



WOONVISIE ROTTERDAM

Sturen op resultaat?



Foto's frontcover met dank aan:

© Tom van Doveren, www.tomytommie.nl

WOONVISIE ROTTERDAM

Sturen op resultaat?

MCD Scriptie, drs. N.H. van Buren
22 augustus 2005



De tijd van het dikke koninklijke potlood is voorbij. Een rechte lijn op de kaart en ingenieurs en arbeiders gingen aan de slag om kanaal, spoorlijn of ander groot werk te verwezenlijken. Steden expandeerden in strakke patronen, het tempo lag hoog. Maar vraagstukken van ruimtelijke ordening, bedrijvigheid, wonen en bereikbaarheid zijn sterk onderhevig aan maatschappelijke ontwikkelingen en niet langer een “eenvoudige” technische opgave. Op het raakvlak van overheid, markt en samenleving wordt gezocht naar een gedeelde opgave. Geen centrale sturing, maar bestuurlijke regie en draagvlak. Geen enkelvoudige functies, maar een meervoudige ruimtelijke invulling en toenemende complexiteit. Weg van de tekentafel, tussen de mensen.

Visie, planvorming en uitvoering grijpen in een doorlopend proces in elkaar. Functionaliteit, ruimtelijke kwaliteit en financiële haalbaarheid zoeken een balans in een omgeving waarin organiserend vermogen zeer gewenst is. Overheden dichten zich op verschillende niveau's wisselende vormen van regie toe, daarbij gaat het niet alleen om visie en kaders, maar om het besef dat regie meer is dan sturen. Een actieve bindende rol tussen en niet boven partijen, ieder met zijn eigen kracht.

En dat maakt gebiedsontwikkeling zo interessant voor mij. Bijna een decennium functioneer ik op het raakvlak van bedrijfsleven en bestuur, gewend om verbindingen aan te leggen, een brug te zijn tussen twee schijnbaar verschillende werelden. Ruimtelijke ordening in al haar facetten maakte daar onderdeel vanuit. Mijn fascinatie voor dit vraagstuk ging zover, dat ik uiteindelijk besloot om weer terug te gaan naar de collegebanken en de Master City Development opleiding te volgen in integrale gebiedsontwikkeling.

Drs. N.H. van Buren
nicovanburen@zonnet.nl



VOORWOORD

Een voorwoord lijkt het begin, maar is eigenlijk het einde. Het einde van twee zeer plezierige jaren in de collegebankjes bij de Masters' City Developer en het einde van maandenlang worstelen met de uitvoering van de Woonvisie van Rotterdam. Het "luctor et emergo" product ligt voor u.

Er zijn maar weinig mensen die zonder enige passie deze noeste Maasstad in en uitgaan. Een stad die op vele manieren met haar verleden en toekomst geconfronteerd wordt. Tel daarbij op 15 interviews en gesprekken met gedreven ambtenaren, projectleiders en academische consultants. Hun hobby en hun liefde: de stad. Een dergelijke omgeving kan nauwelijks verantwoord zijn voor een koele, afstandelijke, academische analyse van de moeite die overheid en corporaties zich getroosten om het woningbestand te vernieuwen.

En toch is dat geprobeerd. Deze scriptie richt zich op het beleidsinstrumentarium dat de overheid inzet om haar doelstellingen te bereiken, in het geval van Rotterdam: meer diversiteit in woonmilieus, meer woningen voor midden- en hogere inkomens en een beter imago als woonstad. En dat in een tijd waarin de overheid wel alom aanwezig is, maar niet overal invloed kan uitoefenen, voor zover dat al gewenst is.

Een voorwoord is ook een plek om even stil te staan bij hen die op zijn minst richting gegeven hebben aan mijn inspanningen. Dank gaat natuurlijk uit naar mijn begeleider Marco van Hoek, die in iedere plek op deze wereld thuis lijkt te zijn en zeker op de universiteit. Hij heeft met een scherp gevoel voor onderzoek als een soort academische ANWB wegwijzer mij op pad gestuurd. Mocht ik met deze scriptie van het pad afgedwaald zijn, dan ligt dat zeker niet aan hem.

Mijn dank ook aan hen die van de MCD opleiding een ervaring hebben gemaakt. Daar horen een aantal docenten bij (zeker niet allen), onze MCD rotsen in de branding Gerard Wigmans en Jan van 't Verlaat en bovenal mijn medestudenten. Ik zal onze dinsdagen gaan missen.

Nico van Buren,
Capelle aan den IJssel, 22 augustus 2005.

INHOUDSOPGAVE

	VOORWOORD	1
	INHOUDSOPGAVE	3
	SAMENVATTING	5
1	ONDERZOEKSOPZET	7
2	THEORETISCH KADER	13
3	WOONVISIE ROTTERDAM	27
4	CASES	36
5	RESULTATEN EN ANALYSE	51
6	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	59
I	INTERVIEWS	65
II	GERAADPLEEGDE LITERATUUR	66
III	GEBRUIKTE AFKORTINGEN	67
IV	BESLUITVORMINGSMODEL SGO OBR/dS+V	68

SAMENVATTING

De in juni 2003 vastgestelde Rotterdamse Woonvisie heeft tot doel meer diversiteit aan te brengen in de bestaande woningmarkt, die voornamelijk bestaat uit sociale woningbouw. Inwoners met midden en hogere inkomens kunnen voor hun wooncarrière onvoldoende terecht in Rotterdam en Rotterdam zou deze bewoners graag behouden en aantrekken. Dit wil zij ondermeer bereiken door de kwaliteit en het aanbod van woningen te laten stijgen. Het nieuwe College van B&W stelde de target op 3000 woningen.

Dit onderzoek richt zich op beleidsinstrumentarium dat is ingezet om de doelstellingen van de Woonvisie te behalen. Wordt daarmee aan de “juiste knoppen” gedraaid en lukt het Rotterdam om dit beleid aan te sturen op hoofdlijnen. Het onderzoek probeert zo inzicht te krijgen in de besluitvorming op verschillende, maar gerelateerde schaalniveau's en tot conclusies te komen over het sturend vermogen van de overheid in stedelijke gebiedsontwikkeling. Aan de hand van documentenonderzoek en interviews over de Woonvisie en drie woningbouwprojecten in de deelgemeenten Feijenoord en Charlois is naar een antwoord gezocht op drie vragen:

- Op welke manier zijn de abstracte doelstellingen van de Woonvisie geoperationaliseerd in een beleidsinstrumentarium dat sturend kan zijn bij de invulling van verdere gebiedsontwikkeling
- In welke mate is bij de invulling van de concrete gebiedsontwikkeling voor betrokken derden ruimte voor een eigen interpretatie van de inhoudelijke doelstelling en de gekozen sturende elementen binnen het beleidsinstrumentarium
- Welke elementen van de besluitvorming worden door betrokkenen bij de cases gezien als dominante succes en/of faalfactor?

Het onderzoek richt zich op het beleidsinstrumentarium en dit wordt gestructureerd aan de hand van een bestuurskundig theoretisch kader dat zich richt op de ‘gereedschapskist’ van de overheid met vier categorieën instrumenten die zich kortweg laten vertalen als: informatie, geld, wetgeving en organisatie. Deze worden ingezet om de prioriteiten van de woonvisie direct of indirect via derden tot een gewenste uitkomst te laten komen. Daar oefent ten eerste de context invloed op uit en ten tweede worden er vanuit de theorieën over stedelijke gebiedsontwikkeling een aantal voorwaarden gesteld aan de inzet van de ‘gereedschapskist’, zoals flexibiliteit van inzet in een procesmatige omgeving.,

De Woonvisie zet in drie hoofdstukken neer op welke manier zij haar doelstellingen wil bereiken. Door middel van het beter inzetten en stroomlijnen van juridische instrumenten, woonruimteverdeling en het grondbeleid; het inzetten van concrete middelen (ISV2), de Rotterdamse Woningkwaliteit, maar ook financiering en financiële coördinatie; en, samen werken. Dit laatste betreft de veranderende rol van de overheid, waarin zij een meer gelijkgestelde positie heeft ten opzichte van corporaties en marktpartijen, en afrekenbare productie- en gebiedsafspraken met elkaar maakt. De Rotterdamse Woningkwaliteit legt een verband tussen woonmaten en de woonwensen van midden en hogere inkomens en probeert dit als maatgevend op te leggen.

Met de deelgemeenten worden productieovereenkomsten gesloten, want zij spelen in de juridische afhandeling (inclusief inspraakavonden en bezwaarschriften) een niet te verwaarlozen rol.

Tussen het verschijnen van de Woonvisie en augustus 2005 is men erin geslaagd de kwantitatieve doelstelling te halen. Zowel in 2003 als in 2004 werd begonnen met de bouw van meer dan 3000 woningen. In 2001 en 2002 waren dat er nog respectievelijk 1100 en 1400. In diezelfde jaren steeg ook de naleving van standaarden voor woonmaten vastgelegd in de Rotterdamse Woningkwaliteit. Dit laatste instrument werd in december 2004 op verzoek van de marktpartijen door het college ontdaan van het verplichtende karakter. Het stond te ver af van de nieuwe marktomstandigheden en voldoet niet aan de wens tot deregulering.

Op het eerste gezicht is de nieuwe aanpak van het woonbeleid een succes. De kwantitatieve doelstelling wordt gehaald. Er worden meer duurdere en middeldure woningen gebouwd. Er is minder

zicht op de meer kwalitatieve doelstelling van een grotere diversiteit aan woonmilieus. Maar op welke manier heeft de Woonvisie invloed op het resultaat. Op geaggregeerd niveau lijkt er een direct verband, maar hoe zit dat op het niveau van individuele woningbouwprojecten?

Het project Hof van Zuidwijk in de Burgen, een buurt in Zuidwijk, is een project van Vestia dat in vier fasen 300 grondgebonden koopwoningen gaat bouwen. De bouw begint voor het eind van 2005. De keuze voor koopwoningen in een wijk met overwegend sociale huurwoningen is gemaakt op basis van de marktomstandigheden rond het jaar 2000 en de Wijkvisie van 1999 waarvan Vestia één van de trekkers was. De 7 miljoen ISV maakte onderdeel uit van de gebiedsafspraken, maar er is geen eenduidige conclusie mogelijk of het programma anders was geweest zonder de subsidie. Bijdragend aan het succes zijn vooral het informatie en het organisatie instrument, met de kanttekening dat vanuit Vestia men verwacht samen met de deelgemeente beter op de hoogte te zijn van de lokale situatie dan de gemeente. De grond en bouwexploitatie van Vestia draaien in de min, maar de investering wordt gezien als een lange termijn investering die ook het bezit van de corporatie in de omgeving ten goede komt.

Het project Maashaven ligt aan de rand van de Afrikaanderwijk op en aan de zeedijk met uitzicht over de Maashaven aan de voorkant. 56 appartementen en 32 grondgebonden maisonnettes en alleen de grondgebonden woningen verkopen echt goed, wel pas nadat er ongeveer 50.000 euro van de prijs is gehaald. Vanuit de gemeente is bij de visievorming erop aangedrongen om hoogstedelijk te bouwen en in die tijd was men overtuigd dat er een tekort was aan appartementen. Nu het complex, waar ook nog 7000 m² kantoren in zit, is opgeleverd lijkt het programma niet aan te sluiten op de vraag (grondgebonden woningen voor bewoners uit de Afrikaanderwijk en in ieder geval geen kleine kantoren voor zakelijke dienstverlening in de plint). Vestia ging uiteindelijk tijdens de bouw akkoord met de hoge grondprijs die het OBR vroeg. Deze woningen vallen onder de productieafspraken.

Het project Lange Geer/Meiendaal in Vreewijk valt ook onder de productieafspraken. Ruim voor de Woonvisie begonnen met visie en planvorming in een tijd dat de markt leek aan te geven dat er ruimte was voor duurdere woningen in Vreewijk. Vanuit VL Wonen, de latere fusiepartner van het huidige Com.Wonen, werd in de jaren negentig een visieproces gestart om te zoeken naar de essentie van deze wijk. Com.Wonen deed zowel de grond als de bouwexploitatie. Van de 106 woningen, waarvan 12 sociale huurwoningen, stonden er nog 28 verkocht te koop in augustus. Com.Wonen leidt nu een proces om te komen tot een echte wijkvisie op Vreewijk.

De cases samenvattend: de markt bepaald of een corporatie overgaat tot het bouwen van koopwoningen, niet een Woonvisie. De marktentering was niet voorzien in 2001, maar de corporaties hebben toch vastgehouden aan de plannen en in één geval werd dat beïnvloed door grondonderhandelingen met het OBR. Het informatie en organisatie instrument wordt door de betrokkenen bij dit project als het meest bijdragend aan de realisering van de projecten gezien.

De resultaten en analyse van de Woonvisie geven aan dat de sturing op hoofdlijnen vooral effect heeft op de geaggregeerde kwantitatieve doelstelling. Dit wordt vastgelegd in productieafspraken en gebiedsafspraken en geëffectueerd door een betere inrichting en invulling van het proces. Dit is niet alleen een zaak van organisatie, maar ook van het knooppunt instrument. Door betere monitoring van de projecten in de stad is sturingsinformatie ontstaan en kan ook een poging gedaan worden vanuit de overheid om regie te voeren bij de segmentering en fasering van woningbouwprojecten. Kwalitatief sturen op woningen voor inwoners met midden en hogere inkomens werd geprobeerd met de Rotterdamse Woningkwaliteit, maar dat instrument werd op verzoek van marktpartijen afgeschaft. Binnen de hoofdlijnen van het beleid is voldoende ruimte voor een eigen interpretatie van hoe de doelstellingen ingevuld moeten worden voor marktpartijen. De wens van de Woonvisie om middeldure en duurdere woningen te bouwen is in deze niet relevant. De keuzes die daarvoor worden gemaakt op gebiedsniveau worden niet bepaald door een politieke wens, maar door de kansen die de markt biedt.



HOOFDSTUK 1: ONDERZOEKSOPZET

Ruimtelijke ordening

De bevolkingsopbouw van Rotterdam is niet evenwichtig meer. Met name het rijkere deel is vertrokken naar de randgemeenten. Om deze tendens te keren zullen betere en dus duurder woningen gebouwd of hersteld moeten worden. Ook de kwaliteit van de omgeving speelt hierbij een rol. Kleinschalige bedrijvigheid in woonwijken moet worden bevorderd. De nog steeds doorgaande ontvlechting van wonen en werken wordt hiermee tegengegaan. Drukke autoriolen zoals de Henegouwerlaan en de 's-Gravendijkwal moeten onder de grond worden gebracht. De kwaliteit van het wonen wordt daarmee sterk verbeterd. Het voorkomt dat wie het kan betalen vertrekt uit de aanliggende wijken.

Leidraad voor een Leefbaar Rotterdam, 2002

1. Achtergrond

Met bovenstaande verkiezingsbelofte ging Leefbaar Rotterdam de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 in. De stadsvernieuwing en “bouwen voor de buurt” heeft het Rotterdamse woonbeleid de afgelopen twintig jaar een grote voorraad bereikbare woningen opgeleverd. Voor mensen met een laag inkomen werden op deze manier de grootste achterstanden in de huisvestings sfeer ingehaald. De concentratie binnen dit huisvestingsbeleid op bereikbare woningen heeft er echter wel voor gezorgd dat de eenzijdigheid van het woonaanbod bleef bestaan. Het percentage eigen woningbezit ligt onder de 25%. Dit is niet een beeld dat typisch is voor Rotterdam. Steden als Amsterdam en Den Haag hebben met dezelfde percentages te maken.

In de Rotterdamse Woonvisie¹ van 2003 geeft aan dat het eenzijdige woningbestand tot gevolg heeft dat mensen die meer gaan verdienen en een wooncarrière in de stad willen maken in Rotterdam niet de woning en woonomgeving vinden die ze zoeken. Dit leidt ertoe dat mensen blijven wonen in woningen die eigenlijk bedoeld zijn voor huishoudens met een lager inkomen, waardoor de druk op de onderkant van de woningmarkt flink toeneemt, of dat deze mensen ervoor kiezen Rotterdam te verlaten.

Het huidige College, nog meer dan vorige Colleges van B&W, wil deze ontwikkeling keren. Huisvesting is daarmee één van de speerpunten van beleid geworden. In “Wonen in Rotterdam” heeft de gemeente vervolgens de aanpak tot 2006 en de koers naar 2017 uitgewerkt. Niet alleen de groei van het aantal woningen, maar ook de kwaliteit ervan speelt in die visie een belangrijke rol. Rotterdam moet een aantrekkelijke woonstad worden, zowel voor mensen met lage inkomens als voor mensen met hogere inkomens. Het huisvestingsbeleid wordt gezien als een van de pijlers om van Rotterdam een sterke stad te maken.² Tussen de talrijke ambities voor deze sterke stad, o.a. omslag haven economie naar een diensten- en kenniseconomie en het uitstralen van daadkracht en durf, staat het streven naar een evenwichtige bevolkingsopbouw. Iets waar het Rotterdam nu aan ontbreekt, met een in grote mate laag opgeleide bevolking.

Onderzoek heeft uitgewezen dat een evenwichtige bevolkingsopbouw, “social equity”, en een brede economie, “urban diversity”, mede bijdragen aan een aantrekkelijke stad³ en een stad die beter in staat

¹ “Wonen in Rotterdam, Koers naar 2017, Aanpak tot 2006”, Gemeente Rotterdam, juni 2003.

² “Wonen in Rotterdam, Koers naar 2017, Aanpak tot 2006”, Gemeente Rotterdam, juni 2003, p. 23.

³ Onderzocht door Leo van den Berg e.a. : “European cities in the Knowledge Economy, EURICUR, 2004.

is een ruimte te bieden aan nieuwe vormen van werkgelegenheid en een woon en leefklimaat voor kenniswerkers en de “creative class”. Rotterdam ambieert een stedelijke transformatie van industriële havenstad naar een stad met een moderne diensteneconomie.

Een beleidsinstrument dat Rotterdam tot haar beschikking heeft, is het woonbeleid. De gemeente streeft naar diversiteit en kwaliteit in het woningaanbod, ze wil meer variatie in woonmilieus en werkt aan het imago van Rotterdam als woonstad. De Woonvisie heeft ook voor ogen de komende jaren extra aandacht te besteden aan woningen voor ouderen, grote gezinnen en probleemgroepen.

1.1. Uitwerking politieke doelstelling

Het streven naar meer diversiteit en kwaliteit van het woningaanbod is door wethouder RO Marco Pastors hoog op de politieke agenda gezet. Dit onderzoek richt zich niet op eventueel dieper liggende politieke doelstellingen, die vooral door tegenstanders en oppositiepartijen hem worden toegedicht onder de noemer “bevolkingspolitiek”.⁴ Het onderzoek richt op de inhaalslag in de nieuwbouw, die zich de komende vijftien jaar richt op het bouwen van alleen maar middeldure en dure huur en koopwoningen binnen en buiten de Ruit van Rotterdam. Het bouwtempo moet omhoog en de politieke lat is gelegd op 3.000 nieuwe woningen per jaar. Een aanvullende doelstelling van het College is het percentage eigen woningbezit in de stad te verhogen van 22% naar 30% in 2010.

De bouw van deze woningen zal grotendeels plaatsvinden in bestaand stedelijk gebied. De gemeente is zich ervan bewust dat daarvoor goede samenwerking noodzakelijk is. Zonder de inzet van deelgemeenten, stadsregio, woningcorporaties en commerciële partijen gebeurt er niets. Zelf bouwt de gemeente immers geen woningen. Haar taken richten zich vooral op sturen op hoofdlijnen, stimuleren en faciliteren. Zo geeft zij in de Woonvisie per woongebied aan welke uitstraling, karakter en woningdichtheid gewenst is, wat zijn functie in de stad is en voor welke groepen het woongebied vooral bedoeld is.⁵ Eén van de sturingsinstrumenten daarin is de Rotterdamse Woningkwaliteit (RWK), in de voortgangsrapportage Stedelijke Projecten omschreven als “een aantal eenvoudige kwaliteitseisen bij de woningbouw”.⁶ Daarnaast neemt de gemeente Rotterdam haar eigen rol serieus door het instellen van een woningbouw coördinator die als mediator tussen externe partijen en gemeenten behulpzaam is bij het versnellen van interne (vergunning)procedures.

1.2. Van doelstellingen naar uitvoering in gebiedsontwikkeling

Twee jaar achter elkaar is de doelstelling van 3000 woningen gehaald, maar daarmee is nog niet gezegd dat ieder project in die periode vanzelf tot stand is gekomen. Nieuw Crooswijk is niet de eerste buurt die tegen herstructurering en verlies van goedkope huurwoningen te hoop loopt. Bij de Maashaven staat een opgeleverd blok woningen al maanden leeg en woningbouwcorporatie de Nieuwe Unie meldt dat er projecten afgeblazen zijn in Charlois en Feijenoord, omdat op deze ontwikkellocaties onvoldoende vraag bleek te zijn naar koopwoningen, zelfs in de categorie rond 170.000 Euro.⁷ Dat laat onverlet dat er in Rotterdam de laatste 3 jaar een substantiële verhoging van de productie heeft plaatsgevonden.

2. Aanleiding

Wat maakt dat het ene project wel slaagt en het andere niet? De Rotterdamse gemeente zet binnen haar streven naar verbreding van de stedelijke economie en de vergroting van de stedelijke diversiteit mede in op aanpassing van het Rotterdamse woonbeleid. Hiervoor ontwikkelt zij een politiek bestuurlijk beleidsinstrumentarium, waarbinnen met externe partners tot uitvoeringsafspraken wordt gekomen. Rotterdam staat als stad niet alleen in haar streven om een versnelling in woningbouwproductie te krijgen en door meer diversiteit bij te dragen aan de stedelijke kwaliteit. Ook op rijksniveau ziet men

⁴ Meerdere artikelen in het Rotterdams Dagblad, naar aanleiding van discussies in de gemeenteraad over stadsvernieuwing en de nota “Rotterdam zet door” en van tegenstanders in herstructureringswijken, zoals Nieuw-Crooswijk.

⁵ “Wonen in Rotterdam, Koers naar 2017, Aanpak tot 2006”, Gemeente Rotterdam, juni 2003, pp. 37-39.

⁶ “Uitvoeringsplan Stedelijke Projecten Rotterdam, Voortgangsrapportage 2004”, Gemeente Rotterdam, p. 29.

⁷ Interview met ing. J.T. van Zwienen, projectleider bij de Nieuwe Unie.

met lede ogen de jaarlijkse productiecijfers ver beneden het richtniveau van 100.000 woningen per jaar komen. De vraag is echter wel of het gemeentelijk vastgestelde beleidsinstrumentarium voor Rotterdam daarmee een katalysator voor het bereiken van de strategische doelstellingen is of schiept het juist belemmeringen?

Politieke besluitvorming werd tijdens de MCD colleges door meerdere studenten als risico ervaren in de integrale gebiedsontwikkeling. Een risico dat moeilijk te managen is, door sommigen moeilijk begrepen wordt. Zijn die politiek bestuurlijke risico's te duiden? Er is sprake van een hoge bestuurlijke dichtheid in Nederland. Dit draagt bij aan de complexiteit van de besluitvorming en de uitvoering. Het streven naar integrale gebiedsontwikkeling wordt vanwege de breedte van haar doelstellingen als vanzelfsprekend geconfronteerd met de vele gezichten van de overheid. Een oproep vanuit het Rijk om bij de woningbouwproductie vooral te sturen op hoofdlijnen en zich niet teveel te bemoeien met bouwplannen, lijkt daarmee voorbij te gaan aan de uitvoeringspraktijk in de integrale gebiedsontwikkeling, waar op een veelheid aan terreinen afstemming noodzakelijk is met overheden.⁸

Dit maakt een onderzoek naar het woonbeleid van Rotterdam zo interessant. Er is een duidelijke politiek bestuurlijke prioriteit, waaraan een lid van het College van B&W zich gecommitteerd heeft. Er is een politiek breed gedragen Woonvisie, maar er zitten kort op elkaar wel drie betrokken bestuurslagen (Stadsregio, gemeente en deelgemeenten) en meerdere gemeentelijke diensten. De Woonvisie probeert op hoofdlijnen te sturen, maar tegelijkertijd wil de Visie aangeven welke woonkwaliteit waar moet komen in een markt die een omslag probeert te maken van aanbod naar vraag gestuurd bouwen.

Binnen de MCD colleges is ook veel aandacht besteed aan het begrip leiderschap in de integrale gebiedsontwikkeling. Leiderschap hangt echter vaak ook samen met personen en niet iedere gemeente of iedere gebiedsontwikkeling kan daarop terugvallen. Waar een gemeente in haar rol binnen gebiedsontwikkeling wel op terug kan vallen, is het beleidsinstrumentarium, de gereedschapskist, die zij kan inzetten.

3. Probleemstelling

De politieke doelstelling van 3000 woningen per jaar wordt tot nu toe gehaald is, ondanks de signalen van projecten die niet van de grond zijn gekomen. Er is echter aanleiding genoeg om onderzoek te doen. Het is namelijk onduidelijk, en dit geldt ook voor de projecten die wel gebouwd zijn, wat de meest dominante factor voor het wel of niet slagen van een project is. Is de Woonvisie inhoudelijk zo sterk en heeft men daarop gebaseerd de "juiste knoppen" gevonden om aan te draaien, of is de politieke wil tot bouwen zo dominant dat ook met bijvoorbeeld een visie van misschien beperktere kwaliteit bouwvolume gehaald wordt? Op de achtergrond van deze vraag speelt mee of een gemeente wel een woonbeleid kan voeren op hoofdlijnen, zoals de politieke wens op rijksniveau is, en daarmee voldoende grip heeft op de vertaling van strategische stedelijke opgaven in concrete gebiedsontwikkeling.

4. Doelstelling

Het onderzoek stelt zich tot doel inzicht te krijgen in besluitvorming op verschillende, maar wel gerelateerde schaalniveau's, en daarmee tot conclusies te komen over het sturend vermogen van de overheid in de stedelijke gebiedsontwikkeling. Specifieker zal dit onderzoek daarbij de politiek-bestuurlijke besluitvorming als uitgangspunt nemen, om inzicht te krijgen in de inhoudelijke sturende elementen in het beleidsinstrumentarium van de Woonvisie, de kwaliteit van dit instrumentarium te

⁸ In een brief over "Acties verhoging Woningbouwproductie" aan de Tweede Kamer (**Ministerie van VROM** DBO 2003090314) zegt Minister Dekker bijvoorbeeld het volgende: "De invulling van de gemeentelijke regierol is ook nog regelmatig een punt van discussie. Zonder in de gemeentelijke verantwoordelijkheid te willen treden pleit ik ervoor dat gemeenten zich daarbij beperken tot de hoofdlijnen en zich niet teveel met details van bouwplannen bezig houden. Met duidelijke kaders bij de start van projecten zou die verantwoordelijkheid verder bij corporaties of marktpartijen gelegd moeten kunnen worden."

toetsen bij de uitvoering in integrale gebiedsontwikkeling en conclusies te kunnen trekken over het belang van politieke daadkracht in het proces en de (on)mogelijkheden van sturing op hoofdlijnen..

5. Afbakening

Het onderzoek zal zich richten op het streven van de Woonvisie om meer huishoudens met midden en hogere inkomens te behouden of te werven voor de stad. Daarbij wordt nadrukkelijk een relatie gelegd met de stedelijke opgave om voor een moderne diensteneconomie meer hoog opgeleide werknemers aan de stad te binden. Door deze keuze zullen meerdere onderdelen van de Woonvisie niet meegenomen worden in het onderzoek, zoals aandacht voor terugkerende ouderen en het souterrain van de woningmarkt.

Verdere afbakening van het onderzoek zal plaatsvinden door bij het onderzoeken van de uitvoering van de Woonvisie een beperkt aantal cases centraal te stellen. Deze cases bestaan uit woningbouwprojecten in de gemeente Rotterdam of onderdelen van integrale gebiedsontwikkeling, waarbij niet alleen woningen worden neergezet, maar ook ruimte voor bedrijvigheid en voorzieningen.

6. Beschrijving van het onderzoeksgebied

Het onderzoek van de scriptie kijkt naar de theoretische onderbouwing van de Woonvisie en de daaruit volgende inhoudelijke sturende elementen van het beleidsinstrumentarium. Een vergelijking met de gedachteontwikkeling in de literatuur over woonmilieus wordt daarin meegenomen en de operationalisatie van deze abstracties in begrippen die sturend kunnen zijn bij gebiedsontwikkeling. Is de door de gemeente Rotterdam gekozen insteek van voldoende kwaliteit om inhoudelijk op hoofdlijnen te kunnen sturen?

Het tweede gedeelte van het onderzoek betreft de politiek-bestuurlijke besluitvorming die uiteindelijk leidt tot concrete gebiedsontwikkeling. Hierbij richt het zich binnen de cases op de dominante argumentatie van overheidswege, inhoudelijk of doelgestuurd, en de manier waarop derden (woningbouwcorporaties, ontwikkelaars) vanuit hun eigen rol invulling proberen te geven aan die (inhoudelijke kanten van de) overheidssturing waarmee zij te maken hebben in het proces naar integrale gebiedsontwikkeling toe. Het onderzoeksgebied wordt daarmee inhoudelijk sterk gekleurd door een bestuurskundige insteek, maar leidt door de keuze van het onderwerp (woonklimaat) tot meer inzicht in de politiek-bestuurlijke invloed op gebiedsontwikkeling. Dit wordt gedaan aan de hand van een bestuurskundig theoretisch raamwerk dat dit gedeelte van het onderzoek kan structureren.

Gecombineerd moeten deze twee delen enkele conclusies opleveren over de kwaliteit van het Rotterdamse beleid en of er in de onderzochte cases sprake is van politieke aansturing vanuit de inhoud van het beleid of politieke “dwang” vanuit een politieke daadkracht, gericht op het halen van kwantitatieve doelstellingen. Daarmee kunnen ook enkele uitspraken gedaan worden over mogelijkheden en onmogelijkheden van overheidssturing op hoofdlijnen.

7. Onderzoeksvragen en hypothesen

Het onderzoek probeert een antwoord te vinden op de volgende hoofd en subvragen:

- 1. Op welke manier zijn de abstracte doelstellingen van de Woonvisie geoperationaliseerd in een beleidsinstrumentarium dat sturend kan zijn bij de invulling van de verdere gebiedsontwikkeling?**
 - a) *Welk categorieën instrumenten noemt de gemeente in de Woonvisie?*
 - b) *Welke andere instrumenten gebruikt de gemeente om gebiedsgerichte afspraken af te dwingen?*
 - c) *Welke instrumenten ondersteunen het streven om meer woningen voor midden en hogere inkomens te bouwen?*
 - d) *In hoeverre maakt zij hierbij gebruik van grondbeleid?*

- e) *Welke rol hebben de nieuwbouwafspraken met de deelgemeenten? Op welke manier wordt in deze afspraken aandacht besteed aan het streven naar meer midden en hogere inkomens?*
- f) *Zijn deze instrumenten te verdelen in proces ondersteunende instrumenten (veelal generiek) en inhoudelijke instrumenten (meer specifiek)?*
- g) *Geredeneerd vanuit de verdeling van Hood's Tools of Government, welke instrumenten niet genoemd in hoofdstuk 6 van de Woonvisie worden nog meer ingezet?*

2. In welke mate is bij de invulling van de concrete gebiedsontwikkeling voor betrokken derden ruimte voor een eigen interpretatie van de inhoudelijke doelstelling en de gekozen sturende elementen binnen het beleidsinstrumentarium?

- a) *Op welke manier heeft de gemeente invloed uitgeoefend op de gebiedsontwikkeling?*
- b) *Hoe zijn in de Bestuursovereenkomst Wonen en de bilaterale overeenkomsten met woningcorporaties afspraken gemaakt?*
- c) *Welke ruimte laat de Bestuursovereenkomst Wonen en de bilaterale overeenkomsten aan de woningcorporaties voor de eigen invulling van gebiedsontwikkeling?*
- d) *Wat speelt een zwaardere rol, inhoudelijke aansturing vanuit de bevoegdheden en instrumenten die de gemeente direct ter beschikking staan of inhoudelijke aansturing die inhoudelijk indirect door afspraken aan de orde komen?*
- e) *Welke invloed hebben marktpartijen en corporaties op de inzet en/of ontwikkeling van beleidsinstrumentarium?*

3. Welke elementen van de besluitvorming worden door betrokkenen bij de cases gezien als dominante succes en/of faalfactor?

- a) *Op welke manier heeft de gemeentelijke overheid het meest bijgedragen aan de gebiedsontwikkeling? Zijn daarvoor specifieke beleidsinstrumenten aanwijsbaar?*
- b) *Heeft de inzet van de gemeente invloed gehad op het functioneren van corporaties en marktpartijen?*
- c) *Zijn er instrumenten of de inzet van instrumenten die een voorspoedige gebiedsontwikkeling in de weg hebben gestaan?*

8. Onderzoeksmethoden en vooruitblik

In dit onderzoek worden verschillende methoden en bronnen toegepast. In hoofdstuk 2 wordt op basis van literatuur over theorieën over gebiedsontwikkeling, het uitvoerende beleidsinstrumentarium van de overheid en wonen een theoretisch model ontwikkeld dat het verdere onderzoek structureert. Het theoretische model biedt tevens de mogelijkheid de case studies te toetsen en tot enkele conclusies te komen.

