

Samenwerkingsvormen bij de herstructurering van naoorlogse wijken



Masterscriptie in het kader van de opleiding MCD
September 2005, Bert Jonker

Voorwoord

Deze scriptie is geschreven in het kader van de opleiding Master City Developer Georganiseerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam, de Technische Universiteit Delft en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam.

Al enige jaren ben ik zelf betrokken vanuit de gemeente bij de stedelijke herstructurering. De wijze waarop de herstructurering werd uitgevoerd was voor mij aanleiding om het proces nog eens tegen het licht te houden. Door het schrijven van deze scriptie kwam de wijze van aansturing toch in een andere perspectief.

Ik wil allereerst mijn begeleider Peter Pol van de Erasmus Universiteit bedanken voor de goede begeleiding en de vele tips bij het schrijven van deze scriptie. Verder gaat mijn dank ook uit naar mijn collega's die ik naar alle waarschijnlijkheid wel heel vaak heb lastig gevallen met mijn vele vragen en tenslotte maar toch niet onbelangrijk naar mijn collega Esseline Schieven en mijn twee zwagers Ruud van de Valk en Miquel Boerboom die hebben meegelezen en voor nuttige tips en aanvullingen hebben gezorgd.

Bert Jonker

Den Haag, september 2005

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	5
1. Inleiding	9
1.1 Probleemschets	10
1.2 Onderzoeksvraag	11
1.3 Deelvragen	11
1.4 Methodologische verantwoording	12
1.4.1 <i>Vooronderzoek: oriëntatie op de herstructurering en op de theorie</i>	13
1.4.2 <i>Theorie en context/afbakening herstructurering</i>	13
1.4.3 <i>Onderzoeksgebieden</i>	13
2. Analyse kader stedelijke herstructurering	15
2.1 Het proces van stedelijke vernieuwing	15
2.1.1 <i>Initiatieffase</i>	16
2.1.2 <i>Haalbaarheidsfase</i>	16
2.1.3 <i>Realisatiefase</i>	16
2.1.4 <i>Beheerfase</i>	17
2.2 Regierol	17
2.2.1 <i>Regierol, rolvariabelen en beheersaspecten</i>	18
2.3 Samenwerkingsvormen	20
2.3.1 <i>Samenwerkingsmodellen</i>	20
2.4 Financiële middelen	21
2.4.1 <i>Risico(analyse)</i>	21
2.4.2 <i>Grond- bouw- en beheerexploitatie</i>	23
2.4.3 <i>Financiële risico's naoorlogse herstructureringswijken</i>	24
2.5 Draagvlak	27
3. De naoorlogse herstructurering in Nederland	29
3.1 Aanleiding herstructurering naoorlogse wijken	29
3.2 Stadsvernieuwing, herstructurering en stedelijke vernieuwing	29
3.2.1 <i>Stedelijke herstructurering</i>	30
3.2.2 <i>Klassieke stadsvernieuwing</i>	30
3.2.3 <i>Stedelijke herstructurering</i>	31
3.2.4 <i>Stedelijke vernieuwing</i>	32
4. Onderzoeksgebieden en hun actoren	35
4.1 Beleid gemeente Rotterdam	35
4.2 Hoogvliet (Maasranden en Noord)	36
4.3 Charlois (Pendrecht)	38
4.4 Beleid gemeente Den Haag	40
4.5 Den Haag (Zuidwest)	41
4.6 De actoren	43
5. Onderzoek en data-analyse	45
5.1 Belanghebbende en hun belangen	45

5.2	Draagvlak	47
5.3	Samenwerkingsovereenkomsten	51
5.4	Sturing	55
5.5	Financieel kader	62
5.6	Risicoanalyse	63
6.	Conclusie en lessen voor de toekomst	
6.1	Conclusie	67
6.2	Lessen voor de toekomst	75
7.	Literatuurlijst	77
Bijlage		
1.	De actoren	79
2.	Lijst geïnterviewden	84
3.	Vragenlijst	85

Samenvatting en conclusies

Samenvatting

Inleiding

Komende jaren liggen de meeste gebiedsontwikkelingen in het bestaand binnenstedelijke gebied. Het merendeel van deze opgave ligt in de stedelijke herstructurering. Ook vanuit de (landelijke) politiek krijgt deze stedelijke vernieuwing aandacht en door middel van subsidies (Investering stedelijke vernieuwing, ISV) wordt deze herstructurering gestimuleerd. Bij de aanpak van deze projecten hebben de grootste Nederlandse gemeenten en het ministerie dan ook speciaal aandachtsbeleid ontwikkeld.

De woningbouwcorporaties die over het algemeen een belangrijke rol spelen, vanwege het bezit dat zij hebben in deze wijken zullen samen met de gemeentes deze bouwopgave ter hand moeten nemen. Deze gezamenlijkheid is niet vanzelfsprekend en partijen moeten wennen aan de nieuwe rol die zij toebedeeld krijgen. Vanouds was de gemeente over het algemeen de trekker van de stedelijke vernieuwing.

Wanneer partijen een proces in gaan zal dit gebeuren op basis van een gezamenlijk geformuleerde ambitie en doelstelling. Met dit onderzoek zal bekeken worden op welke wijze partijen sturing kunnen geven aan het proces van herstructurering, om zodoende hun ambities en doelstellingen te kunnen verwezenlijken.

De casestudies

In de gebieden Hoogvliet en Charlois (Pendrecht) in Rotterdam en Den Haag Zuidwest is de herstructurering ingegeven vanuit de woontechnische staat van de woningen.

Weliswaar waren er in deze gebieden ook sociale problemen; dit was echter in alle gevallen niet de aanleiding van de herstructurering. De corporaties nemen in alle drie de gebieden het initiatief. Het belang van de corporaties was dan ook op dat moment het grootst vanwege de slechte verhuurbaarheid en de hoge onderhoudskosten van het vastgoed. Het opstellen van de visie, stedenbouwkundige kaders en financiële randvoorwaarden wordt door partijen gezien als een gezamenlijk belang van zowel de corporatie als de gemeente en wordt in alle drie gebieden ook op een dusdanige wijze opgepakt. Wel heeft de gemeente hierbij de regierol in handen. Na het opstellen van de kaders zijn er grote verschillen in de wijze van aanpak van de herstructurering te constateren.

In Hoogvliet en Charlois (Pendrecht) is er ook in de realisatiefase nog sprake van een gezamenlijke aanpak. De gemeente participeert via de grondexploitatie mee in de herstructurering. Echter vanwege deze deelname loopt de gemeente (Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam) een groot risico. De mate van dit risico is in de diverse gebieden wel verschillend. In Hoogvliet-Maasranden loopt de gemeente het volledige risico en in Hoogvliet-Noord en Charlois-Pendrecht een gezamenlijk risico. Bij de herstructurering in Hoogvliet-Maasranden heeft de gemeente voor het eerst een overeenkomst gesloten met de corporatie. De werkwijze die uit de samenwerkingsovereenkomst naar voren komt heeft sterke overeenkomsten met de stadsvernieuwingperiode. In deze periode was ook het risico van de grondexploitatie ook bij de gemeente en van de bouwexploitatie bij de corporatie.

In gebieden binnen Rotterdam waar Vestia actief ontwikkelt en in de gemeente Den Haag wordt de aanpak van de herstructurering geheel aan de corporaties overgelaten en deze hebben dan ook het volledige risico van zowel de grond-, bouw- en beheerexploitatie. De gemeente levert alleen een financiële bijdrage. In Rotterdam bestaat dit uit een bijdrage uit het ISV-fonds en in Den Haag bestaat deze bijdrage uit de meerwaarde van de grond door de herstructurering. De grond in Den Haag is in erfpacht uitgegeven en normaliter zou de meerwaarde van de grond terugvloeien naar de gemeente. In de prestatieafspraken 2003-2010 is afgesproken dat deze meerwaarde aan de corporatie toekomt om het herstructureringsproces te financieren. De regierol ligt gedurende deze fase van het proces bij de corporaties. De gemeentes faciliteren bij de uitvoering, maar hebben vanuit hun publiekrechtelijke rol invloed op proces vanwege de ruimtelijke ordeningsprocedures.

Conclusies

Uit de resultaten van het onderzoek kan niet direct geconcludeerd dat er maar één samenwerkingsvorm toepasbaar is bij de herstructurering van naoorlogse wijken. Elke overeenkomst heeft zijn voor- en nadelen. De gekozen vorm bepaalt in principe, welke sturingsmogelijkheden partijen hebben. Dit zou moeten betekenen dat bij een bouwclaim- en joint-venturemodel vanuit de deelname in de grondexploitatie de gemeente invloed heeft op het verloop van het herstructureringsproces. Echter uit de cases in Rotterdam blijkt dat de gemeente door deze deelname in de grondexploitatie niet meer sturing op het proces heeft dan wanneer er gekozen was voor een andere vorm (concessiemodel) van samenwerking.

De gemeente loopt door het voeren van of deelname in de grondexploitatie een extra risico, zonder verder grote invloed te hebben op de resultaten van deze exploitatie. De gemeente is voor de meest risicovolle elementen in deze exploitatie afhankelijk van de corporaties. Het moment van inbreng en uitgifte van de grond ligt geheel in handen van de corporatie. Bij een stagnatie in de verkoop van het vastgoed, door bijvoorbeeld een economische recessie zal de grondexploitatie verder onder druk komen te staan. De corporatie zullen aan de ene kant zo snel mogelijk de leeg gekomen complexen willen overdragen aan de gemeente om de beheerexploitatie te ontlasten. Aan de andere kant zal dezelfde corporatie zo laat mogelijk de bouwrijpe grond weer aankopen, anders komt de bouwexploitatie onder druk te staan. De kans bestaat dat daardoor onvoldoende draagvlak tussen de samenwerkende projectpartners ontstaat, waardoor het herstructureringsproces stagneert.