In hoofdstuk 3 vat aan de hand van documentenonderzoek de Woonvisie samen en de manier waarop doelstellingen als het aantal te bouwen woningen en de wens om meer woningen voor midden- en hogere inkomens worden vertaald in het beleidsinstrumentarium dat de Woonvisie wil inzetten om de gewenste gebiedsontwikkeling tot stand te brengen. Interviews met betrokken medewerkers van dS+V en corporaties vullen het documentenonderzoek aan. Op basis van het documentenonderzoek sluit hoofdstuk 3 af met een onderbouwing van de case selectie.

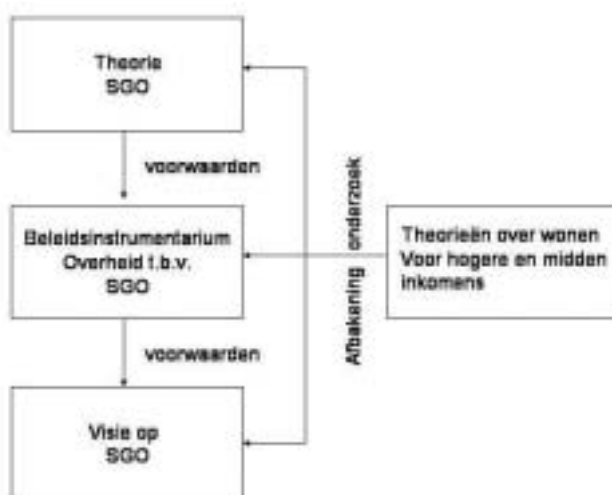
De cases in hoofdstuk 4 worden uitgewerkt aan de hand van interviews met betrokken sleutelpersonen. Bij de selectie van de sleutelpersonen is rekening gehouden met de verschillende rollen en perspectieven van betrokken partijen: de gemeente, de deelgemeente en de corporatie. Een gestructureerde vragenlijst zorgt ervoor dat op meerdere variabelen de cases te vergelijken zijn. De interviews met sleutelpersonen geven een beeld van het interne besluitvormingsproces, de betrokkenheid van derden en de manier waarop de inzet van de Woonvisie in de uiteindelijke gebiedsontwikkeling is terug te vinden.

Hoofdstuk 5 valt uiteen in twee delen. Eerst wordt op het schaalniveau van de Woonvisie een schets gegeven van de resultaten die bereikt zijn en een analyse aan de hand van het model uit hoofdstuk 2 en ten tweede wordt dat gedaan voor de behandelde cases. Voor het eerste deel zal dat gebeuren op basis van documentenonderzoek en interviews met bijvoorbeeld Alex Moret, Bouw Coördinator van de Gemeente Rotterdam. Voor de cases gebeurt dat geheel op basis van de gehouden interviews. In hoofdstuk 6 worden aan de hand van een analyse van het onderzoeksmateriaal de nodige conclusies geformuleerd over de manier waarop de overheid in staat is gebiedsontwikkeling aan te sturen. Hiermee worden de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1 beantwoord. Dit wordt gevolgd door conclusies over het onderzoek als geheel. Hoofdstuk 6 sluit af met aanbevelingen over de rol van gemeenten in gebiedsontwikkeling en de inhoud en positie van een Woonvisie en aanbevelingen voor verder onderzoek.

HOOFDSTUK 2 THEORETISCH KADER

Stedelijke gebiedsontwikkeling is een complex proces. Een politieke doelstelling neerzetten door middel van een Woonvisie, zoals in Rotterdam, leidt niet automatisch tot de bouw van woningen. Het vertalen van een strategische stedelijke opgave in concrete gebiedsontwikkeling is een samenspel van inhoudelijke sturing, verschillende actoren, beschikbare middelen in een dynamische context. Voor dit onderzoek staat politiek-bestuurlijke besluitvorming binnen dat samenspel centraal. Meer specifiek wordt gekeken naar de manier waarop abstracties in de Woonvisie geoperationaliseerd worden in een beleidsinstrumentarium dat sturend kan zijn bij de invulling van de verdere gebiedsontwikkeling en in welke mate voor betrokken actoren ruimte in het proces is voor een eigen interpretatie van de inhoudelijke doelstelling en de gekozen sturende elementen binnen dat beleidsinstrumentarium.

Het onderzoek zal daarbij ook conclusies trekken over dominante succes- en faalfactoren binnen de elementen van de besluitvorming en de mogelijkheden en onmogelijkheden van overheidssturing op hoofdlijnen in de gebiedsontwikkeling.



Een theoretische verankering van het onderzoek krijgt daarmee niet alleen een raakvlak met inzichten over gebiedsontwikkeling, maar ook met bestuurskundig onderzoek naar o.a. beleidsinstrumenten en visieontwikkeling en eerder gedaan onderzoek naar woonwensen onder midden en hogere inkomens. In dit hoofdstuk wordt op basis van literatuuronderzoek de verbinding gezocht tussen al bestaande inzichten op deze deel terreinen, om op deze manier een toetsbaar theoretisch kader te formuleren voor de te onderzoeken cases in de daaropvolgende hoofdstukken.

Vanuit ideeën over gebiedsontwikkeling wordt hieronder bezien wat belangrijke voorwaarden zijn voor een effectief in te zetten beleidsinstrumentarium ten behoeve van gebiedsontwikkeling. Welke kwaliteiten dienen het beleidsinstrumentarium te bezitten en op welke onderdelen kan de overheid invloed uitoefenen. Door een analyse van gebiedsontwikkeling gericht op het beleidsinstrumentarium kunnen ook uitspraken gedaan worden over de ruimte die binnen een visie geboden moet worden om een effectief beleidsinstrumentarium voor woonbeleid op te zetten. Slechts zijdelings zal aandacht worden besteed aan theorieën over wonen voor hogere en midden inkomens. Hoewel deze wel een relatie hebben met het onderwerp van onderzoek zal de inzet van het beleidsinstrumentarium van de overheid ten behoeve van gebiedsontwikkeling binnen de kaders van een politiek-bestuurlijk vastgestelde Woonvisie het centrale onderdeel zijn van dit onderzoek.

Stedelijke gebiedsontwikkeling

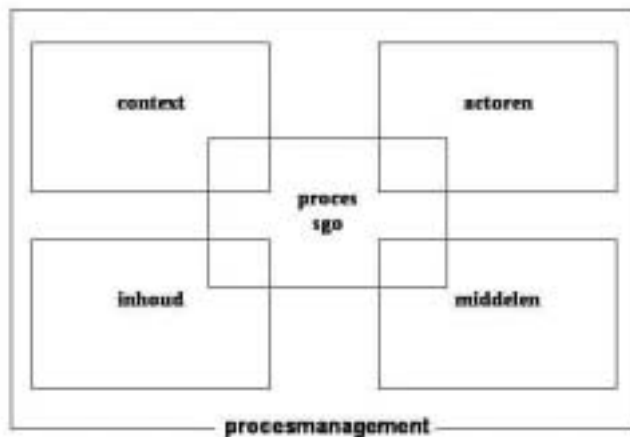
Stedelijke gebiedsontwikkeling is het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de ontwikkeling van stedelijke gebieden.⁹ Nadrukkelijk wordt hier door Van 't Verlaat vermeld dat het gaat om een integrale benadering en niet uitsluitend om een ruimtelijke ontwikkeling van een territoriaal gebied binnen de stad, maar ook economisch en sociaal. Met deze definitie van stedelijke gebiedsontwikkeling wordt tevens een duidelijk accent gelegd op “actief ingrijpen” en “overheden”. Actief ingrijpen zal alleen daar effectief zijn, waar de betreffende overheid direct of indirect invloed op heeft. Om een beter begrip te krijgen, ten eerste, van de behoefte aan actief ingrijpen in het proces

⁹ Dr. Jan van 't Verlaat, Stedelijke Gebiedsontwikkeling in Hoofdlijnen, p. 5, MCD 2003.

van stedelijke gebiedsontwikkeling en, ten tweede, van voorwaarden waaraan dat ingrijpen moet voldoen om zo effectief mogelijk te zijn, worden in dit deel een aantal basisideeën over gebiedsontwikkeling verder uiteengezet.

Duiding stedelijke gebiedsontwikkeling

Stedelijke gebiedsontwikkeling kent door toenemende stedelijke dynamiek een hoge mate van complexiteit. Een inhoudelijke integrale ontwikkelingsvisie op het aan te pakken gebied is wel van belang, maar het proces dat aan de totstandkoming van die visie voorafgaat en de wijze van besluitvorming en uitvoering zijn evenzeer van belang.¹⁰ De complexiteit van stedelijke gebiedsontwikkeling vraagt daarom mede door de lange tijdspanne om een procesmatige aanpak om in te spelen op veranderende omstandigheden. “Successful policymaking and implementing is more and more contingency management: to know what is going on, to know your position, to anticipate on what others do, to deal with uncertainties, to adjust to changing circumstances and to negotiate”.¹¹ Van 't Verlaat vertaalt die behoefte aan ‘contingency management’ door het proces als één van de ingrediënten van stedelijke gebiedsontwikkeling in relatie te brengen met de context, de inhoud, de actoren en de middelen. Via “adequaate procesmanagement” moet dat tot het gewenste resultaat leiden.¹² Dat brengt niet alleen de vraag naar voren op welke manier deze ingrediënten ingepast kunnen worden in het proces, maar ook hoe deze tijdens het proces beïnvloedbaar zijn door de overheid.¹³



Figuur: Schematisch overzicht stedelijke gebiedsontwikkeling

Hieronder volgt de omschrijving van de ingrediënten van stedelijke gebiedsontwikkeling (SGO) door Van 't Verlaat, gevolgd door een korte analyse:

Context: “SGO speelt zich af in een context die zeer bepalend is voor de wijze van ingrijpen. Zonder een helder begrip van deze context leidt SGO tot een suboptimaal resultaat of is deze zelfs gedoemd te mislukken. Tot deze context behoren de eerder bedoelde maatschappelijke ontwikkelingen, voorzover deze relevant zijn voor

SGO. Ze vertalen zich niet alleen rechtstreeks in ruimtelijke ontwikkelingen, maar hebben meer in het algemeen invloed op het stedelijk management. Bijzondere aandacht vragen economische en sociaal-economische ontwikkelingen, die zeer bepalend zijn voor SGO. Voorts is de beleidscontext op hogere schaalniveau's relevant voor SGO. Tenslotte zijn er ook nog enkele andere randvoorwaarden die als context voor SGO van belang zijn, zoals juridische kaders.”

Aan een helder begrip van de context wordt door Van 't Verlaat een zwaar gewicht toegekend. Zeker daar waar het gaat om maatschappelijke, economische en sociaal-economische ontwikkelingen. Het heldere begrip, kennis, van de context werkt bijvoorbeeld door in het bepalen van de beleidskeuzen die bepalend zijn voor de richting die de gebiedsontwikkeling in moet slaan. Kennis of beter gezegd het vermogen om kennis te ontwikkelen heeft daarmee een belangrijke plaats binnen de overheid die via beleid invloed probeert uit te oefenen. Stedelijke gebiedsontwikkeling kan daarmee met recht kennisintensief worden genoemd, waarbij niet alleen in de beleidsontwikkeling, maar ook in de

¹⁰ Dr. Jan van 't Verlaat, Integraal Stedelijk en Regionaal Beleid, p. 14, MCD 2003.

¹¹ U. Rosenthal, A.B. Ringeling e.a., Openbaar Bestuur, 1996, p. 99.

¹² Dr. Jan van 't Verlaat, Stedelijke Gebiedsontwikkeling in Hoofdpijnen, p. 6-7, MCD 2003.

¹³ Figuur “Schematisch overzicht stedelijke gebiedsontwikkeling” afkomstig uit: dr. Jan van 't Verlaat, Stedelijke Gebiedsontwikkeling in Hoofdpijnen, p. 7, MCD 2003.

uitvoering permanent sprake is van het ontvangen van signalen, het interpreteren van trends en het omzetten van kennis in concrete actie. Er zijn echter wel een aantal belangrijke kanttekeningen te plaatsen. In een artikel over kennisintensieve beleidsorganisaties onderscheidt Paardekooper drie factoren die de worsteling verklaren tussen kennis en beleidsinhoud.¹⁴ In zijn artikel geeft hij op basis van zijn analyse van kennisintensieve beleidsorganisaties ook enkele suggesties voor de inrichting van de organisatie.

Ten eerste: **kennis en waarden**. “Over een visie, een koers is met argumenten en met kennis te delibereren, maar uiteindelijk wordt de keuze bepaald door standpunten die niet exclusief empirisch zijn te funderen. Ervaring en intuïtie, ambitie en wil, maar ook opportuniteit en constraints’ zijn factoren die veelal bepalen hoe een keus valt.” Bepaalde inzichten in de context kunnen hiermee op de achtergrond verdwijnen en een beleidsorganisatie vangen in een bepaald beeld dat geen ruimte heeft gelaten voor het “in kaart brengen van risico’s, gevaren, ongewenste neveneffecten, onverwacht gedrag van doelgroepen enzovoorts” die op een later tijdstip zich voordoen.

Ten tweede: **kennis en gesloten systeem**. “Kennisintensieve beleidsontwikkeling is geen garantie voor identificatie en erkenning van problemen die in de samenleving spelen. Deze ‘tekortkoming’ lijkt te worden veroorzaakt door het kennisideaal om alles met elkaar in een logisch en geordend verband te brengen en te laten uitmonden in een samenhangend, consistent en integraal beleidsprogramma. Aldus wordt onbedoeld gekozen voor een strategie van vereenvoudiging en reductie waarin slechts in beperkte mate plaats is voor verscheidenheid en variëteit.” Binnen theorieën over organiserend vermogen, zie hieronder, wordt dat gevaar ook onderkend en wordt vooral de nadruk gelegd op het ontwikkelen van visie en strategie in een veel breder verband. Hoewel de kansen op geslotenheid kleiner zijn binnen een groep met verschillende actoren, is waakzaamheid voor het optreden van groepsdenken gepast.¹⁵

Ten derde: **kennis en praktijk**. Paardekooper geeft in zijn artikel aan dat beleidsorganisaties niet langer meer het knooppunt van informatie zijn, maar dat zij meer afhankelijk zijn geworden van uitvoerende diensten. Dit brengt niet alleen de vraag met zich mee van coördinatie, er blijkt ook uit dat beleidsorganisaties zich onvoldoende bewust zijn van het op peil houden van hun eigen kennis. De afstand van de beleidsorganisaties tot de praktijk is in het algemeen groter en de beleving van de praktijk komt voornamelijk tot hen “in gecondenseerde, evaluatieve betekenis (x% is tevreden, y% wil ander beleid).”

Het zal niet vreemd zijn dat Paardekooper voor een kennisintensief bestuur adviseert een expliciete kennisstrategie te ontwikkelen, waarvan kennismanagement een belangrijke hoeksteen is. Hij waarschuwt daarbij voor de effecten van projecten in een dergelijke omgeving. De inpassing van de projectorganisatie binnen de grotere structuur kan leiden tot weinig betrokkenheid van andere onderdelen van de organisatie of zo los staan van de staande structuur dat resultaten van de projecten niet meegenomen worden in de besluitvorming in de lijn.

Inhoud: “De inhoud van SGO richt zich op het creëren van ruimtelijke constellaties waarbinnen verschillende functies (wonen, werken, etc.) zich goed kunnen ontwikkelen. Dit moet een samenhangend en geïntegreerd geheel vormen. De eerder beschreven context is zeer bepalend voor de inhoud van SGO, omdat de maatschappelijke ontwikkelingen zowel ruimtelijk als anderszins effect hebben op de inhoud van de concrete projecten van SGO. Naast het ruimtelijke aspect moet er tegelijk aandacht zijn voor sociale, economische, ecologische en sociaal-culturele aspecten. Het geheel moet zodanig gecombineerd worden dat het resultaat voldoende ruimtelijke en functionele kwaliteit heeft.”

De sterke relatie die de inhoudelijke invulling van stedelijke gebiedsontwikkeling heeft met de onder context genoemde maatschappelijke ontwikkelingen vraagt bij de ruimtelijke concretisering om de

¹⁴ C. Paardekooper, Kennisintensieve beleidsorganisaties, in Bestuurskunde, jaargang 12 (2003), nummer 4

¹⁵ I.L. Janis, Victims of Groupthink, 1972. Janis deed onderzoek naar voorbeelden van groepsdenken in buitenlands beleid, maar het verschijnsel beperkt zich natuurlijk niet tot dergelijke situaties.

nodige vertaalslagen. Dit om verschillende functies, zoals wonen en werken, een kans te geven zich te ontwikkelen. De breedte van de maatschappelijke ontwikkelingen die meegenomen moet worden vraagt veel. De opmerkingen die onder de context van SGO zijn gemaakt over kennisintensieve beleidsorganisaties zijn ook hier van toepassing en zorgen ervoor dat binnen grotere ambtelijke organisaties (met alle kansen op verkokering) kennis op meerdere plekken verzameld moet worden en in het algemeen ook buiten de ambtelijke organisaties. De analyse van maatschappelijke ontwikkelingen is geen exacte wetenschap en vindt plaats binnen meerdere ambtelijke en niet-ambtelijke organisaties (zie actoren). De analyse en de vertaling in inhoudelijke ambities voor de langere termijn is daarbij ook onderhevig aan een belangenafweging. Een overheid heeft vanuit haar maatschappelijke taak bij de definitie van de inhoud niet alleen meerdere belangen af te wegen, maar ook meerdere waarden. Het Ruimtelijk Planbureau noemt er vier: sociale rechtvaardigheid, welvaartsontwikkeling, duurzaamheid en de belevingswaarde van de ruimte.¹⁶ Ook deze abstracties zullen via een onderhandelingsproces een vertaalslag moeten vinden in de definitie van de inhoudelijke ambitie, die op haar beurt weer ruimte moet bieden voor een vertaalslag naar de uitvoering van deze ambitie.

Actoren: *“SGO is uiteraard niet een uitsluitend inhoudelijke compilatie van verschillende elementen. Het is tegelijk het speelveld van een veelheid aan actoren die met hun verschillende belangen en rollen invloed uitoefenen op het proces van SGO en daarmee ook verantwoordelijk zijn voor de inhoudelijke invulling van SGO. Cruciaal is dat deze partijen zodanig in het proces worden betrokken dat dit tot het gewenste resultaat van SGO leidt.”*

Door de veranderende rol van de overheid in de SGO is de overheid in alle fasen in toenemende mate afhankelijk van andere partijen, zowel inhoudelijk als bij de uitvoering. In de bestuurskundige theorie, vooral in de systeembenadering, werd het idee van het politiek bestuurlijk apparaat als ‘black box’ als onderdeel van een analyse van overheidsoptreden nog naar voren gebracht. In de SGO kan vanwege de betrokkenheid van zoveel partijen, die op zoveel verschillende niveau’s insteken, de overheid niet langer worden gezien als “black box”. Het projectmatige karakter van SGO en de betrokkenheid van vele partijen brengt eerder de vraag met zich mee hoe de overheid als partner in de SGO haar eigen rol kan vervullen en hoe op een hoger schaalniveau sturing gegeven kan worden. Vanuit een overheidsgestuurde uitvoering van politiek-bestuurlijk vastgestelde doelstellingen vindt namelijk een verschuiving plaats naar het “verleiden” van maatschappelijke groeperingen om politiek-bestuurlijke doelstellingen “mee te nemen” in hun activiteiten. Dit vraagt om een andere inzet van het beleidsinstrumentarium dat de overheid ter beschikking staat.

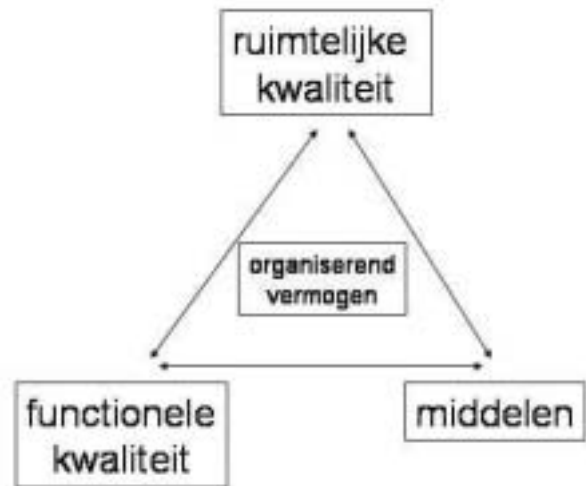
Middelen: *“Zonder het op de juiste wijze aanwenden van middelen (geld, grond, instrumenten) leidt SGO niet tot het gewenste resultaat. Niet alleen zijn financiële middelen nodig, moet tijdig grond beschikbaar komen en via grondbeleid-instrumenten tot daadwerkelijke herontwikkeling worden gebracht, het gaat ook om de nodige kennis en kunde om SGO tot een goed einde te brengen, met oog voor de ruimtelijke en maatschappelijke effecten van de ingrepen.”*

Vanuit de positie die de overheid inneemt in SGO is het aantal financiële instrumenten dat zij ter beschikking heeft afgenomen. Met bijvoorbeeld de bruteringsoperatie voor de woningbouwcorporaties is de subsidiestroom van overheidswege beperkter geworden en in het grondbeleid zijn ook verschuivingen in rolpatronen waarneembaar. Zo wordt de overheid gedwongen in een onderhandelingspositie en is het niet meer vanzelfsprekend dat de overheid altijd de grondexploitatie doet binnen de gebiedsontwikkeling. Rondom de positie van grond in SGO speelt de overheid met wetgeving een belangrijke rol, omdat bijvoorbeeld functieverandering politiek-bestuurlijk vastgelegd dient te worden. De waarde van middelen als beleidsinstrumentarium wordt mede bepaald door de mate van flexibiliteit waarmee het ingezet kan worden. Dit laatste is vanuit de vele variabelen, de betrokken actoren en de interactieve invulling van het proces geen verrassing.

¹⁶ Ruimtelijk Planbureau, Ruimtelijke ordening als het afwegen van belangen, notitie op verzoek van de minster van Vrom, 15 september 2003, p.8.

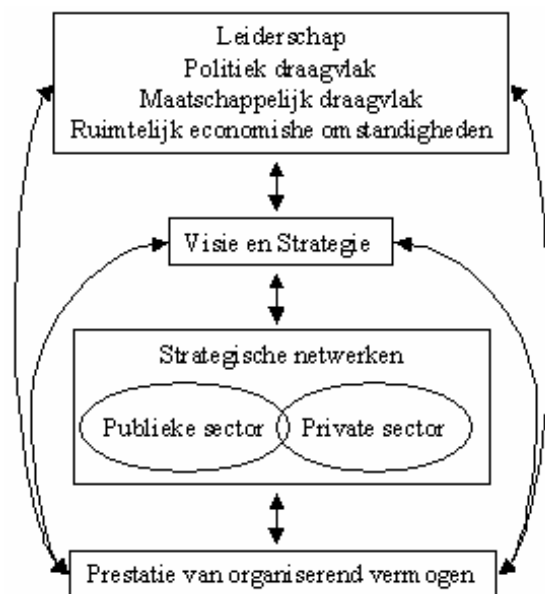
Proces: “Dit alles komt samen in het proces van SGO, dat verschillende fasen doorloopt: van initiatief via voorbereiding naar realisatie, gevolgd door een fase van beheer, en weer (soms pas vele decennia later, soms al veel eerder) gevolgd door herontwikkeling, waarna de procesfasen zich herhalen. In die verschillende fasen is het van groot belang om te komen tot een optimalisatie van ruimtelijke kwaliteit, functionele kwaliteit en beschikbare middelen, in onderlinge samenhang. Intussen zal de samenwerking tussen betrokken partijen (publiek en privaat) effectief vorm gegeven moeten worden en zal er tegelijk gewerkt moeten worden aan het bereiken van draagvlak voor het project. Voor dit alles is de aanwezigheid van organiserend vermogen een basisvereiste.”

De procesbenadering in SGO vraagt om een benadering, die over een langere periode verschillende fasen doorloopt om een zo optimaal mogelijke invulling te geven aan een ruimtelijke opgave op gebiedsniveau. In die verschillende fasen veranderen inhoudelijke vraagstukken van karakter, partijen wisselen en dat binnen een dynamische context. Van de in te zetten beleidsinstrumenten tijdens het proces vraagt dat het nodige. Door de fasen heen proberen de betrokken actoren in een continue onderhandelingsituatie te komen tot een optimalisatie van de drie invalshoeken.¹⁷ Aan de inzet van het beschikbare beleidsinstrumentarium zitten voorwaarden, niet alleen de inzet van beleidsinstrument van een bepaalde categorie, maar ook de mate waarin rekening wordt gehouden met de relatie tussen de verschillende instrumenten die vaak door verschillende overheidsonderdelen worden ingezet. Interne verkokering binnen de overheid wordt binnen het proces van SGO als een groot hindernis ervaren.



Figuur: Optimalisatie van drie invalshoeken

In het proces wordt de optimalisatie van de drie invalshoeken mogelijk gemaakt door het organiserend vermogen dat tijdens het proces ontwikkeld wordt.¹⁸ De vraag doet zich voor of er binnen het concept van organiserend vermogen nog voorwaarden te definiëren zijn voor het in te zetten beleidsinstrumentarium? Binnen de figuur worden de relaties aangegeven tussen de verschillende elementen die in zijn geheel het organiserend vermogen uitmaken. Het goed invullen van de onderdelen kan elkaar versterken, maar de aanwezigheid en invulling op zich van ieder onderdeel definieert niet een succesvol organiserend vermogen. Het is echter ook niet zozeer dat met de pijlen tussen “strategische netwerken” en “prestatie van organiserend vermogen” het beleidsinstrumentarium en activiteiten van niet overheidspartijen worden aangegeven die de geformuleerde visie met abstracte kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen omzetten in een concrete ruimtelijke invulling. Vanuit de aanleiding en de doelstelling van dit onderzoek zou dat een zeer aantrekkelijke gedachte zijn, omdat het een verdere



¹⁷ Figuur “Optimalisatie van drie invalshoeken” afkomstig uit: dr. Jan van ’t Verlaat, Stedelijke Gebiedsontwikkeling in Hoofddlijnen, p. 41, MCD 2003

¹⁸ Figuur “Organiserend vermogen” afkomstig uit: Leo v. d. Berg e.a., Metropolitan Organizing Capacity, 1997.

uitwerking betreft van een reeds onderzochte theorie. Vanuit de inzet van het beleidsinstrumentarium dat de overheid ter beschikking staat, lijkt de plaats die de “publieke sector” gegeven is een zeer bescheiden plaats. Met het beschikbare instrumentarium is de overheid namelijk ook in staat in min of meerdere mate invloed uit te oefenen op alle andere onderdelen van het organiserend vermogen en zo bij te dragen aan een werking die beter aansluit bij de doelstellingen die nagestreefd worden.

De figuur van het organiserend vermogen is ook geen statisch geheel wordt aangegeven. Het organiserend vermogen maakt namelijk onderdeel uit van een dynamisch proces van continue optimalisatie van de drie invalshoeken, waarbij draagvlak op meerdere niveau's van belang is. Stelt dat nog specifieke voorwaarden aan de ruimte die een gedefinieerde visie en strategie als onderdeel van het organiserend vermogen laat voor de uitvoering van gebiedsontwikkeling. Is dat een visie die door middel van het aangeven van brede kaders flexibiliteit en vrijheid van inzetten van beleidsinstrumenten garandeert, zowel in tijd als plaats?

Procesmanagement: *“Alle hiervoor opgesomde elementen vormen de ingrediënten van SGO, die via een adequaat procesmanagement tot het gewenste resultaat moeten leiden. Daartoe met het geheel in een aanpakstructuur geplaatst worden, waarbij de procesarchitectuur, de managementbenadering en een samenwerkingsoriëntatie belangrijke bouwstenen vormen.”*

Procesmanagement is de lijm die alle onderdelen van SGO aan elkaar bindt en daarmee ook de vele onderdelen van het in te zetten beleidsinstrumentarium in tijd en plaats in samenhang brengt. Daarmee is het een instrument op zich. Voor het procesmanagement en de inzet van het gemeentelijke beleidsinstrumentarium is een gedeelte van het instrumentarium gebonden aan plaats in het proces en de tijd die deze in beslag nemen en een gedeelte van het instrumentarium is zowel qua plaats en tijd flexibeler inzetbaar. Daarnaast kan een gedeelte van het instrumentarium gezien worden als procesondersteunend en een gedeelte gericht op de inhoudelijke invulling van de SGO.

Belangrijk voor procesmanagement is het besef dat het ruimtelijke probleem dat men wil aanpakken kenmerken heeft die een projectmatige aanpak overstijgen. De analyse van de context en de daaruit volgende inhoudelijke definitie zijn daarbij bepalend, maar deze is daarbij wel afhankelijk van de kwaliteit van de betrokken actoren om het verschil in de behoefte van een procesmatige boven een projectmatige aanpak te herkennen.

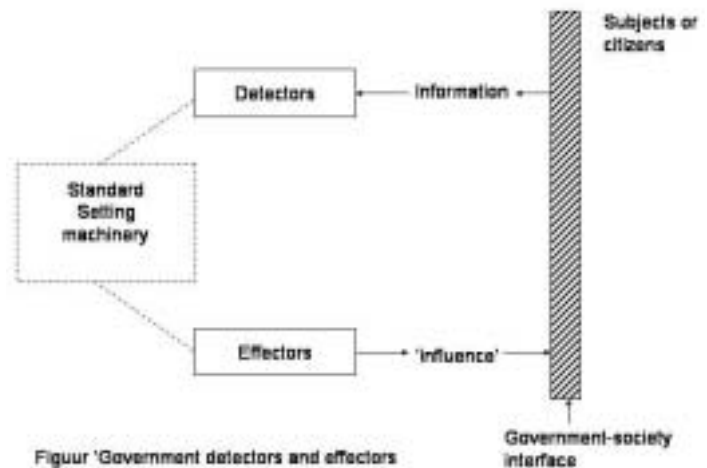
De gereedschapskist van de overheid: 'Tools of Government'

Anderson gaat in zijn boek “Public Policy Making” uitgebreid in op de verschillende vormen die beleid kan aannemen. Met beleid tracht de overheid invloed uit te oefenen op haar eigen handelen en haar directe omgeving. Anderson onderscheidt 5 soorten beleid en 11 technieken om controle of invloed uit te oefenen.¹⁹ Ten eerste, ‘substantive’ of ‘procedural’, het verschil tussen ‘wat gaat de overheid doen’ en ‘wie gaat wat doen of hoe gaat het gedaan worden’. Ten tweede, beleid kan ‘distributive’, ‘regulatory’, ‘self-regulatory’ of ‘redistributive’ zijn. Dit is een typologie die onderscheid maakt op basis van het uiteindelijk gevolg voor de samenleving en de onderlinge relaties tussen de betrokkenen bij beleidsvorming. Ten derde, beleid kan ‘material’ of ‘symbolic’ zijn met betrekking tot de allocatie van de positieve of negatieve gevolgen. Ten vierde, beleid kan betrekking hebben op collectieve of private goederen. Het onderscheid wordt mede gemaakt op de mate waarin de goederen en/of diensten deelbaar zijn en op basis daarvan zullen door burgers als collectief of als individu een bijdrage geleverd moeten worden. Het vijfde en laatste onderscheid is gebaseerd op het verschil tussen ‘liberals’ en ‘conservatives’, oftewel hoe men de inzet van de staat definieert, een onderscheid dat in zijn bewoordingen erg terug te voeren is op de Amerikaanse oorsprong van het boek. Anderson gaat ver in zijn analyse en probeert in detail een beeld te geven van de verschillende manieren waarop de overheid haar beleid kan uitoefenen en controleren. Zo onderscheidt hij 11 ‘techniques of control’, die in grote mate onder de noemer van beleidsinstrumentarium vallen: ‘noncoercive forms of action’, ‘inspection’, ‘licensing’, ‘loans, subsidies and benefits’, ‘contracts’,

¹⁹ J.E. Anderson, Public Policy-Making, 3rd ed., 1984, pp. 112-126.

‘general expenditures’, ‘market and proprietary operations’, ‘taxation’, ‘directive power’, ‘informal procedures’ en, ‘sanctions’. Hoewel zijn uitgebreide analyse van soorten beleid en ‘techniques of control’ ook relevantie heeft voor een onderzoek naar de manier waarop de gemeente Rotterdam de Woonvisie uitvoert, levert het geen hanteerbaar analysemodel op. De verschillende vormen van beleid en de manier waarop deze worden geëffectueerd worden niet in relatie met elkaar en met de te beïnvloeden omgeving gebracht. Elementen van de analyse van Anderson zullen echter wel terug te vinden zijn in dit en volgende hoofdstukken.

“The Tools of Government” van Christopher Hood²⁰ biedt wat dat betreft wel een hanteerbaar model, geschikt voor een analyse van de inzet van beleidsinstrumenten om een specifiek doelstelling te bereiken. In zijn boek richt Hood zich vooral op de manier waarop de overheid signalen uit de samenleving opvangt, ‘detectors’, en de manier waarop de overheid invloed probeert uit te oefenen op de samenleving, ‘effectors’.²¹ Kortom met wat voor gereedschapskist gaat de overheid aan de slag om iets te doen voor haar burgers. Tussen het binnenkrijgen van informatie en het uitoefenen van invloed plaatst Hood een



Figuur 'Government detectors and effectors'

‘standard setting machinery’, waarmee hij de interne processen van de overheid aangeeft om te komen tot een vertaalslag, een normering, nieuwe kaders. De overheid wil namelijk heel veel op heel veel terreinen, of dat nu defensie, gezondheidszorg of ruimtelijke ordening is. Echter, het aantal instrumenten waarmee invloed uitgeoefend kan worden, is veel beperkter hoewel ze voor veel verschillende doelen ingezet kunnen worden. De ‘standard setting machinery’ wordt door Hood in zijn boek als een gegeven beschouwd, zoals ook in dit onderzoek de totstandkoming van de Woonvisie als een gegeven wordt beschouwd, en wordt als dusdanig niet verder uitgewerkt. Wel besteedt Hood aandacht aan de relatieve openheid van de ‘government-society interface’. In de uitwerking van de acht basisgereedschappen van de overheid wordt verder ingegaan op de betekenis van ‘detectors’, ‘effectors’. Dit maakt gelijk duidelijk dat de ‘government-society interface’ niet een gesloten muur is, maar een vrij open veld waarin overheid en maatschappij contact met elkaar hebben en elkaar wederzijds beïnvloeden bij de invulling van ‘detectors’ en ‘effectors’.