In de gebieden waar de corporatie de rol als integrale gebiedsontwikkelaar op zich neemt, zoals Den Haag Zuidwest en Hoogvliet (ontwikkeling Vestia) heeft de gemeente geen mogelijkheid om na het vaststellen van de randvoorwaarden het proces verder te sturen. Het verwezenlijken van het doel en ambitie van de gemeente Den Haag en Rotterdam ligt bij een dergelijke samenwerking in handen van de corporaties. Maar de gemeente loopt geen risico gedurende de realisatiefase van het proces. De risico's liggen geheel bij de corporaties. Bij een eventuele tegenvallende verkoop van het vastgoed kan de corporatie zelf besluiten om binnen grond-, bouw-, en beheerexploitatie te zoeken naar mogelijkheden om een dergelijke stagnatie van verkoop op te lossen.

Als men kijkt naar de risico's, de sturingsmogelijkheden van partijen en op welke wijze bij een stagnerende markt problemen opgelost kunnen worden, komt uit het onderzoek naar voren dat een concessiemodel het meest aangewezen model is bij de herstructurering van naoorlogse wijken. Gedurende de initiatieffase stelt de gemeente de kaders vast. Hierbij is wel de inbreng van de corporaties noodzakelijk omdat deze corporaties binnen die kaders het proces verder moeten uitvoeren. Tijdens de realisatiefase zou de sturing

geheel bij de corporaties moeten liggen die bij de drie exploitaties ook het beste kunnen omgaan met eventuele risico's.

Tegelijkertijd moet hierbij opgemerkt worden dat er altijd redenen aanwezig kunnen zijn om uiteindelijk voor een ander model te kiezen. Eén van de redenen kan zijn dat er meerdere partijen buiten de corporaties en de gemeente betrokken zijn bij de herstructurering. Wellicht ligt dan een joint-venturemodel meer voor de hand. Ongeacht het gekozen samenwerkingsmodel is het zaak dat partijen voldoende sturingsmogelijkheden krijgen om hun belangen te verwezenlijken.

Hoofdstuk 1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze van aanpak in de periode van de stadsvernieuwing en de stedelijke vernieuwing. Het uiteindelijke doel is gelijk gebleven, in de zin van vernieuwing van het vastgoed, echter het proces van de herstructurering is ingewikkelder geworden. Er zijn veel partijen bij betrokken met diverse belangen. Het is daarom belangrijk dat er tussen de verschillende partijen overeenstemming is over de urgentie van de problemen en de aanpak van het gebied.

Samenwerking tussen partijen, overheid en markt, is meer dan voorheen noodzakelijk. Gezien de eigendomsverhoudingen en de beperkte financiële middelen. Het is niet meer vanzelfsprekend dat de regierol in handen van de overheid ligt. (Ministerie van VROM, 2004)

1.1 Probleemschets

Direct na de Tweede Wereldoorlog stond de volkshuisvestelijke opgave in het teken van puinopruiming, herstel en wederopbouw van de stad. In 1950 kwam de bouwproductie goed op gang en het beleid was hierbij gericht op de bouw van sobere woningen, gebouwd met toepassing van industriële bouwmethoden. De kwantiteit ging hierbij boven kwaliteit. Twee miljoen woningen; bijna éénderde van de huidige woningvoorraad in Nederland, staan in de zogenaamde naoorlogse woonwijken uit de periode 1945-1965. Het woonmilieu van de naoorlogse wijk is programmatisch gedateerd en in technisch/economisch opzicht versleten. De kleine huurwoningen met beperkte voorzieningen en gebruikswaarde van de gemeenschappelijke tuinen beantwoorden meestal niet meer aan de huidige woonwensen van de bewoner. Ingrijpende vernieuwing van de woningvoorraad en de openbare ruimte is hard nodig om deze wijken weer toekomstperspectief te bieden. Via een integrale en grootschalige aanpak wordt gestreefd naar differentiatie van de woningvoorraad, menging van functies, opwaardering van het voorzieningenpakket, verbetering van de infrastructuur, herinrichting van de openbare ruimte en intensivering van het beheer. (Klaren, 1999)

Deze stedelijke vernieuwing heeft de afgelopen jaren een grote vlucht genomen. In alle grote en middelgrote steden worden op dit moment plannen ontwikkeld en/of uitgevoerd om de buurten en wijken te vernieuwen. Dit lijkt een herhaling van de stadsvernieuwing zoals we die in de jaren zeventig en tachtig kenden, maar dit is in meerdere opzichten niet het geval.

Bij huidige stadsvernieuwingsprojecten (nieuwe benaming stedelijke vernieuwingsprojecten) zijn weliswaar dezelfde partijen betrokken: de gemeente, corporaties, marktpartijen en niet te vergeten (verenigingen van) bewoners en andere betrokkenen in de wijk, echter de aanpak is zeer verschillend.

- De stadsvernieuwing ging uit van de bewoners die in een wijk wonen. Het streven naar betaalbaar “bouwen voor de buurt” en de bijbehorende garantie dat de bewoners konden terugkeren in hun wijk, waren hiervan een rechtstreeks gevolg. Dat maakte het mogelijk om gezamenlijk, met bewoners, gemeente en verhuurders, te werken aan een toekomstplan voor de wijk. Van een veelzijdig gebied, waarin zowel wonen als werken een plek hadden naar een monotone ontwikkeling, met alleen sociale woningbouw. Hierbij was de fysieke aanpak bepalend.

- Bij stedelijke vernieuwing gaat het niet alleen om de fysieke aanpak van buurten en wijken, maar ook om het verbeteren van de economische en sociaal-culturele structuur. Van een monotoon gebied naar een veelzijdig gebied. Waar een mix gevonden wordt tussen de ontwikkeling van sociale- en middeldure woningen en tussen wonen en werken.
Het is een top down-aanpak. De gemeente en de verhuurder hebben een idee over de toekomst van de wijk
- In de stadsvernieuwing was het hoofdzakelijk de gemeente die het vastgoed van particuliere eigenaren aankocht. In de stedelijke vernieuwing ligt de eigendomssituatie bijna geheel bij de corporaties.
- Bij de stadsvernieuwing werden de onrendabele financiële toppen van zowel de bouw- als de grondexploitatie afgedekt door subsidies van de overheid. In de stedelijke vernieuwing zullen meer financiële middelen vanuit de markt (lees woningbouwcorporaties) noodzakelijk zijn om de onrendabele toppen af te dekken.
- Meer dan in het verleden spelen communicatie en draagvlak een grote rol. Misschien is het zelfs wel een kritische succesfactor voor geslaagde vernieuwingsprojecten.

Doordat er veel partijen bij betrokken zijn met diverse belangen is het proces van herstructurering ingewikkeld geworden. Het is daarom belangrijk dat er tussen de verschillende partijen overeenstemming is over de urgentie van de problemen en de aanpak van het gebied. Het ontbreken van een gezamenlijke ambitie en een niet goed doordacht plan kan leiden tot een gebrek aan draagvlak (zowel maatschappelijk, politiek als bij de samenwerkende partijen) voor de plannen. Gezamenlijke ambitie en verantwoordelijkheid zijn duidelijke succesfactoren. (van den Berg, et al, 2002)

Een citaat uit het rapport “Voorbeeldwijken : zes voorbeelden van sociaal- fysieke aanpak” gemaakt in opdracht van het ministerie van VROM geeft in het kort de nieuwe wijze van samenwerken aan.

Voor de totstandbrenging van een effectieve samenwerking moeten oude procedures van samenwerking worden verlaten en moet gezocht worden naar nieuwe vormen van samenwerking en een nieuwe cultuur. Samenwerking vindt niet meer plaats op basis van hiërarchische structuren, maar meer op horizontale verbindingen: nieuwe relaties tussen groepen die onderling verschillen, maar die op onderdelen samenwerken en daarvoor ook de verantwoordelijkheid dragen. (Opdam, e.a. 2003)

De laatste jaren zijn er voor de ontwikkeling van VINEX-locaties verschillende samenwerkingsvormen ontwikkeld. Samenwerkingsovereenkomsten gaan vaak over de taakverdeling, het (woningbouw)programma, de benodigde procedures, de ruil en verkoop van grond en ten slotte de projectorganisatie. Een goed functionerende projectorganisatie, met duidelijke doelen, taken en verantwoordelijkheden vormt de kern van goede samenwerkingsafspraken. Nu de bouwopgave zich echter steeds toespitst op stedelijke herstructurering, is het nog maar de vraag in hoeverre deze in de VINEX-locaties ontwikkelde samenwerkingsvormen bruikbaar zijn. Gezien de veranderde omstandigheden is het goed mogelijk dat aanpassingen of vernieuwingen van deze samenwerkingsvormen noodzakelijk blijken. De verschillen met de VINEX-locaties maken publiek-privaat samenwerking voor stedelijke herstructureringsprojecten tot een moeilijke opgave (met een hoge faalkans), waarbij veel aandacht dient te worden geschonken aan de te hanteren samenwerkingsvorm.

Het goede samenwerkingsmodel zal daarnaast uiteraard telkens moeten worden aangepast aan de specifieke situatie en/of tijd in het proces, de grootte van het project, het aantal potentiële en soorten belanghebbende. Het kant en klare antwoord op het lokale sturingsvraagstuk bestaat dus nog niet. (VROM-raad, 2002) In de praktijk wordt steeds

opnieuw gezocht naar een goede invulling van samenwerking bij stedelijke herstructurering.

1.2 Onderzoeksvraag

Afgelopen tijd zijn er vele soorten samenwerkingsovereenkomsten voor herstructureringsprojecten afgesloten. De partners waren hierbij voornamelijk corporaties en gemeentes. Beide partijen zijn dergelijke overeenkomst, met eigen ambities en doelstellingen aangegaan. Ondanks dat elke herstructureringsopgave zijn eigen problematiek kent en het daarom moeilijk is om projecten met elkaar te vergelijken, richt het onderzoek zich op het verkrijgen van inzicht waarom gekozen is voor een specifieke manier van samenwerken en op welke wijze deze samenwerking aansluit bij de ambitie en het doel die partijen voor ogen hebben. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek zal gekeken of de gekozen samenwerkingsvorm aansluit bij de wijze van aansturing en risico's die partijen gedurende het proces lopen. In het onderzoek zal ook worden bekeken of partijen naar mate zij meer sturing (willen) hebben op het herstructureringsproces de risico's evenredig zullen toenemen. Daarom zal ook het aspect financiële risico's meegenomen worden in het onderzoek.

De centrale vraag bij dit onderzoek is:

kunnen partijen bij de stedelijke herstructureringsopgave hun ambities en doelstellingen verwezenlijken door de gekozen samenwerkingsvorm en op welke wijze hebben partijen invloed (sturing) op het herstructureringsproces?

1.3 Deelvragen

De probleemstelling mondt uit in vier onderwerpen met de daarbij behorende onderzoeksvragen:

1. - Wie zijn de belangenhebbenden bij de herstructurering en wat zijn hun belangen?
2. - Op welke wijze heeft draagvlak (tussen de organiserende partijen/politiek) bijgedragen aan de totstandkoming van de overeenkomst?
- Op welke wijze wordt dit draagvlak behouden?
3. - Waarom is gekozen voor een specifieke samenwerkingsmodel?
- Komt deze samenwerking overeen met de invloed die partijen hebben of willen hebben op het proces?
4. - Op welke wijze is en wordt de regierol ingevuld?
- Is er sprake van verschuiving van de regierol gedurende het proces?
5. - Hoe verhoudt zich de inzet van financiële middelen ten opzichte van de invloed die partijen hebben op het proces?
- Op welke wijze zijn de risico's verdeeld en liggen de risico's bij de partij die deze risico's ook kunnen beheersen?

1.4 Methodologische verantwoording

De doelstelling van het onderzoek – inzicht te verkrijgen of de gekozen samenwerkingsvorm voldoende sturingsmechanisme heeft vooral vanuit de gemeente is leidend geweest voor de onderzoeksstrategie

Gekozen is voor een casestudie op basis van evaluatie. Dit biedt de mogelijkheid om inzicht te verkrijgen in de factoren die de voortgang van het proces van herstructurering beïnvloeden en de wijze van samenwerking in een drietal herstructureringsgebieden in Rotterdam en Den Haag. De keuze van drie herstructureringsgebieden gaat echter ten koste van de breedte van het onderzoek. Er is immers een duidelijke begrenzing. In hoeverre deze drie gebieden karakteristiek zijn voor de overige herstructureringsgebieden in Nederland kan nog niet met zekerheid worden gezegd. Wel geven deze drie gebieden voldoende informatie hoe de herstructurering in zijn algemeenheid wordt aangepakt. Alle vormen van samenwerking komen terug in de cases.

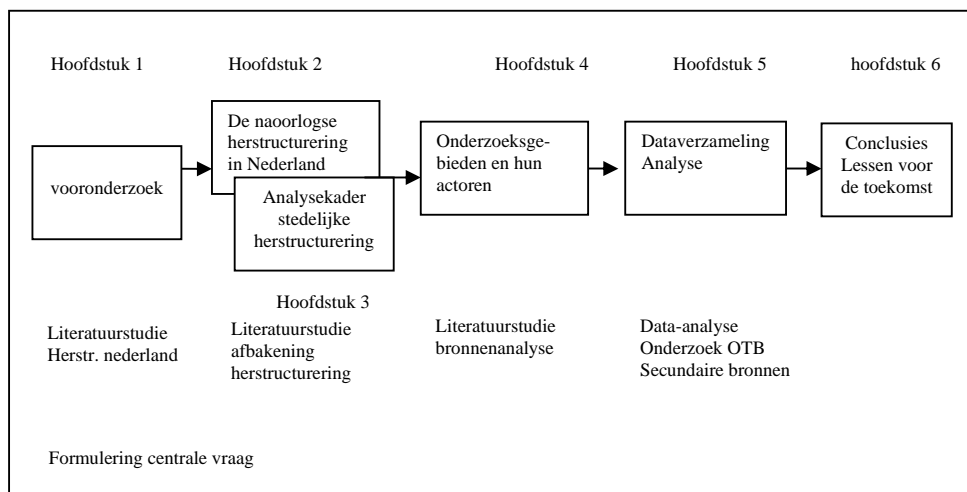
De keuze voor deze wijken is bepaald op basis van de verschillende vormen van samenwerking en op welke wijze de regierol vanuit de gemeente wordt ingevuld. De drie gebieden liggen in de zuidvleugel van de Randstad

Hoogvliet	-	Bouwclaim-, concessie, joint venture model
Charlois (Pendrecht)	-	Joint Venture
Den Haag Zuid-west	-	Concessiemodel

Het onderzoeksproces valt in een aantal stappen uiteen (zie figuur 1).

Eerst is een vooronderzoek uitgevoerd ter oriëntatie op het object van het onderzoek: welke verschillen zijn er tussen het stadsvernieuwingsproces en de stedelijke vernieuwing, gevolgd door het bepalen van de factoren die van invloed zijn op resultaat en sturing van het herstructureringsproces. Het onderhavige (vervolg)onderzoek is onder te verdelen in de context/afbakening herstructurering (de naoorlogse herstructurering in Nederland) en een theoretisch kader. Dit wordt gevolgd door omschrijving van de onderzoeksgebieden en de verschillende actoren. De laatste stap is de data-analyse, die resulteert in conclusie en aanbevelingen (lessen voor de toekomst).

Figuur 1 fasen onderzoeksproces, methode en centrale vraagstelling



1.4.1 Vooronderzoek: oriëntatie op de herstructurering en op de theorie

Het vooronderzoek gaat in op de verschillen manieren van aanpak tussen stadsvernieuwing en herstructurering naoorlogse wijken en op welke wijze partijen invloed hebben op het proces. Hierin wordt aangegeven dat meer dan vroeger samenwerking tussen partijen noodzakelijk is gezien de beperkte financiële middelen en de eigendomsverhouding. Op welke wijze de samenwerking (en waarom) tot stand is gekomen en welke invloed partijen op het proces hebben is de basis voor dit onderzoek. In het vooronderzoek is alleen gebruik gemaakt van literatuurstudie. Als afbakening van het hoge aantal factoren dat mede invloed heeft op de voortgang van het herstructureringsproces is allen naar die factoren gekeken die invloed hebben op de wijze van samenwerking en die uit de deelvragen naar voren zijn gekomen. Op welke wijze de herstructurering intergraal is benaderd wordt buiten het onderzoek gehouden. Voor het uiteindelijke resultaat de herstructurering is deze integrale benadering een belangrijke factor en ligt er een direct verband tussen de sociale, economische en fysieke aanpak. Echter voor het resultaat van de samenwerking, de invloed en de sturing op het herstructureringsproces levert de integrale aanpak niet direct een meerwaarde op voor dit onderzoek.

Op basis van het vooronderzoek en nadere literatuurstudie is het analyseonderwerp gekozen – de voortgang van het herstructureringsproces- en zijn de centrale vragen van dit onderzoek geformuleerd.

1.4.2 Theorie en context/afbakening herstructurering

Het vooronderzoek en het theoretisch kader (analysekader stedelijke herstructurering) vormen de basis van dit onderzoek; zij kleuren respectievelijk de analyseonderwerpen in en geven richting aan de verzameling en analyse van de data. Het theoretisch kader is tot stand gekomen aan de hand van literatuuronderzoek.

De beschrijving van de naoorlogse herstructurering in Nederland geeft globaal het stedelijk beleid van na de Tweede Wereldoorlog aan. Onderverdeeld in vier perioden, "stedelijke herstructurering" vanaf 1960 tot 1972, "klassieke stadsvernieuwing" in de periode 1973-1987, "stedelijke herstructurering" in de periode 1988-1996 en stedelijke vernieuwing vanaf 1997 tot op het heden. Tevens geeft dit hoofdstuk aan de reden van de grootschalige herstructurering.

1.4.3 Onderzoeksgebieden

Er is voor gekozen om de herstructureringswijken Hoogvliet, Charlois (Pendrecht) en Den Haag Zuidwest in de zuidvleugel van de Randstad met elkaar te kunnen vergelijken. Deze wijken hebben min of meer dezelfde problematiek echter de wijze waarop partijen met elkaar samenwerken en hoe de risico's zijn verdeeld is verschillend. Binnen Rotterdam is er gekozen voor een gezamenlijke aanpak waarbij de gemeente Rotterdam ook de nodige risico's loopt. Een uitzondering hierop is het gebied dat Vestia gaat herstructureren. Hier liggen de regie en risico's in handen van deze corporatie. In Den Haag Zuid-west daarentegen ligt de regie en risico's tijdens de uitvoering volledig bij de corporaties.

Hoofdstuk 2 Analyse kader stedelijke herstructurering

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende elementen die het resultaat van de samenwerking kunnen beïnvloeden. Deze elementen zijn bepaald aan de hand van de deelvragen en de centrale vraag en vormen de basis van het onderzoek. Eerst wordt ingegaan op het herstructureringsproces. Er is geen sprake van één geheel proces, maar het proces is in fases onder te verdelen, waarin specifieke activiteiten plaats vinden. Elke fase wordt afgesloten met een overeenkomst of afsprakenkader (gebiedsafspraak). In de initiatieffase worden afspraken gemaakt over het beoogde ambitieniveau terwijl in de haalbaarheid- en realisatiefase de afspraken worden gemaakt over financiën, kwaliteit, tijd en programma. Afhankelijk van invloeden risico welke partijen willen lopen zal er uiteindelijk een samenwerkingsovereenkomst worden gesloten. De vorm van samenwerking zal mede afhankelijk zijn van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die partijen zichzelf toebedelen en welke belangen partijen hebben bij het herstructureringsproces. Tenslotte zal het komen tot een overeenkomst en de uitvoering van deze overeenkomst mede afhankelijk zijn van het vertrouwen (draagvlak) dat partijen in elkaar hebben.

2.1 Het proces van stedelijke vernieuwing

Op lokaal niveau is stedelijke vernieuwing het resultaat van een krachtenspel van veel partijen. Bij ingrepen in wijken en buurten staan grote belangen op het spel: woningen en leefomgeving bepalen voor veel bewoners een groot deel van hun dagelijks leven. Vernieuwing hiervan vergt een grote investering van die bewoners en van andere partijen, zoals de gemeente, de woningcorporaties, bedrijven en maatschappelijke instellingen (b.v. scholen en zorgleveranciers). Bovendien is met die investeringen vaak een lange periode gemoeid. Vernieuwing van wijken en buurten is pas na jaren (vaak tien tot vijftien jaar) afgerond. Tot die tijd zullen partijen met elkaar moeten samenwerken en met elkaar plannen ontwikkelen en uitvoeren. De lange ontwikkelingsduur brengt bijna per definitie met zich mee dat bij veranderende marktomstandigheden en/of maatschappelijke opvattingen de plannen en het ontwikkelingsproces moeten kunnen worden bijgestuurd.