De overheid heeft vier categorieën beleidsinstrumentarium tot haar beschikking: ‘nodality’ (knooppunt), ‘treasure’ (financiën), ‘authority’ (autoriteit) en ‘organisation’ (organisatie). Voor iedere categorie van ‘effectors’ zijn een aantal karakteristieken aanwezig, namelijk een daaraan gekoppelde activiteit, een begrenzing aan de inzet van het instrument en de vorm van de inzet van het beleidsinstrumentarium. Daarnaast kunnen ze in algemene of specifieke zin worden ingezet.

Nodality (knooppunt)

Eén van de eigenschappen van de overheid is in het midden staan van sociale netwerken. Deze centrale positie verschaft haar niet alleen toegang tot informatie maar ook een breder zicht op ontwikkelingen en daarmee een reden om naar geluisterd te worden. Deze positie is qua effectiviteit wel gebonden aan geloofwaardigheid. Informatie (en disinformatie) is daarmee voor de overheid een belangrijk instrument. Het gaat hierbij om informatie die de overheid direct uitzend en niet om informatie die bijvoorbeeld via wetgeving bij producenten verplicht wordt gesteld als het gaat om

²⁰ C.C. Hood, The Tools of Government, 1983.

²¹ Figuur “Government detectors and effectors” afkomstig uit: C.C. Hood, The Tools of Government, 1983, p. 3.

voedselveiligheid. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen informatie die op het algemene publiek gericht is, op groepen of zelfs individuen.²²

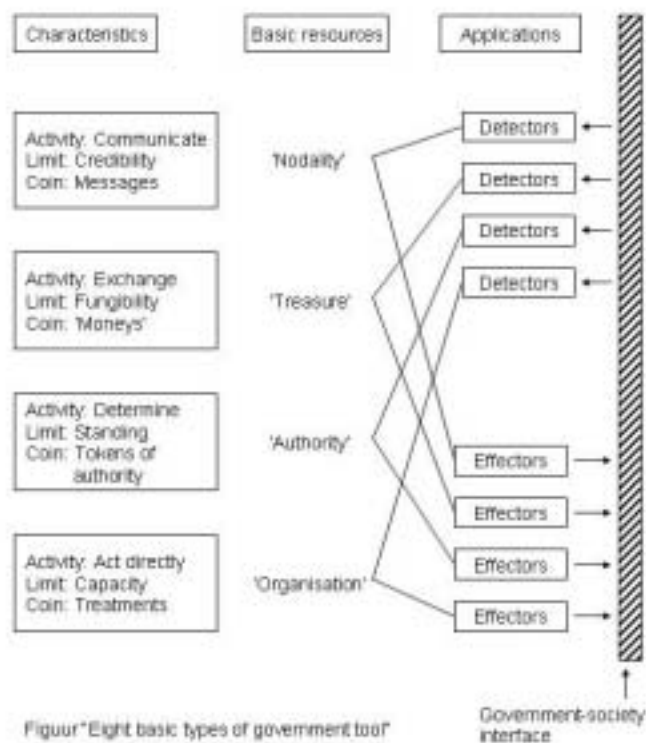
Informatie kan maatwerk zijn, waarbij de overheid als knooppunt, als informatiemakelaar, de haar beschikbare informatie (in bijvoorbeeld databanken) deelt met anderen. Verzoeken om informatie kunnen zelfs beantwoord worden in de vorm van individuele begeleiding en advies. Informatie vanuit de overheid komt niet alleen op basis van een verzoek los, maar ook vanuit de overheid zelf die vanuit haar eigen taak burgers direct aanschrijft. Hoewel deze laatste vorm de meest zekere vorm is om een boodschap of mededeling bij burgers te krijgen, is het ook de meest dure en arbeidsintensieve.

Een overheid maakt dan ook vaak gebruik van standaardberichten die op groepen zijn gericht of die via bijvoorbeeld belangenorganisaties naar burgers worden gezonden. In

nog algemenere zin kan het informatie betreffen die “uitgezonden” wordt en “uitgezonden” moet hierbij niet alleen aan radio en televisie gedacht worden. Deze algemene informatie kan een boodschap hebben die slechts voor een beperkte groep relevant is, door de manier waarop de boodschap is opgesteld of de training die men nodig heeft om de boodschap te begrijpen (het lichtsignaal van een vuurtoren). Informatie kan ook minder op een groep gericht zijn, maar wel “voorverpakt” en het hangt van de interesse van de te informeren personen af of de methode van presenteren ook effectief is. Propaganda is de meest algemene vorm van informatie en gericht op het structureren of verleiden van de perceptie van de burger. Vormen van propaganda kunnen heel duidelijk en direct zijn tot subtiel en indirect.

De inzet van dit beleidsinstrument of een mix daarvan verschilt per geval en de omstandigheden. Niet ieder overheidsonderdeel zal gebruik maken van alle mogelijkheden en de manier waarop de verschillende beschreven vormen worden gebruikt hangt van het doel af. Gelijktijdig of achter elkaar of in samenhang met andere instrumenten en zelfs in combinaties van “effectors” en “detectors”. Wijzigingen in omstandigheden kunnen leiden tot het toepassen van andere ‘informatie-instrumenten’, maar ook het gebruik van informatie of de rol van knooppunt ter vervanging van andere hoofdcategorieën instrumenten.

De inzet van het type instrument wordt ten eerste bepaald door de grootte van de groep die geïnformeerd moet worden. Ten tweede, door de mate van aandacht onder de te informeren groep, waarbij aandacht een functie is van belangstelling en specialisme. En hierin zit weer een relatie met een derde element, namelijk hoe het in te zetten instrument geschikt is voor een mix van technische of inhoudelijke gegevens en de mate van verleiding die nodig is om het doel te bereiken. Als laatste moet opgemerkt worden dat de inzet van een specifiek instrument ook afhangt van de mate waarin de bevolking boodschappen accepteert van de overheid, de geloofwaardigheid. Dit kan zo ver gaan dat



²² Figuur “8 basic types of government tool” afkomstig uit: C.C. Hood, The Tools of Government, 1983, p. 5.

als er meer moeite is om de boodschap over te brengen, er een keuze wordt gemaakt voor andere dan informatie-instrumenten’.

Treasure (financiën)

De overheid heeft vele middelen tot haar beschikking die een waarde hebben en die ook uitgewisseld kunnen worden. Informatie en vergunningen bijvoorbeeld. Maar onder ‘treasure’ wordt hier verstaan financiële middelen of zoals Hood het uitdrukt “money-like substances”. Een kenmerk hiervan moet echter zijn dat het vrij uitwisselbaar is.

Deze financiële middelen kunnen ingezet worden voor het betalen van een specifieke dienst of geleverd product, een bedrag aan iemand te geven wiens steun men wil hebben of omdat iemand of een organisatie voldoet aan een specifieke set criteria, waardoor men in aanmerking komt voor een subsidie of een lening. Hood noemt dit ‘customized payments’.

Een contract wordt door Hood gebruikt om alle “betalingen” aan te geven aan een specifiek iemand waar iets voor terug wordt verwacht. Dit geldt eigenlijk ook voor subsidies en leningen, omdat verwacht wordt dat aan criteria voldaan wordt. Een contract kan inhoudelijke en procedurele aspecten hebben. Ook hier is het instrument zeer toegespitst op een specifieke partij. Een overheid overhandigt ook veel middelen, niet specifiek gericht op een individu, zoals pensioenen, en uitkeringen.

Net als bij het inzetten van informatie, gebruikt de overheid ook andere organisaties als “tussenspersoon”, bijvoorbeeld voor het ophalen van bepaalde belastingen (BTW) of het betalen van vergoedingen (slecht weer schade aan boeren via een boerencorporatie).

Middelen kunnen ook uitgegeven worden, zonder dat de overheid van tevoren de persoon op het oog hebben die het geld kan ontvangen. Hood noemt dit ‘open payments’ en voorbeelden zijn vergoedingen of subsidies voor bijvoorbeeld visvangst.

Het gebruik van financiële middelen is een breed ingezet instrument en toch zijn er in de bredere context van de overheid verschillen aan te wijzen. Veelal wordt er een scheiding tussen diegene die de regels stellen, de regels controleren en de regels uitvoeren en het zijn vooral die laatste die vaak via speciale units grote sommen geld uitgeven (voor uitkeringen, pensioenen, ontwikkelingsgelden). In veel gevallen is standaardisatie nodig van de instrumenten om bij grotere hoeveelheden ontvangers de kosten van handling laag te houden.

Ook voor dit instrument geldt dat andere categorieën instrumenten ter vervanging kunnen dienen. Het meest duidelijke geldt dat wel voor organisatie. In plaats van betalen voor diensten of producten, kan de overheid het zelf regelen binnen de organisatie.

Het financiële instrument, “cheque-book government”, binnen de bredere sociale context heeft zijn voordelen en nadelen. Het zet mensen aan tot daden in lijn met nagestreefde doelen, maar voor een overheid is het ook noodzakelijk een aantal zaken “binnenshuis” te organiseren om als overheid aangemerkt te kunnen worden. Daarnaast is het financiële instrument op een gegeven moment eindig als gedragsaanpassend instrument. Niet alleen raakt de schatkist leeg, maar bij een weinig accuraat verdelingsmechanisme is er ook sprake van verlies van draagvlak, iets wat weer zijn weerslag heeft op het vullen van de schatkist en de loyaliteit bij het nakomen van de voorwaarden die gesteld zijn voor de ontvangst van de financiële middelen.

Authority (autoriteit)

De overheid beschikt over de juridisch vastgestelde autoriteit om op te dragen, te verbieden, aan te bevelen en toe te staan, door middel van erkende procedures, te identificeren symbolen en vele andere middelen die door de overheid worden ingezet om het officiële karakter van haar uitingen te benadrukken. Het gebruik van die autoriteit komt in vele vormen, orders, verboden, inbeslagname, vergunningen, quota’s, in het algemeen op papier vastgelegd met een formeel stempel. Het instrument kent een onderverdeling van instrumenten gericht op specifieke aangewezen individuen, plaatsen, organisaties of objecten en instrumenten die voor iedereen hetzelfde zijn en dus een algemene werking hebben. De mate waarin deze beperkingen opleggen, van toestaan en aanbevelen tot bevelen en verbieden brengt een verdere gradatie aan in de instrumenten.

Een zeer beperkte vorm van beperkingen opleggen gericht op een specifieke persoon of organisatie is een certificaat van goedkeuring, of dat nu gaat over de formele status van een eigen medewerker, een patent van ene bedrijf of het voldoen aan standaarden. Het vertrouwenwekkende karakter van goedkeuring van overheidswege wordt door veel mensen en zeker het bedrijfsleven gewaardeerd. Een grotere beperking wordt opgelegd met conditionele uitingen van autoriteit (doet u 'a', dan doet de overheid 'b') en vergunningen (als verzamelnaam van handelingen die legaal iets toestaan). Deze laatste kan zowel een kwalitatief als een kwantitatief karakter hebben, zoals productie quota. De grootste mate van beperking voor een specifiek aangewezen persoon of organisatie zit in een verbod of een bevel. Deze dienen echter wel wetgeving als basis te hebben.

Vanuit de categorie autoriteit is het minder gewoon om instrumenten te vinden die gericht zijn op groepen en een grote mate van beperking opleggen. De lichtere vormen van beperking doen zich wel voor, bijvoorbeeld bij het afgeven van licenties aan garages om APK keuringen te doen.

Instrumenten die algemeen toepasbaar zijn in deze categorie variëren van certificering en het definiëren van standaarden (hoewel dit het instrument een raakvlak geeft met het informatie instrument), tot algemene conditionele toepassingen voor wie het aangaat. De eerder genoemde bredere definitie van vergunningen levert in de algemeen toepasbare variant bijvoorbeeld verhandelbare quota op. Onder de noemer van "standard constraints" kunnen door de overheid ook algemeen geldende minimum en maximum prijzen worden opgelegd en algemene verplichting waar 'men' aan moet voldoen.

Wanneer de instrumenten in een bredere context worden geplaatst, is er geen duidelijk onderscheidend karakter van de andere categorieën instrumenten. Sommige overheidsinstellingen gebruiken een mix van autoriteitsinstrumenten, sommige slechts één of enkele. Sommige vormen van beleid kennen het gebruik van een beperkt aantal vormen van autoriteitsinstrumenten en bij bijvoorbeeld het ontwikkelen van een gebied en de bouw van woningen komt bijna het hele spectrum aan de orde. Kenmerken van de inzet van dit soort instrumenten wijken ook niet af, gelijktijdig, sequentieel, gekoppeld aan de andere instrumenten, niet alleen 'effectors' maar ook 'detectors'. En natuurlijk ter vervanging van andere instrumenten.

Ook bij het inzetten van dit instrument geldt, hoe kleiner de populatie waarop het instrument betrekking heeft en hoe gericht het maatwerk dus moet plaatsvinden, des te hoger zijn de bureaucratische kosten. Deze laatste afweging is een continu vraagstuk, omdat tegenover de effectiviteit van een specifiek gerichte actie bij toenemende aantallen een bijna onbeheersbaar probleem ontstaat. Een verschuiving naar algemene maatregelen is dan gewenst. Een andere verschuiving die plaats kan vinden in de inzet van instrumenten heeft te maken met de mate van acceptatie van en vertrouwen in de overheid. Hoe lager deze is, des te meer zal gegrepen moeten worden naar instrumenten met een hogere beperkende werking. Hoewel op een gegeven moment een situatie zich een situatie zich kan voordoen dat de legitieme autoriteit niet meer geaccepteerd wordt en de volgende stap na zware instrumenten als bevel en verbod onderhandelen wordt.

Organisation (organisatie)

De laatste categorie instrumenten is organisatie, essentieel, want uiteindelijk kunnen veel van de hiervoor beschreven instrumenten niet zonder de directe actie van de overheid zelf. Organisatie is een label voor "a stock of land, buildings and equipment, and a collection of individuals with whatever skills they may have, in government's direct possession. 'Organisation' betokens capacity and capability..."²³ Organisatie stelt de overheid in staat direct te handelen richting burgers, eigendom of omgeving en de manier van handelen varieert enorm, maar is ook hier in een onderverdeling te brengen van gericht op het individu (of een organisatie), de groep of het geheel.

²³ C.C. Hood, *The Tools of Government*, 1983, p. 72.

Op het individu gericht onderscheid Hood een aantal toepassingen: merken, opslaan en in bewaring nemen, verplaatsen of verdelen, bewerken. Merken is een zeer lichte toepassing van organisatie en heeft betrekking op het aanbrengen van een teken, in welke vorm dan ook, dat het object van aandacht een bepaalde behandeling heeft gehad. Opslaan en in bewaring nemen kan zowel van toepassing zijn op eigendom als personen, als onderdeel van overheidsbeleid of als resultante van het niet voldoen aan overheidsbeleid. Verplaatsen of verdelen gaat daadwerkelijk over de fysieke handeling en niet bijvoorbeeld over de verdeling van uitkeringen. Het 'bewerken' varieert van het vernietigen van wespennesten, het vaccineren van vee tot de behandeling van gevangenen.

De inzet van het instrument organisatie op groepen gaat gepaard met voorbeelden als "group punishment" en "crowd control" waarbij de groep als geheel wordt genomen en de individu daar de gevolgen van ondervindt. Het onderscheid met de inzet van organisatie in algemene zin is slechts beperkt. Ook hier is het gericht op het wijzigen van gedrag, maar soms gebeurt dat op een manier dat niemand er aan kan ontkomen (bijvoorbeeld behandeling van drinkwater met fluoride) en soms op een indirecte manier door de omgeving van de burgers aan te pakken en daarmee een gedragsverandering op gang te brengen. Het aanleggen van parken en grootschalige bouwprojecten vallen daar ook onder.

Het belang van organisatie als instrument neemt toe als andere categorieën instrumenten door bijvoorbeeld een gebrek aan vertrouwen in de overheid aan waarde inboeten. Dan zal de overheid terug moeten vallen op deze veel duurdere vorm van beïnvloeding, zeker wanneer het gaat om grote aantallen.

Detection

Na de behandeling van de vier categorieën instrumenten die in de beschrijving vooral gericht is op 'effectors' komt nu de behandeling van 'detectors'. Elk van deze categorieën instrumenten heeft namelijk ook die eigenschap en met die verschillende instrumenten zorgt de overheid er voor dat signalen uit de samenleving, relevant voor overheidsoptreden, worden opgepikt. Voor het oppikken van de juiste informatie over een uitgebreid aantal objecten en onderwerpen heeft de overheid de beschikking over instrumenten als onderzoek, inspecties en monitoring. In tegenstelling tot de bij de behandeling van de 'effectors' gebruikte schaal van gericht op het individu tot algemene toepassing, wordt voor de 'detectors' een schaal van passief naar actief gebruikt.

De 'detectors' voor het instrument 'nodality' (knooppunt) worden door Hood 'nodal receivers' genoemd. Het zijn van een knooppunt, zichtbaar en tussen netwerken, waarbij informatie een centrale rol speelt, zorgt ervoor dat mensen alleen om die reden al informatie verstrekken. Dit is de meest passieve vorm en wordt door Hood 'unsolicited tenders' genoemd. De kosten die voor de overheid verbonden zit aan deze vorm van informatie is vooral het screenen op bruikbaarheid. Een andere manier van vrije informatie vergaren, gekoppeld aan een bepaalde organisatie, of dat nu een antwoordapparaat, een gratis antwoordkaart of een consumentenadviescentrum is. Burgers ondernemen daarmee actie om informatie te verschaffen. Overheden besteden ook veel tijd aan het doorzoeken van de media op bruikbare informatie, maar de meest actieve vorm van informatieverzameling is wel het directe verzoek om informatie, overigens zonder daar tegenover een beloning of verplichting te stellen.

Met het financiële instrument kan informatie gekocht worden, of dat nu met geld of een ander uiting van waarde gaat. Hood noemt de 'detectors' 'rewards', beloningen. Binnen deze setting past ook het op eigen initiatief benaderd worden door burgers, met dit verschil dat zij een betaling verlangen voor de informatie die zij de overheid ter beschikking willen stellen. Vanuit de overheid kan ook minder passief gezocht worden, door een openbare oproep om informatie te doen waar een beloning tegenover staat. Soms is informatie een bijproduct van een regeling waar betaling aan verbonden is. Een patentaanvraag of een verzoek om subsidie gaat gepaard met het ontvangen van grote hoeveelheden informatie. Soms is de betaling in de vorm van informatie uitwisseling en daarmee ligt het dichtbij de instrumenten van 'nodality'. De meest actieve vorm van informatieverzameling is het "kopen" van informatie, bijvoorbeeld door onderzoeksopdrachten uit te zetten bij gespecialiseerde consultants.

Vanuit het instrument autoriteit wordt een informatie verzameld door middel van een officieel verzoek, 'requisitions', die gepaard kunnen gaan met sancties bij het niet aanleveren van gegevens. Een passieve vorm is de verplichting om iets te bezitten dat getoond kan worden, bijvoorbeeld een identiteitskaart of een keuringssticker in de auto. Wanneer het een verplichting aan de burger wordt om iets mede te delen, bijvoorbeeld door een sanctie op niet naleving te zetten, vraagt dan van de overheid ook een verplichting tot registratie. Het verplicht mede delen kan vooraf (bijvoorbeeld om een wijziging aan woning goed te laten keuren) of achteraf (bij een industrieel milieu incident). De publieke registratie kan als 'detector' dienen voor informatie die in later beleidsproces ingezet kan worden. De verplichting om iets mede te delen kan voor de burger ook op regelmatige basis terug komen, zoals het in te vullen belastingformulier. In dit soort gevallen dient het verplichte registratie systeem van de overheid echt als een 'detector' dat met de gewonnen informatie een sturende werking kan hebben op de uiteindelijk in te zetten 'effectors'. Een dwingendere vorm van informatie verzamelen gebeurt met ondervragingen en inspecties.

Bij het instrument organisatie noemt Hood ze 'ergonomic detectors' en deze bouwen op het bezit van meetapparatuur (bijvoorbeeld scanners en camera's) en getraind personeel. Het gaat hier om informatie verzamelen die of niet vrijwillig wordt verstrekt of buiten medeweten van het 'object' wordt verzameld. In dit laatste geval gaat het natuurlijk niet alleen om mensen, maar ook om bijvoorbeeld landmetingen.

Overheden gebruiken meerdere 'detectors' om te voorzien in hun informatiebehoefte, maar er zitten grote verschillen in de mate waarop verschillende onderdelen van de overheid deze toepassen en de toegang die zij daartoe hebben, soms ook afgeschermd door wetgeving over privacy. Net als bij de 'effectors' zijn er vele combinaties mogelijk als het gaat om de inzet van dit deel van de 'gereedschapskist'. Het niet opvolgen van een relatief passieve (voor de overheid) maar wel verplichte vorm van informatieverschaffing (bijvoorbeeld een milieujaarverslag van een bedrijf), kan gevolgd worden door de inzet van het veel zwaardere instrument van inspectie.

Een 'detector' staat niet altijd op zichzelf, maar is in veel gevallen ook verweven met de inzet van het 'effectors' instrument 'nodality' waar met het verspreiden van informatie in welke vorm dan ook, een beroep gedaan wordt op het ter beschikking stellen van informatie. Ook het voorbeeld van een subsidieverzoek geeft aan dat 'effectors' en 'detectors' niet elkaar vervangen of los staan van elkaar, maar elkaar voornamelijk aanvullen

Voor de inzet van 'detectors' zijn in een bredere context ook enkele opmerkingen te plaatsen. De omvang van de informatiewens en de betrokken populatie bepaalt de inzet van passieve of actieve 'detectors', mede door de daaraan verbonden kosten. Er bestaat dan ook een voorkeur voor de inzet van instrumenten die partijen buiten de overheid verplichten informatie vooral op papier aan te leveren binnen bepaalde kaders zodat het merendeel van de informatieverzameling binnen de overheid gedaan kan worden door lager opgeleid en daarmee goedkoper personeel.

De inzet van een 'detector' hangt niet alleen van de grootte van de te onderzoeken populatie, maar ook van de inhoudelijke kant van de taak. Hoe duidelijker het is wat de overheid nodig heeft, des te minder energie er gestoken hoeft te worden in controle. Bij complexere zaken waarbij moeilijker vast te stellen is of er afgeweken wordt van de standaard hoe actiever de 'detector' zal moeten zijn om aan de informatiebehoefte te voldoen. Ook de reden van informatie verzamelen is belangrijk, want dit geeft inzicht in de achtergrond en in hoeverre de belangen van de overheid ('detector') en de informatieverstrekker van elkaar verschillen. Hoe groter het belangenverschil, hoe minder de overheid kan vertrouwen op het vrijwillig leveren van (de juiste) informatie (belastingformulier).

Zoals ook eerder is aangegeven bij de 'effectors' wordt de effectiviteit van de 'detectors' mede bepaald door het vertrouwen in de overheid en de maatschappelijke consensus met de koers die gevaren wordt. Bij een geringer maatschappelijk vertrouwen zal op zijn minst de perceptie van een groter belangenverschil aanwezig zijn, waardoor de overheid gedwongen zal zijn meer actieve vormen van 'detectors' in te zetten om in haar informatiebehoefte te voldoen.

Symbiose: een samenhangend theoretisch analysemodel

Deze afsluitende paragraaf geeft een symbiose van de in voorgaande paragrafen weergegeven ideeën over en invulling van het begrip stedelijke gebiedsontwikkeling, de opgave die binnen stedelijke gebiedsontwikkeling ligt om ruimtelijke kwaliteit, functionele kwaliteit en middelen op elkaar af te stemmen, het belang van organiserend vermogen om die afstemming te krijgen en de verschillende onderdelen van organiserend vermogen, om uiteindelijk een beeld te geven van de gereedschapskist die de overheid gebruikt om haar doelstellingen te verwezenlijken. Toewerkend naar de symbiose, is het goed een deel van de paragraaf “Stedelijke gebiedsontwikkeling” uit dit hoofdstuk te herhalen:

“Stedelijke gebiedsontwikkeling is het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de ontwikkeling van stedelijke gebieden.²⁴ Nadrukkelijk wordt hier door Van 't Verlaat vermeld dat het gaat om een integrale benadering en niet uitsluitend om een ruimtelijke ontwikkeling van een territoriaal gebied binnen de stad, maar ook economisch en sociaal. Met deze definitie van stedelijke gebiedsontwikkeling wordt tevens een duidelijk accent gelegd op “actief ingrijpen” en “overheden”. Actief ingrijpen zal alleen daar effectief zijn, waar de betreffende overheid direct of indirect invloed op heeft. Om een beter begrip te krijgen, ten eerste, van de behoefte aan actief ingrijpen in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling en, ten tweede, van voorwaarden waaraan dat ingrijpen moet voldoen om zo effectief mogelijk te zijn, worden in dit deel een aantal basisideeën over gebiedsontwikkeling verder uiteengezet.”

Een verbijzondering van de quote brengt de symbiose in een hanteerbaar theoretisch analysemodel dichterbij. De focus van het onderzoek is het gebruik van het beleidsinstrumentarium om de abstracte doelstellingen van de Woonvisie om te zetten in daadwerkelijke gebiedsontwikkeling. Voor het model is het dus in theorie niet van belang hoe binnen de beleidsontwikkeling de totstandkoming van en de besluitvorming over de Woonvisie heeft plaatsgevonden en of de theoretische onderbouwing van bijvoorbeeld woonmilieu's, leefstijlen en de kwantitatieve doelstelling correct is.

De Woonvisie wordt namelijk als een gegeven beschouwd en als dusdanig ondergebracht in het theoretische kader van het onderzoek. De Woonvisie wil iets bereiken op strategisch niveau, maar daarmee zal het ook invloed moeten hebben op de functie wonen in gebiedsontwikkeling (meer over de Woonvisie en haar doelstellingen in Hoofdstuk 3). De focus op de functie wonen levert daarmee een verder inzoomen op het actief ingrijpen van de overheid. “Actief ingrijpen” sluit aan bij de “doen” mentaliteit van de Rotterdamse Woonvisie en de overheid kan dat “actief ingrijpen” alleen effectief doen als zij daar direct of indirect invloed op heeft. De overheid draagt direct bij of beïnvloedt organisaties die voor haar de doelstellingen verwezenlijkt en dat doet zij door het inzetten van een beleidsinstrumentarium, of zoals Hood het noemt, door het inzetten van de gereedschapskist van de overheid. Kortom, het eerste onderdeel van het analysemodel is hoe de overheid vanuit een visie met doelstellingen (prioriteiten) door actief ingrijpen (handelen) effectief is (uitkomst).



Hoewel de Woonvisie in strikte zin ook een beleidsinstrument is, geeft een visie aan welke doelstellingen zij wil bereiken, maar niet op welke manier het beleidsinstrumentarium wordt ingezet. Uit de beschrijving van Hood komen **vier categorieën instrumenten** naar voren en deze worden ingezet om de doelstellingen van de Woonvisie door te laten werken in de uitkomst van een gebiedsontwikkelingsproces. Dit kan direct door eigen handelen, of indirect door anderen (marktpartijen en de consument) zover krijgen te handelen of door invloed uit te oefenen op de omgeving (stad of gebied). Het bereiken van de doelstellingen, die meer als kaders zijn geformuleerd dan een specifieke uitwerking, vraagt om een verwezenlijking in een proces, waar de kaders verder

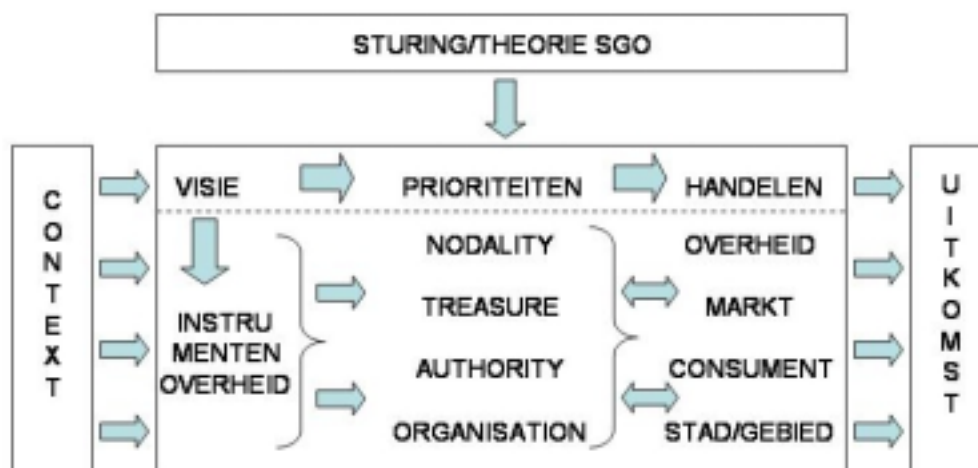
²⁴ Dr. Jan van 't Verlaat, Stedelijke Gebiedsontwikkeling in Hoofdlijnen, p. 5, MCD 2003.

ingevuld kunnen worden. Vanuit de duiding van stedelijke gebiedsontwikkeling aan het begin van het hoofdstuk is dat niet alleen een zaak van handelen, maar ook van analyse van bijvoorbeeld de context. Binnen het proces is het dus zaak niet alleen “effectors” in te zetten, maar ook “detectors”. Hood schreef ook over context, maar dan in de mate waarop de bredere sociale context invloed heeft op de inzet van het beleidsinstrumentarium (minder of meer dwingend, minder of meer actief). Beide “contexten” spelen een rol in het analysemodel

Stedelijke gebiedsontwikkeling is een complex en kennisintensief proces, met de nadruk op proces. In de quote wordt door Van 't Verlaat aangegeven dat het gaat om een integrale benadering. Zoals aan het begin van dit hoofdstuk is behandeld, gaat het daar om context, inhoud, middelen en actoren binnen een proces en ondersteund door procesmanagement. Dit werd aangevuld met andere theorieën binnen de gebiedsontwikkeling, zoals de afstemming van de drie invalshoeken en rol die het organiserende vermogen daarin heeft. Er is een relatie tussen dit soort aspecten van gebiedsontwikkeling en de inzet van het beleidsinstrumentarium. Voor de analyse van de context zijn “detectors” belangrijk en binnen de overheid een organisatie met gekwalificeerd personeel om de signalen te vertalen naar inhoud. Bij actoren komt de “knooppunt” kwaliteit van de overheid naar voren en naast dat procesmanagement ook een vorm van beleidsinstrumentarium (organisatie) is, heeft het ook een relatie met de wijze waarop de inzet van de gereedschapskist in de tijd wordt gezet en tussen welke instrumenten geschakeld kan worden. Een dergelijke flexibiliteit van het instrumentarium wordt verwacht vanuit de afstemming van de drie invalshoeken. De theorieën over stedelijke gebiedsontwikkeling en de sturing van gebiedsontwikkeling stellen dus voorwaarden aan de inzet van het beleidsinstrumentarium in de reeks “visie, prioriteiten, handelen, uitkomst”.

Het is daarbij wel belangrijk om een aantal grenzen te zien. Wanneer er vanuit de theorie van stedelijke gebiedsontwikkeling wordt gesproken over middelen, dan gaat het daar over de inzet van alle middelen en niet slechts die vallen onder het beleidsinstrumentarium dat de overheid inzet.

Al deze elementen gecombineerd, ontstaat het volgende analysemodel:



Figuur theoretisch kader

Gebaseerd op de rol van actoren in stedelijke gebiedsontwikkeling en het organiserende vermogen gaat het model er vanuit dat de actoren invloed kunnen uitoefenen op het in te zetten beleidsinstrumentarium. Het onderzoek dat volgt, moet uitwijzen of het antwoord op de tweede vraag in paragraaf 7 van hoofdstuk 1 positief beantwoord wordt.

Uit het analysemodel komt in ieder geval één interessante vraag naar voren welke voorwaarden een effectief en efficiënt functioneren van het beleidsinstrumentarium stelt aan de Woonvisie (of andere beleidsnota's) om de uitvoering van stedelijke gebiedsontwikkeling niet onnodig te vertragen of een suboptimaal resultaat te behalen.

HOOFDSTUK 3: WOONVISIE ROTTERDAM

Op 19 juni 2003 stelde de Rotterdamse gemeenteraad “Wonen in Rotterdam; Koers naar 2017, Aanpak tot 2006” vast. Deze nota bouwt voort op één van de prioriteiten in het collegeprogramma “Het nieuwe elan van Rotterdam...en zo gaan we dat doen”, namelijk huisvesting. Marco Pastors, wethouder Fysieke Infrastructuur, geeft in zijn voorwoord bij de nota dit als volgt aan: “We realiseren ons dat we mensen met een behoorlijk inkomen hard nodig hebben. Daarom willen we meer koopwoningen en meer duurdere woningen creëren voor mensen die nu de stad verlaten; de woning die zij wensen, kunnen wij nu niet bieden. Door de verhuisstroom die we hiermee op gang brengen komt er ook een ruimer aanbod voor mensen die aangewezen zijn op goedkopere woningen.”²⁵

Dit hoofdstuk geeft aan de hand van documenten een schets van de hoofdstructuur van deze Woonvisie en zoomt in op het streven om meer woningen voor midden- en hogere inkomens te realiseren en de beleidsinstrumenten die volgens de nota ingezet gaan worden. Aan het eind van het hoofdstuk volgt een selectie van woningbouwprojecten die als cases verder zullen worden uitgewerkt in hoofdstuk 4.

In hoofdstuk 5 zal aan de hand van de jaarlijkse voortgangsrapportages, het verslag van de Rotterdamse Rekenkamer en interviews met betrokken beleidsmedewerkers een beeld gegeven worden van de resultaten van de Woonvisie tot dusver en de sturing die de Woonvisie via de inzet van beleidsinstrumentarium heeft uitgeoefend op de drie woningbouwprojecten.

1. Context totstandkoming Woonvisie²⁶

In 2002 tijdens het vorige College van B&W was er al sprake van een Woonstad beleid, waarmee een breuk met het verleden ontstond. Dit stelde dat binnen de Ruit van Rotterdam vooral middelduur en duurdere woningen gebouwd moesten worden. Echter het zette geen kwantitatieve doelstelling neer. Het huidige College van B&W heeft die scheiding tussen binnen en buiten de Ruit eruit gehaald en zette wel een target: 3000 woningen bouwen per jaar.

De afdeling Wonen van dS+V was toen al betrokken bij een grootschalig interactief proces om een visie op wonen in Rotterdam te verdiepen. Meer dan 250 personen (academici, marktpartijen, inwoners) waren betrokken bij een discussie, waar vragen als “Welke beelden leven er over Rotterdam?”, “Hoe ziet Rotterdam er idealiter uit?” en “Welke rol kun jij daarin spelen?”. Dit leverde een bloemlezing aan meningen op, die ook als dusdanig is weergegeven in een boekwerk. Daaruit bleek dat er heel veel samenhangt met wonen. In februari 2002 werd tijdens een werkconferentie een eerste analyse gemaakt van de problematiek, gevolgd in mei (net voordat het nieuwe College aantrad) door een bijeenkomst tussen gemeente en marktpartijen. Deze laatste staat bekend als de eerste Sparta bijeenkomst (naar de locatie van bijeenkomen), waar het wederzijdse wantrouwen aan de kaak werd gesteld. Het wantrouwen aan de kant van de marktpartijen was gerelateerd aan de niet op te lossen “stroop” binnen de gemeente en de gemeente die van mening was dat de marktpartijen hun nek niet uitstaken. Gevolg: lage productiecijfers. Hier kwam ook het verzoek vandaan voor het instellen van een bouwcoördinator.

Middenin de uitwerking van de analyse van het interactieve proces over wonen in Rotterdam trad het nieuwe College van B&W aan en dat bracht het proces tot stilstand. Daar konden vraagtekens bij worden gezet, want vanuit het Kabinet waren gemeenten in het kader van de Nota Wonen verplicht gesteld om een woonvisie te maken.

Het nieuwe College wilde vooral doen en gaf enkele maanden na hetaantreden opdracht aan dS+V om in korte tijd met een actiegerichte Woonvisie te komen. Onder leiding van het hoofd van de afdeling Wonen werd in drie maanden de Rotterdamse Woonvisie gemaakt. Zonder interactief proces, wel met

²⁵ “Wonen in Rotterdam; Koers naar 2017, Aanpak tot 2006”, Gemeente Rotterdam, juni 2003, p. 5.

²⁶ Op basis van interviews met Marco de Bruin (dS+V), Jorien Elenbaas (dS+V) en Alex Moret (OBR).

zo nu en dan een terugkoppeling. Geen van de ambtenaren betrokken bij het grootschalig ingezette interactieve proces was bij de formulering van de nieuwe Woonvisie betrokken.

2. Hoofdstructuur Woonvisie

Met de Woonvisie wil het College van B&W van Rotterdam richting geven aan het beleid voor 15 jaar en tegelijkertijd overgaan tot een concrete aanpak voor de eerste 4 jaar. Het schetst kaders voor het handelen van de gemeente, maar wil dat ook doen voor deelgemeenten, woningcorporaties en marktpartijen. Dit laatste zal vooral tot stand moeten komen in het uitvoeringsprogramma en concrete afspraken met derden.

Het woonbeleid wordt gezien als een bijdrage aan een sterkere stad. Hierbij wordt vooral gewezen op de historische gegroeide scheve opbouw van het woningenbestand. Veel woningen voor inwoners met een laag inkomen, maar voor diegenen die een wooncarrière in de stad willen maken is er aan de aanbodzijde een kwantitatief en een kwalitatief probleem. In de Woonvisie wordt dat tekort geschat op 18.000 middeldure en 48.000 dure woningen.

Deze scheve opbouw kan twee gevolgen hebben, of woningen voor lage inkomens worden ingenomen door inwoners die meer zouden kunnen betalen (geldt voor één op de vier huishoudens) of men verlaat de stad. Dit is niet alleen een probleem voor de midden en hogere inkomens, maar ook voor de lagere inkomens. Ondanks een geschat overschot van 58.000 goedkope woningen, is het aanbod gering. Niet alleen door het geconstateerde 'goedkoop scheef wonen', maar ook door een verandering van de vraag in het goedkope segment. Woningen die dertig jaar voldeden aan de vraag van de toenmalige inwoner van Rotterdam, hebben niet meer de kwaliteit waar men in het Rotterdam van nu naar op zoek is.

De ambitie van de Rotterdamse Woonvisie is bij te dragen aan een evenwichtiger bevolkingsopbouw, nu vooral laag opgeleiden met een laag inkomen, die ook bijdraagt aan een grotere draagkracht. Deze ambitie richt zich daarmee op een aantrekkelijke woonstad voor iedereen. De al geschetste inhaalslag in kwantiteit en kwaliteit voor midden- en hogere inkomens, wordt aangevuld met een kwaliteitsslag in de voorraad goedkope woningen en bijzondere aandacht voor de doelgroepen ouderen, grote gezinnen en het "zogeheten souterrain van de woningmarkt.". Deze ambitie wordt daarop volgend omgezet in een doel: werken aan het woningaanbod, de woonmilieus en het imago.

De Woonvisie richt zich alleen op acties voor doelen die het meest direct over huisvesting gaan, namelijk de hoeveelheid en kwaliteit van het aanbod van woningen en de variatie en de aantrekkelijkheid van de woonmilieus die in de stad te vinden zijn. De Woonvisie besteedt ook aandacht het imago van Rotterdam als stad en woonstad. Verder wordt de mening aangehouden dat door deze twee eerste doelstellingen centraal te stellen indirect ook aandacht is voor de directe woonomgeving, qua invulling vallen onder de collegeprioriteit Veiligheid, en sociale samenhang in de wijk. Door deze focus vallen een aantal factoren dat bijdraagt aan de aantrekkelijkheid van de stad naar de achtergrond: het aanbod en de uitstraling van voorzieningen (winkels, scholen, recreatie), bereikbaarheid (inclusief parkeren) en werkgelegenheid.

Om aan het gewenste woonaanbod te komen, zet de Woonvisie in op nieuwbouw, het verhogen van het bouwtempo, het introduceren van een nieuw systeem (de Rotterdamse Woningkwaliteit) dat streeft naar een vergroting van het oppervlak van de woningen als kwaliteitsimpuls voor de woningvoorraad, een versnelling van het planproces, het beschikbaar stellen van vrije kavels voor particulier initiatief en collectief opdrachtgeverschap, het verhogen van het eigen woningbezit, verbetering en transformatie van de bestaande woningvoorraad, het herstructureren van een aantal gebieden waar de kwaliteit van de woningen en woonomgeving niet meer voldoet, een beter werkend woonruimteverdelingsysteem en aandacht besteden aan de eerder genoemde doelgroepen.

De Woonvisie spreekt de verwachting uit dat in 2017 het percentage middeldure woningen van 19% in 2003 naar 26% is gestegen, voor dure woningen van 3% naar 9% en een daling te voorzien is bij goedkope woningen van 78% in 2003 naar 66% in 2017.

Het verhogen van de variatie in woonmilieus levert volgens de Woonvisie een bijdrage aan de verhoging van de aantrekkingskracht van Rotterdam als Woonstad. Onderscheiden worden: centrum, centrumranden, stadswijken, tuinsteden en villawijken. Binnen die verdeling doet de Woonvisie uitspraken over het gewenste karakter en uitstraling, de functie in de stad, woningdichtheden, functiemenging en doelgroepen. Het is een benadering die in de afspraken met derden moet doorwerken en een rol speelt bij de marketing richting beoogde doelgroepen. Dat laatste is slechts één aspect van de inzet die gepleegd wordt ten behoeve van de verbetering van het imago van Rotterdam als woonstad.

Rotterdam richt zich niet alleen op haar eigen stad. Met de Stadsregio Rotterdam en de regionale woonvisie wordt in het algemeen ingezet op een verhoging van de omvang, diversiteit en kwaliteit van het aanbod. Hierbij horen ook afspraken over de spreiding en realiseren van het aanbod van goedkope woningen. Volgens de regionale woonvisie draagt Rotterdam met de toevoeging van een aantal woonmilieus, in de vorm van projecten als ‘pakhuisen aan het water’, ‘het nieuwe noorden’ en ‘wonen op knooppunten’ bij aan de uitstraling van de regio.

De Woonvisie zet bij de uitvoering van de visie in op een verbeterde samenwerking met die partijen die een rol spelen bij de bouw en verbetering van woningen. Naast overheden als deelgemeenten en de stadsregio zijn dat voornamelijk woningcorporaties en commerciële marktpartijen. Rotterdam wil als hoeder van het algemene belang, met een oog voor de korte en de lange termijn, vooral op hoofdlijnen sturen. Zij stelt prioriteiten bij conflicterende belangen en ondersteunt partijen die voorop willen lopen in het werken aan de stad.

In de Woonvisie zijn de door verschillende partijen te nemen acties in één overzicht gezet. Deze acties worden verder uitgewerkt en zijn de basis voor een gesprek met de partijen over uitvoering. Rotterdam maakt met de grootste woningcorporaties afspraken over stadsbrede doelen door middel van een herziening van de Bestuursovereenkomst Wonen. Met de deelgemeenten worden afspraken gemaakt over de nieuwbouwproductie en over herstructurering worden gebiedsafspraken met corporaties en deelgemeenten gemaakt. Jaarlijks wordt door de gemeente gerapporteerd over de voortgang, die eventueel kan leiden tot bijstelling van de uitvoering van de Woonvisie.

Rotterdam geeft aan dat tegenover afspraken met de gemeente ook verplichtingen staan vanuit de gemeente. “We willen zo werken dat we de corporaties en marktpartijen in staat stellen om hun opgaven te realiseren. De gemeente stelt prioriteiten en zorgt voor versnelling van het bouwproces: door te saneren in voorwaarden (stedenbouwkundige randvoorwaarden, welstand, kwaliteit) deze transparant te maken en ze eenduidig toe te passen, én door ambtelijke en bestuurlijke capaciteit in te zetten. En we willen partijen simuleren om de gewenste acties te nemen. Dat doen we door de ter beschikking staande financiële middelen en prikkels in te zetten bij het realiseren van de woningbouwproductie”.²⁷ De noodzakelijke fysieke investeringen (kosten voor bouw van en ingrepen in woningen en voor ingrepen in de woonomgeving) worden geraamd op 740 miljoen euro per jaar. De verdeling van de kosten van bouw- en grondexploitatie tussen overheid en/of marktpartijen pakt per gebied anders uit. Extra bijdragen van het Rijk via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing worden noodzakelijk geacht. Er wordt geen zekerheid gegeven over de beschikbaarheid van deze middelen na 2004.

De Woonvisie sluit af met een oproep: “Goed naar elkaar luisteren, samen plannen maken en uitvoeren. En het gewoon doen.”

3. Ambitie Woningen voor Midden- en Hogere inkomens

Maar wat heeft de Woonvisie met die oproep “het gewoon doen” voor ogen bij de belangrijkste doelgroep, die van de midden- en hogere inkomens.

²⁷ “Wonen in Rotterdam; Koers naar 2017, Aanpak tot 2006”, Gemeente Rotterdam, juni 2003, p. 12.

Rotterdam heeft een vrij eenzijdige samenstelling, met nadrukkelijk veel laag opgeleide inwoners en lage inkomens. Zo behoort slechts 29% tot de hoger opgeleiden, terwijl dat voor de andere grote steden 33% is. De aanwezigheid van hoger opgeleiden speelt echter wel een belangrijke rol bij het aantrekken van internationale bedrijven en bij het Rotterdamse bestuur zo gewenste transformatie naar een op de moderne (kennis)economie toegeruste stad. Een dramatischer verschil is waarneembaar bij het besteedbare inkomen in de stad. “In Nederland heeft 20% van de huishoudens een besteedbaar inkomen van minder dan EURO 14.000; in Rotterdam 32%.”²⁸

Deze scheve verhouding wordt weerspiegeld in de Rotterdamse woningvoorraad, waar sprake is van een laag eigen woningbezit (in 2000 minder dan 25% ten opzichte van meer dan 50% in Nederland) en weinig woningen in het dure huur en koopsegment. In 1994 gaf echter al 24% van de ‘verhuisgeneigden’ in het Woningbehoefte Onderzoek (WBO) aan te willen verhuizen naar een koopwoning. Dat percentage is in 1998 44%, waarbij de wens om naar een eengezinswoning te willen verhuizen in die periode toeneemt van 38% naar 45%. In de Woonvisie worden dergelijke woonwensen uiteindelijk afgezet tegen een vergelijking van inkomens en WOZ-waarden met de bestaande woningvoorraad. Deze laatste vergelijking leidt tot conclusies over bestaande tekorten en overschotten. Voor middeldure woningen (gedefinieerd tussen EURO 105.000 en EURO 220.000) is dat tekort 18.000 en voor dure woningen (meer dan EURO 220.000) 48.000. Uit een analyse van de huishoudeninkomens van vertrekkers en vestigers concludeert de Woonvisie dat vooral mensen die op zoek zijn naar middeldure en dure woningen met een bijpassend prettig woonmilieu de stad verlaten. De instroom van lagere inkomens heeft te maken met de specifieke startfunctie van de grote steden. Hier wordt de conclusie uit getrokken dat juist ingezet moet worden op het keren van de selectiviteit in de uitstroom, dus vooral het vasthouden van mensen met midden- en hogere inkomens die nu in de stad wonen. Daarnaast wil men zich richten op anderen die nu (nog) niet in Rotterdam wonen, zoals ouderen die de stad verlaten hebben, maar wel terug zouden willen keren en pendelaars die nu wel in Rotterdam werken maar er niet wonen. Voor dit onderzoek is de doelgroep ouderen minder interessant, omdat zij niet of slechts in geringe mate kunnen bijdragen aan de gewenste economische transformatie van de stad.

Door het toevoegen van nieuwe woningen en het aanpassen en verbeteren van bestaande woningen probeert deze Woonvisie in te zetten op meer diversiteit en kwaliteit in het woningaanbod. Door te sturen op prijs (middelduur en duur), eigendomsvorm en type van woningen, maar ook indeling (meer flexibiliteit), het uitrustingsniveau (meer luxe), diensten (meer service en zorg aan huis) en architectuur (meer veelvormigheid) probeert men de beoogde doelgroep te behouden en aan te trekken.

Door het uitbreiden van het aanbod van woonmilieus probeert men in te spelen op de sterk verschillende vraag op de woningmarkt. Woonmilieu wordt in de Woonvisie gedefinieerd als een woongebied dat zich onderscheidt op grond van specifieke kenmerken van de woningen, de woonomgeving en voorzieningen. “Mensen willen wonen in een buurt die aansluit op hun woonstijl en de dieper liggende emoties die daaraan ten grondslag liggen. Samen met andere partijen spitsen we het woningaanbod, de woonomgeving en de voorzieningen in de bestaande woongebieden toe op bepaalde doelgroepen.”²⁹

De ambitie is groot. Met een doelstelling van 3000 woningen per jaar wordt met het actuele nieuwbouwprogramma voor de collegeperiode 2002-2006 (ingegaand na vaststelling van de Woonvisie in 2003) ingezet op 15% goedkope woningen, 45% middeldure en 40% dure woningen. Bij herstructurering betekent dat er in principe geen sprake is van terugbouw van goedkope woningen <iets schrijven over hoe men dat opvangt en dat het in het gebiedsontwikkelingsproces niet zal bijdragen aan draagvlakvergroting>

Maar op basis van welke argumenten koppelt de Woonvisie de doelgroep midden- en hogere inkomens aan woonmilieus?

²⁸ “Wonen in Rotterdam; Koers naar 2017, Aanpak tot 2006”, Gemeente Rotterdam, juni 2003, p. 15.

²⁹ “Wonen in Rotterdam; Koers naar 2017, Aanpak tot 2006”, Gemeente Rotterdam, juni 2003, p. 23.

4. Beleidsinstrumenten

4.1. Algemeen

“Onze bevoegdheden en juridische instrumenten om de gemeentelijke regierol te vervullen zijn beperkt.”³⁰ Met de rijksoverheid wordt gesproken over onderzoek naar knelpunten in het gemeentelijke instrumentarium en in samenwerking met de corporaties is door de vier grote steden om een noodwet gevraagd, die de mogelijkheden tot onteigening moet vergroten en de procedure moet vereenvoudigen.

Hoofdstuk 6 van de Woonvisie deelt de instrumenten die de gemeente wel ter beschikking staan in juridische instrumenten, woonruimteverdeling en grondbeleid. Op het gebied van juridische instrumenten worden een aantal wetten genoemd die voor een aantal specifieke doelen worden ingezet: de Woningwet (en de daarop gebaseerde bouwverordening), het Bouwbesluit, de wet voorkeursrecht gemeenten, de huisvestingswet (en de daarop gebaseerde Huisvestingsverordening), de monumentenwetgeving en de Wet Ruimtelijke Ordening. En de doelen die genoemd worden in de Woonvisie zijn: onteigenen; welstand; bouwen; aanschrijvingen (bewaken kwaliteit woningvoorraad); onbewoonbaar verklaren; onttrekken, samenvoegen en omzetten van woningen; woningsplitsing; woonruimteverdeling.

Deze wetgeving wil de gemeente creatiever inzetten om de doelstellingen van de Woonvisie te verwezenlijken. “Het inzetten van deze instrumenten staat de beoogde samenwerking met alle betrokken partijen niet in de weg; ze zijn een voorwaarde voor een zakelijke verstandhouding die gericht is op samenwerken.”³¹

Bij het inzetten van juridische instrumenten richt men zich ook op het vereenvoudigen en versnellen van procedures en het actualiseren van bestemmingsplannen op een dergelijke manier dat voor bouwen geen obstakels worden opgeworpen. De Woonvisie geeft ook aan dat de Welstandsnota als middel wordt ingezet en spreekt haar steun uit aan initiatieven van corporaties om naar een meer marktconform huurbeleid te komen.

4.2. Woonruimteverdeling

De Woonvisie geeft aan dat het systeem van woonruimteverdeling van sociale huurwoningen niet optimaal werkt. Het streven van de Gemeente Rotterdam is een open regionale woningmarkt met zo weinig mogelijk regels, waarin in sommige situaties wel meer gestuurd kan worden. Een open markt moet bijdragen aan betere spreiding van achterstandsgroepen over verschillende woongebieden in stad en regio. Men wil zo voorkomen dat er gebieden ontstaan die door een concentratie van achterstandsgroepen onleefbaar worden. In de afspraken met corporaties, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het systeem, zal ook betere informatie naar woningzoekenden moeten gaan. Het is de bedoeling dat er geen mensen een woning toegewezen krijgen buiten het aanbodmodel om. Dit geldt echter niet voor de toewijzing van herhuisvestingskandidaten en woningruil. De introductie van een slaagkansenmodel moet als (bij)sturingsmiddel er voor zorgen dat bepaalde groepen redelijk gelijke kansen hebben op de woningmarkt.

4.3. Grondbeleid

Uit de Woonvisie blijkt een besef dat een actieve overheid niet noodzakelijkerwijs leidend hoeft te zijn in de grondverwerving, het bouwrijp maken en de gronduitgifte. Met marktpartijen wordt in bijvoorbeeld gebiedsafspraken neergelegd op welke wijze woningbouwplannen tot stand komen. De Gemeente Rotterdam gaat hierbij uit van de residuele grondwaarde. Daarnaast zijn de eerste stappen gezet in het afschaffen van erfpacht als verplichte vorm van gronduitgifte. Hoewel het grondbeleid in eerste instantie gericht is op een sluitende exploitatie, wordt maatwerk niet geschuwd. Vooral bij lastig te ontwikkelen locaties, bij stedelijk belangrijke functies met beperkte

³⁰ “Wonen in Rotterdam; Koers naar 2017, Aanpak tot 2006”, Gemeente Rotterdam, juni 2003, p. 51.

³¹ “Wonen in Rotterdam; Koers naar 2017, Aanpak tot 2006”, Gemeente Rotterdam, juni 2003, p. 51.

financiering, bij maatschappelijk gewenste ontwikkelingen en bij inbreng in publiekprivate samenwerking. Minder grondopbrengsten worden dan geaccepteerd, zelfs verlies. Verevening met andere plannen wordt gezocht, ook op gebiedsniveau. “Voor dit maatwerk is altijd bestuurlijke besluitvorming nodig.”³²

Op het gebied van beheer van binnenruimten en openbare ruimte geeft de Woonvisie aan dat men zoveel mogelijk de scheiding tussen eigendom en beheer ongedaan wil maken. Dit zal moeten leiden tot bijvoorbeeld de verkoop van gemeentegrond aan bewoners en corporaties, met daaraan gekoppeld afspraken over beheer en investeringen in kwaliteit van het gebied. Voor de tuinsteden zal dat ondermeer leiden tot meer privé-tuinen, aansluitend bij de behoefte van bewoners. .

4.4. Andere instrumenten

Onder het hoofdstuk Instrumenten van de Woonvisie zijn niet alle instrumenten van de Woonvisie behandeld, als de indeling van Hood wordt aangehouden. Aan financiën en organisatie wordt ook aandacht besteed.

De Woonvisie geeft in hoofdstuk 7 aan dat met een gemiddeld investeringsbedrag van 230.000 euro per woning (bouwkosten, sloopkosten, grondproductie en leefbaarheid) dit voor de Rotterdamse woningmarkt aan de hoge kant is. Gemiddeld voorziet de Woonvisie in de noodzaak van een extra dekking van 30.000 euro per woning. De Gemeente stelt voor dit tekort terug te dringen met de marktpartners, niet zozeer door subsidie, maar in termen van financiering en financiële coördinatie. “Rijkssteun in het kader van ISV 2^e tranche en/of verstedelijkingsafspraken 2000-2010 blijft absoluut noodzakelijk.”³³

In hoofdstuk 5 van de Woonvisie wordt uitgebreid ingegaan op “Samen werken” om de veranderende rol van de (gemeentelijke) overheid te schetsen en aan te geven op welke manier de betrokken partijen ((deel)gemeente, stadsregio, corporaties en marktpartijen) met elkaar omgaan binnen die veranderde verhoudingen. Puntsgewijs worden in de Woonvisie de rollen en verwachtingen per partij uitgewerkt en welke afspraken op welke niveaus gemaakt moeten worden. Voor de uitvoering worden actiegerichte afspraken gemaakt met alle partijen en jaarlijks wil men dit monitoren. De monitoring kan leiden tot bijstelling van doelen en acties.

De veranderende verhoudingen tussen overheid en partijen wordt gekenmerkt door een verschuiving van een bovengestelde positie voor de overheid (plannen en sturen), naar een meer gelijkgestelde positie waarbij zowel marktpartijen als corporaties meer invloed hebben gekregen. Dat vraagt om samenwerken, wederzijdse afspraken en zakelijkheid. Afspraken goed vastleggen, elkaar aanspreken op het niet nakomen en daaraan (financiële) consequenties verbinden. Die samenwerking wordt geholpen door een goede start, bijvoorbeeld een gezamenlijke visie op het te ontwikkelen gebied. Maar bij dit alles is in de Woonvisie een bewustzijn van de verschillende rollen. De markt bouwt en de overheid stelt kaders, faciliteert en beoordeelt plannen op hoofdlijnen.

Tussen gemeente, deelgemeente, corporaties en marktpartijen worden in meer gelijkgestelde relatie meerdere afspraken gemaakt. Naast de reeds eerder genoemde Bestuursvereenkomst Wonen met de Maaskoepel (waarbij de meester corporaties) zijn aangesloten, zijn stadsbrede bilaterale productie afspraken gemaakt met de grote corporaties. Voor de Gemeente leveren bilaterale afspraken één groot tijdsvoordeel, omdat niet eerst alle corporaties binnen de Maaskoepel op één lijn hoeven te worden gebracht. Onder de Woonwet wordt om prestatiecontracten gevraagd. Deze bilaterale afspraken liggen hiermee in lijn. Daarmee leidt de Bestuursvereenkomst Wonen een slapend bestaan. Het overgaan naar bilaterale afspraken is echter niet het einde van de breder gerichte Bestuursvereenkomst. In het jaar 2005 wordt gewerkt aan een Bestuursvereenkomst met de corporaties op het gebied van beheer.³⁴

³² “Wonen in Rotterdam; Koers naar 2017, Aanpak tot 2006”, Gemeente Rotterdam, juni 2003, p. 54.

³³ “Wonen in Rotterdam; Koers naar 2017, Aanpak tot 2006”, Gemeente Rotterdam, juni 2003, p. 54.

³⁴ Uit het scriptie-interview met Arie Moerman, Estrade, gehouden op 19 juli 2005..

De bilaterale afspraken met corporaties worden verder uitgewerkt in gebiedsgerichte afspraken. Ook met marktpartijen worden gebiedsgerichte afspraken gemaakt. Deelgemeenten worden ook betrokken, omdat zij vooral moeten zorgen voor versnelling en vereenvoudiging van bouwprocessen en gezien worden als de regisseur bij de gebiedsgerichte, gezamenlijke verbetering van buurten. “Een gebiedsgerichte afspraak beschrijft programma, deelprojecten, stedenbouwkundig kader, flankerend sociaal programma, ingrepen in voorzieningen, buitenruimte en economische structuur, capaciteitsinzet, kostenverdeling, juridisch planologisch kader, risico’s, planning en organisatie.”³⁵ De gebiedsgerichte afspraken worden verder uitgewerkt in projectovereenkomsten.

Met de bilaterale en de gebiedsafspraken worden dus niet alleen formele verplichtingen vastgelegd (bijvoorbeeld stedenbouwkundig kader en juridisch planologisch kader), maar ook de gewenste inspanningen van organisaties in inzet en uitvoerende zin. In de gelijkgestelde relatie tussen (deel)gemeente, corporaties en marktpartijen worden deze afspraken dan ook een managementstool die invloed heeft op het functioneren van de eigen interne organisatie.

4.5. De Rotterdamse Woningkwaliteit

In de Woonvisie wordt meerdere malen verwezen naar het systeem van de Rotterdamse Woningkwaliteit (RWK). Ook bij de beschrijving van de rollen en verwachtingen wordt van de gemeente verwacht dat zij h t systeem van de RWK toepast bij nieuwbouw, evenals de corporaties en commerciële marktpartijen die d  RWK moeten toepassen bij nieuwbouw. Van deelgemeenten wordt in deze juist gevraagd de bouw van middeldure en dure woningen voor locaties en gebieden te stimuleren en te zorgen voor variatie van woonmilieus.

Wat houdt de RWK in? “Inhoudelijk bestaat de Rotterdamse Woningkwaliteit uit een geïntegreerd pakket technische, meetbare maatregelen en een categorie-indeling naar minimale gebruiksoppervlakte van woningen met referentiematen voor de belangrijkste vertrekken in de woning. Binnen Woningkwaliteit wordt onderscheid gemaakt tussen Basiskwaliteit en thematische Pluspakketten op het gebied van veiligheid, toegankelijkheid, duurzaam & gezond, flexibiliteit en comfort.”³⁶

Het onderscheid tussen een Basiskwaliteit en Pluspakketten speelt door in de twee vormen van Programma van Eisen (PvE/Basis en PvE/Plus), waarbij de Basiskwaliteit een niet-vrijblijvend karakter heeft. Eventuele afwijkingen worden in het gronduitgiftecontract vastgelegd. Voor de Pluskwaliteit bestaat alleen maar een verplichting voor de ontwikkelaar tot het aanbieden ervan aan de koper of huurder van de woning.

De gedachte achter de RWK is dat voor het aantrekken en vasthouden van midden- en hogere inkomens naast een aantrekkelijke en veilige woonomgeving ook een aantrekkelijke woning nodig is. Volgens de notitie RWK resulteert dit in ruimere maten van de belangrijkste vertrekken en de flexibiliteit van de plattegrond. “Kortom, de woning moet groter en toekomstgerichter worden om aantrekkelijk te zijn voor de mensen die meer te besteden hebben.”³⁷ Daarnaast bleek dat door een overdaad aan overlappende richtlijnen, handboeken en keurmerken er niet eenduidig over de kwaliteit van de woning gesproken kon worden. Dit leverde ook het probleem op dat het niet duidelijk was hoe en wanneer in het planproces over de kwaliteit van de woning ingebracht en vastgelegd kon worden. De RWK streeft naar een vereenvoudiging, doordat het de belangrijkste maatregelen combineert uit het Woonkeur, het Politiekeurmerk Veilig Wonen, het Nationale Pakket Woningbouw, het regionale DUBO-convenant en de gemeentelijke nota Toegankelijkheid.

De RWK wordt meegenomen in verschillende procesfasen. In de initiatieffase wordt dit gedaan bij het vastleggen van de gemeentelijke randvoorwaarden en uitgangspunten in het Programma van Eisen/Basis met behulp van de Werkmap Woningkwaliteit, het Woonprofielen handboek, doelgroepenstudies en het Beleidskader Woonstadbeleid (uit 2000). In de definitiefase wordt via visie

³⁵ “Wonen in Rotterdam; Koers naar 2017, Aanpak tot 2006”, Gemeente Rotterdam, juni 2003, p. 49.

³⁶ “Rotterdamse Woningkwaliteit”, Gemeente Rotterdam, concept november 2002, p. 5.

³⁷ “Rotterdamse Woningkwaliteit”, Gemeente Rotterdam, concept november 2002, p. 16.

en schetsontwerp toegewerkt naar een definitief PvE/Basis en PvE/Plus. Woningtypes en kwaliteiten worden vastgelegd en de definitiefase wordt afgesloten met besluitvorming van beide partijen. In de ontwerpfase worden de Basis en Pluskwaliteiten vastgelegd in de ontwikkelingsovereenkomst als onderdeel van het gronduitgifte-traject. In de uitvoeringsfase wordt gecontroleerd op het naleven van de bouwvergunning en daarmee dus ook op de uitvoering van alle afgesproken kwaliteitsaspecten. Na oplevering van de woning (beheerfase) houdt de betrokkenheid van dS+V en OBR in het kader van Woningkwaliteit op.

Met de publicatie van de geheel herziene uitgave van de RWK in maart 2005 verdween het verplichtende karakter van de Basiskwaliteit. Het Bouwbesluit vormt het minimaal te realiseren kwaliteitsniveau en de Pluspakketten zijn gewijzigd in een thematische ordening, waarbij ook oppervlakte is opgenomen. De vernieuwde RWK wordt gepresenteerd als inspiratiebron, waarbij het vertrouwen wordt uitgesproken dat ontwikkelende partijen zich zullen blijven inzetten voor kwaliteit. Daar waar afspraken worden opgenomen in het grondcontract, krijgen onderdelen van de RWK een privaatrechterlijk karakter. “Naleving van dergelijke afspraken is verplicht, mits er ontbindende voorwaarden zijn opgenomen. Afspraken over maatregelen uit de RWK oude stijl, ofwel van vóór het Collegebesluit van 21 december 2004, blijven gewoon geldig.”³⁸ De reden voor het niet langer verplicht stellen van de Basiskwaliteit wordt niet vermeld in de nota. Het Collegebericht van 21 december 2004³⁹ bericht: “Het College heeft besloten om **met onmiddellijke ingang de Basiskwaliteit uit de Rotterdamse Woningkwaliteit (RWK) niet langer verplicht te stellen**. Het besluit is genomen om overbodige regelgeving terug te dringen. De RWK is een systematiek bedoeld om nieuwe woningen met hoge kwaliteit te realiseren. Een kwaliteitsniveau dat hoger ligt dan die uit het Bouwbesluit.” Collegenotulen zijn niet openbaar en een oorzakelijk verband kan dan ook niet gelegd worden, maar in de Nieuwbouwrapportage 2004 wordt in paragraaf 3.8, “De mening van de marktpartijen”, vermeld dat er kritiek is op de kwaliteitseisen uit de Rotterdamse Woningkwaliteit.⁴⁰ Zowel in de Nieuwbouwrapportage van 2003 als 2005 is een paragraaf met de mening van marktpartijen niet opgenomen.

5. Case selectie

Bij de selectie van cases is het zaak niet alleen te letten op de essentie van de Woonvisie, namelijk de wens om voor midden en hogere inkomens te bouwen, maar ook op de vergelijkbaarheid van de cases. Dit komt de validiteit van het onderzoek ten goede.

De cases bevinden zich allemaal binnen de ruit van Rotterdam en op Zuid. Juist vanwege de bestaande samenstelling van de woningbouw en daarmee ook de samenstelling van de bevolking hier ligt hier een zwaardere opgave om via herstructurering te streven naar diversiteit in woningbouw. Diversiteit die er aan moet bijdragen dat inwoners met midden- en hogere inkomens worden vastgehouden en aangetrokken. Bestaande kwaliteit in het woonmilieu kan een bijdrage leveren aan het bereiken van de doelstelling.