Stedelijke vernieuwing is derhalve een intensief proces, dat een groot aantal fasen en activiteiten impliceert. Stedelijke vernieuwing betekent ook het stellen van prioriteiten. Het gaat vaak om het verdelen van schaarse ruimte én schaarse middelen. Tijdens het proces van stedelijke vernieuwing zullen in alle fasen aspecten van ruimte en geld aan de orde komen. Verder zal bij iedere fase een oordeelsvorming van betrokken partijen aan de orde zijn; partijen zullen dan voor zichzelf en voor elkaar moeten aangeven welke conclusies zij aan de uitkomsten van die fasen verbinden en welke volgende stap zij in het proces willen nemen.

Vanuit de theorie kan het proces van stedelijke vernieuwing ingedeeld worden in de volgende fasen met de daarmee samenhangende activiteiten:

2.1.1 Initiatieffase

De initiatieffase is de eerste fase van het project. Bij stedelijke vernieuwing worden in deze fase de problemen en kansen voor het gebied aangegeven. Tegelijkertijd wordt in deze fase bepaald op welke wijze partijen willen gaan samenwerken. Bepalend voor de samenwerking is dat partijen het eens zijn over het te behalen ambitieniveau van het gebied. Dit ambitieniveau is sterk afhankelijk van de potentie van het gebied.

Vervolgens gaat het om streefbeelden van de wijk of buurt, die moet worden aangepakt. Zo'n streefbeeld van een wijk of buurt komt tot stand door onderzoek van beschikbare gegevens en door interviews met mensen uit de wijk en andere betrokkenen. Als zo'n beeld tot stand is gekomen, moet het ook worden besproken met alle betrokkenen. Partijen bouwen hier een gemeenschappelijk beeld op van de problemen, die eventueel moeten worden aangepakt en van de daarbij behorende kansen en risico's. Met andere woorden: zij worden medeprobleem eigenaren.

Zodra een goed streefbeeld voor een wijk of buurt is opgesteld, kunnen er scenario's voor de toekomstige ontwikkeling worden geschetst. Doorgaans presenteren zich drie basisscenario's met allerlei varianten.

- Het eerste scenario is een voortzetting van de bestaande situatie met al dan niet vergaande beheersingrepen. Het profiel van de wijk wordt geaccepteerd en maatregelen worden voorgesteld om de geconstateerde kwaliteit te behouden.
- Het tweede scenario is het ontwikkelingsscenario. Hiermee wil men de wijk succesvol laten concurreren op de woningmarkt en vooral met nieuwbouwlocaties. In feite wordt de wijk gezien als een binnenstedelijke nieuwbouwlocatie, waarbij zeer vergaande veranderingen niet uit de weg worden gegaan. Dit betekent veel sloop en nieuwbouw van woningen en voorzieningen en het eventueel binnenhalen van nieuwe functies, zoals bepaalde economische activiteiten al dan niet gecombineerd met wonen.
- Het derde scenario is dat van de vernieuwing: de bestaande structuur van de wijk wordt gerespecteerd en gaandeweg vernieuwd. Het opknappen van woningen, voorzieningen en infrastructuur is dan een belangrijk element in de plannen. Bescheiden verdichting kan eveneens aan de orde zijn.

Bij de discussies over deze scenario's komen ook andere zaken aan de orde: bezitsverhoudingen, milieuaspecten, monumenten etc. Dan zal ook de betrokkenheid van partijen aan bod dienen te komen: welke partijen hebben welke doelstellingen, wat is hun investeringsvermogen, hoeveel kan en willen partijen investeren. (van der Putten, e.a., 2002)

2.1.2 Haalbaarheidsfase

Afhankelijk van welk scenario wordt gekozen, gaat men over naar de planontwikkeling. Als de scenario's helder zijn en partijen een keuze gemaakt hebben, kunnen daadwerkelijke plannen worden ontwikkeld. In deze fase gaat het niet alleen om het produceren van tekeningen met de ideale woning in een 'kwalitatief' vormgegeven wijk. De financiële haalbaarheid speelt ook een grote rol; bewoners, gemeente, corporaties, woningbeheerders, bedrijven en instellingen moeten de kosten van de investeringen kunnen opbrengen. Verder zal ook duidelijk moeten worden dat de vernieuwde wijk ook daadwerkelijk beantwoordt aan de doelstellingen, die in de gekozen scenario's zijn vastgelegd.

Partijen sluiten in deze fase een schriftelijke overeenkomst over hun samenwerking in de realisatiefase. (Akro consult, 2004)

2.1.3 Realisatiefase

De realisatiefase bij een locatieontwikkeling is veelal te splitsen in het bouw- en woonrijp maken van de bouwlocaties en het realiseren van het (commerciële) vastgoed. Traditioneel lag het bouw- en woonrijp maken van de locatie bij de gemeentelijke diensten, terwijl het onderdeel ontwikkelen van vastgoed een taak van de betreffende bouwer of ontwikkelaar/corporatie was. Vooral deze traditionele rol vanuit de gemeente is niet meer iets vanzelfsprekende. Partijen zullen hierover nadere afspraken moeten maken. Dit komt doordat het bouw- en woonrijp maken zowel door de gemeente als door de marktpartij(en) of door partijen gezamenlijk kan worden uitgevoerd. Afhankelijk van welke constructie wordt gekozen liggen de daarbij behorende risico's bij de private of de

publieke partij of bij beiden. (Akro consult, 2004) In de paragraaf over de regierol zal dit aspect verder worden uitgewerkt.

2.1.4 Beheerfase

De gemeente is verantwoordelijk voor het beheer van de openbare ruimte en zijn beleggers en particulieren verantwoordelijk voor het beheer en exploitatie van de bebouwing. Vanuit de beheerfunctie willen de meeste gemeentes, wanneer zij niet zelf het openbaar gebied gaat aanleggen en/of ontwerpen inspraak, hebben in de uiteindelijke invulling en ontwerp van het openbare gebied. Er zal door de gemeente een programma van eisen worden opgesteld met betrekking tot het ontwerp en de materialen die worden toegepast. De gemeente zal ook bij het ontwerp van de openbare ruimte oog moeten hebben voor aspecten zoals sociale veiligheid en verkeersveiligheid.

Het beheer van het (commerciële) vastgoed ligt bij de marktpartij(en). Bij vastgoed dat verkocht zal het beheer bij de kopers liggen en wanneer er sprake is van verhuur zal de desbetreffende belegger c.q. corporatie verantwoordelijk zijn voor het beheer. (Akro consult, 2004)

Samenvatting

Om te komen tot een goede samenwerking is eerst van belang om in beeld te brengen wat de problemen zijn en op welke manieren deze problemen aangepakt kunnen worden. Gedurende de initiatiefase zal bekeken worden op welke wijze het gebied zal worden aangepakt. Deze aanpak is afhankelijk van ambitie en potentie dat aan het gebied kan worden toegekend. Nadat deze kaders bepaald zijn, zal tijdens de haalbaarheidsfase de haalbaarheid van het plan van aanpak verder moeten worden onderzocht en zullen partijen zich uitspreken welke invloed en risico's zij gedurende het proces willen lopen en welke financiële middelen zij inzetten. Al deze aspecten, wie welke verantwoording c.q. sturing heeft gedurende het proces en afspraken over de beheersaspecten tijd, geld, kwaliteit en programma zullen worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Deze samenwerkingsovereenkomst zal dan verder de leidraad zijn gedurende de realisatiefase. Het uiteindelijke beheer van de openbare ruimte en het vastgoed zal voorlopig (afhankelijk van toekomstige ontwikkelingen) nog bij de eigenaar van de grond c.q. vastgoed liggen.

2.2 Regierol

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven is de traditionele rol die de gemeente van oudsher had gedurende de stedelijke ontwikkeling aan verandering onderhevig. Voorheen kon een gemeente tamelijk autonoom opereren en op basis van eigen inzichten een plan opstellen. Gemeentes hadden hierbij de beschikking over financiële instrumenten, zoals volkshuisvestingssubsidies. Daarbij was de marktconditie zo, dat marktpartijen veelal niet geïnteresseerd waren in de exploitatie van gronden. De afhankelijkheid van rijkssubsidies was toen groter dan de afhankelijkheid van de markt. Deze afhankelijkheid van de markt is nu toegenomen, vooral in de naoorlogse wijken, wat betekent dat gemeente weliswaar kan sturen, maar daarbij ook geconfronteerd wordt met het gedrag van marktpartijen. Geen van de betrokkene is immers in staat het gehele proces alleen uit te voeren, men is wederzijds van elkaar afhankelijk. (van den Berg, 2002)

De uiteindelijke samenwerkingsvorm zal mede bepalen wie tijdens het proces de regie voert. Het is niet meer vanzelfsprekend dat de regierol gedurende het gehele proces alleen bij de overheid ligt. In het kader van dit onderzoek zal gekeken worden naar de invulling van deze rol door de verschillende partijen.

Afgelopen jaar zijn er een tweetal onderzoeken uitgevoerd naar de regierol van de gemeente. Het eerste onderzoek "de optimalisering van de gemeentelijke regierol" is

uitgevoerd door Partners+Pröpper in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en het tweede onderzoek “Regie in de Stedelijke Ontwikkeling” is uitgevoerd door Korthals Altes e.a., in opdracht van de Vereniging Nederlandse Gemeente (VNG).

In de onderzoeken wordt de vergelijking met de toneelwereld gemaakt. Hierbij wordt onderscheid gemaakt op welke wijze een toneelregisseur invulling geeft aan de rol. Een toneelregisseur kan met een gegeven script vanuit een dwingende en hiërarchische rol de acteurs naar de invulling van personages en karakters leiden. Of hij kan die spelers maximale vrijheid geven bij invulling van hun spel en personages. (Pröpper, 2004)

Aan de andere kant wordt er gekeken naar een aantal definities o.a. vanuit het openbaar bestuur.

Uit de meeste definities komt naar voren dat regie gaat over, zowel het sturen als het coördineren c.q. afstemmen gericht op een ‘geheel’.