In de Woonvisie wordt gewezen op de categorie suburbaan, dorpen, tuindorpen en villawijken. Op Zuid valt Vreewijk hier onder (naast andere Rotterdamse wijken als Hilligersberg, Kralingen, Heijplaat en de Wielewaal). “Ze zorgen voor de nodige variatie in het Rotterdamse aanbod van woonmilieus en zijn aantrekkelijk voor de hogere inkomenscategorieën.”⁴¹ In Vreewijk is de afgelopen twee jaar door de corporatie ComWonen gewerkt aan het project Lange Geer/Meiendaal. Een project met een kleine honderd grondgebonden tuin- en singelwoningen, die vallen in de categorie midden- en duurdere woningen (www.demaese.nl).

³⁸ “Rotterdamse Woningkwaliteit (RWK), geheel herziene uitgave, maart 2005”, Gemeente Rotterdam, 17 mei 2005, p. 8.

³⁹ Zoals geplaatst op de internetsite www.rotterdam.nl

⁴⁰ “Rapportage nieuwbouwprogramma 2004”, Gemeente Rotterdam, juli 2004, p. 29.

⁴¹ “Wonen in Rotterdam; Koers naar 2017, Aanpak tot 2006”, Gemeente Rotterdam, juni 2003, p. 39.

“De grote kwaliteit van de naoorlogse tuinsteden is hun royale en volgroeide groen, en dat vlakbij de stad en de uitvalswegen.”⁴² Dit geldt ook voor de tuinsteden op Zuid. Hier worden op meerdere plekken, bijvoorbeeld Pendrecht en Zuidwijk, herstructureringsoperaties uitgevoerd, waarbij ook woningen uit het midden en duurdere segment zullen worden neergezet. Door Vestia wordt hier het project Hof van Zuidwijk voorbereid dat vanaf 20 augustus in de verkoop gaat. Het betreft hier ongeveer 300 voornamelijk grondgebonden woningen met betrokkenheid van David Nagtegaal, meer info over het project volgt nog. www.woneninhofvanzuidwijk.nl>

De derde case betreft een woningbouwproject aan de Maashaven, ook van Vestia, waarbij meergezinswoningen in een stedelijke setting zijn neergezet, goed ontsloten door het openbaar vervoer. Dit is een moeilijk verkopend project. (www.woneninmaashaven.nl)

⁴² “Wonen in Rotterdam; Koers naar 2017, Aanpak tot 2006”, Gemeente Rotterdam, juni 2003, p. 39.

HOOFDSTUK 4: CASES

Drie cases op Zuid, Rotterdam-Zuid. Cases met een voorgeschiedenis, in het algemeen langer dan de concrete betrokkenheid van projectleiders, beleidsmedewerkers en politici. Altijd een persoonlijk verhaal, zo goed mogelijk vorm gegeven in een zo objectief mogelijk relaas over de achtereenvolgende gebeurtenissen, conflictpunten, ideeënvorming, waarbij dossierkennis van voorgangers in min of mindere mate aanwezig was en in het algemeen gepaard gaand met een brede blik op de betrokkenheid van de organisatie bij het project en het project binnen de stad. Dit alles leidt tot een vrij diverse beschrijving van cases, waarbij duidelijk interpretatieverschillen tussen betrokken partijen aangegeven worden.

Hof van Zuidwijk, deelgemeente Charlois, Rotterdam⁴³

Korte omschrijving Hof van Zuidwijk

In de wijk Zuidwijk wordt door Vestia de komende jaren een grondige herstructurering van het woningbestand doorgevoerd. In de buurt de Burgen worden 1200 van de 1400 woningen gesloopt en daar komen 900 woningen voor terug, waarvan 100 in de sociale huur. Binnen de te bouwen 900 woningen valt Hof van Zuidwijk, een project van 300 grond gebonden woningen in de Burgen dat in vier fasen in de periode 2005-2008 gebouwd gaat worden. De eerste fase van een kleine 50 woningen is eind juli 2005 in de verkoop gezet en nog voor het eind van 2005 staat het begin van de uiteindelijke realisatie gepland. In deze eerste fase gaat het prijsniveau van ongeveer 190.000 tot 230.000 euro v.o.n..

Met de ruimtelijke vormgeving van het project wordt aangesloten bij de oude opzet van deze zuidelijke tuinstad, gemeenschappelijke tuinen en handhaving van de groenstructuur in de wijk. De woningen kennen tevens een eigen tuin en/of terras. Parkeren gebeurt op eigen terrein onder de woning. Bezoekers parkeren in het openbare gebied. Dit moet voorkomen dat er een te grote druk ontstaat op de openbare ruimte. De Tuinstad gedachte staat namelijk niet alleen voor er goed kunnen wonen, maar er ook goed kunnen spelen. De ruime hoeveelheid groene ruimte in het openbare gebied en binnen de woonblokken biedt daar de ruimte toe. Dit alles geeft de Tuinstad een uniek karakter en dit is terug te vinden in het project Hof van Zuidwijk. Het is een woongebied tegen de stad aan, met toegang tot het groen buiten de stad en het volwassen groen in de wijk en in de stad (Zuiderpark). Het zijn van een woongebied geeft een zekere rust, die de nabije stedelijke gebieden niet kennen.

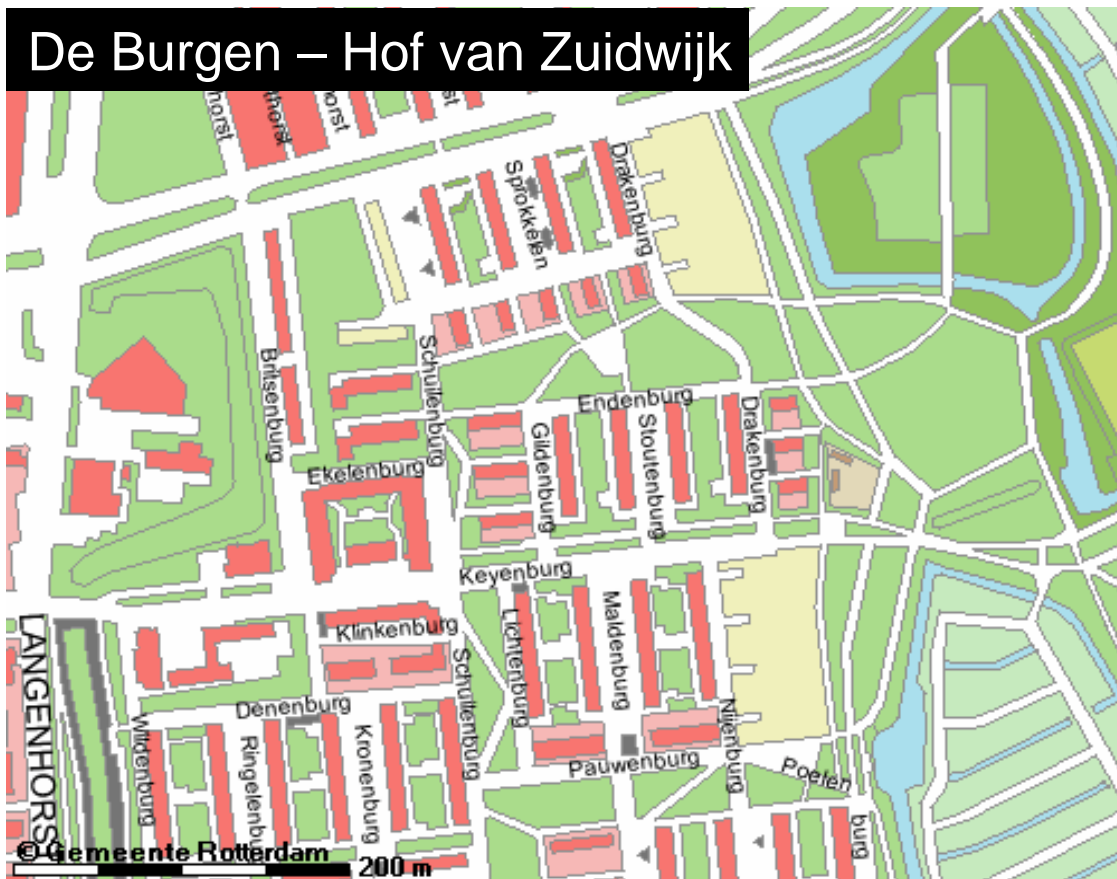
Een stap terug in de geschiedenis

Eerst een stukje geschiedenis als aanloop naar de keuzes die geleid hebben tot het project Hof van Zuidwijk. In 1992 werd door de Bewoners Organisatie Zuidwijk, de voorganger van Vestia en de deelgemeente gewerkt aan de tweede wijkvisie voor heel Zuidwijk. Daarin werd vastgelegd dat een deel van de Horsten aan vervanging toe was en dat in de rest van de wijk geïnvesteerd zou worden in de woonomgeving en een renovatieprogramma. Dit laatste gold ook voor woningen in de Burgen die nu gesloopt zijn voor het project Hof van Zuidwijk.

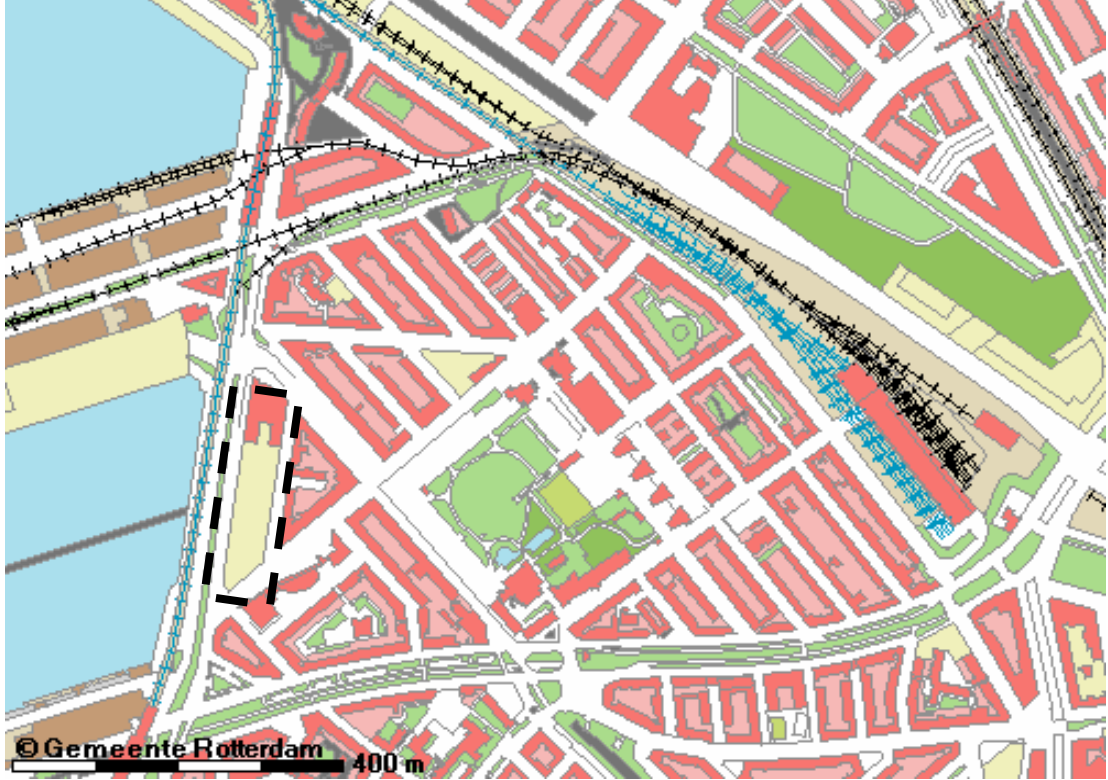
In 1999 was men volop bezig met de ontwikkeling van integrale woonvisies. De Horsten waren toen klaar en op basis van de 1992 wijkvisie zou men aan de slag gaan met de Kempen, gebaseerd op de leeftijd van de wijk. Het investeringsprogramma voor de wijk was daar ook op gericht. In 1999 veranderde de kijk op de ontwikkeling van het gebied.

Eind jaren negentig werd door Vestia het project De Horsten onder zeer goede marktomstandigheden succesvol afgesloten. Vanuit dat gunstige marktperspectief werd gestart met de eerste plannen voor de

⁴³ De case beschrijving Hof van Zuidwijk is gebaseerd op gesprekken met David Nagtegaal, projectleider Vestia, Barbara van den Broek, stedenbouwkundige dS+V en Ton van de Vent, afdelingshoofd Wijkaangelegenheden van de deelgemeente Charlois.



Maashaven - Afrikaanderwijk



Lange Geer – Meiendaal - Vreewijk



aanpak van de Burgen, later te volgen door de Velden. In afwijking van de liggende wijkvisie uit 1992. Beide delen van Zuidwijk stonden bekend als slechtere delen van de wijk. Een zwakke sociale structuur, snelle doorstroming en dus lage woonduur, overlast en vandalisme op straat en woningen die zowel bouwtechnisch als programmatisch niet meer voldeden. De woningen waren ook zeer beschikbaar. Er bestond eigenlijk geen wachtlijst, waardoor in Zuidwijk in het geheel, maar ook in de Burgen, de sociale woningbouw het putje van Rotterdam dreigde te worden. Er was onder de betrokken partijen, bewoners, corporatie en (deel)gemeente een drive aanwezig om hard tegen deze ontwikkelingen in te gaan. De integrale wijkvisie van 1999 kwam voort uit een beoordeling van de 1992 wijkvisie, maar met een veel bredere kijk geformuleerd. Ook sociale en economische investeringen kwamen aan de orde, veiligheid en voorzieningen. Vestia (voorganger) trok dit proces met de deelgemeente als actieve partner. Dat leidde niet alleen tot een analyse, maar ook tot concrete voorstellen over wie wat zou kunnen doen. Vanuit de “wijkaanpak” werden middelen geregeld en in 2000 werd deze integrale wijkvisie vastgesteld in de deelraad en de gemeenteraad. Deze wijkvisie sloot aan bij het beeld dat de “torens” (OBR en dS+V) bij dit deel van de stad hadden. De Wijkvisie was echter nog weinig concreet over bouwen, aldus Barbara van den Broek van dS+V. Zij was echter wel van mening dat de aanwezige voorzieningen, onderdeel van de wijkvisie, mede bepalend zijn voor de doelgroepen die aangetrokken kunnen worden. Het was niet de bedoeling dat delen van Zuidwijk getransformeerd moeten worden naar een soort Vinex wijk. Er was behoefte aan een eigen karakter.

Vanuit dat perspectief ging men aan de slag met dit deel van Zuidwijk. Veel kleine woningen, die alleen tegen hoge kosten samengevoegd konden worden om de gewenste grotere woningen te verkrijgen. De enige optie die open stond was sloop nieuwbouw. Vanuit de toen heersende marktcondities werd de Burgen verkozen boven de Velden, omdat het als een mooiere plek werd ervaren en vanwege omgevingskwaliteit uitstekend geacht werd voor de beoogde doelgroepen. Groen, aan de rand van de wijk, een vernieuwde “De Horsten” in de buurt en de sneltram op zeer korte afstand. Met de ervaring van de Horsten achter de rug dacht men een paar jaar geleden dat bedragen van 350.000 euro haalbaar zouden zijn, terwijl de markt van 2005 bij het zoeken naar een top op Zuid eerder aan moet denken aan de range 200.000 – 210.000, in een enkele uitzondering 230.000 die op sommige plaatsen op te rekken zou kunnen zijn naar 270.000 euro. In de eerdere plannen zaten bijvoorbeeld twee bebouwde parkeerplekken, iets wat door de betrokken dS+V’er Van den Broek aan het begin al “vrij heftig” werd gevonden. In het proces werden prijzen aangepast en aantallen woningen per blok gingen omhoog.

Met deze wetenschap achteraf, kan gezegd worden dat aan het begin van het proces een zekere marktblindheid een rol heeft gespeeld. Het begin van het proces voor de Hof van Zuidwijk was in 1998 met de start van een stuurgroep, waarin naast Vestia, deelgemeente Charlois, dS+V en OBR deelnamen. In de stuurgroep werd nagedacht over een visie, die uiteindelijk zijn weerslag zou vinden in een masterplan van het gebied. Vestia heeft een traditie van samen nadenken. Uitgangspunt van de stuurgroep was een verbetering van de wijk in samenspraak te formuleren. Dit gebeurde niet vanuit een leegte. De Stichting Tuinstad Zuidwijk, waaruit Vestia Rotterdam-Zuid is ontstaan, was in de jaren daarvoor ook al bezig met het verbeteren van de wijk.

Binnen de stuurgroep lagen de meningen zeker niet op één lijn. Een heet hangijzer, neergelegd door dS+V en OBR, aan het begin van het proces was het terugbouwpercentage. Voor de 1400 woningen komen er namelijk maar 1100 terug (200 bestaand, 900 nieuw). Van een situatie van alleen maar kleine sociale huurwoningen werd voor dit deel van Zuidwijk toegewerkt naar veel grotere grondgebonden woningen in een ander segment van de markt. Het lijkt voor zich te spreken dat een hoog terugbouwpercentage niet haalbaar was. Deze discussies werden gevoerd voor de komst van de Woonvisie en de discussies duurden intern bij het OBR en dS+V langer dan bij de medewerkers in het veld, die al snel overtuigd waren van de noodzaak van nieuwe en grotere woningen. De invulling met woningen voor midden en hogere inkomens werd vooral vanuit Vestia ingezet. In het in gang gezette proces was Vestia al leidend en de deelgemeente sloot zich aan bij Vestia als trekker van het vervolg van het proces. Dit voltrok zich niet geheel naar de zin van het OBR, volgens David Nagtegaal. Het OBR was van mening was dat het product (Hof van Zuidwijk) waar men naar toe wilde in de stuurgroep een verkeerd product op de verkeerde plek in de verkeerde tijd was. Vestia

koos er voor om het project naar zich toe te trekken en ook te kiezen voor een leidende rol in de grondexploitatie.

Gedurende het verloop van het proces werd de kentering in de markt, die al een tijd aan de gang was, zichtbaarder. De in de plannen neergelegde ambities bleken te leiden naar een negatieve grond en bouwexploitatie. In 2003 kwam Vestia tijdelijk terug van haar voornemen de grondexploitatie op zich te nemen, vanwege het duidelijke risico. De knoop werd door Vestia doorgemaakt tijdens de onderhandelingen over de gebiedsafspraken over Zuidwijk, Maasranden (Hoogvliet) en Hordijkerveld (IJsselmonde) tussen de top van Vestia, dS+V en OBR, van zeer nabij gevolgd door wethouder Marco Pastors. Tijdens deze onderhandelingen schaarde de wethouder zich achter de plannen van Vestia voor o.a. Zuidwijk en werd een ISV bijdrage beloofd voor de drie gebieden, waarbij de ISV bijdrage voor Zuidwijk vooral gericht was op medefinanciering van de gekozen parkeeroplossing in het plan. Had het OBR zich inhoudelijk al in de stuurgroep van het project verwijderd, tijdens de onderhandelingen over de gebiedsafspraken sloot de wethouder zich aan bij de voorstellen van Vestia.

De twijfels die Vestia voor deze onderhandelingen nog had over de risico's van de grondexploitatie werden tijdens de onderhandelingen weggenomen, doordat de top van Vestia gewoon de knoop doorhakte er ervoor ging. Vestia had het negatieve resultaat en het risico graag gedeeld met het OBR, maar het werd duidelijk dat er onvoldoende politiek draagvlak was voor het inspringen voor "dure corporaties". De rekensom van risico en resultaat is voor Vestia een jaarlijks terugkerende, om met beide exploitaties zo goed mogelijk de marktmogelijkheden in te schatten. Dit maakt Vestia in haar grondexploitatie flexibeler dan het OBR die vanuit het karakter van haar werkzaamheden slechts een beperkt aantal knippen kan aanbrengen. Vestia heeft de 900 woningen in 11 verschillende projecten of fasen opgedeeld, waar de Hof van Zuidwijk er vier van in beslag neemt voor de geplande 300 woningen. In 2005 aanvang eerste 50 woningen, in 2006 100, 2007 50 en in 2008 wederom 100 woningen. De grondexploitatie is ook onderhevig aan de keuze om de groenstructuur in stand te houden. Optimalisatie binnen het project is daarmee moeilijker geworden

Gedurende de laatste onderdelen van het proces is gebleken dat het project Hof van Zuidwijk vooral mensen uit Zuidwijk en belendende wijken trekt. In een eerdere fase van het proces bestonden nog ideeën om de wijk stadsbreed te promoten, maar de kentering in de markt maakte duidelijk dat dat niet haalbaar was. Een uitgevoerde woonmilieu en leefstijlanalyse gaf bijvoorbeeld aan dat koopwoningen in de groene setting van Zuidwijk bijvoorbeeld ook inwoners uit Rotterdam Blijdorp zou moeten aanspreken. Er was slechts één reactie, aldus Ton de Vent. Er loopt op dit moment een onderzoek naar de nieuwe bewoners in Drakestein en de Sprokkelenburg, daar valt nog niets over te zeggen. Bij de Horsten (opgeleverd in 1999) bleek dat de nieuwe bewoners met een middeninkomen uit Zuidwijk zelf kwamen, uit de directe omgeving van Zuidwijk of in het verleden in Zuidwijk woonden en nu een kans zagen om terug te keren.

Kerst 2003 werd de handtekening onder het concept van de gebiedsafspraken gezet en het duurde nog een jaar voordat deze in zijn geheel gevat werd in juridische regels. Binnen de gemaakte afspraken werd alleen verwezen naar het feit dat er afspraken gemaakt waren over de stedenbouwkundige randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden waren niet zelf opgenomen in de document.

Observaties over rollen en ingezet instrumentarium

De voorganger van Vestia in Zuidwijk en Vestia zelf zijn leidend in het proces tot transformatie van de wijk. Vanuit het bezit in Zuidwijk wordt een verantwoordelijkheid opgepakt die breder is dan alleen het beheer van woningen. De projectleider van Vestia, David Nagtegaal, gaf aan dat een gebiedsgebonden corporatie daarnaast beter op de hoogte is van de lokale situatie op de woningbouwmarkt. Hoewel de geconstateerde tijdelijke blindheid voor de kentering in de markt daar misschien kanttekeningen bij plaatst, is deze opmerking vooral in dit proces in relatieve zin bedoeld naar dS+V en OBR. De rol die de corporatie op zich heeft genomen bij de Hof van Zuidwijk komt voort uit schaalvergroting, de daaruit voortvloeiende financiële kracht, en verdere professionalisering van het apparaat.

Gemeente: OBR en dS+V

Binnen de stuurgroep is er vanuit de medewerkers van OBR en dS+V naar de mening van David Nagtegaal (Vestia) een inhoudelijk zeer sterke inbreng geweest over de stedelijke ontwikkelingen en de plaatsing van Zuidwijk, maar dit werd gedaan vanuit een inhoudelijke expertise als onderdeel van een professioneel stedelijk apparaat in plaats van uit een inhoudelijke expertise voortkomend uit het centraal aanwezig zijn en onderdeel uitmaken van een “lokaal” netwerk.

Onderdeel van die inhoudelijke rol was de begeleiding van Barbara van den Broek en een landschapsarchitect (beiden dS+V) bij het opzetten van een stedenbouwkundig plan door het bureau van Claus en Kaan. Vestia was opdrachtgever. In het plan zaten geen grote woningen, maar wel een aantal extreme woningtypes. Vestia stelde daar wijzigingen voor. Onderdeel binnen deze opdracht was het spel met de ontwikkelaar over de stedenbouwkundige principes, waarbij vooral de discussie over de grens van privé en collectieve tuinen aandacht kreeg. Volgens Vestia berustte deze combinatie op een vraag uit de markt, mede op basis van een onderzoek van SmartAgent.

DS+V heeft in uitwerkende zin nog een betrokkenheid, bijvoorbeeld bij het stedenbouwkundige matenplan en op het gebied van kwaliteit nog via de welstand. Maar dat zijn zaken die sturende invloed hebben op het resultaat. Iets anders is dat voor de discussie over de stedenbouwkundige randvoorwaarden, want daar komen ook aantallen woningen in discussie en de flexibiliteit in het plan (op blokniveau). Voor dat laatste heeft men dan ook een minimum en maximum hoogte afgesproken: twee of drie verdiepingen. Op die manier biedt het plan ook meer ruimte om te variëren in prijsstelling. Uiteindelijk zijn de stedenbouwkundige voorwaarden omgezet in een masterplan en dat is als bijlage toegevoegd aan de gebiedsafspraken. De verwachting is dat de flexibiliteit in het plan groot genoeg is om in te spelen op veranderende marktomstandigheden. Dit project is niet getoetst aan de Rotterdamse Woningkwaliteit, ook niet door de betrokken stedenbouwkundige van dS+V, Barbara van den Broek.

Het bestemmingsplan moet nog worden gemaakt. Rotterdam heeft een traditie van vrij gedetailleerde bestemmingsplannen. Op basis van het gebouwde worden bestemmingsplannen verfijnd en dat zal ook in het geval van Hof van Zuidwijk gebeuren. Bij globale bestemmingsplannen met grote “vlekken” is er te weinig controle op de kwaliteit voor de lange termijn.

De rol van het OBR als grondbedrijf heeft het OBR in dit project geen bijzondere positie gegeven, doordat de meeste grond in bezit was van Vestia en grotendeels de stedenbouwkundige structuur van de bestaande wijk werd aangehouden. Binnen het OBR wordt bouw coördinator Alex Moret wel als een belangrijke speler in het proces gezien, omdat hij vanuit zijn rol bovenop de planning zit en eveneens struikelblokken wegwerkt.

Na de aanpak van het deel van de Burgen dat onder de Hof van Zuidwijk valt, zullen andere delen van Zuidwijk volgen. In de visieontwikkeling voor de Velden en de Loos blijkt dat de eerste ideeën van een wijk met smalle straatjes niet in goede aarde valt bij de Bewonersorganisatie Zuidwijk. Het geeft weer eens aan dat het ontwerpen van een nieuwe woonwijk ook hier een zeer interactief proces is.

Deelgemeente

De deelgemeente zou daar een geëigende plaats in kunnen hebben, maar het ontbreekt haar en aan voldoende instrumenten en aan voldoende mankracht. De benodigde expertise wordt binnen de deelgemeente in het algemeen geleverd door medewerkers van OBR en dS+V. Wat dat betreft wordt de gemeentelijke indeling in deelgemeenten en daarmee dus het bestaan van twee ambtelijke lagen als hinderlijk ervaren. Deze bezwaren gelden niet voor de politiek bestuurlijke steun die via de portefeuillehouder van Charlois in het proces werd ingebracht. Deze steun kreeg vorm in het regelmatige overleg dat gevoerd wordt met de genoemde diensten en het aanspreken van politieke contacten voor het weghalen van hobbels. Deze steun wordt gegeven binnen de begrenzings van de rol van een politiek bestuurder, namelijk het electoraat binnen de deelgemeente. De deelgemeente heeft een formele rol in de inspraak en bezwaarschriftenprocedure, maar zij heeft de corporatie daar actief bij betrokken. In het algemeen participeert Vestia in deze bijeenkomsten.

Deelgemeente: een eigen idee van gebiedsontwikkeling

In het interview met Ton de Vent, afdelingshoofd wijkaangelegenheden van de deelgemeente Charlois, werd een veel bredere interpretatie van gebiedsontwikkeling neergelegd. Vanuit de rol die de deelgemeente speelt in buitenruimte en sociale programma's werd de integrale aanpak van de Wijkvisie 1999 ook gezien als het voorbereiden van Zuidwijk op de veranderingen die in de wijk zouden plaats vinden. Er wordt daarbij voortgebouwd op de historie van Zuidwijk, waar gemeenschapszin, lucht, ruimte, groen en voorzieningen centraal stonden. Investerings in die sociaal en economie, de brede school, wijkgebouw, medisch centrum, speelvoorzieningen, veiligheid, maar ook in VVE's in andere delen van Zuidwijk moeten ervoor zorgen dat er ten eerste een niveau van leefbaarheid is dat toekomstige bewoners van de Burgen aanspreekt, maar ook dat door de sloop van een deel van de wijk, het zogenaamde "putje" niet ergens anders in de wijk versterkt wordt. Vestia werkt hier overigens actief aan mee. Naast woningbouw worden ook projecten als de Brede School en het Medisch Centrum door Vestia opgepakt, voorzieningen die bijdragen aan een leefbare wijk. Bij de deelgemeente heerst dan ook een grote mate van tevredenheid over de samenwerking met Vestia. Kanttekeningen worden geplaatst bij de terughoudendheid van Vestia om instrumenten in te zetten die sturend kunnen zijn bij de samenstelling van de wijk, zoals selectie aan de poort, actief inzetten op het uitzetten van asociale bewoners en portiekprofielen.

Instrumenten

Hoewel het proces ingezet werd ruim voor de komst van de Woonvisie, is een zeer belangrijke afspraak wel onderdeel van een aantal stappen die de gemeente heeft ondernomen in het licht van de Woonvisie. Met de prestatie afspraken en de gebiedsafspraken is wel meer commitment gecreëerd, maar daarmee is niet iedere keuze in het proces een afgeleide van de Woonvisie, zoals de keuze om woningen in de middeldure sector neer te zetten. David Nagtegaal (Vestia): "We maken geen vernieuwingsplannen, omdat er een Woonvisie is, maar omdat we de wijken een duurzame toekomst willen bieden." Wat dat betreft hebben ook de grondonderhandelingen geen sturende werking gehad vanuit de gemeente. De corporatie is bij haar plannen gebleven en heeft het beoogde negatieve resultaat geaccepteerd. Ze gaat zelfs zover dat de gebruikelijke grondquote van het OBR niet 1-op-1 wordt overgezet in de prijs van de woning, maar dat de lagere door Vestia intern gehanteerde grondquote wordt toegepast. De uiteindelijke prijs van de woningen wordt ook daarmee niet geleid door een indeling die de Woonvisie en de Rotterdamse Woningkwaliteit hanteren, maar door een intern proces. Aangegeven wordt dat RWK geen rol heeft gespeeld in de afwegingen, hoewel het uiteindelijke resultaat wel daarbinnen valt.

Over de inzet van categorieën beleidsinstrumentarium zegt David Nagtegaal dat de ISV subsidie bij heeft gedragen aan het succes, maar zonder deze subsidie was het plan waarschijnlijk niet gewijzigd. Bij de overheid als knooppunt in een netwerk van sociale verbanden en informatie plaatst hij een kanttekening. De overheid wordt niet langer gezien als de spin in het web, maar wel als een belangrijke speler. De inzet van het juridische instrumentarium ziet hij wel als mogelijkheid, maar als op basis daarvan gestuurd moet worden, is de overheid eigenlijk te laat. Het maken van onderlinge afspraken eerder in het proces biedt dan meer kansen tot beïnvloeding voor de gemeente. Organisatie, de inzet van gekwalificeerd personeel is een heel belangrijk aspect in het proces, maar de inzet moet efficiënter kunnen zijn. Het zetten van een handtekening onder uitonderhandelde afspraken kan bij de overheid soms maanden in beslag nemen.

Over de inzet van instrumenten zegt Ton de Vent dat de deelgemeente alleen inhoudelijk een betrokkenheid heeft bij het inrichtingsontwerp. Vestia trekt het proces en Gemeentewerken zet haar expertise, met het nodige rekenwerk om ook een beeld te krijgen van de gevolgen van het toekomstig beheer door de deelgemeente. De inrichting van het gebied zelf op blokniveau moet Vestia zelf oplossen. Hiervoor worden overigens ook ISV2 middelen ingezet. Dit is een geldstroom die aan de deelgemeente voorbij gaat. Over het beheer van de openbare ruimte gelden de standaard regels. Daar zijn geen extra afspraken over gemaakt. Zelf ziet hij communicatie, het in gesprek zijn, mensen verbinden het instrument om grip te krijgen op het project. "Regeltjes gebruik je pas als het echt nodig

is". De Woonvisie was er wel, maar andere documenten (wijkvisies) hadden deze doelstellingen ook al vermeld en waren inhoudelijk leidend in het proces.

Barbara van den Broek merkte in het interview op dat haar inschatting is dat zonder de ISV2 bijdrage de gekozen parkeeroplossing niet mogelijk zou zijn geweest. Daarmee heeft het instrument "financiën" wel degelijk invloed op de kwaliteit van het project. Hierin verschilt zij dus van mening met David Nagtegaal (Vestia), maar zij meldde erbij dat voor haar de financiële transparantie van het project van de kant van Vestia niet erg groot was. Ook zij zag de rol van het "informatie" en het "organisatie" instrument als de belangrijkste bijdragen aan de realisering van het project.

Het proces voor de Hof van Zuidwijk is nog lang niet afgerond en uit de interviews bleek dat een en ander nog geregeld diende te worden. Een discussie die Ton de Vent van deelgemeente Charlois over het beheer van de collectieve tuinen naar voren bracht, gaf ook de mogelijkheid aan van het regelen van collectieve afspraken in de verkoopcontracten. Bij de Horsten is op blokniveau niets geregeld en de organisatie van een collectief politiekeurmerk is niet in te vullen en er is onvoldoende speelruimte in formele instrumenten om het af te dwingen. Voor Hof van Zuidwijk is dat gesprek nog gaande met Vestia. Waar wel afspraken over zijn gemaakt, is het beheer van slooplocaties. Met de start van de verkoop zullen geïnteresseerden door de wijk gaan rijden om een indruk te krijgen. Open slooplocaties of bouwlocaties, waar het onkruid hoog staat, zijn zowel voor geïnteresseerden als bewoners geen prettig aanzicht.

Maashaven, deelgemeente Feijenoord, Rotterdam⁴⁴

Korte omschrijving Maashaven

Aan de Maashaven is aan de westelijke rand van de Afrikaanderwijk op en langs de zeedijk tussen metrohaltes Rijnhaven en Maashaven een woningbouwcomplex verzezen met 32 maisonnettes, 50 appartementen en 7000 m2 kantoren. De grondgebonden maisonnettes aan de Herman Kossestraat (achterkant complex) hebben eigen tuinen. Aan de voorkant van het complex hebben de meeste appartementen vrij uitzicht over de Maashaven.

Aan de zuidkant van het complex is 3500 m2 kantoor verhuurd aan de deelgemeente Feijenoord.

Boven het kantoor van de deelgemeente zijn nog eens 6 appartementen

Naast het complex staat aan de noordkant een verzorgingstehuis dat al in 2000 werd opgeleverd. Dit verzorgingstehuis is ook door Vestia ontwikkeld en gebouwd en daarna verkocht aan zorgaanbieder KVV.

Op het moment van het interview half augustus waren van de 50 appartementen slechts enkele 6 verkocht. Van de 32 maisonnettes waren er 22 verkocht. Van de 6 dure grote woningen boven de deelgemeente was er nog geen één verkocht. Bij elkaar zijn er vijf hoofdtypen woningen. De prijzen lopen van 180.000 tot 240.000 v.o.n., waarbij opgemerkt moet worden dat de oorspronkelijke prijs gemiddeld 50.000 hoger lag. Er is een regeling te treffen om de bouwrente in de prijs op te nemen, zodat deze onder de hypotheek financierbaar is.

Een stap terug in de geschiedenis

Onderaan de zeedijk die de Afrikaanderwijk beschermt van het water in de Maashaven stond lange tijd sociale woningbouw, met in de plint detailhandel en horeca. De woningbouw was bezit van Vestia.⁴⁵

In de jaren 80 was er nog gerenoveerd en dat had aan de achterzijde geleid tot onder andere optoppen. Eind jaren 80 ontstonden al de eerste plannen voor herontwikkeling en begin jaren negentig werd begonnen met planvorming. Het betrof eerst alleen de Maashaven, de Herman Kossestraat werd er later aan toegevoegd. Eind jaren negentig werd dit gevolgd door sloop van een groot gedeelte en nieuwbouw van een verzorgingstehuis aan de noordkant. Het was de bedoeling om in twee fasen in het

⁴⁴ De case beschrijving Maashaven is gebaseerd op gesprekken met Reindert de Vries, projectleider Estrade Projecten, en Henk Koedijk, programmaleider Fysiek van de deelgemeente Feijenoord.

⁴⁵ Waar Vestia vermeld wordt, kan dat ook betekenen rechtsvoorgangers van Vestia.

middenstuk en de zuidpunt van de locatie woningen en kantoren te ontwikkelen, met daaronder een parkeergarage voor de bewoners. Eerdere plannen om één grote doorlopende parkeergarage voor het hele complex, inclusief het verzorgingstehuis, te bouwen, gingen niet door. Het plan heeft echter lang op uitvoering moeten wachten, dit had mede te maken met de lange onderhandelingen tussen OBR en café Promenade dat terug wilde keren. In de plint van het oude complex zat ook een entertainment centre dat terug wilde komen.

De eerste paal werd in 2003 geslagen en in 2004 werd de grond pas overgedragen door het OBR. De grondonderhandelingen waren al in 2000 gestart. Deze langdurige onderhandeling had alles te maken met de hoge prijs, die Estrade uiteindelijk dan toch betaald heeft. De late overdracht van de grond leverde tijdens het bouwproces nog een probleem op. Het was aan de Belastingdienst moeilijk uit te leggen waarom er zoveel vermogen in de vorm van woningen werden overgedragen aan de grondeigenaar voor woningen die toch voor Vestia werden gebouwd. Toch had men ervoor gekozen om met de bouw te beginnen voordat de grond in eigen bezit was. Er was al een aanbesteding voor bouwen gedaan en met de deelgemeente als klant was er zekerheid van afname van uiteindelijk 3500 m² (meer dan eerst was afgesproken). Ten opzichte van de planvorming werd met hetzelfde programma gewerkt, maar werd gekozen voor één fasering en een wijziging in het uiterlijk van het plan. Over parkeren werd afgesproken 1 gebouwde plaats en een halve op straat per woning. OBR, dS+V en de deelgemeente hadden liever alles gebouwd gehad, maar dat had serieuze ontwerpproblemen opgeleverd. Met behulp van aangepaste schetsen van de architect werden de andere partijen overgehaald voor het standpunt van Vestia.

De planvorming en de stedenbouwkundige randvoorwaarden die daaraan ten grondslag lagen, sloten aan bij de ambitie om de Afrikaanderwijk op te plussen. Er werden koopwoningen geïntroduceerd en vooral de eengezinswoningen liepen. Vooral bewoners die betrokken waren bij de wijk. Vanuit dat perspectief ging men over tot de bouw van duurdere koopwoningen aan de westrand van de Afrikaanderwijk, in een tijd dat de markt goed was en er vanuit de gemeente vooral ingezet werd op de bouw van appartementen. Vestia trok het proces en daarmee ook de eerste visievorming, maar wel in goed overleg met de deelgemeente en de gemeente. Die laatste had via het grondbezit van het OBR een extra belang bij het plan. OBR deed de sloop en de grondexploitatie. Het OBR drong aan op duurdere woningen en begin 2000-2001 liep die markt ook nog goed. De wijkvisie van de deelgemeente Feijenoord bood geen houvast, niet meer dan dat er een rand aan de wijk gevormd moest worden met een beeld aan de achter- en voorkant. Het programma kon wel zelf ingevuld worden, maar achteraf rijzen er vragen over passendheid van het programma in de wijk, vragen die ontstaan zijn door de kentering in de markt. Van de belangstelling die er is, is veel afkomstig uit Afrikaanderwijk zelf en sluit aan bij de vraag naar grondgebonden woningen, een reden waarom veel van de maisonnettes zo goed verkopen. De belangstelling uit de wijk brengt met zich mee de vraag of de woon/werkwoningen en de ruimten voor kantoren in de plint wel aansluiten bij het economische profiel van de wijkbewoners. Misschien was meer detailhandel en horeca op zijn plek geweest, aldus Reindert de Vries.

Daarnaast was de eerdere prijsstelling teveel voor dit project. De projectleider van Vestia geeft aan dat in de Afrikaanderwijk veel verbeterd is in de afgelopen jaren, maar dat de realiteit daarmee beter is dan het imago. Bouwen van duurdere appartementen aan het water is op veel plekken in Rotterdam een hit, uitzicht op een haven, maar aan de rand van Afrikaanderwijk schijnt dat dus niet te werken. Vanuit de deelgemeente ziet hij weinig actie om het publieke imago van dit stuk van Feijenoord op te vijzelen. Vestia probeert het wel in de flyer voor het project Maashaven.

Met de deelgemeente is overlegd over het inrichtingsplan, die dat verder trok. Uitgegaan werd van standaardniveau. Wel is samen gekeken naar een ontwerp met bredere trottoirs om een boulevard te creëren en tussen de twee wegdelen wordt een 3 meter brede rand gepland, waar groen en eventueel bomen neergezet kunnen worden. In tegenstelling tot het plan Lange Geer/Meiendaal had dit project geen problemen met de peilmaat. Het complex is op en aan de zeedijk gebouwd en aan de achterkant heeft de deelgemeente de hoogteverschillen opgevangen met damwanden en trappen.

Observaties over rollen en ingezet instrumentarium

Aan het project Maashaven werd ruim voor de komst van de Woonvisie begonnen en het kan dan ook gezien worden als een project dat in de overgang zit van de oude “orde” naar de nieuwe “orde”. Het project telt wel mee binnen de gemaakt prestatie afspraken tussen gemeente en corporatie. Er zijn echter geen gebiedsafspraken gemaakt en hierin worden afspraken gemaakt over het gewenste woonmilieu. Het programma dat voor het project Maashaven werd vastgesteld, sluit echter wel aan bij de ambities van de Woonvisie: diversiteit van woonmilieu’s (“hoogstedelijk met smoel”, aldus Reindert de Vries (Estrade/Vestia)) en bouwen van woningen voor midden- en hogere inkomens. Vanuit de deelgemeente werd het nog steviger neergezet: “Het woningtype is door de stad opgedrongen, omdat men van mening was dat er te weinig appartementen werden gebouwd.”

Gemeente: OBR en dS+V

Binnen de herontwikkeling van het project heeft het OBR moeten onderhandelen met zittende ondernemers over terugkeer. Dit is één van de redenen van de vertraging geweest. De concessies die OBR heeft moeten doen, zijn door het OBR zelf financieel gedekt in het project en niet via de grondprijs verrekend aan Vestia.

Deelgemeente

De bezwaarschriftenprocedure en het inspraakproces voor het uiteindelijke plan verliep zeer soepel. Volgens Henk Koedijk van de deelgemeente Feijenoord had dat mede te maken dat de bewoners graag van het open gat af wilde dat er door sloop was ontstaan. Ook de art. 19 procedure verliep zonder veel wrijving in de wijk.

De rol van de deelgemeente op het inhoudelijk vlak en vanuit het projectmatige vlak wordt vanuit de corporatie als beperkt gezien. De rol van dS+V op beide vlakken wordt hier als dominant geacht. Voor de stedenbouwkundige randvoorwaarden wordt dat ook aangegeven door de deelgemeente. Die worden in het algemeen voor kennisgeving aangenomen, omdat het vaststellen van deze voorwaarden niet tot de bevoegdheden van de deelgemeente behoort. De check die de deelgemeente wel uitvoert is het passen van het plan binnen het welstandsprogramma. De deelgemeente speelt ook een rol bij het inrichtingsplan, waarvan de kosten voor de uitvoering uit het plangebied zelf moeten komen. De deelgemeente heeft een ontwerpteam voor de Afrikaanderwijk en dat team zit één keer in de zes weken om de tafel met bij de openbare ruimte betrokken partijen, zoals de politie, bewoners, gemeentewerken en ook Vestia. Discussies over het plan werden dus in het reguliere overleg ondergebracht. Binnen de deelgemeente Feijenoord wordt er waarde aan gehecht het inrichtingsplan af te hebben, voordat de eerste paal de grond in gaat. Dit heeft te maken met timing. Het geeft de ruimte om een bestek te laten maken, aan te besteden en uit te voeren voordat de eerste woningen worden opgeleverd. Het beheer van het gebied is gekoppeld aan hetzelfde overleg van het genoemde ontwerpteam. Door de aanwezigheid van de zeedijk zijn er wel extra complicaties voor het inrichtingsplan. De aanwezigheid van de zeedijk, heeft niet alleen invloed op het ontwerp van het complex, de extra kosten voor de inrichting (damwanden, trappen), maar ook op het proces. Grootschalige werkzaamheden (waaronder ondergrondse infrastructuur) kunnen in het gebied van de zeedijk alleen maar in de periode april - oktober uitgevoerd worden. Anders wordt er door het waterschap geen toestemming gegeven. Extra kosten zijn in dit geval ook gedragen door de stad, omdat de zeedijk onderdeel uitmaakt van een belangrijke stadsas.

Henk Koedijk gaf aan dat in 2003 deelgemeente en Vestia om de tafel zaten, beide met het beeld dat het OBR niet over de brug kwam met de deal. Bij de deelgemeente bestaat bewondering voor het lef waarmee Vestia ontwikkelingen van de “grond” wil krijgen en door te zetten.

Instrumenten

Het OBR heeft met haar grondbeleid invloed uit kunnen oefenen op de uitkomst van het project. Het ambitieuze programma past bij de grondprijs, die door Vestia als duur werd omschreven. Toch heeft Vestia zelf vastgehouden aan het programma, wel enigszins onder druk gezet door het feit dat met de deelgemeente er al een grote huurder was.

Lange Geer/Meiendaal, deelgemeente Feijenoord, Rotterdam⁴⁶

Korte omschrijving Hof van Lange Geer/Meiendaal

Het woningbouwproject Lange Geer/Meiendaal ligt in het groene “tuindorp” Vreewijk, één van de wijken van de deelgemeente Feijenoord. De Lange Geer is één van de beeldbepalende straten in Vreewijk, ondermeer door de aanwezigheid van de singel. Bij de herstructurering van het sociale woningbezit aan deze twee straten en twee dwarsstraten heeft corporatie Com.Wonen ervoor gekozen zoveel mogelijk de stedenbouwkundige opzet van en architectonische details aanwezig in Vreewijk te handhaven in het uiteindelijke ontwerp. Voor Com.Wonen was dit een eerste pilot voor herstructurering van het woningbestand in Vreewijk. Plannen voor verdere herstructurering zijn in de maak.

Binnen het project zijn 94 koopwoningen gerealiseerd en 12 woningen in de sociale huur. De 94 grondgebonden koopwoningen zijn onderverdeeld in 60 tuinwoningen en 34 singelwoningen. De woningen worden verkocht voor 215.000 tot 376.000 v.o.n.. Binnen het project wordt het parkeren niet op straat voor het huis opgelost, maar in collectieve parkeerkelders tussen de huizen in en voor een beperkt gedeelte op eigen terrein. Hiermee is ook het oorspronkelijke beeld van de oude straten terug in de wijk. De bouw en de verkoop van het project zijn in 2003 begonnen en de woningen zijn opgeleverd in 2005. Er staan nog 28 woningen te koop.

Een stap terug in de geschiedenis

In Vreewijk lopen de meeste wooncomplexen tegen het eind van hun levensduur. Er zijn in de jaren tachtig nog woontechnische verbeteringen aangebracht en er zijn constructies bedacht om de woningen te vergroten door een stuk aan te bouwen en/of woningen van dakkapellen te voorzien. Vreewijk kent veel oorspronkelijke bewoners, die niet alleen vanwege de groene kwaliteit van de wijk, maar ook vanwege de lage huren in Vreewijk zijn blijven wonen.

De woningen in de wijk hadden niet alleen woningtechnische verbeteringen nodig. In de jaren negentig bleek dat er bouwtechnisch de nodige gebreken waren, bijvoorbeeld aan de funderingen. Besloten werd tot sloop/nieuwbouw. Voor Com.Wonen viel de keuze op Lange Geer en Meiendaal en zowel voor Com.Wonen en de deelgemeente was het een eerste pilot voor daadwerkelijke herstructurering na de grootschalige renovatie van de jaren tachtig, met hier en daar sloop/nieuwbouw.

De eerste vraag die zich voordeed, was hoe moet Vreewijk nu aangepakt worden. Deze vraag werd ook vanuit de gemeente (OBR/dS+V) aan de corporatie voorgelegd. Het betrof een project op particuliere grond en dat gaf het project voor de gemeente een bijzondere status, omdat er geen betrokkenheid was vanuit een grondpositie. De gemeente was benieuwd naar wat de corporatie zag als vernieuwingsstrategie, omdat zij niet iedere vorm van nieuwbouw in Vreewijk geslaagd achtte.

Er lag geen (deel)gemeentelijke wijkvisie op Vreewijk, geen beeld van welke kant het met de wijk op moest. Vanuit VL Wonen⁴⁷ (één van de fusiepartners van Com.Wonen) werd al in 1995 een proces in werking gesteld, waarin samen met de deelgemeente, maar vooral met dS+V en het OBR, gezocht werd naar de essentie van Vreewijk en de noodzaak het huidige karakter te behouden. Dit proces resulteerde in 1997 in een studie naar vooral belangrijke stedenbouwkundig structurerende elementen in de wijk, zoals ‘woonstraten’, ‘dorpsstraten’ en ‘stadsstraten’ en het zijn van een Tuindorp. In 1999 werd dit door VL Wonen, bureau Reijndorp en De Nijl Architecten neergelegd in een stedenbouwkundige toekomstvisie voor Vreewijk, nu nog steeds het “groene boekje” geheten. Op de achtergrond werd in de daaropvolgende periode overlegd met wethouder Herman Meijer over lange termijn afspraken over het vasthouden van de te creëren stedenbouwkundige kwaliteit in Vreewijk.

⁴⁶ De case beschrijving Lange Geer/Meijendaal is gebaseerd op gesprekken met Paul Ramjiawansingh, projectmanager Vastgoed bij Com.Wonen, Mark Sutherland, programmaleider dS+V voor Stadsdeel Zuid en Henk Koedijk, programmaleider Fysiek van de deelgemeente Feijenoord.

⁴⁷ Voluit: Woningbouwvereniging Vreewijk-Lombardijen.

In 2000 werd er door VL Wonen een projectgroep opgezet, waarin ook de deelgemeente, de huurdersvereniging en het OBR en dS+V deelnamen, om ontwerpen te beoordelen. De eerdere stappen om tot een formulering van kaders te komen, resulteerde in een prijsvraag waarvoor een vijftal architectenbureau's werden benaderd. De prijsvraag hield Vreewijk voor, een visie op het gebied, de noodzaak tot vernieuwing en de vraag: hoe pak je dat aan?

Het bureau Kuiper en Compagnons⁴⁸ kwam met een stadsstudie waarin de essentie van de stedenbouwkundige kwaliteit van Vreewijk werd getroffen, die later ook terug te vinden waren in hun ontwerp. De randvoorwaarden meegegeven met de prijsvraag werden aangehouden, maar er was wel een vertaalslag gemaakt die paste binnen Vreewijk. Auto's van de straat (oplossing gekoppeld aan de grootte van de woning en eigen terrein), herkenbare materialen en architectonische stijlelementen uit Vreewijk (dakkapellen, uitspringende ramen en haagjes in de voortuin). Het onderhoud van deze haagjes is zelfs met een boeteclausule opgenomen in het koopcontract met de bewoners. Zelfs met de huurders zijn afspraken gemaakt ten aanzien van het onderhoud van de haagjes. Marc Sutherland gaf aan dat de constatering dat het behoud van de stedenbouwkundige structuur leidend was, de drager van het succes was. Een insteek op behoud van architectuur had naar zijn mening geleid tot een zeer behoudend karakter, mede omdat het bestemmingsplan zeer gedetailleerd was. Dit had niet de ruimte geschapen voor echt nieuwe woningen.

VL Wonen stelde zich ook als trekker in het proces dat daar op volgde. Tot en met de architectenselectie werd vrij nauw met het OBR en dS+V samengewerkt, maar hierna ontstond een knip in het proces. Hoe verder men echter kwam in het ontwerpproces, hoe meer de corporatie er achter kwam dat de overheid erbij betrokken moest zijn. Voor de corporatie betrof het echter een nieuwe aanpak, herstructurering en koopwoningen. Dit gold ook voor de deelgemeente. Bij beide moest expertise opgebouwd worden, vooral over zaken die niet direct met de bouw van het project zelf te maken hadden. Hier was veel tijd voor nodig en het legde ook een beslag op de organisatie. Vertragingen waren het gevolg. Het ontbreken van expertise, zeker waar het omgevingsgerelateerde vraagstukken betrof, had opgevangen kunnen worden, als vanaf het begin het project goed was gedefinieerd. Daarnaast was het van belang een goede organisatie op te zetten met heldere rollen van de stakeholders. Tevens was het tijdsplan onbekend en had de corporatie geen beeld voor ogen waar het proces zou starten en eindigen. VL Wonen had er echter voor gekozen om na vaststelling van het ontwerp van Kuiper en Compagnons zelf aan het werk te gaan, gericht op het realiseren van woningen.

Het project valt binnen de bilaterale prestatie afspraken over bouw productie, die gemaakt zijn tussen gemeente en Com.Wonen, maar er zijn geen gebiedsafspraken gemaakt voor Vreewijk.

Als bezitter van de grond nam VL Wonen de lead in de grondexploitatie. Voor de compositie van de te bouwen huizen was het noodzakelijk om op meerdere plekken van bestaande rooilijnen af te wijken. De grondruil die hiervoor werd "om niet" werd afgesproken, werd in 2003 ondertekend op de dag dat de bouw van het project begon. Toen in alliantie van VL Wonen en Com.Wonen. Deze late grondruil was eveneens onderdeel van het leerproces. Er was te laat mee begonnen. Eerder in het proces had al een concept overeenkomst moeten liggen, maar de vormgeving en de inhoud van de grondruil heeft veel meer tijd gekost dan gedacht. Dit had bijvoorbeeld te maken met het vele rekenwerk en overleg dat nodig was voor afspraken over de inrichting van het openbare gebied en de kosten die verbonden zijn aan het toekomstige beheer van het openbare gebied. Een aantal van de problemen die ontstaan waren door het zelf aan het werk gaan van VL Wonen, kwamen zelfs tijdens de bouw nog naar boven.

Zo bleek tijdens de bouw dat de nieuwe peilmaat voor het gebied, door Gemeentewerken gesteld was op 0,75m minus NAP niet aansloot op het veel lager liggend gebied om het project heen. Dat verval leverde vooral voor de inrichting van de buitenruimte een groot probleem op. Dit levert drie verhalen op in de gehouden interviews. VL Wonen/Com.Wonen geeft aan dat bij het inrichtingsontwerp⁴⁹ de

⁴⁸ Kuiper en Compagnons is een rechtsopvolger van het bureau van de architect Grandpré Molière, die, meer dan 50 jaar daarvoor, één van de architecten was die aan Vreewijk heeft gewerkt.

⁴⁹ Voor het inrichtingsontwerp had dS+V de voor haar ongewone stap genomen om het ontwerp uit te besteden. In dit geval Kuiper en Compagnons.

gemeente geen rekening had gehouden met de hoogteverschillen, dS+V meldt dat vanwege de afstand in het proces er geen natuurlijke check van overheidswege was op het inrichtingsplan dat VL Wonen/Com.Wonen aan het opstellen was. En in een inrichtingsplan moet juist een check op dit soort hoogteverschillen opgenomen worden en niet in het inrichtingsontwerp. De deelgemeente gaf aan niet gekend te zijn in de wijziging die Gemeentewerken eenzijdig in de peilmaat had doorgevoerd, terwijl het vaststellen van de peilmaat tot de taken van de deelgemeente behoren.

Het “peilmaat”probleem escaleerde, mede naar de mening van Com.Wonen doordat bij de gemeente niemand de verantwoordelijkheid nam om het probleem aan te pakken. Dit liep zo op dat uiteindelijk Alex Moret, de bouwcoördinator, erbij betrokken is om de juiste mensen rond te tafel te krijgen om afspraken te maken over de extra investeringen. Kosten voor het inrichtingsplan waren voor VL Wonen en op aansluitingspunten, zoals de hoek Meiendaal en Korte Welle. De eerdere afspraken over kostenverdeling bleven gehandhaafd. Afgesproken was dat de kosten van de inrichting ten laste van het project zou komen. Aansluiting met de bestaande inrichting zou ten laste komen van de deelgemeente, aldus Ramjiawansingh.

Wat betreft het programma, VL Wonen was zelf tot die keuze van duurdere koopwoningen gekomen, vanuit de toen heersende marktsituatie. Een keuze die ook op steun van de (deel)gemeentelijke partijen kon rekenen. Aan het begin van het proces, na raadpleging van de huurders over terugkeerregelingen, werd ingezet op 27 bereikbare huur en 79 koopwoningen. Terugkeerregelingen kunnen gezien worden als smeerolie voor het proces.

Dichter bij de oplevering van het project bleek dat het aantal bereikbare huur voor hen die terug wilde komen (maar niet wilden of konden kopen) terug kon naar 12, doordat een vijftiental gekozen had voor oplossingen elders. Binnen het project is een mix van woningen neergezet, van goedkope huur, middeldure en dure koop, soms ook op zo'n manier dat het de verkoop niet ten goede komt. Een les uit een evaluatie van dit project in april 2005 is dat nagedacht moet worden over de mix van leefstijlen. Vanuit de kopers van koopwoningen bekeken is het meest wenselijk dat een heel project uit koopwoningen bestaat. Wanneer gemengd met huurwoningen moet de afstand tussen huur en koop niet te groot zijn. Dit geldt ook voor de verschillende categorieën koop binnen Lange Geer/Meiendaal.

Een project dat begon in de goede tijd en uiteindelijk afgerond werd na de marktkentering, had in het begin nog de ambitie in een breder gebied verkocht te kunnen worden. Uiteindelijk zijn het vooral mensen uit de wijk en directe omgeving en mensen met een binding met de wijk die gekocht hebben. Slechts 5 tot 10% komt van buiten en boven de rivier sloeg het project niet aan. De trage verkoop is mede een gevolg van de kentering in de markt. De “retro” architectuur spreekt zeer aan. De mensen die uiteindelijk afhaken, zijn vaak niet in staat om de financiering rond te krijgen.

Observaties over rollen en ingezet instrumentarium

Paul Ramjiawansingh van Com.Wonen geeft aan dat de corporatie leidend heeft willen zijn in het proces. Een rol die voortkwam uit een verantwoordelijkheid voor het eigen bezit en de positie van grondeigenaar. Dat wil niet zeggen dat alles goed is gegaan. De beschrijving hiervoor maakt dat wel duidelijk. Zo is Ramjiawansingh van mening dat er intern het nodige verbeterd moet worden in het vervolgtraject van herstructurering. De fusie heeft ook haar tol geëist bij de verdere uitvoering van het project. Daarnaast was er vooral een project gestuurde insteek. Tot in 2002 was er niet serieus nagedacht over het proces en het ontwerp daarvan. Zowel bij Com.Wonen als de deelgemeente ontbrak een processchema. En er werd dan ook te weinig vastgelegd in procesmanagement. Vanuit de rol die de corporatie heeft als kenner van de markt moet de marketing beter opgepakt worden. Ook de marketing om het project heen, zoals de doelstellingen promoten in de buurt. Uit dit project heeft Com.Wonen geleerd dat de overheid een meer leidende rol moet hebben bij herstructurering

Deelgemeente

In haar rol als verantwoordelijke voor het inspraakproces, heeft de deelgemeente samen met VL Wonen de bijeenkomsten opgepakt, inclusief een hoorzitting eind 2003, begin 2004. De klachten

kwamen vooral van oude huurders, die bang waren hun goedkope huur kwijt te raken. Daarnaast waren er een aantal functionele bezwaren over de parkeerhavens in relatie met spelende kinderen. Dit heeft geleid tot een afsluiting die het probleem ondervindt. Klachten over uitlaatgassen rond de parkeerhavens werden niet ontvankelijk verklaard. Auto's hadden anders ook in de straat geparkeerd.

Zes maanden na oplevering zal het openbare gebied en het beheer worden overgedragen aan de deelgemeente. Het eerder genoemde rekenwerk van Gemeentewerken had ook betrekking op het effect dat de "Plus Plus" inrichting van de Lange Geer had op het toekomstige beheer. In het project is gekozen voor extra kwalitatieve inrichting boven de standaard inrichting. De kosten vallen iets hoger uit, zo'n 15 tot 20%. Hier moest aparte besluitvorming van de deelgemeente over plaatsvinden, in het kader van beheer en onderhoud. De deelgemeente had eerst afgewogen of de extra kwalitatieve inrichting in beheer en onderhoud op het oude niveau zat. Gelukkig bleek dit niet het geval te zijn. In het geval dat dat zo is moest de Raad besluiten om extra middelen in te zetten voor het beheer en onderhoud. Afspraken over beheer vraagt wel om keiharde toezeggingen, volgens Ramjiawansingh. Op dit punt ervaart hij nog weinig transparantie op deelgemeentelijk niveau over de afspraken die over extra investeringen in de buitenruimte zijn te maken. In een transparante samenwerking kan meerwaarde ontstaan voor de corporatie en de gemeente. Er kunnen afspraken gemaakt worden over het bestaande beheer die zijn neerslag kan hebben in het nieuwe project. Dit is te weinig vorm gegeven. Kennelijk heeft dit te maken met bestaande structuren binnen beide organisaties, waarbij de belangen tot haaks op elkaar komen te staan. Het zou de hele omgeving ten goede komen als ook op deze onderdelen een vergaande samenwerking kan zijn, aldus Ramjiawansingh.

De huurdersvereniging gekoppeld aan de corporatie VL Wonen is op meerdere momenten betrokken bij het proces, ruim voor de inspraakprocedures. Hoewel enthousiast over het behoud van het karakter van Vreewijk, heeft de vereniging ook weerstand geboden. Op een gegeven moment is door optreden van portefeuillehouder Joke van Steenberg (deelgemeente Feijenoord), die vanuit haar netwerk goede contacten had met de vereniging, in de eindfase voor de uiteindelijke bouw het nodige glad gestreken, iets wat haar voorganger, Irma Boers, ondanks al haar inzet niet lukte.

Com.Wonen is van mening dat de overheid een meer leidende rol zou moeten hebben bij de herstructurering van wijken. Belangrijk hierbij is wat willen de stad met de stad? Dat geldt ook voor deelgemeenten. Vanuit een wijkvisie wordt toegewerkt naar een masterplan om uiteindelijk in een bouwplan concreet naar uitvoering te worden gebracht. Com.Wonen heeft wel het initiatief genomen en is op dit moment de trekker in een proces samen met de deelgemeente voor een daadwerkelijke wijkvisie op Vreewijk. Zij doet dit vanuit haar verantwoordelijkheid van corporatie die een grote hoeveelheid woningen in deze wijk in haar bestand heeft. Com.Wonen trekt nu samen op met de deelgemeente en dS+V in het opstellen van een wijkvisie, waarbij de kosten van proces en product gedeeld worden tussen Com.Wonen en dS+V.

Vanuit dS+V wordt wel toenemende voorzichtigheid waargenomen bij de deelgemeente. De beoogde grootschalige herstructurering kan namelijk invloed hebben op de bevolkingsstructuur in de wijk. De deelgemeente is behoudend op dit punt en zet zich daarmee af tegen de Woonvisie. Vreewijk is lange tijd een witte vlek geweest in een toenemend multiculturele deelgemeente. Met de herstructurering wordt er ingegrepen in de demografische opzet van de wijk, omdat vanuit de omringende wijken (bijvoorbeeld Bloemhof, Hillesluis en Afrikaanderwijk) bewoners interesse zullen hebben in een volgende stap in de wooncarrière. Het zijn juist de eerste "verkleuringen" die in een wijk het meest tot onrust leiden. De wijken Feijenoord en Afrikaanderwijk zijn dit proces decennia geleden al ingegaan en daar is de onrust afgenomen, de versplintering neemt af en nieuwe sociale structuren ontstaan. Marc Sutherland (dS+V) vervolgt met de opmerking dat het vaak een kleine groep is die het imago van een wijk bepaalt en die groep moet je onder controle houden.

Gemeente: OBR en dS+V

Als bewaker van de stedenbouwkundige kwaliteit van de stad kon dS+V zich in aan het begin van het proces vinden in het kwaliteitsniveau dat met het "Groene Boekje" werd gezocht en de degelijke ruimtelijke analyse die daar aan ten grondslag lag. Ook de keuze van Lange Geer als pilot werd

gesteund, vanwege het beeldbepalende karakter in de wijk en de belangrijke rol die deze singel heeft als onderlegger voor de structuur in de wijk. De pilot Lange Geer kan daarmee richtinggevend zijn voor verdere investeringen in de wijk, aldus Mark Sutherland.

Vanuit de rol die het OBR normaliter heeft als grondbezitter ontstaat een samenwerkingsovereenkomst om te bouwen. In het geval van Lange Geer/Meiendal ging het om kleine snippers grond, die uiteindelijk met gesloten beurzen tegen grond van VL Wonen/Com.Wonen geruild werd. Deze snippers gemeentegrond hebben het OBR nooit in de positie gebracht om vanuit het grondbeleid eisen te stellen aan de inhoud van het project. Ondanks de beperkte grootte van de gronddeal is uit dit project geleerd om dat toch op tijd te regelen, anders ontstaan er problemen.

Bij Com.Wonen ontstaat de indruk dat bij dS+V op operationeel niveau (projectleider) wil en inzet aanwezig is, maar dat het nog wel eens aan vertaling in de back office ontbreekt en daarmee ook een effectieve inzet van het beschikbare instrumentarium. Art. 19 procedures, rooilijnen, parkeren op eigen terrein gaan vaak gepaard met een afwachtende houding van de gemeentelijke back office en in sommige gevallen heeft dat ertoe geleid dat men vanuit Com.Wonen zelf contact opnam met de provincie over de voortgang van de art. 19 procedure. Ook de wirwar aan procedures wordt als zeer lastig ervaren. Dit bracht Mark Sutherland (dS+V) tot het formuleren van meerdere lessen. Vanuit de overheid moet men ook dichter op het proces zitten. Er zijn zoveel eisen vanuit het beleid, dat betrokkenheid van de gemeente nodig is om het project naar een goed einde te begeleiden. Twee andere lessen betreffen Com.Wonen: een betere terugkoppeling over de buitenruimte en eerder beginnen met discussies over grondruil.

Partijen als partners

Gedurende het proces is het nodige fout gegaan, maar ondermeer met hulp van de bouwcoördinator, zijn ook de grotere problemen tot een oplossing gebracht. Aangegeven wordt dat het getuigd van betrouwbaarheid dat de partners uit de kosten van het inrichtingsplan zijn gekomen en dat de gemeente ook haar portemonnee heeft getrokken. Tegelijkertijd is vanuit de gemeente en de deelgemeente bewondering voor de manier waarop Com.Wonen de ambitie van het plan hoog heeft gehouden ondanks de kentering in de markt. Het programma is gehandhaafd en Com.Wonen probeert in de verkoop van de laatste 28 woningen vast te houden aan de gestelde ambities.