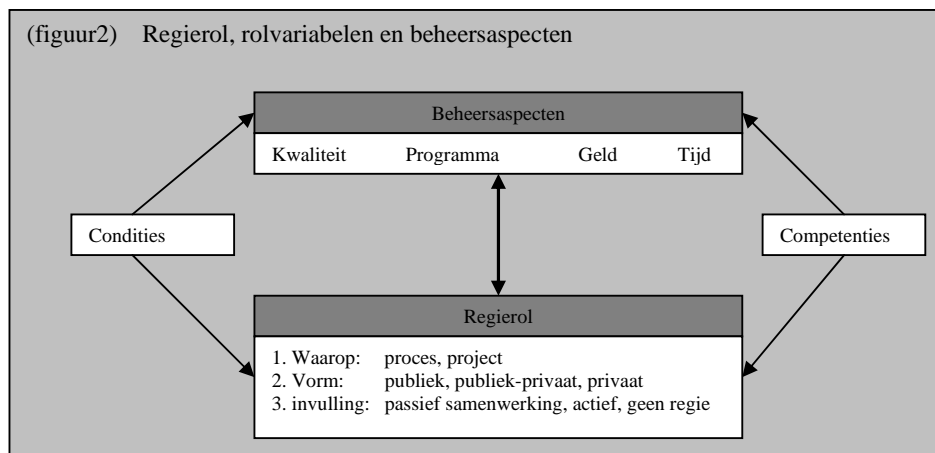
Op basis hiervan wordt in beide onderzoeken een “eigen” definitie gegeven. Voor dit onderzoek wordt de definitie welke genoemd is in het onderzoek dat in opdracht van de VNG is uitgevoerd, verder gebruikt. Wel is de gemeente vervangen door partijen. In deze definitie zitten ook de aspecten die door Partners+Pröpper worden gebruikt, echter de definitie gaat ook in op de beheersaspecten.

De regierol van partijen is de wijze waarop deze partijen sturing geven aan een gebiedsontwikkeling, waaraan ook andere partijen deelnemen, daarbij rekening houdend met de belangen van alle betrokkenen en gericht is op het waarborgen van doelstellingen betreffende geld, programma, tijd en kwaliteit.

(Korthals Altes, e.a., 2004)

2.2.1 Regierol, rolvariabelen en beheersaspecten

Op welke wijze en door wie de regierol uiteindelijk bij een stedelijke vernieuwing gaat invullen is afhankelijk van de competentie van de partijen en de condities waaronder deze ontwikkeling gaat plaatsvinden. Echter ongeacht waar de regie uiteindelijk komt te liggen (bij de gemeente of bij de marktpartij) zal om het proces van de stedelijke vernieuwing te kunnen sturen, het noodzakelijk zijn om de belangrijkste aspecten (kwaliteit, programma, geld en tijd) op een juiste wijze te beheersen. In het onderstaande schema (figuur 2) zijn al deze aspecten weergegeven in relatie met de regierol, de competentie en conditie.



(Bron: Korthals Altes, e.a.,)

Het uiteindelijke resultaat van de stedelijke vernieuwing is afhankelijk van op welke wijze er wordt omgegaan met de vier belangrijkste beheersaspecten. Hieronder volgt kort een uitwerking van de vier belangrijkste beheersaspecten.

- *De kwaliteit van de stedelijke ontwikkeling:* de gemeentelijke overheid heeft met de herstructurering een bepaalde ambitie voor ogen, die is gebaseerd op beleidsdoelstellingen. De ruimtelijke- en de kwaliteitskaders worden vastgelegd in een ontwikkelingsvisie of Masterplan en vervolgens worden deze uitgewerkt in een bestemmingsplan (al dan niet begeleid door een beeldkwaliteitplan). Soms doet de gemeente dit grotendeels zelf, soms gebeurt dit meer in samenspraak met relevante partijen zoals woningcorporaties of (andere) marktpartijen. Gedurende de realisatiefase wordt er getoetst aan deze ruimtelijke- en kwaliteitskaders.
- *De relatie met het programma en de markt:* de periode van het initiatief tot uitvoering van de concrete plannen is lang. Gedurende deze periode kunnen de gemaakte plannen niet meer aansluiten bij de actuele marktsituatie. Een aanpassing van het plan of programma aan de veranderende omstandigheden is dan nodig. Het monitoren van de ontwikkelingen in de markt (en afzet) is daarom van belang. Dit kan voor de gemeente, maar ook voor andere partijen, aanleiding vormen om op eerder geformuleerde (beleids)doelstellingen terug te komen. Een plan wordt bij voorkeur zodanig flexibel ontworpen, dat het aanpasbaar is aan een veranderende marktsituatie (door een andere fasering of een ander programma).
- *De financiële dimensie en de haalbaarheid:* in relatie tot de sturing op kwaliteit, programma en tijd is de bewaking van de financiële haalbaarheid zeker niet de minst belangrijke taak van de regisseur. Een grond-, bouw- of gebiedsexploitatie geeft inzicht in de kosten en opbrengsten van de locatieontwikkeling, waarbij de factoren kwaliteit, programma en tijd mede het financiële resultaat bepalen. Een negatief financieel resultaat kan leiden tot aanpassing van het programma of tot inzetten op kostenreductie, bijvoorbeeld door bepaalde onderdelen in de openbare ruimte minder duur te laten uitvallen. Dit sturingselement zal nog verder worden uitgewerkt in paragraaf 3.5.
- *De tijdsdimensie (voortgang):* de regisseur heeft als taak om erop toe te zien dat een ontwikkeling binnen het afgesproken tijdsbestek wordt gerealiseerd. Vertraging van een project kan verstrekkende financiële gevolgen hebben, maar kan ook een aanpassing van het programma of de kwaliteit nodig maken.

De invulling van de regierol

Op welke wijze partijen de regierol invullen wordt aan de ene kant bepaald de competenties die een partij heeft en aan de andere kant de condities. Het gaat dan om of partijen voldoende kwaliteit en capaciteit bezitten om het proces te sturen en welke risico's partijen willen lopen gedurende het proces. Een niet onbelangrijk aspect is ook welke grondpositie partijen in het gebied. (Korthals Altes, e.a., 2003)

Afhankelijk van de competenties en condities zal ook bepaald moeten worden op welk niveau partijen sturing willen hebben/geven op het proces. Dit kan gebeuren op verschillende niveau's. Willen partijen gedurende het gehele proces, of een deel van het proces of alleen op project niveau sturing hebben?

Samenvatting

Er is geen eenduidige definitie van het begrip regie. Buiten dat er meerdere definities zijn, zijn er ook verschillende manieren waarop deze regierol kan worden ingevuld. De invulling kan gebeuren vanuit een van te voren bepaald doel, waar niet van wordt afgeweken, maar kan ook op een andere manier worden ingevuld, waarbij inbreng van andere partijen tot de mogelijkheid behoort. Voor het onderzoek is de definitie van Korthals Altes aangehouden. Hierin wordt aangegeven dat het gaat om sturing te geven aan het proces om een bepaald resultaat te bereiken, hierbij rekening houden met de

doelen van de andere actoren. Tevens zal er een juiste invulling moeten worden gegeven aan de vier beheersaspecten: kwaliteit, programma, geld en tijd. Wie uiteindelijk de regierol zal invullen, wordt bepaald door de partijen die de ontwikkeling gaan realiseren. Het is niet meer vanzelfsprekend dat de gemeente deze rol vervult. Het wel of niet invullen van de regierol door de gemeente wordt onder andere bepaald door de competenties en condities van partijen. Onder andere op welke wijze partijen sturing willen geven aan het proces/project zal verder worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst.

2.3 Samenwerkingsvormen

Vanwege de veranderende rol van de gemeente en vanwege het feit dat het niet meer vanzelfsprekend is dat de gemeente zoals in de tijden van de stadsvernieuwing het initiatief neemt en de motor is achter het proces zullen de traditionele overeenkomsten waarbij er een duidelijke schreiding werd gemaakt tussen de verschillende exploitatie zoals grond- en bouwexploitatie en de wijze van aansturing niet meer toereikend zijn. Er zullen nieuwe samenwerkingsvormen nodig zijn. Vooral bij de herstructurering van naoorlogse woonwijken is dat aan de orde. Woningbouwverenigingen nemen de rol van projectontwikkelaar op zich en sluiten samenwerkingscontracten af met de gemeente om de plannen en de uitvoering te kunnen toetsen. De intensieve betrokkenheid van de gemeente moet worden vastgelegd zodat de kennis voor ontwikkeling en beheer efficiënt gedurende het proces kan worden ingezet.

2.3.1 Samenwerkingsmodellen

Bij gebiedsontwikkeling kan op verschillende manieren worden samengewerkt met private partijen die verantwoordelijk zijn voor de herstructurering. Op uitleglocaties, met name de VINEX-locaties, zijn gaandeweg enkele succesvolle samenwerkingsmodellen ontwikkeld. In PPS 2000+, de Praktijk achter de theorie zijn door Akro consult een aantal van deze modellen uitgewerkt. De belangrijkste modellen zijn: bouwclaimmodel, het joint-venturemodel en het concessiemodel. Deze modellen worden gaandeweg ook toegepast in de herstructurering van de naoorlogse wijken. Bij het bouwclaim en joint-venture model speelt de gemeente een actieve rol door dat zij meeparticiperen in de grondexploitatie. In het concessiemodel stelt de gemeente zich terughoudend op en zal de corporaties verder het initiatief nemen tijdens de ontwikkeling. Hieronder volgt een korte toelichting op de modellen.

Bouwclaimmodel

Bij het bouwclaimmodel dragen de private partijen hun verworven gronden over aan de gemeente die vervolgens de gronden bouw- en woonrijp maakt en uitgeeft. Uiteraard verbinden private partijen aan grondoverdracht aan de gemeente wel de voorwaarde dat zij bij de gronduitgifte te zijner tijd in aanmerking komen voor een aantal bouwkvavels om hun bouwproductie te kunnen realiseren (Ministerie van Financiën/Akro consult, 2004). Er is dus sprake van een volledig gemeentelijke grondexploitatie, waardoor ook het grondexploitatie-risico geheel voor rekening van de gemeente blijft.