De samenwerking die de deelgemeente verleende aan meerdere onderdelen van het proces werd als zeer positief ervaren. Gemaakte plannen vanuit de gemeente en/of de corporatie werden snel van goedkeuring voorzien en de eigen rol in het proces (bestemmingsplannen, bezwaarschrift procedures) werd zonder veel omhaal vorm gegeven. Alleen de discussie over het inrichtingsplan leidde tijdelijk tot een scheiding der geesten.

Instrumenten

Binnen dS+V wordt, ondanks het draagvlak dat er binnen de dienst is voor de Woonvisie, in het interne proces een knip geconstateerd tussen de afdeling Wonen die verantwoordelijk is voor het opstellen van de Woonvisie en de vertaling van het beleidsmatige naar de uitvoering. Het kost moeite om een naadloze aansluiting te vinden tussen beleid en uitvoering. Dat is te zien bij de Woonvisie en dat is te zien bij het introduceren van de nieuwe parkeernormen. Uit de interviews komt naar voren dat het formuleren van beleid op het gebied van wonen volgend is en niet leidend. Op het moment dat de markt aan het inzakken was, zette de politiek in op 3000 woningen per jaar. Dit getal werd in het bereiken van de doelstellingen van de Woonvisie dominantier dan andere doelstellingen. De Rotterdamse Woningkwaliteit (RWK) kwam daarmee op de achtergrond. Bij de Lange Geer heeft de ook geen rol gespeeld. Het instrument anticipeerde niet op de markt en werd daarmee te duur.

Vanuit de gemeente is men gebaat bij instrumentarium om een programma aan te sturen. Daarvoor moet meer gebeuren dan het maken van een Woonvisie. Waar vroeger dS+V een leidende positie had, vanuit de geldstromen en het vermogen zelf woningen te bouwen, neemt nu het OBR langzamerhand de leidende positie over, vooral door de monitoring van het bouwproces in de stad.

Vanuit dS+V is een onderzoek uitgezet naar Oud Zuid, aldus Mark Sutherland. Op Zuid wordt er veel gedaan, maar men krijgt de verbetering niet echt los. Er zijn potentievolle locaties, maar het wil niet vlotten. Het onderzoek moet een antwoord vinden op wat nu daadwerkelijk het probleem is. Sutherland doet een suggestie dat misschien gezocht moet worden naar inhoudelijk andere vormen van verevening tussen verschillende projecten in de stad, die vastgelegd kunnen worden in de afspraken met corporaties en marktpartijen.

Van de vier categorieën instrumentarium acht Sutherland de inhoudelijke (knooppunt) en organisatie als de krachtigste instrumenten in de gebiedsontwikkeling van Lange Geer/Meiendaal en de vele andere projecten waar hij bij betrokken is. ISV2 middelen spelen wel mee, maar hebben nauwelijks het project programmatisch beïnvloed. ISV2 dwingt door de co-financieringsconstructie in ieder geval tot samenwerking.

Ook de deelgemeente ziet het zijn van een spin in het web als één van de sterkste instrumenten die ingezet is in het proces. Voor de deelgemeente was Lange Geer/Meiendaal min of meer een standaardproject, waar de inbreng vooral gericht was op participatie en de buitenruimte. Bij die participatie was het vooral belangrijk om lokale netwerken in beweging te krijgen en binnen die netwerken komt het dan eigenlijk aan op 6-7 man. Maar het feit dat je ze als spin in het web weet te bereiken levert meerwaarde.

Uitkomst: Woonvisie en woningbouwprojecten

In het analysemodel van hoofdstuk 2 is het laatste blokje de uitkomst, namelijk de gerealiseerde woningen. Op geaggregeerd niveau kunnen soms conclusies getrokken worden, waarvan slechts een gedeelte van overblijft als men enkele stappen dieper het proces in duikt. Alle drie de cases hebben wel meegeteld of gaan meetellen in de productie afspraken.

Een enkele kanttekening is noodzakelijk bij de in hoofdstuk 4 behandelde cases en dat zou op dit moment voor iedere case kunnen gelden. De Woonvisie is net twee jaar oud en het gemiddelde proces van gebiedsontwikkeling neemt meerdere jaren in beslag. Een zeer belangrijke kanttekening is de voorwaarde die gesteld is het actief ingrijpen en effectief direct of indirect invloed uitoefenen op de uitkomst.

Woonvisie als inspiratiebron

De eerste ideeën voor deze drie projecten ontstonden jaren voordat de Woonvisie geformuleerd werd. De inspiratiebron lag niet primair in de markt, maar in een visie op de wijk, waarvan zowel Vestia bij Hof van Zuidwijk als Com.Wonen bij Lange Geer/Meiendaal de trekkers waren. Het streven dat de Woonvisie in haar doelstellingen neer heeft gelegd, is terug te vinden in vele andere documenten op gemeente en deelgemeente niveau. Als inspiratiebron voldoet aan de laatste kanttekening. Project Maashaven zou je een Woonvisie project avant la lettre kunnen noemen. De Wijkvisie van de Afrikaanderwijk bood niet meer dan een rand aan de wijk, terwijl vanuit OBR en dS+V sterk werd ingezet op hoogstedelijk en appartementen. Maar ook hier geldt, geen inspiratiebron, zelfs niet om eruit te stappen tijdens de langdurige grondonderhandelingen.

Woonvisie en ‘nodality’

In het project Maashaven heeft de gemeente via het OBR zich niet van haar beste kant laten zien, door een verkeerde marktinschatting te blijven “ondersteunen” met een hoge grondprijis. Maar in het algemeen laat de overheid zich van haar goede kant zien met medewerkers die ter zake kundig zijn op de richting waarin de stad zich moet ontwikkelen.

Woonvisie en ‘treasure’

In twee gevallen (Hof van Zuidwijk en Lange Geer/Meiendaal) is er sprake van eigen grondbezit en via die weg heeft het OBR of dS+V geen directe invloed uit kunnen oefenen. Hof van Zuidwijk viel echter wel onder de gebiedsafspraken. Ook is daar 7 miljoen ISV subsidie naar toe gegaan, waar volgens de projectleider van Vestia bij ontbreken van de ISV geen aanpassingen in het plan zouden

zijn doorgevoerd. Dit wordt betwijfeld door de betrokken projectleider en stedenbouwkundige van dS+V.

In integrale gebiedsontwikkeling gaat het om de optimalisering van de drie invalshoeken en het organiserend vermogen dat daarvoor nodig is. In het geval van Maashaven kan men zich afvragen of dat gebeurd is. Het OBR hield vast aan hoge grondprijzen en zette daar in de onderhandeling een programma tegenover dat tot nu toe slecht sporadisch gekocht is, ondanks de grote korting die de woningbouwcorporatie hebben doorgevoerd op het project.

Woonvisie en ‘authority’

De Rotterdamse Woningkwaliteit was op deze projecten van toepassing, zelfs in de tijd dat deze nog een verplichtend karakter had. En geen van de projecten heeft er ook maar een moment bij stil gestaan. Andere instrumenten zijn niet zozeer gericht op het bereiken van de doelstellingen van de Woonvisie, maar meer om de gewone procedures rond RO vraagstukken te doorlopen.

Woonvisie en ‘organisation’

De organisatie van de gemeente draagt wel bij aan het succes van het project, maar de organisatie stuurt in twee gevallen niet door het ontbreken van gebiedsafspraken, waardoor afspraken over door de Woonvisie ondersteunde woonmilieu's uitblijven.

Conclusie

Er is eigenlijk geen onderbouwing te vinden voor de stelling dat deze projecten niet door zouden zijn gegaan als de Woonvisie niet gepubliceerd was.

HOOFDSTUK 5: RESULTATEN EN ANALYSE

Op basis van de Nieuwbouwrapportages van 2003 tot en met 2005, de rapportages over het USPR (Uitvoering Stedelijke Projecten Rotterdam) voor 2004 en 2005, de Kwaliteitsmonitors 2001 tot en met 2004 en interviews kan een beeld geschetst worden van de woningbouwproductie na invoering van de Woonvisie. De productiecijfers zijn gehaald, geteld op basis van het slaan van een damwand of eerste paal. Werden er in 2001 nog ongeveer 1100 woningen en in 2002 ongeveer 1400 woningen gebouwd, in 2003 en 2004 lagen deze cijfers boven de 3000 en daarmee werd kwantitatief voldaan aan de gestelde doelstellingen. In de Kwaliteitsmonitor is in de periode 2001 – 2003 een stijgende lijn te zien in de mate waarin de nieuwbouw voldoet aan de Rotterdamse Woningkwaliteit.

Maar daarmee is nog niet vastgesteld of de Woonvisie bij heeft gedragen aan het resultaat en welk onderdeel van het beleidsinstrumentarium een bijdrage aan het succes heeft geleverd. “Stedelijke gebiedsontwikkeling is het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de ontwikkeling van stedelijke gebieden.⁵⁰ Met deze definitie van stedelijke gebiedsontwikkeling wordt tevens een duidelijk accent gelegd op “actief ingrijpen” en “overheden”. Actief ingrijpen zal alleen daar effectief zijn, waar de betreffende overheid direct of indirect invloed op heeft.” Het zijn enkele zinnen uit hoofdstuk 2, die ook voor dit hoofdstuk relevant zijn, want wat is nu het resultaat van de Woonvisie en worden de doelstellingen van de Woonvisie ook daadwerkelijk gehaald door inzet van het beleidsinstrumentarium? Is er een daadwerkelijke correlatie tussen de Woonvisie en de gerealiseerde woningbouwprojecten?

Aan de hand van het analysemodel uit hoofdstuk 2 wordt eerst de Woonvisie op stedelijk niveau en dan op niveau van de behandelde cases tegen het licht gehouden. Met de analyse van de Woonvisie op stedelijk niveau worden de gevolgen van de invoering van de Woonvisie en de daaruit voortkomende resultaten meegenomen.⁵¹ Bij de behandelde cases wordt een analyse van het ingezette beleidsinstrumentarium tevens gebruikt voor een vergelijking van de verschillende cases.

Woonvisie op stedelijk niveau

Het analysemodel in hoofdstuk 2 bestond uit een zestal blokken en een reeks die een oorzakelijk verband aangeeft: context, woonvisie, categorieën instrumenten, organisaties, uitkomst, sturing en theorie van stedelijke gebiedsontwikkeling en de reeks “visie, prioriteiten, handelen, uitkomst”.

Sinds de Woonvisie is ingevoerd, is er in de praktijk ervaring mee opgedaan en is er ook een scherper beeld van de inzet van het beleidsinstrumentarium. Een “blokmatige” behandeling geeft structuur aan de analyse van ingezet beleidsinstrumentarium, maar kort wordt eerst ingegaan op de reeks.

Met de **visie** wordt vanzelfsprekend de Rotterdamse Woonvisie bedoeld. De Woonvisie heeft twee belangrijke doelstellingen (**prioriteiten**): de hoeveelheid en de kwaliteit van het aanbod van woningen en de variatie en de aantrekkelijkheid van de woonmilieus die in de stad te vinden zijn. De focus van dit onderzoek ligt op de eerste doelstelling en dan in het bijzonder woningen voor midden en hogere inkomens. Om deze doelstelling met actief ingrijpen effectief te maken, wordt gebruik gemaakt van een beleidsinstrumentarium dat uit vier categorieën bestaat: ‘nodality’, ‘treasure’, ‘authority’ en ‘organisation’. Deze zullen alle apart aan de orde komen. Onder organisaties zal vooral ingegaan worden op corporaties, de gemeente (OBR en dS+V) en de deelgemeente. Deze worden direct of indirect aangezet tot **handelen** om zo toe te werken naar de gewenste **uitkomst** (en daarover is in het vorige hoofdstuk het nodige over gemeld).

⁵⁰ Dr. Jan van 't Verlaat, Stedelijke Gebiedsontwikkeling in Hoofdpijnen, p. 5, MCD 2003.

⁵¹ Aan de hand van documenten en interviews met Alex Moret (OBR), Jorien Elenbaas, Marco de Bruin, Albert Letterie, en Mark Sutherland (dS+V).

Context

En toen donderde markt in elkaar (2001), terwijl het wel hoogconjunctuur was en de marktgedachte dominant. Maar dat wordt nu geconstateerd met het voordeel van de terugblik, terwijl dat bewustzijn niet aanwezig was op het moment dat het gebeurde. De Rotterdamse woningmarkt werd moeizaam. Veel projecten die in voorbereiding waren, richten zich op de top van de markt in een marktgerichte benadering. In die toenemend moeilijke markt kwam het verzoek vanuit de markt aan de overheid om ondersteuning bij het segmenteren en faseren van woningbouwprojecten.

In een omgeving waar door nieuwe wetgeving en de bruteringsoperatie de lokale overheid minder en minder in had te brengen, bood een slechtere markt de overheid wederom, weliswaar beperkte, invloed, die grotendeels door gezamenlijke afspraken tot stand komt. Zonder deze omgeving was de Woonvisie van beperkte waarde geweest .

Maar, de markt neemt stappen en de overheid volgt. De ingezette deregulering vanuit het Rijk wordt in sommige opzichten overgenomen door de gemeente Rotterdam. Dit geldt voor de herstructurering waar ook ISV van toepassing is. Daar moeten vooral corporaties het voortouw nemen. Uitleggebieden en de binnenstad vallen daarbuiten. Bij de afspraken met de corporaties is ook geregeld dat bij het uitblijven van verkoop, er een (tijdelijke) omzetting is in huur.

Van een stad met een sterke regententraditie onder de PvdA naar een stad met een wethouder die uit de organisatie advies komt, met hele andere ideeën over overheidssturing, onder het politieke motto “doen”. Dit speelt door in de manier waarop op hoofdlijnen wordt ingezet, doelstellingen worden gedefinieerd en de verantwoordelijkheid over de uitvoering wordt gelegd op een plek waar die ook beïnvloed kan worden, bij corporaties en marktpartijen.

In “Tools of Government” van Hood werd aangegeven dat het type instrument afhankelijk kan zijn van de mate van vertrouwen in de overheid.

Werd tijdens de eerste Sparta bijeenkomst gesproken over een wederzijds wantrouwen tegenover elkaar, in de afgelopen jaren is de verstandhouding beter geworden is er meer onderlinge bereidheid om aan te passen en mee te denken, aldus André Letterie (dS+V). De overheid kan daarmee minder zware middelen inzetten.

Bij de behandelde cases waren of bewoners afwezig in het proces (Maashaven), actief maar kritisch betrokken (Vrelom in Lange Geer/Meiendaal) of actief en initiërend betrokken (BOZ in Zuidwijk). In de laatste gevallen kunnen sociale huurwoningen als wisselgeld worden ingezet. Dit heeft nauwelijks programmatische effecten gehad.

De vraag is of de mate van samenwerking van bewonersverenigingen minder wordt als er geen adequate stadsbrede respons komt op de bewonersopstand in Nieuw Crooswijk?

Woonvisie

Een Woonvisie is ook een instrument, maar wel een beleidsinstrument dat zijn waarde niet haalt uit het direct kunnen beïnvloeden van de uitkomst. Via de inzet van het beleidsinstrumentarium opgenomen in de Woonvisie moet achterhaald worden of dat ook daadwerkelijk gelukt is.

Beleidsinstrumentarium

In drie hoofdstukken, waarvan er slechts één “Instrumenten” heet, heeft de Woonvisie een beeld gegeven van de instrumenten die zij wilde inzetten. De hoofdstukindeling lijkt grofweg de indeling organisatie, autoriteit en financiën aan te houden. De vierdeling van Hood en het onderscheid in ‘detectors’ en ‘effectors’ biedt echter meer aanknopingspunten voor een zinnige analyse.

Nodality

De overheid als knooppunt in sociale netwerken en informatie vereist vele vormen van inzet. De inzet van dit instrument is terug te voeren op de veranderende marktomstandigheden en het verzoek om regie. Maar regie van wat?

Met een ambitie om 3000 woningen te bouwen op een onwillige markt in een verhoogd tempo was het voor de regiefunctie van de overheid wel belangrijk om te weten wat er gebouwd werd. Deze informatie bleek niet op geaggregeerd niveau bij de diensten beschikbaar, alleen op projectniveau beschikbaar. Door het wegvallen van de subsidierelatie, had de overheid geen toets meer.

In een soort hogedrukpan zijn deze gegevens over deze projecten verzameld en onderverdeeld in 4 deelmarkten (op basis van deze deelmarkten wordt de regie gevoerd). De conclusie die uit de analyse volgde, was dat er teveel dure woningen werden gebouwd. Met de wijzigende marktcondities was middelduur meer gewenst. Daarbij bleek er ook nog een kritische grens te zijn. 200.000 voor de Linker Maasoever en 220.000 op de Rechter Maasoever. Een aanvullende analyse: in de projecten zaten veel appartementen van boven de 250.000 en dat wilde de consument niet meer.

Uit onderzoek blijkt dat de woningen op Zuid bij de middeninkomens terecht komen en daarmee worden vooral middeninkomens in de wijk vastgehouden. Er is ook weerstand tegen de afbraak van goedkope woningen, maar een gedeelte van de inwoners ging weg omdat ze geen wooncarrière konden maken.

Hier is een verschuiving van instrumentarium waarneembaar. In het verleden bestond een financiële relatie tussen de overheid en de corporaties. Het geven van geld was niet alleen een 'effector' maar ook een 'detector'. De voorwaarden in de regeling, leverde ook voorwaarden op voor de aanlevering van informatie en omdat het om grote bedragen ging, werd informatie ook vertaald naar directieniveau. Met het wegvallen van de subsidierelatie is de gemeente haar procedures kwijt geraakt om strategische informatie te vergaren. De informatie is zelfs versplinterd naar projectniveau. Met het opbouwen van het vermogen te monitoren, heeft het OBR ook haar invloed vergroot.

3000 is geen heilig getal tegen alle kosten. Woningen moeten wel verkocht worden en daar zitten nu wat zorgen. In 2004 was er nog een 25% groei in afname (135 woningen per maand). Men wil graag naar 150 verkochte woningen per maand, maar dit jaar blijft men hangen op de getallen van 2004. Er wordt dus nog onvoldoende vraaggericht ontwikkeld. Er in Rotterdam behoefte aan grondgebonden woningen en dat is strijdig met van de contouren van eerder vastgestelde stedelijke visies. De marktkennis is verfijnd, maar nog niet verfijnd genoeg. Daar wordt verder aan gewerkt.

De kracht van het zijn van een knooppunt is gebaseerd op het hebben van informatie of sociale netwerken waarin men opereert als overheid. Daar zijn echter wel grenzen aan. Wie is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het verwerven van die info en als het een externe is, deelt deze zijn informatie dan met concurrenten via het knooppunt overheid? Bij ieder project was wel onderzoek gaande, specifiek gericht op een klein gebied of om bijvoorbeeld te achterhalen waarom Oud Zuid haar potentie niet waarmaakt? Wordt ook dit soort informatie onderdeel van het knooppunt dat nu voor haar regiefunctie het vooral van het monitoren van plannen en productie moet hebben? Er wordt ook openlijk twijfel uitgesproken over de knooppunt kwaliteiten van dS+V en OBR. Gebiedsgerichte corporaties en deelgemeenten zouden veel beter in contact zijn met lokale informatie en netwerken.

Eén voorbeeld van een private monitor. In Hoogvliet hebben WoonbronMaasoevers en Vestia een gezamenlijke monitor, waarbinnen wordt gesproken over onderlinge bijsturing van de productie.

Alex Moret: "De marktsituatie is bepalend voor de invloed die de overheid heeft in het proces. Door een stagnerende markt is er behoefte aan regie. De instrumenten "nodality" en organisatie zijn vanuit een gezamenlijk besef dat men wil produceren daarbij bepalend. Onder organisatie wordt dan ook verstaan het maken van onderlinge afspraken en de kwaliteit van het personeel.

Met het maken van deze analyse breekt het besef door dat de onderlinge afspraken eerder thuishoren bij 'treasure' of dan op zijn minst op het grensvlak van 'treasure' en organisatie. Met Alex Moret vinden de meeste geïnterviewden trouwens deze instrumenten het meest bepalend voor de gebiedsontwikkeling of de invloed van vooral de gemeente op het bereiken van de doelstellingen. Hier zullen bij de behandeling van de cases een aantal kanttekeningen worden geplaatst.

Treasure

De Woonvisie bracht corporaties in beweging. Stadsvernieuwing afbouwen en tegelijkertijd plannen gepresenteerd om in heel Rotterdam mee te gaan in de herstructurering. Het stellen van harde productieafspraken kwam van beide kanten. Martien Kromwijk van WoonbronMaasoevers stapte als eerste over de dam met de opmerking dat hij graag een offerte zou aanleveren. Daarmee kunnen ook de problemen benoemd worden en is de weg open naar het realiseren van projecten.

De algemene afspraken tussen gemeenten en corporaties, werden tot de vaststelling van de Woonvisie vastgelegd in de Bestuursovereenkomst Wonen. De Bestuursovereenkomst was een afspraak met de Maaskoepel, waar bijna alle corporaties bij zijn aangesloten. Procesmatig was het echter een zeer lange procedure. De corporaties koppelden alles aan alles en ieder van hen probeerde de eigen agenda veilig te stellen. Dit soort onderhandelingen lukten gewoon niet meer en wethouder Pastors besloot na de komst van de Woonvisie tot bilaterale afspraken⁵² op vrijwillige basis, uitgaand van wederzijds voordeel. Vrijwillige (maar niet vrijblijvende) afspraken als instrument.

Eerst de grootste corporaties, waarna de rest volgde. Het planaanbod van alle corporaties en marktpartijen bij elkaar ligt vanzelfsprekend hoger dan de productie en het is daarbij zaak juist dat te ontwikkelen dat ook verkocht gaat worden. Voor de periode 2006-2010 wordt nu al gesproken over een herijking van de productieafspraken, maar volgens André Letterie (dS+V) zijn de corporaties afwachting voor wat er na 2005 moet gebeuren. Onder de productieafspraken worden de handtekening van de directeur van de corporatie en de handtekeningen van de directeurs van dS+V en OBR gezet. Hoewel er geen strafbeding in de productieafspraken zit, geven de handtekeningen wel blijk van commitment.

Voor de herstructurering liggen er gebiedsafspraken, ter verdere uitwerking van een gedeelte van de productieafspraken. Productieafspraken gaat over aantallen te bouwen woningen in een bepaalde tijd. Gebiedsafspraken gaan over de investering in de herstructurering, wie wat betaalt, binden van partijen, kwaliteit, aan de slag gaan. De huidige gebiedsafspraken zien er anders uit dan de eerste. Er werd een te hoog niveau in vastgelegd. In de uitvoering is behoefte aan meer flexibiliteit om op marktomstandigheden in te spelen.

Het instrument 'treasure' gaat over financiën of middelen met een financiële waarde en dat zet de productie en gebiedsafspraken in deze categorie of op zijn minst op het raakvlak tussen organisatie en 'treasure'. Binnen het afgesproken stelsel waar deze afspraken onderdeel vanuit maken, staat tegenover de afspraak een inspanning van de gemeente. Een inspanning gericht op versnelling van het proces en het bevorderen van woningbouwproductie. Daarmee krijgt het een dubbele waarde. Het sluit aan bij de doelstelling van corporaties en ontwikkelaars, bouwen van woningen en daarmee creëren van waarde voor de verkoop of voor het eigen woningbezit. Ten tweede, een versneld proces draagt bij aan een betere kostenbeheersing. Arie Moerman (Estrade/Vestia) merkt dat ook binnen zijn eigen organisatie als indirect effect van de afspraken. Het vermogen tot selectie van en focus op projecten is in enkele jaren toegenomen, waardoor nu 90% van de plannen doorgaan (soms met ene jaartje uitstel) en niet 50% zoals in het verleden

⁵² Productieafspraken bestaan in het algemeen uit een contract tekst, een lijst met projecten en kaartmateriaal, met in de overwegingen opmerkingen over het investeringsbedrag per jaar, dat men zich verplicht tot het overeenkomen van stedenbouwkundige randvoorwaarden per project, dat men een realistisch haalbaar productievolume haalt, dat er afspraken gemaakt worden over sociale voorzieningen, over het bereiken van een regionaal aanbodmodel (streven overheid), de kaders waarbinnen alles plaatsvindt worden aangehaald (Woonvisie, parkeren, woningkwaliteit, woonzorgzones, kansrijke gebieden).

Het grondbeleid is een belangrijk instrument voor de gemeente. Ongeveer 2/3 van de grond in projecten is nog steeds gemeentebesit. Het bezit van grond geeft een sterke onderhandelingspositie en daarmee invloed om de doelstellingen van de Woonvisie te bereiken. Voor een belangrijke groep projecten in de herstructurering, juist die plekken waar het streven naar een meer diverse opbouw van de bevolking door de gemeente gewenst is, daar is de grond vaak corporatiebesit.

Grondprijs is geen breekpunt, zo zegt Alex Moret, maar ook Arie Moerman, De discussie hierover zou eigenlijk eerder op tafel moeten. Vroeger wilde dat nog wel eens wat langer duren. OBR trekt ook wel eens de stekker uit een project, in het verleden bleef men bewust geforceerd bezig met herontwikkeling. Bij de case behandeling zal een afwegingsvraagstuk over maatschappelijke kosten gekoppeld worden aan grondbeleid. Over de inzet van ISV geld zijn de meningen verschillend. De relatieve waarde van een ISV bijdrage van gemiddeld 7000 euro op een gemiddelde verkoopprijs van 220000 geeft het al aan. In beperkte mate verschillen de meningen, maar dan vooral van gemeentezijde.

Authority

Naar aanleiding van een brief van marktpartijen en bouwers werd december 2004 het instrument Rotterdamse Woning Kwaliteit ingetrokken. Tijdens de tweede Sparta bijeenkomst eerder dat jaar werd door marktpartijen gevraagd het af te schaffen. Wethouder Pastors wilde niet bevoogdend overkomen en voor Rotterdam een apart regime neerzetten. Het Bouwbesluit dat ook in de rest van Nederland geldt, is nu alleen van toepassing. Dit gebeurt dus in het kader van verdere deregulering. De overheid zal de markt moeten verleiden tot investeren.

RWK kan gezien worden een voorbeeld van het gat in de vertaling van beleid naar uitvoering. Met het RWK liep dS+V achter de feiten van een veranderende markt aan en creëerde zo een te dure standaard voor de marktpartijen. Het RWK kwam daarnaast nog op de achtergrond, omdat alle energie gericht werd op het halen van 3000 woningen per jaar. Nu er een zeer ruim planaanbod is, verschuift de aandacht bij de ambtelijke organisatie in beperkte mate naar meer kwalitatieve doelstellingen..

De transformatie van een onderdeel van het beleidsinstrumentarium in een periode van nog geen 5 jaar. In het begin bedoeld als leidend voor de ontwikkeling van nieuwe woningen voor de midden en hogere inkomens, vanwege het uitgangspunt van de RWK dat er een relatie zit tussen gebruiksruimte in een woning en het appeal naar de juiste doelgroep. Daarmee zat het instrument eerst aan de verplichtende kant van het spectrum en na het collegebesluit om het in te trekken is het verplaatst naar de minst verplichtende kant van het instrumentarium 'authority'. De RWK is nu nog slechts een soort certificaat van goedkeuring, dat status kan verlenen aan een project. Daarnaast zijn de gehanteerde standaarden onderdeel geworden van een monitor over de kwaliteit van de nieuwbouw en biedt het een mogelijkheid te vergelijken. In de Kwaliteitsmonitor wordt wel opgemerkt dat vergelijking met de gegevens uit de markt een vertaalslag behoeven, omdat er verschillende definities worden gebruikt tussen markt en overheid.

Onder het RWK was het niet de bedoeling dat er projecten zonder buitenruimte zouden worden gerealiseerd, dat is wel gebeurd. Er worden nu ook extra veel kleinere woningen geproduceerd. Daar zit wel een toets op of ze in de toekomst samengevoegd kunnen worden. De kleinere woningen zijn gericht op doorstarters, zodat een bepaalde kwaliteit bewoner vast wordt gehouden.

Een voorbeeld van informatie, die bij het gebruik van de RWK als 'detector', de informatiepositie van de overheid in haar regierol versterkt.

In hoofdstuk 6 van de Woonvisie zijn een groot aantal juridische instrumenten opgenomen, maar uit de interviews met betrokkenen kan alleen de indruk opgedaan worden van het juridisch instrument als een natuurverschijnsel (het is onderdeel van het proces, procedures die er nu eenmaal bijhoren), maar zeker niet als inhoudelijk van invloed op de gebiedsontwikkeling of het woningbouwproject. In het algemeen gaven de betrokkenen aan dat een juridisch instrument voor zover inhoudelijk van invloed een efficiënt instrument is, maar ook een instrument van zwakte. En daarmee werd het niet gezien als

een instrument dat succesvoller bijdraagt aan het proces dan de vrijwillige afspraken, de rol van de organisatie en de knooppunt rol van de overheid. Daarnaast is niet gebleken dat het juridische instrumentarium uit hoofdstuk 6 is aangepast op de Woonvisie.

Organisation

Productieafspraken met corporaties gaan ook gepaard te gaan met productieovereenkomsten met deelgemeenten. In de behoefte om het proces te versnellen zijn er faciliteiten en inzet nodig om bouwaanvragen af te handelen, hoorzittingen te organiseren, bezwaarschriften af te wikkelen. De meningen over de rol en effectiviteit van de deelgemeente zijn verschillend. Alex Moret: door de belangenverschillen wordt het proces wel eens opgehouden. De gemaakte productieovereenkomsten helpen. Het spel over het geld speelt wel mee (betaalt dS+V of OBR deel van de rekening). De kosten van het beheer van het gebied spelen mee. Deelgemeenten beweren een tekort te hebben voor het goed beheer van de buitenruimte. Deelgemeenten hebben een beperkt aantal taken, zonder financiële power. Naar zijn mening niet slagvaardig bij het afhandelen van bezwaarschriften. De inspraak is wel goed geregeld en met de portefeuillehouders zijn de afspraken wel goed. Deelgemeenten blijven voor grond afhankelijk van het OBR en voor het programma van dS+V.

De relatie tussen gemeente en deelgemeente blijft dus een variabele in het proces.

Organisatie en knooppunt

Er zijn zo'n 100 projectleiders vanuit dS+V en OBR, waarvan er 30 met projecten in productie bezig zijn en de rest met projecten in wording. Per project wordt onderhandeld, maar de gemeente stapt pas in als de eerste stap vanuit de marktpartij komt.

Organisatie van het monitoring proces, zowel voor wat er is gebouwd en voor wat er gebouwd moet worden, is essentieel voor de regie van de Woonvisie. Mark Sutherland (dS+V) geeft zelfs aan dat met dit instrument het OBR eigenlijk meer grip krijgt op woningbouwproces. Waar dS+V vanuit de subsidierelatie in het verleden leidend was, begint OBR dat meer en meer te worden door de monitoring.

De Woonvisie heeft invloed gehad op het functioneren van de betrokken afdelingen binnen het OBR en dS+V, zowel in kwaliteit als in procesmatige zin. Een proces dat overigens ook waarneembaar is binnen de corporaties, zoals aangehaald uit het interview met Arie Moerman (Estrade/Vestia). In de analyse die Arie Moerman gaf van de keuze voor productieafspraken en het neerleggen van de bal bij de corporaties en andere marktpartijen wethouder Pastor "via de band" de eigen ambtelijke organisatie te omzeilen. Door volgend te worden, wordt de organisatie nog meer gefocust op uitvoering. Een ander gevolg van het verschuiven van de invulling van rollen, corporaties in toenemende mate in staat zijn ook de grondexploitatie op zich te nemen en het OBR verliest daarmee een stuk onderbouwing voor het personeelsbestand. Deze verschuiving is nog wennen voor de gemeentelijke diensten.

Hier heeft de context in haar veranderende denken over de rol van de overheid haar invloed, waarbij ook de wisseling van het College van B&W een einde maakte aan een politiek-ambtelijke cultuur. Tenminste, voor zover waargenomen kan worden. Vier jaar is erg kort voor het werkelijk doorvoeren van een verandering die ook tracht de ambtelijke cultuur te raken. Maar in de sturingsfilosofie is het leidend maken van een externe partij in het proces en het zetten van concrete targets een zeer sterke bijdrage aan de versnelling van de bouwproductie geweest.

Alex Moret schetst een beeld van een organisatie die wel wil veranderen. De discussie over de Woonvisie, ook naar aanleiding van de Sparta bijeenkomst, heeft bij OBR en dS+V tot een intern proces geleid dat gericht was op het herstel van vertrouwen. Pastors zet targets in het kader van afrekenen en afrekenbaar opstellen. Verantwoordelijk (zonder discussie over wat er gesloopt wordt). De target van 3000 is niet verder ingevuld met een kwantificering van typen. Omslag in denken binnen de ambtelijke diensten. Uitvoering van het USPR staat voorop, terwijl in het verleden beleid en uitvoering in balans waren. Maar de samenwerking tussen de diensten en tussen de

verschillende geledingen was niet efficiënt. OBR gaat over het geld en het eigendom van de grond (nog steeds driekwart van de gemeente en een kwart van particulieren). DS+V over de stedelijke kwaliteit en de woonkwaliteit. Tussen de twee diensten wordt wel samengewerkt. Letterie (dS+V) merkt op dat OBR in haar rol praat vanuit grondopbrengsten. “Het denken verandert wel, want er moet zo nu en dan ook iets anders gebouwd worden”. De in hoofdstuk 4 behandelde case Maashaven onderschrijft dit. De onderhandelingen over de grond hebben daar lang geduurd en waren mede ingegeven door een te hoog ingeschatte potentie voor het betreffende gebied.