Joint-venturemodel

Bij een joint-venturemodel zullen partijen door middel van samenwerken in een bepaalde vorm, verantwoordelijk zijn voor zowel grond- als bouwexploitatie. Beide partijen zullen kosten en risico's dragen over de gehele exploitatieopzet. Het voeren van een gezamenlijke exploitatie kan een meerwaarde geven aan het project.

Een van de mogelijkheden is om de gronden onderbrengen in een gezamenlijke onderneming. De in te brengen zeggenschap en het risico zijn vaak in gelijke mate tussen partijen verdeeld. Bij het joint-venturemodel is dus sprake van een gezamenlijke grondexploitatie. De gemeente behoudt haar publiekrechtelijke bevoegdheden voor honderd procent, voor het overige deelt zij de regisserende rol met de private partij(en).

Samenwerking via een joint-venturemodel betekent niet per definitie een financiële meerwaarde. Niet het financiële resultaat moet de leidende factor zijn, maar de gewenste programma's en de gewenste kwaliteit. Door verevening tussen de bouw- en grondexploitatie zijn de keuzemogelijkheden voor de waarden van factoren groter dan bij een gescheiden, traditionele aanpak. (Ministerie van Financiën/Akro consult, 2004)

Concessiemodel

De gemeente kan zich ook beperken tot het stellen van een aantal randvoorwaarden vooraf, om vervolgens binnen deze randvoorwaarden de gehele ontwikkeling, zowel wat betreft de bouw- en beheerexploitatie als de grondexploitatie, over te laten aan de private partijen. Gemeentelijke bijsturing gedurende het proces is minimaal (Ministerie van Financiën/Akro consult, 2004). De keuze voor een model hangt niet alleen af van de grondposities, ook de specifieke aspecten van de locatie, de wens om zaken zelf in de hand te houden, de inschatting van risico's en de aard, kennis, grootte en ervaring van zowel de publieke als de private partijen zijn mede bepalend.

Samenvatting

Of alle genoemde modellen vanuit de "VINEX ontwikkeling" bij de herstructurering van de naoorlogse wijken toepasbaar zijn, zal uit het onderzoek moeten blijken. In afwijking van de VINEX-locaties speelt bij de herstructurering een heel andere problematiek. Naast fysieke problemen vragen ook sociale en economische problemen om een oplossing. Bovendien zijn er bij stedelijke herstructurering een aantal andere actoren die bij VINEX-locaties een minder prominente rol spelen. Dit zijn de woningcorporaties (die doorgaans een groot deel van de woningen in deze wijken in bezit hebben), maatschappelijke organisaties en bewoners. Deze situatie brengt een heel andere verdeling van risico's, taken en verantwoordelijkheden met zich mee. Op welke wijze de risico's zijn verdeeld onder de samenwerkende partijen zal in het verder onderzoek worden meegenomen.

2.4 Financiële middelen

De wijze van samenwerking, van bouwclaim tot het concessiemodel, bepaalt aan de ene kant de invloed die partijen op het proces willen hebben en aan de andere kant de financiële risico's die partijen willen lopen. Hoe meer invloed hoe meer risico. Maar betekent dit hoe meer risico hoe meer invloed? Om dit te bestuderen zal naast de wijze waarop de regierol wordt ingevuld specifiek gekeken worden naar het aspect financiën.

Omdat bij het herstructureringsproces geen sprake is van één maar van drie exploitaties, namelijk de grond-, bouw-, en beheerexploitatie zal ook bekeken worden wat de relatie tussen deze drie exploitaties is. In deze paragraaf wordt in eerste instantie ingegaan op de risico's en in tweede instantie wordt ingegaan op welke wijze een exploitatie is opgebouwd en tenslotte zal gekeken worden hoe de diverse exploitaties elkaar beïnvloeden.

2.4.1 Risicoanalyse

Risico's kunnen in het algemeen worden geclassificeerd op twee belangrijke dimensies: de kans dat een risico zal optreden (de *probability*, bijvoorbeeld groot of klein) en de ernst van de gevolgen wanneer het risico zich inderdaad voordoet (de *impact*, bijvoorbeeld gering of catastrofaal). De volgende stap is dan voor wiens rekening of verantwoordelijkheid de gevolgen komen. Het is van belang een onderscheid te maken tussen risicoverdeling en risicobeheersing:

- risicoverdeling heeft betrekking op de verdeling van de verschillende risico's tussen de deelnemende partijen en kan per samenwerkingsvorm sterk verschillen.
- Risicobeheersing heeft betrekking op het nemen van maatregelen om bepaalde risico's te reduceren en in de hand te houden.

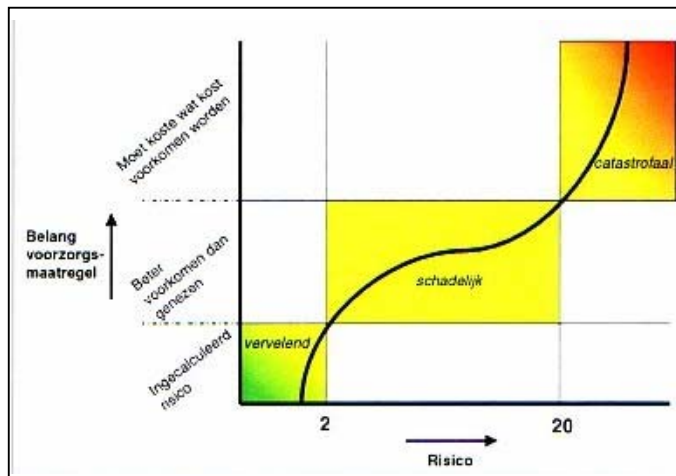
In het onderzoek wordt voornamelijk gekeken wat de risico's in de diverse exploitaties zijn. Tegelijkertijd is van belang wat de risico zijn hoe groot deze risico's zijn en wat de kans dat een dergelijk risico zich voordoet. Uiteindelijk moet de vraag beantwoord worden of de risico's wel bij de juiste partij liggen die vanwege kennis, ervaring en sturingsmogelijkheid het beste deze risico's kunnen beheersen. (Akroconsult, 2004) Met behulp van de kanstabel (zie figuur 3) en de risicokromme (zie figuur 4) kan worden afgelezen welke risico's vervelend, schadelijk dan wel catastrofaal voor het project kunnen zijn.

Figuur 3 Kanstabel

Kans	Score	Gevolg	Score
Onwaarschijnlijk	1	Verwaarloosbaar	1
Kan gebeuren	2	Klein	2
50%	3	Gemiddeld	3
Grote Kans	4	Ernstig	4
Zeker	5	Catastrofaal	5

(Bron: Akroconsult)

Figuur 4 Risicokromme



(Bron: Akroconsult, 2004)

Welke risico's kunnen zich tijdens de herstructurering voordoen?

In PPS 2000+, De praktijk achter de theorie, wordt door Akro consult een aantal risico's opgesomd die zich kunnen voordoen bij gebiedsontwikkeling in het algemeen. Hieronder volgt een opsomming welke risico's dat onder andere zijn. Uit de praktijk blijkt dat een aantal van de risico's in de herstructureringsgebieden kunnen worden uitgesloten. In de samenvatting zal hier verder op in gegaan worden.

- *Planontwikkelingsrisico* dit risico heeft alleen betrekking op de planontwikkeling tijdens de voorfase. Wanneer de gemeente samenwerkt in de voorbereidingsfase van een project kunnen de externe kosten die gemaakt worden t.b.v. van de planontwikkeling door de partijen gezamenlijk gedragen worden.
- *Grondexploitatie risico* doet zich voornamelijk voor tijdens de realisatiefase. Dit type risico heeft betrekking op het aankopen, bouw- en woonrijp maken en verkoop van gronden.

- *Marktrisico* heeft te maken met de marktomstandigheden die zich wijzigen, bijvoorbeeld met de verschuiving van vraag en aanbod op de vastgoedmarkt. Het risico met betrekking tot de afzet van de te realiseren vastgoedproducten.
- *Exploitatierisico* heeft betrekking op de exploitatie van gerealiseerde gebouwen en voorzieningen. Door onder andere de lange duur tussen de aankoop van grond en de verkoop van het gerealiseerde kunnen prijsverschillen ontstaan tussen de geraamde en de gerealiseerde kosten en opbrengsten.
- *Publiekrechtelijk risico* veroorzaakt door vertragingen vanwege publiekrechtelijke procedures. De gemeente kan geen garantie geven dat zij verplichtingen met succes na kan komen, aangezien zij haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden in ogenschouw dient te nemen
- *Politiek risico* heeft betrekking op een beleidswijziging die negatief uitvalt voor het project. Als bekend voorbeeld kunnen de raadsverkiezingen worden genoemd. De verkiezingen kunnen grote raad- en collegewijzigingen tot gevolg hebben, waardoor het gemeentelijk beleid een totaal andere kleur kan krijgen. Dit soort verkiezingen kan ook leiden tot vertragingen in het nemen van beslissingen aangezien in die periode minder belangrijke beslissingen “over de verkiezingen” worden getild.
- *Financieringsrisico* kan bijvoorbeeld gedacht worden als zaken als: wijzigingen in subsidieregelingen van hogere overheden en het terugtrekken van beleggers uit het projectplan. Een ander aspect waar men ook rekening mee dient te houden is de invloed van rente. Doordat de kosten van vooral grondverwerving bij langlopende projecten meestal ver voor de opbrengsten uitlopen kunnen de rentekosten oplopen. (Akro consult, 2004)

Samenvatting

Bij de herstructurering van de naoorlogse gebieden kan een aantal risico's worden uitgesloten. Dit zijn vooral de risico's die men tijdens een gebiedsontwikkeling in de initiatieffase loopt. Het planontwikkelingsrisico is te verwaarlozen wanneer er voldoende draagvlak bij de zittende bewoners is. Is dit draagvlak er niet dan zal de eerste stap zijn om zorg te dragen dat een dergelijk draagvlak er wel komt. Een ontwikkeling zonder draagvlak is gedoemd te mislukken en verder planontwikkeling heeft dan geen zin. Ook het politiek risico is bij de herstructurering te verwaarlozen. Er zijn prestatieafspraken gemaakt tussen gemeentes en ministeries over de condities waaronder de herstructurering zal plaats vinden. Met name risico's tijdens de uitvoering kunnen grote financiële gevolgen hebben. Het is daarom van belang om te bezien wat dan de risico's zijn in relatie tot de drie exploitaties (grond-, bouw-, en beheerexploitatie). Tegelijkertijd wordt bekeken op welke wijze de drie exploitaties elkaar kunnen beïnvloeden. Want een risico in één van de exploitatie kan gevolg hebben voor de andere.

2.4.2 Grond- bouw- en beheerexploitatie

Het ontwikkelproces van een project valt grofweg uiteen in twee delen, namelijk het maken van bouw- en woonrijpe grond en het daadwerkelijk realiseren van de geplande nieuwbouw. De financieel- economische vertaling van de realisatie van bouw- en woonrijpe grond vindt plaats in de grondexploitatie. De bouwexploitatie drukt de realisatie van de bebouwde omgeving van de wijk uit in een financiële balans. De grondexploitatie is een systematiek voor de verdeling van kosten en opbrengsten in een proces over de diverse kostendragers (zie afbeelding 3). Eenvoudig gesteld, gaat het om de kosten voor verwerving, bouwrijp maken en woonrijp maken. De opbrengsten van de exploitatie worden voornamelijk gemaakt door het uitgeven van bouw- en woonrijpe gronden tegen een bepaalde grondprijs. Voor deze paragraaf is gebruik gemaakt van “De middelen geld en grond bij stedelijke gebiedsontwikkeling” geschreven door J. van 't Verlaat in het kader van de opleiding Master City Developer, de afstudeerscriptie “Meerwaarde door samenwerken? Onderzoek naar de mogelijke financiële meerwaarde

van samenwerken bij herstructurering van naoorlogse wijken van S. Sijbers planeconoom bij het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam en kosten in beeld, de kosten verdeeld, een afsprakenkader voor kostenverdeling bij herstructureringsopgaven in opdracht van het ministerie van VROM.

Figuur 3 Grondexploitatie (opzet)

Kosten	opbrengsten
Verwerving	opbrengsten sociale woning bouw
Sloop	opbrengsten koopwoningen
Bodemsanering	opbrengsten niet woningbouw
Bouw- en woonrijp maken	subsidies
Apparaatkosten	
Omslagkosten	
Stelposten onvoorzien	

De verdeling in kosten en opbrengsten zal bij de bouwexploitatie ook gemaakt worden. De kosten van de bouwexploitatie worden bepaald door de stichtingskosten van het vastgoed. De stichtingskosten kunnen worden opgedeeld in bouwkosten, bijkomende kosten en de grondkosten. In de opbrengsten worden deze stichtingskosten terugverdiend, met enig surplus voor de ontwikkelaar/corporatie. Tegen “marktprijs” zal het vastgoed worden verkocht of verhuurd, met uitzondering van een bepaald aandeel “sociale woningen”. De resultaten van beide exploitaties zijn afhankelijk van de geraamde kosten en opbrengsten. (zie figuur 4)

Figuur 4 Bouwexploitatie (opzet)

Kosten	opbrengsten
Bouwkosten	opbrengst Koopwoningen (VON-prijs)
Bijkomende kosten	
- architectkosten	
- leges	opbrengst huurwoning (rendement)
- notariskosten	onrendabele top (sociale huurwoning)
- winst en risico	
- overige kosten	

Grondwaarde

Naast de grond- en bouwexploitaties speelt in de naoorlogse wijken ook de beleggings- en beheerexploitatie een rol. Voor het nieuw te ontwikkelen vastgoed is zowel de beleggings- en beheerexploitatie van belang. Het hoort bij het doel van corporaties om voor lange termijn betrokken te blijven bij een wijk en om deze reden zullen zij voornamelijk woningen verhuren in plaats van verkopen. Om te achterhalen wat door partijen op dit moment in een nieuwe woning geïnvesteerd moet worden om een bepaald rendement te behalen, is een beleggingsberekening noodzakelijk. Deze berekening geeft het effect van investeringen aan, het is een rendabele investering of niet.

2.4.3 Risico's naoorlogse herstructureringswijken.

Gedurende de uitvoering van herstructureringsproces lopen partijen risico's. Aan de hand van de in de vorige paragraaf genoemde risico's en de kostensoorten in de diverse exploitaties zal bekeken worden wat de risico's inhouden.

Grondexploitatie

De risico's in de grondexploitatie beperken zich tot een viertal risico's. Dit zijn de verwervingskosten, de opbrengsten, de rentecomponent (financieringsrisico) en milieueisen. Wat betreft de kosten van sloop en het bouw- c.q. woonrijp maken, zijn de risico's te verwaarlozen. Weliswaar kunnen deze kostenposten hoog zijn. Maar gezien het feit dat er sprake is van een bestaande situatie, waarbij teruggebouwd wordt binnen de bestaande structuren, kunnen deze kosten van te voren met een redelijke zekerheidsfactor geraamd worden. Ook de sloopkosten zullen binnen redelijk marges geraamd kunnen worden, omdat de naoorlogse wijken gebouwd zijn volgens hetzelfde principe en met dezelfde materialen. De saneringskosten kunnen een risico met zich meebrengen, maar dit risico is beperkt. De meeste naoorlogse wijken zijn gebouwd op voormalige agrarische grond. Mocht er zich incidenteel een verontreiniging voordoen dan zal dit in de meeste gevallen afgedekt worden door subsidie.

- *De verwervingskosten*

Bij het opzetten van grond- en bouwexploitaties is het noodzakelijk om gronden en opstallen die worden ingebracht of verworven, met bepaalde waarderingsgrondslagen op de respectievelijke exploitaties te vermelden. De te slopen woningen vertegenwoordigen eventueel nog een bepaalde restwaarde.

Bij het waarden van woningen die uit de voorraad zullen worden gehaald, kan nogal wat discussie ontstaan over de precieze waarde hiervan. Er zijn een aantal waarderingsgrondslagen, namelijk het inbrengen tegen boek-, bedrijfs- of marktwaarde. Beweegreden voor de discussie die zich hieromheen heeft gevormd, is de invloed die een mogelijke keuze heeft op het resultaat van de exploitatie. Deze discussie, rond de waarde van te slopen woningen, speelt hoofdzakelijk bij het traditionele/ bouwclaimmodel. Natuurlijk kan zich ook bij het joint-venturemodel deze discussie voordoen, echter bij dit model zijn beide partijen verantwoordelijk voor het uiteindelijk resultaat van de grondexploitatie en zal de partij die het vastgoed inbrengt een andere afweging maken. Bij het traditionele/bouwclaim model dient de gemeente de grond en opstallen te verwerven van de corporaties. Als deze inbrengwaarde hoog zou zijn, heeft dat negatieve gevolgen op het resultaat van de grondexploitatie. Het kost de gemeente als het ware een enorm bedrag aan geld terwijl de corporaties op deze manier geen verlies over de oude voorraad leiden en de volledige waarde van de te slopen panden opstrijken. De hoogte van het vastgoed heeft dus invloed op zowel de grond- als de beheerexploitatie. Wanneer uiteindelijk de hoogte van de inbrengwaarde aan het begin van het proces is bepaald, zal dit verder gedurende het proces geen risico's meer met zich meebrengen.

- *Opbrengsten*

De toekomstige situatie na herstructurering is een van de belangrijkste aspecten, aangezien partijen op basis van deze plannen voor een groot deel bepalen wat het financiële resultaat van de herstructurering zal zijn. De opbrengsten van de grondexploitatie worden in grote mate bepaald door het nieuwe programma dat in de wijk gerealiseerd zal worden. Veel dure koopwoningen kunnen het resultaat van de grondexploitatie namelijk enorm doen stijgen. Veel goedkope huurwoningen kunnen aan de andere kant een zwaar negatief resultaat met zich meebrengen op de exploitatie. Na bepalen van het programma is het van belang het risico op lange termijn, goed in te schatten, daar de meeste herstructureringsprocessen langdurig zijn. Een geringe afwijking in de hoogte van de verkoopprijs heeft grote gevolgen voor de grondexploitatie. Als voorbeeld: een afwijking van 10% in de verkoopprijs heeft als consequentie dat de grondwaarde met ca. 25% daalt. Hierbij is wel uitgegaan van een residuele grondprijzenbenadering. Een langdurige economische crisis of wanneer de potenties van het gebied verkeerd zijn ingeschat zal in de risicokromme aan de bovenkant van schadelijk zitten.

- *Rentecomponent*

Voor de grondexploitatie is het van belang dat het gehele proces van inbreng van het oude vastgoed, het bouwrijp maken van de locatie en de uitgifte van bouwrijpe grond zo kort mogelijk op elkaar is afgestemd. Gezien de hoge kosten die over het algemeen gemoeid

zijn met een dergelijk proces zullen de rentekosten oplopen, wanneer een dergelijk proces uitloopt. Het niet tijdig starten van de bouw heeft dus grote gevolgen voor de grondexploitatie. In de risicokromme zal dit aspect “schadelijk” scoren.

- *Milieuaspecten*

Gezien het feit dat het proces van herstructurering langdurig is kunnen gedurende het proces nieuwe milieueisen worden gesteld. Of er kan op andere wijze naar de bestaande milieuaspecten worden gekeken. Een dergelijke aanscherping kan invloed hebben op het resultaat van de grondexploitatie. Er kunnen bijvoorbeeld grote delen van het gebied niet bebouwd worden of er moeten aanvullende maatregelen getroffen worden. Vrij recent is de discussie rond fijnstof. In de risicokromme zal dit aspect afhankelijk van de impact schadelijk tot catastrofaal scoren.

Bouwexploitatie

De risico's in bouwexploitatie beperken zich tot het marktrisico. Aan de kosten zitten geen noemenswaardige risico's. Weliswaar kunnen de bouwkosten fluctueren maar wanneer er sprake is van een residuele grondwaardebenadering zal het effect kunnen worden opgevangen. Bij stijgende bouwkosten t.o.v. van een gelijkblijvende verkoopprijs zal de grondwaarde dalen. Andersom geredeneerd zal bij dalende bouwkosten de grondwaarde stijgen. Dit is wel een risico voor de grondexploitatie.