Op dit moment loopt er een experiment waarbij 1 projectleider terugkoppelt naar beide diensten. Door Pastors werd bij geld (grond) en kwaliteit de component tijd ingevoegd. En dat werd dominant: te komen tot een versnelling naar 3000 woningen.

Maar het gaat niet van een leien dakje. Over de projectleiders van dS+V en OBR wordt door corporatie en deelgemeente met waardering gesproken. Het is echter de organisatie daarachter, waar de verandering slechts langzaam plaatsvindt. Ook de genoemde verschillen in denkwijze spelen mee. In de Woonvisie is op het gebied van grondbeleid een paragraaf opgenomen over bestuurlijke betrokkenheid bij maatwerkoplossingen. Het gaat dan vaak niet meer over grond, maar over een visieverschil tussen twee grote ambtelijke diensten.

Daarmee werd het belangrijk te focussen op projecten die gaan slagen en niet op projecten die blijven doorbloeden. Er wordt door corporaties, marktpartijen en gemeenten toegewerkt naar een planaanbod van 5000 woningen, met als doelstelling 3000 daarvan te verwezenlijken. Dit is voor alle partijen een haalbaar aanbod om vanuit de eigen rollen te “behappen” in het gebiedsontwikkelingsproces.

Dit vraagt van de betrokken partijen een tijdig ingezet proces van zorgvuldige afweging op verwacht succes van de ingediende projecten. André Letterie deed dat aan de hand van de aantallen voor 2006, waar in de eerste helft van 2005 al afspraken over worden gemaakt. Het totale planaanbod voor 2006 is 10.000 woningen. Hieruit wordt een selectie van naar verwachting meest succesvolle projecten gemaakt om op een planaanbod van 5000 te komen. Deze projecten worden wederom tegen het licht gehouden, samen met de projecten die vanuit 2005 in de planning doorgeschoven worden naar een later tijdstip (goed voor ongeveer 2000 woningen) om weer van 7000 naar de afgesproken 5000 terug te gaan. De invulling van de productieafspraken gebeurt tijdens Sparta bijeenkomsten (waar ook over segmenteren en fasen wordt gesproken) en een reeks andere ontmoetingen, workshops en brainstormen waar corporaties en ontwikkelaars enkele keren bij aanwezig zijn. De meeste aandacht hierbij gaat uit naar grotere projecten van ongeveer 80 en meer woningen. Voor kleinere projecten is het veel moeilijker iets te regelen. Alleen bij Hot Spots wordt daar wel veel aandacht aan gegeven.⁵³

Afrekenen werd ook op ambtelijk vlak van toepassing, waarbij afwegingen gemaakt moest worden. Als bijvoorbeeld geld een probleem was, wordt dat opgelost, derft de gemeente inkomsten of gaat het project niet door?

Alex Moret: “De marktsituatie is bepalend voor de invloed die de overheid heeft in het proces. Door een stagnerende markt is er behoefte aan regie. De instrumenten “nodality” en organisatie zijn vanuit een gezamenlijk besef dat men wil produceren daarbij bepalend. Grondprijs is geen breekpunt, maar de mening over financiën zijn verschillend. De discussie hierover zou eigenlijk eerder op tafel moeten. Vroeger wilde dat nog wel eens wat langer duren. OBR trekt wel eens de stekker uit een project, in het verleden bleef men wel eens te bewust geforceerd bezig met herontwikkeling.

⁵³ De ‘Hot spot’-aanpak is in 2003 door de gemeente Rotterdam in het leven geroepen om onveiligheid, overlast en criminaliteit en verval van het woningenbestand in probleemwijken te bestrijden. Multidisciplinaire interventieteams zorgen voor verscherpte aanpak en handhaving op deze gebieden. Daarnaast wordt een beroep gedaan op de zorgnetwerken om ook de onveiligheid ‘achter de voordeur’ te bestrijden en wordt door partners samengewerkt (stadsmariniers, politie, Dienst Stadtoezicht, RET) om in herstel en veiligheid van openbare ruimten te investeren (afkomstig van www.rotterdam.nl, begrippenlijst bij de Nota Rotterdam Zet Door).

Organisaties

Veel van de instrumenten die worden ingezet voor het bereiken van de doelstelling van de Woonvisie worden ingezet op basis van onderling overleg (stedenbouwkundige randvoorwaarden), vrijwillige afspraken (productieafspraken en in mindere mate gebiedsafspraken) of zijn zo ruim dat er veel ruimte overblijft voor een eigen invulling. Zo blijkt uit de case Hof van Zuidwijk dat de stedenbouwkundige randvoorwaarden op blokniveau worden vastgesteld met minimum en maximum hoogte, die voldoende ruimte laten voor een flexibele invulling en natuurlijk de keuze van de architect en alle eventuele plussen die de toekomstige bewoners erbij geleverd zien (RWK Plus pakketje??).

Sturing/theorie SGO

Het zijn de procesafspraken die zorgen voor de doorbraak (Arie Moerman) en voor de hobbels zijn Alex Moret en het regelmatige overleg over het “lijstje ellende” met de directeur Productie Willem van Vliet van het OBR een oplossing. Vanuit de sturing en theorie van SGO, waar zoveel zaken bijeengehouden moeten worden in een dynamisch proces, is het begrijpelijk dat iedere vorm van procesmanagement een bijdrage levert aan de uitkomst. In het geval van Alex Moret en regelmatig afstemmen met de directie over zaken waar de projectleiders vastlopen, is dat meer procesmanagement met brandblus kwaliteit die ook bij lijkt te dragen aan een cultuurverandering, zoals eerder omschreven bij het onderdeel organisatie.

Daarnaast speelt het USPR (Uitvoering Stedelijke Projecten Rotterdam) een belangrijke rol omdat het de regie weergeeft en daarmee de basis is voor de monitoring en het prioriteren van de inzet van zowel de ambtelijke facilitering als de inspanningen van corporaties en marktpartijen.

Daarnaast speelt procesmanagement een belangrijke rol bij het op gang krijgen en houden van projecten. Binnen het procesmanagement is eigenlijk het optimaliseren van de drie invalshoeken van stedelijke gebiedsontwikkeling. De daarvoor benodigde kwaliteiten maken dat de voorwaarden die dit onderdeel van het analysemodel vooral terug te vinden is bij de organisatie als instrumentarium.

HOOFDSTUK 6: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Dit hoofdstuk keert terug naar de vragen die ten grondslag lagen aan het onderzoek. Ten eerste zijn dat de onderzoeksvragen en ten tweede afgeleide vragen die in de onderzoeksopzet aan de orde kwamen. Het beantwoorden van deze laatste vragen geeft een indicatie van een richting, maar kan alleen door verder onderzoek tot valide conclusies leiden. Aansluitend worden een tweetal aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek over twee onderwerpen die zijdelings in de interviews aan de orde kwamen.

Onderzoeksvragen

In hoofdstuk 3 is uitgebreid ingegaan op de instrumenten die de gemeente Rotterdam wilde inzetten voor het bereiken van de doelstellingen van de Woonvisie. In de hoofdstukken 5, 6 en 7 van de Woonvisie kwamen die ten eerste neer op een nieuwe manier van werken tussen overheid en marktpartijen, waarbij de overheid in een meer gelijkgestelde relatie afrekenbare afspraken maakt. Deze hebben daarmee zowel een proces ondersteunende rol als een inhoudelijke. In de gebiedsafspraken worden bijvoorbeeld ook stedenbouwkundige randvoorwaarden meegenomen, waarmee gebiedsafspraken als laatste hefboom kunnen functioneren om inhoudelijk in de gebiedsontwikkeling wijzigingen af te dwingen.

Met het grondbeleid wordt het nodige gestuurd om een bepaald programma te krijgen. Bij het project Maashaven was dat min of meer duidelijk, maar bij de projecten Lange Geer/Meiendaal en Hof van Zuidwijk kunnen daar om drie redenen vraagtekens bij geplaatst worden. Ten eerste was de invloed van het grondbeleid vrij beperkt, vanwege het in bezit zijn van de grond onder de woningen bij de corporaties en de positie die de overheid daarmee heeft in haar grondpositie. Ten tweede vindt er een verschuiving in rollen plaats, waarbij het niet meer vanzelfsprekend is dat de gemeente de grondexploitatie doet en daarmee dus aan invloed inboet. Ten derde werd door meerdere van de geïnterviewden in meer algemene zin gemeld dat grondprijs niet een breekpunt is in het proces. Bij alle projecten was de markt meer van invloed op het programma, maar werd deze door de kentering van de markt achterhaald. Dit leidde bij Hof van Zuidwijk tot een wijziging van de ambities, bij Lange Geer tot het vasthouden aan de ambities en bij Maashaven tot het niet waarmaken van de ambities, in ieder geval op de prijs die is gesteld. Het doorgaan van het project had ook te maken met een al aanwezige klant waarvoor gebouwd moest gaan worden, de deelgemeente.

Tweederde van de grond is nog steeds in handen van de gemeente, dus het is niet zo dat het instrument afgedaan heeft, maar bij het herstructureren van wijken waarbij vooral sociale huurwoningen omgezet worden in koopwoningen (één van de andere doelstelling van de Woonvisie) heeft men te maken met corporaties en hun woningbezit en dus hun grondpositie.

De andere instrumenten in hoofdstuk 6 van de Woonvisie zijn voornamelijk proces ondersteunend. Het beter inzetten en afhandelen van de juridische instrumenten kan vooral gezien worden als een procesversneller, door sommigen ook ervaren als een natuurlijk gegeven in het proces, waar men gewoon door heen moet. Een dominante invloed op de inhoudelijke invulling van het project is niet aanwezig. Er was slechts één geïnterviewde die verwees naar het Welstandsbeleid als een mogelijke hobbel. De laatste categorie instrumenten waar de Woonvisie op ingaat, is financiën.

Uit de interviews zijn geen andere duidelijk aanwijsbare instrumenten naar voren gekomen, die de overheid zou hebben gebruikt om gebiedsontwikkeling af te dwingen. Over de nieuwe rol van de overheid werd slechts gesproken als een in toenemende mate “verleiden van de markt” om te bouwen. Uit de MCD colleges werd in het kader van het verleiden van de markt nog wel eens gesproken over het neerleggen van een aansprekende visie vanuit de overheid om een proces van gebiedsontwikkeling op gang te krijgen. De rol die Vestia en Com.Wonen op zich nemen, is in dat opzicht opmerkelijk. Zij nemen het initiatief en leiden het proces tot het komen van wijkvisies.

De kwantitatieve doelstelling uit de Woonvisie wordt door een keur aan instrumenten ondersteund, maar deze krijgen vooral vorm in de manier waarop het proces is gestroomlijnd en een versnelling heeft plaatsgevonden. Eventuele onoverkoombare hobbels in processen zijn door de komst van een bouw coördinator en de toenemende openheid waarop men elkaar op afspraken wijst (bijvoorbeeld het

regelmatige directie overleg met de “ellende lijstjes”) sneller overbrugbaar geworden, waardoor een stuk vertraging wordt weggenomen. De productieafspraken, gebiedsafspraken en de productieovereenkomsten met de deelgemeente, de druk van het halen van 3000 woningen hebben zowel invloed op het interne proces van de gemeente als de corporaties. Corporaties zijn selectiever geworden met het steken van energie in projecten die relatief gezien minder kans op succes hebben. Wanneer de subvraag welke instrumenten ondersteunen het streven om meer woningen voor midden en hogere inkomens te bouwen niet op de kwantiteit wordt gericht, maar op de specifieke kwaliteit, dan blijkt dat er eigenlijk weinig instrumenten zijn die dat ondersteunen. De Rotterdamse Woningkwaliteit was als instrument daarop gericht, maar heeft eigenlijk nooit zo gewerkt. Zelfs sommige ambtenaren voelden zich niet uit zichzelf verplicht om de daarin vastgelegde afwegingen mee te nemen. Van verplichtend instrument is het na 2004 een indicatief instrument geworden. De keuze om te bouwen voor midden en hogere inkomens.

Hieruit volgt als vanzelf het antwoord op de eerste hoofdvraag van het onderzoek “op welke manier zijn de abstracte doelstellingen van de Woonvisie geoperationaliseerd in een beleidsinstrumentarium dat sturend kan zijn bij de invulling van de verdere gebiedsontwikkeling? De kwantitatieve doelstellingen van de Woonvisie zijn van overheidswege geoperationaliseerd door een verbeterde monitoring (sturingsinfo), het aangaan van productieafspraken met in ieder geval de corporaties en zorg dragen voor een betere inrichting van het proces en procesmanagement van de kant van de overheid, waarmee de eigen organisatie als instrument beter in staat is om bij te dragen aan het halen van de doelstellingen. Waar het gaat om de meer kwalitatieve doelstellingen, zoals woonmilieus en kwaliteit woningen, lukt dat slechts gedeeltelijk met het grondbeleid, heeft de gemeente getracht met de Rotterdamse Woningkwaliteit (RWK) daar iets aan te doen. Alleen het RWK had geen effect. De operationalisatie van woonmilieus gebeurt bij het vastleggen van de stedenbouwkundige randvoorwaarden, waarbij de eventueel te maken gebiedsafspraken als extra hefboom kunnen dienen.

Met de Woonvisie blijkt binnen de sturingsfilosofie een verandering te zijn ondergaan. Nog duidelijker is het adagium “de markt initieert, de overheid volgt”. De invloed die de gemeente dus uitoefent op de gebiedsontwikkeling is nauwelijks leidend te noemen. Natuurlijk oefent de gemeente wel invloed uit, maar deze krijgt vooral vorm tijdens het proces van visievorming en planvorming. De instrumenten die men daarvoor kiest, hebben een beperkt(er) dwingend karakter. Productieafspraken en gebiedsafspraken geven wel richting, maar laten voldoende ruimte op een flexibele invulling. Invloed oefent de gemeente uit door de procedures goed en sneller uit te voeren. Vooral in het project Lange Geer/Meiendaal werd duidelijk dat vanwege de complexiteit betrokkenheid van de gemeente gewenst was. Vanuit die betrokkenheid van de organisaties en de informatiepositie die de gemeente heeft in het proces vloeit invloed op het uiteindelijke resultaat voort.

Productieafspraken bestaan in het algemeen uit een contract tekst, een lijst met projecten en kaartmateriaal, met in de overwegingen opmerkingen over het investeringsbedrag per jaar, dat men zich verplicht tot het overeenkomen van stedenbouwkundige randvoorwaarden per project, dat men een realistisch haalbaar productievolume haalt, dat er afspraken gemaakt worden over sociale voorzieningen, over het bereiken van een regionaal aanbodmodel (streven overheid), de kaders waarbinnen alles plaatsvindt worden aangehaald (Woonvisie, parkeren, woningkwaliteit, woonzorgzones, kansrijke gebieden). De Bestuursovereenkomst Wonen, die misschien bij het opstellen van de Woonvisie nog een rol had, is alleen in naam meegenomen in het onderzoek. De aard van de totstandkoming van de Bestuursovereenkomst (complex (meerdere partijen), te algemeen, te lange duur om tot overeenstemming te komen) dat vanuit wethouder Pastors het initiatief werd genomen tot bilaterale afspraken, de aard van de overeenkomst richt zich op de gelijkgestelde aard van de partners, waarbij dus altijd sprake is van overleg en uit de cases Lange Geer/Meiendaal en Hof van Zuidwijk blijkt dat de corporaties in zeer ruime mate eigen invulling geven aan de gebiedsontwikkeling.

Dat leidt tot een antwoord op de tweede onderzoeksvraag “In welke mate is bij de invulling van de concrete gebiedsontwikkeling voor betrokken derden ruimte voor een eigen interpretatie van de inhoudelijke doelstelling en de gekozen sturende elementen binnen het beleidsinstrumentarium?”

De invloed die de overheid uitoefent op de inhoudelijke aansturing zit vooral indirect via de afspraken in de procesbetrokkenheid. Dat maakt van iedere gebiedsontwikkeling een interactief proces, waarbij voor corporaties en marktpartijen ruimte is voor een eigen interpretatie van de inhoudelijke, maar ook kwantitatieve doelstellingen.⁵⁴ Onderdelen van het beleidsinstrumentarium zijn op verzoek van marktpartijen en corporaties tot stand gekomen, zoals het instellen van een bouwcoördinator, of onder druk van deze partijen een minder verplichtende status gegeven, zoals de Rotterdamse Woningkwaliteit. De eerste heeft invloed op de versnelling in het proces en daarmee vooral op de kwantitatieve doelstelling en de tweede had invloed kunnen hebben op de kwalitatieve doelstellingen (gewenste kwaliteit woningen voor midden en hogere inkomens), ware het niet dat vanwege de veranderende marktverhoudingen de ambities van het instrument te hoog lagen en de corporaties en marktpartijen meer armslag wilden.

Uit de interviews over de Woonvisie en de cases blijkt dat het knooppunt (informatie) en organisatie instrument worden gezien als meest bijdragen aan de gebiedsontwikkeling. De toegang tot veel betrokken partijen en inzicht in de bestuurlijke complexiteit, het overzicht in de informatiestroom (monitoring), een organisatie meer gericht op uitvoering en de bouwcoördinator zijn onderdelen van het beleidsinstrumentarium bestaand uit ‘detectors’ en ‘effectors’ die aanwijsbaar bijdragen. De overstap naar een andere manier van afspraken maken over productie en het stellen van een concrete target, waarbij partijen zich afrekenbaar moeten opstellen, heeft er ook toe geleid dat de interne werkwijze van in ieder geval corporaties zich heeft gewijzigd. Projecten worden meer beoordeeld op haalbaarheid, waardoor er eerder in het proces getoetst wordt of er op dat gegeven moment nog tijd, aandacht en middelen aan besteed moet worden. Discussies over grond kunnen een voorspoedige gebiedsontwikkeling in de weg staan. Hoewel geen breekpunt, vertragen langdurende onderhandelingen het proces vertragen. Maashaven was daarbij een voorbeeld, hoewel deel van de vertraging toegeschreven kan worden aan de onderhandelingen die de OBR moest voeren met terugkerende horeca en detailhandel. Het is een stuk vanzelfsprekende ambtelijke verkokering. Het OBR wordt aangesproken op de financiële resultaten die het haalt uit grondverkopen en zal bij handhaving van de residuele grondwaardebepaling eerder geneigd zijn aan te dringen op een programma dat op een hoger marktsegment mikt. DS+V wordt geacht te denken vanuit de ruimtelijke kwaliteit van de stad.

En daarmee komt het antwoord op de derde vraag in zicht. “Welke elementen van de besluitvorming worden door betrokkenen bij de cases gezien als dominante succes en/of faalfactor?” Als besluitvorming in haar geheel wordt genomen, dan is de dominante succesfactor bij de behandelde cases niet de overheid, maar de inzet en vasthoudendheid van de corporaties. Als deze vraag toegespitst wordt op het beleidsinstrumentarium van de overheid, dan zijn dat zoals reeds hierboven vermeld de instrumenten knooppunt en organisatie. In hoofdstuk 2 werd uitgeweid over kennisintensieve beleidsorganisaties, omdat stedelijke gebiedsontwikkeling in al haar complexiteit kennisintensief is. De rol van kennis is bij deze twee categorieën instrumenten, in de vorm van informatie/kennis en een professionele organisatie. Uit dit onderzoek blijkt welke waarde daaraan wordt gehecht.

Afgeleide vragen

Het onderzoek stelde zich tot doel inzicht te krijgen in besluitvorming op verschillende, maar wel gerelateerde schaalniveau's en daarmee tot conclusies te komen over het sturend vermogen van de overheid in de stedelijke gebiedsontwikkeling. In verschillende hoofdstukken is in beschrijvende zin een beeld gegeven van de manier waarop overheden betrokken zijn bij de gebiedsontwikkeling en een voorzichtige conclusie is dat het sturend vermogen van de overheid vooral ligt in procesmatige zin. Zelfs het stellen van een concrete target moet meer gezien worden als een behoefte vanuit het proces, dan dat deze inhoudelijk onderbouwd is. Uit het onderzoek blijkt dat in de huidige marktsituatie met het aanbod dat gecreëerd wordt nog de vraag is of de target van 3000 woningen met een nadruk op middelduur en duurdere woningen houdbaar is gezien de verkoopcijfers die stillijken te staan op 135

⁵⁴ Bijvoorbeeld de invloed die de corporatie had op de discussie over het terugbouwpercentage in de Hof van Zuidwijk.

per maand. Een gedeelte van het sturend vermogen van de overheid lijkt verloren te zijn gegaan onder dit College van B&W waar zozeer de nadruk gelegd wordt op uitvoering, dat er weinig ruimte lijkt te zijn voor visievorming. Corporaties als Vestia en Com.Wonen laten in dit onderzoek bij twee cases zien dat zij in ieder geval op wijkniveau procesmatig de lead overnemen op dit vlak.

Uit dit onderzoek blijkt dat een overheid meer op hoofdlijnen kan sturen, hoewel deze conclusie wel enkele kanttekeningen behoeft naar aanleiding van de interviews. Vanuit een behoefte van de markt voor segmenteren en faseren van de productie is er een regievraag ontstaan bij de overheid. De manier waarop vanuit het College en dan vooral wethouder Pastors is omgegaan met het stellen van kwantitatieve target en afrekenbare afspraken voldoet aan de kenmerken van sturen op hoofdlijnen. Sturen op hoofdlijnen klinkt als minder betrokkenheid van de kant van de overheid, maar gezien de vele procedures, de vele partijen en de daaruit voortkomende afstemming, overleg en onderhandelingen is dat niet van toepassing. Deze betrokkenheid is echter van andere aard, de overheid treedt hier faciliterend en controlerend op, mede vanwege raakvlakken met andere beleidsthema's.

Beleid en instrumenten

Is uit dit onderzoek een conclusie te trekken over de ruimte die een visie op stedelijke gebiedsontwikkeling moet bieden voor een effectieve en efficiënte inzet van het beschikbare beleidsinstrumentarium? Kortom, redenerend vanuit het beschikbare beleidsinstrumentarium, welke voorwaarden moet er een visie op stedelijke gebiedsontwikkeling gesteld worden. Deze vraag is in hoofdstuk 2 neergelegd bij het formuleren van het theoretische kader.

Het is achteraf moeilijk om een antwoord op deze vraag te geven. Niet alleen biedt dit onderzoek te weinig aanknopingspunten om daar gedetailleerder op in te gaan, dan de opmerking dat een overheid in een visie het vooral na moet laten om iets te zeggen over de inzet van beleidsinstrumenten. Zoals aangegeven door Hood is de inzet van beleidsinstrumenten afhankelijk van de context waarin dat gebeurt. Voor 'effectors' gaat het dan om mate van dwingendheid van instrumenten in relatie met het vertrouwen dat de overheid heeft. Voor 'detectors' gaat het dan om de passief versus actief.

Er zit ook duidelijk een normatief element in de discussie over sturing en in te zetten instrumenten. De mate waarin de overheid iets bepaalt is niet een objectief gegeven, maar afhankelijk van politieke voorkeur en het vertrouwen in de maatschappij om zelf met antwoorden te komen. Wethouder Pastors geeft daarmee veel meer ruimte aan de markt. Tijdens het interview met David Nagtegaal (Estrade/Vestia) kwam deze discussie ook terug. Hij is van mening dat er door de overheid veel meer bestuurd moet worden op hoofdlijnen met een aantal duidelijke voorwaarden, maar tevens is hij ook van mening dat de markt van corporaties en particuliere ontwikkelaars nog onvoldoende volwassen en uitgekristalliseerd is. Er wordt naar de overheid gekeken voor regie in een moeilijke markt, maar organisaties met een dergelijke maatschappelijke opdracht zouden dat zelf in overleg ook moeten weten te regelen.

Aanbevelingen voor verder onderzoek

Op basis van drie cases kunnen conclusies getrokken worden over de invloed van het ingezette beleidsinstrumentarium voor de drie cases. Minder verantwoord zijn conclusies over het gedrag van de woonconsument aan de hand van drie cases, de drie cases leveren wel vragen op. Bij zowel Lange Geer/Meiendaal, de Hof van Zuidwijk en Maashaven werd in eerste instantie gedacht aan marketing die niet alleen op de directe omgeving was gericht, maar ook op stadsniveau en in mindere mate de regio. De ervaring (Lange Geer/Meiendaal en Maashaven) en onderzoek (Hof van Zuidwijk) leert dat het vooral (oud)bewoners uit de eigen en nabijgelegen buurten zijn die belangstelling tonen. Tijdens de interviews verzochten projectleiders zich waarom deze, maar ook andere potentievolle plekken op Zuid, niet breder aanslaan. Ook andere geïnterviewden zien een scheiding door de rivier. Bewoners in de Afrikaanderwijk, Vreewijk en Zuidwijk voelen zich verbonden en willen hun wooncarrière daar voortzetten. Wat voor verbondenheid is dat en wat voor "verbondenheid" moet er gecreëerd worden

om de reserveringen van bewoners uit andere delen van de stad of regio te overbruggen? Een vraag die niet alleen politici bezig moet houden, maar ook onderzoekers.

In de interviews voor dit onderzoek werd vrij terughoudend gedaan over de regierol van de overheid. Alex Moret (OBR) schreef het toe aan de slechte marktomstandigheden dat de gemeente was gevraagd om een regierol op zich te nemen, Barbara van den Broek (dS+V) zag weinig terug van het voorgenomen segmenteren en faseren gezien alle plannen op Zuid en David Nagtegaal vond het een zwakte van een nog steeds onvolwassen en versplinterde corporatiemarkt. Alex Moret noemde één voorbeeld van twee woningbouwcorporaties in Hoogvliet die op basis van gezamenlijke monitoring projecten afstemden. Zowel een regierol van gemeentewege, als onderlinge afstemming tussen corporaties (en eventueel ontwikkelaars) in de segmentering en fasering van een regionale of stedelijke nieuwbouw van woningen vraagt om verder onderzoek naar eventuele complicaties die de mededingingswetgeving met zich meebrengt. Niet zozeer vanwege eventuele afscherming van de markt, deelname aan projecten is vaak al gebaseerd op woningbezit en/of grond of op basis van openbare aanbesteding. Segmentering en fasering is bedoeld om ieder project een redelijke kans op kopers te gunnen en het project daarmee haalbaar te maken. Daarmee krijgt het vraagstuk een relatie met de vraagprijs en prijsgarantie en daarmee marktbescherming. Biedt de wetgeving ruimte voor dit soort markt beïnvloedende afspraken?

Ter afsluiting

Ter afronding nog een aantal losse vragen en opmerkingen, naar aanleiding van aan het onderzoek gerelateerde vraagstukken die in interviews aan de orde kwamen. Niet om conclusies te trekken, niet om een oproep te doen voor verder onderzoek, maar wel tot verder nadenken.

Als een overheid op hoofdlijnen stuurt in het woonbeleid, maar woonbeleid wel gezien wordt als een instrument om bij te dragen aan de strategische doelstellingen voor de stad, hoe zorgt de overheid voor voldoende sturend vermogen om vraagstukken die theoretisch een relatie met elkaar hebben in de praktijk ook op elkaar te laten aansluiten?

Vanuit een door de overheid gevoerd grondbeleid is verevening op stedelijk niveau een zaak van beleidsprioriteiten stellen en afspraken bijhouden. Verdienlocaties dragen zo bij aan de oplossing van ruimtelijke vraagstukken op moeilijke locaties. Maar hoe zit dat bij herstructureringswijken? Marc Sutherland (dS+V) gooide deze vraag in het interview naar voren. Met veel corporatiebezit in herstructureringswijken, zal het met een grondexploitatie uitgevoerd door de corporatie zelf de vraag zijn hoe verevening gaat plaatsvinden met projecten in moeilijkere wijken. Worden moeilijkere wijken niet opgepakt? Zorgt de corporatie zelf voor verevening tussen verschillende projecten of moet er een systeem komen waarbij interwijkse verevening ook kan plaatsvinden tussen verschillende corporaties?

De discussie over Rotterdam Woonstad en de manier waarop dat bereikt moet worden, zal nog langer gevoerd worden dan vandaag. Dit onderzoek heeft slechts bijgedragen aan een aspect daarvan.



BIJLAGE I: INTERVIEWS

Interviews met betrekking tot wonen

Marco van der Land, onderzoeker Stedelijke Vernieuwing en Wonen, OTB (TU Delft)
Cees Machielse, directeur A2 StadsAdviseurs

Interviews met betrekking tot de Woonvisie

Marco de Bruin, beleidsmedewerker Wonen, dS+V
Jorien Elenbaas, beleidsmedewerker Wonen, dS+V
Albert Letterie, stafmedewerker Bureau Stedelijke Vernieuwing, dS+V
Alex Moret, bouwcoördinator, OBR/dS+V
Arie Moerman, directeur Estrade Ontwikkeling Rotterdam
Tom van Zwienen, projectleider Nieuwe Unie

Interviews Case Lange Geer - Meiendaal

Paul Ramjiawansingh, projectmanager Vastgoed Com. Wonen
Marc Sutherland, programmaleider Stadsdeel Zuid dS+V
Henk Koedijk, programmaleider Fysiek Feijenoord

Interviews Case Maashavens

Reindert de Vries, projectleider Estrade (Vestia)
Henk Koedijk, programmaleider Fysiek Feijenoord

Interviews Case Hof van Zuidwijk

David Nagtegaal, projectleider Estrade (Vestia)
Ton de Vent, afdelingshoofd Wijkangelegenheden deelgemeente Charlois
Barbara van den Broek, stedenbouwkundige dS+V

BIJLAGE II: GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Documenten

- “Wonen in Rotterdam, Koers naar 2017, Aanpak tot 2006”, Gemeente Rotterdam, juni 2003.
- “Rotterdamse Woningkwaliteit”, Gemeente Rotterdam, november 2002 (ingegaan januari 2003)
- “Rotterdamse Woningkwaliteit (RWK), geheel herziene uitgave, maart 2005”, Gemeente Rotterdam, 17 mei 2005.
- “Kwaliteitsmonitor 2001, kosten/kwaliteitsanalyse van het nieuwbouwprogramma 2001”, Gemeente Rotterdam, mei 2002
- “Kwaliteitsmonitor 2002, kosten/kwaliteitsanalyse van het nieuwbouwprogramma 2002”, Gemeente Rotterdam, april 2003
- “Kwaliteitsmonitor 2003, kosten/kwaliteitsanalyse van het nieuwbouwprogramma 2003”, Gemeente Rotterdam, maart 2004
- “Kwaliteitsmonitor 2004, kosten/kwaliteitsanalyse van het nieuwbouwprogramma 2004”, Gemeente Rotterdam, april 2005
- “Rapportage nieuwbouwprogramma, 3000 woningen...en zo gaan we dat doen!”, Gemeente Rotterdam, december 2003
- “Rapportage nieuwbouwprogramma 2004”, Gemeente Rotterdam, juli 2004
- “Nieuwbouwrapportage 2005, Op stoom, op koers”, Gemeente Rotterdam, juni 2005
- “Uitvoeringsplan Stedelijke Projecten Rotterdam, Voortgangsrapportage 2004”, Gemeente Rotterdam, maart 2005
- “Uitvoeringsplan Stedelijke Projecten Rotterdam, Actualisatie 2005”, Gemeente Rotterdam, februari 2005
- “Rotterdam zet door, op weg naar een stad in balans”, Gemeente Rotterdam, december 2003
- “Kaderbrief Grondprijzen 2004”, Gemeente Rotterdam, januari 2004
- “Resultaten tellen, verantwoording collegeprogramma 2004”, Rekenkamer Rotterdam, juni 2005
- Ruimtelijk Planbureau, Ruimtelijke ordening als het afwegen van belangen, notitie op verzoek van de minster van Vrom, 15 september 2003

Literatuur – boeken

- Leo van den Berg e.a. : “European cities in the Knowledge Economy, EURICUR, 2004
- Leo v. d. Berg e.a., Metropolitan Organizing Capacity, 1997
- Dr. Jan van 't Verlaat, Stedelijke Gebiedsontwikkeling in Hoofdlijnen, MCD 2003
- Dr. Jan van 't Verlaat, Integraal Stedelijk en Regionaal Beleid, MCD 2003
- U. Rosenthal, A.B. Ringeling e.a., Openbaar Bestuur, 1996
- I.L. Janis, Victims of Groupthink, 1972
- J.E. Anderson, Public Policy-Making, 3rd ed., 1984
- C.C. Hood, The Tools of Government, 1983
- W.J.M. Kickert e.a., Planning binnen de perken, 1985
- J.A. de Bruijn, Procesmanagement, bundel MCD Management van Gebiedsontwikkeling III

Literatuur – artikelen

- C. Paardekooper, Kennisintensieve beleidsorganisaties, in Bestuurskunde, jaargang 12 (2003), nummer 4

Internetsites

- www.rotterdam.nl
- www.woneninhofvanzuidwijk.nl
- www.maese.nl
- www.woneninmaashavens.nl

BIJLAGE III: GEBRUIKTE AFKORTINGEN

B&W	Burgemeester & Wethouders
BOZ	Bewoners Organisatie Zuidwijk
dS+V	dienst Stedenbouw & Volkshuisvesting
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
MCD	Master City Developer
OBR	Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
PvE	Programma van Eisen
RO	Ruimtelijke Ordening
RWK	Rotterdamse Woon Kwaliteit
SGO	Stedelijke Gebiedsontwikkeling
USPR	Uitvoering Stedelijke Projecten Rotterdam
VL Wonen	Woningbouwvereniging Vreewijk Lombardijen
Vrelom	Huurdersvereniging Vreewijk Lombardijen
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
WBO	Woningbehoefte Onderzoek

BIJLAGE IV: BESLUITVORMINGSMODEL SGO OBR/dS+V