- *Marktrisico*

Het grootste risico bij het ontwikkelen van vastgoed is de afzetbaarheid op de markt. Weliswaar kan aan de voorkant van het proces op basis van een goede analyse naar de marktomstandigheden gekeken worden, echter de markt is grillig. Over het algemeen zal de ontwikkelende partij het risico willen beperken door een voorverkooppercentage in te stellen. Er zal dan niet gestart worden met de bouw voordat een bepaald percentage verkocht is. Ook brengt dit weer risico's met zich mee omdat wanneer het moment van start verkoop en het moment van start bouw te ver uit elkaar ligt, de kans bestaat dat de eerste kopers weer afhaken. Het later starten met de bouw zal in de meeste gevallen ook betekenen dat de bouwrijpe grond later wordt afgenomen. Dit heeft weer invloed op de grondexploitatie vanwege het feit dat de periode tussen de kosten en opbrengsten langer wordt en de rentecomponent toeneemt. Ook wanneer door marktomstandigheden de verkoopprijs naar beneden bijgesteld moet worden, heeft dit geen effect op de bouwexploitatie, maar op de grondexploitatie. Dus de invloed op de bouwexploitatie is gering maar voor de grondexploitatie zal het marktrisico uitkomen op schadelijk.

Beheerexploitatie

In de herstructureringsgebieden is er sprake van een tweetal beheerexploitatie. Dit zijn de exploitaties voor zowel het oude als het nieuwe vastgoed. Voor het oude vastgoed zijn de risico's beperkt. Alleen zal wanneer er sprake is van een langdurig uitverhuisproces de beheerkosten niet noemenswaardig afnemen terwijl de opbrengsten (huur) gedurende het proces wel afnemen. Ook wanneer de restwaarde van het vastgoed ondergewaardeerd wordt zal dit een negatieve invloed hebben op de exploitatie.

Bij het nieuwe vastgoed is er alleen sprake van een risico bij de verhuurbaarheid van het vastgoed.

- *Exploitatierisico*

Wanneer bij oplevering niet al het vastgoed verkocht c.q. verhuurd is, zal de ontwikkelende partij een zeker risico lopen. De gemaakte kosten zullen niet gedekt worden door opbrengsten. Dit risico kan beperkt worden door pas te starten met de bouw wanneer een bepaald percentage verkocht c.q. verhuurd is. Tevens kan bij niet verkochte woningen altijd besloten worden om deze woningen tijdelijk te verhuren. Echter zal de gevraagde huurprijs niet in zijn geheel de kosten dekken. Een exploitatierisico heeft geen invloed op de grondexploitatie,

Samenvatting

Gesteld kan worden dat als het financiële resultaat van de grondexploitatie negatief is, deze sluitend kan worden gemaakt door de kosten te verlagen of de opbrengsten via de grondprijs te verhogen. Door het verhogen van de grondprijs wordt echter direct het resultaat van de bouwexploitatie negatief beïnvloed. Ditzelfde geldt ook voor de verwervingskosten. Bij een lage inbrengwaarde van het vastgoed zal dit een positief effect hebben op de grondexploitatie. Echter een lage inbrengwaarde heeft weer invloed op de beheerexploitatie.

Het beperken van de risico's in de bouwexploitatie om pas te starten met de bouw wanneer een bepaald percentage verkocht c.q. verhuurd is, heeft direct gevolgen voor de grondexploitatie. (Sijbers, 2001)

2.5 Draagvlak

Een goede samenwerking tussen partijen is mede afhankelijk van het vertrouwen dat de partijen in elkaar hebben. In een samenwerkingsovereenkomst kunnen alle aspecten zijn vastgelegd maar als partijen die het proces werkelijk moeten gaan uitvoeren geen vertrouwen in elkaar hebben, zal het proces aanzienlijk vertraagd worden of zelf gedoemd zijn te mislukken.

In het artikel "Draagvlakvorming bij grote projecten", geschreven door Koppenjan en Rijnveld wordt er op basis van welke posities actoren ten opzichte van een project innemen, onderscheidt gemaakt tussen de verschillende aspecten van draagvlak: het draagvlak bij projectpartners, het politieke draagvlak, en het maatschappelijke draagvlak. Ondanks dat het creëren van politiek draagvlak iets wezenlijk anders is dan het creëren van maatschappelijk draagvlak kunnen de drie aspecten van draagvlak niet los van elkaar staan. Indien een project stuit op maatschappelijk verzet, dan kan dat bijvoorbeeld consequenties hebben voor de steun die politici aan het project geven.

In onderstaande paragrafen wordt per partij aangegeven hoe ieder op eigen wijze de besluitvorming en uitvoering van grote projecten beïnvloeden en welke specifieke eisen zij aan draagvlakvorming stellen.

Het draagvlak bij projectpartners

Tot de projectpartners behoren degene die direct in het project participeren, zoals corporaties, beleggers, projectontwikkelaars en bouwmaatschappijen. Voor het succes van het project is het noodzakelijk dat deze actoren bereid zijn hun hulpbronnen in het project te investeren. Het gaat hier onder meer om de vraag in hoeverre voor het project een voldoende technologisch en financieel-economisch draagvlak gecreëerd kan worden. De ondersteuning van het project door projectpartners hangt in sterke mate af van de mogelijkheden die zij zien om in het kader van het project hun eigen doelen na te streven.

Aangezien actoren bij het investeren in een project risico's nemen, is het ook van belang dat zij vertrouwen hebben in een goed verloop. Dit vertrouwen hangt onder meer af van de overtuigingskracht van de argumenten voor het project en van de deelname van vertrouwenwekkende partijen. Uiteindelijk met de afspraken worden vastgelegd in een juridisch document (samenwerkingsovereenkomst). Deze overeenkomst draagt op zichzelf weer bij aan het vertrouwen omdat partijen zich gaan binden aan het project. (Koppenjan en Rijnveld, 1997)

Het politieke draagvlak

Het politieke draagvlak voor stedelijke gebiedsontwikkeling betreft de aanwezigheid van politieke steun voor het project binnen de bevoegde politieke besluitvormingsorganen op gemeenteniveau. Verscheidene factoren beïnvloeden het politieke draagvlak:

- Formele procedures zoals de planologische kernbeslissing, streekplannen, bestemmingsplannen bepalen op welke wijze en op welke momenten politici bij de besluitvorming betrokken zijn.
- De regerende coalitie bepalend in sterke mate de steun voor een project. Gegeven de lengte van besluitvormingsprocedures maakt dit de politieke steun tijdelijk en onzeker. Verkiezingen kunnen de samenstelling van vertegenwoordigende organen en bestuurscolleges dermate veranderen, dat de steun voor een project plotseling wegvalt, of, omgekeerd, dat er een draagvlak ontstaat waar dat er eerder niet was. Ook onverwachte, opvallende gebeurtenissen - 'triggers' - kunnen tot plotselinge wijzigingen in het politieke draagvlak leiden.
- De factor 'pressie'. Het betreft hier georganiseerde pogingen van burgers of belangengroepen om de mening en het gedrag van politici te beïnvloeden. Bij de opbouw van deze pressie spelen de media een belangrijke rol. Door op het heersende 'politieke klimaat' te anticiperen proberen politici het ontstaan van pressie te voorkomen of in hun belang te benutten. (Koppenjan en Rijnveld, 1997)

Het maatschappelijke draagvlak.

Het maatschappelijk draagvlak is misschien wel belangrijker dan het politiek draagvlak, omdat de politiek zich, vooral vlak voor de verkiezingen, in grote mate zal laten leiden door het maatschappelijk draagvlak. De burger is eerder bereid om beleid met voor hem nadelige gevolgen te accepteren indien een rechtvaardige procedure is gevolgd. Het is dan ook van belang dat bij de besluitvorming en uitvoering van het project de burger zorgvuldig wordt behandeld. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn hiervoor het referentiekader. Verder zijn de inspanningen die gedaan worden om burgers bij het beleid te betrekken van belang. Het gaat dan om de gehanteerde vormen van inspraak en overleg. (Koppenjan en Rijnveld, 1997)

Samenvatting hoofdstuk

Gedurende het proces worden er procesmatige afspraken gemaakt en vastgelegd in één of meerdere overeenkomsten. In de initiatieffase zal dit vaak een intentieovereenkomst zijn waarin partijen zich uitspreken over het gezamenlijke resultaat van het herstructureringsgebied en op welke wijze zij dit resultaat denken te behalen: hetzij grootschalige herstructurering of meer een projectmatige aanpak. In de haalbaarheidsfase zal de haalbaarheid van het proces aangetoond moeten worden en de risico's van de diverse exploitatie (grond-, bouw-, en beheerexploitatie) worden bepaald. Verder zal in deze fase bepaald moeten worden wie verder sturing geeft aan het proces. De afspraken zullen moeten worden vastgelegd in samenwerkingsovereenkomsten of gebiedsafspraken. Een en ander is afhankelijk van een gezamenlijke sturing of dat de sturing en hiermee de risico's geheel bij de ontwikkelende partij ligt.

Wat gedurende het proces niet vastgelegd kan worden in een overeenkomst is het draagvlak tussen de partijen. Of het nu gaat om het maatschappelijk-, politiek draagvlak of draagvlak tussen projectpartners, als dit draagvlak ontbreekt, zal het proces moeizaam verlopen en gedoemd zijn te mislukken. Draagvlak is niet iets vanzelfsprekend. Partijen gaan een proces in met eigen belangen en deze belangen kunnen tegenstrijdig zijn. Het doel is dan ook om een gemeenschappelijke visie te hebben en op basis hiervan bij partijen draagvlak en vertrouwen te verkrijgen.

Hoofdstuk 3 De naoorlogse herstructurering in Nederland

In dit hoofdstuk wordt de grootschalige herstructurering van woonwijken in Nederland na de tweede wereldoorlog in een historisch perspectief geplaatst. Eerst wordt er ingegaan wat de aanleiding en reden is van de herstructurering van de naoorlogse wijken in Nederland. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van het stedelijk beleid na de Tweede Wereldoorlog. Deze periode is onder te verdelen in vier perioden, "stedelijke herstructurering" vanaf 1960 tot 1972, "klassieke stadsvernieuwing" in de periode 1973-1987, "stedelijke herstructurering" in de periode 1988-1996 en stedelijke vernieuwing vanaf 1997 tot op het heden. Door middel van dit beleid door de jaren heen wordt inzicht gegeven op welke wijze gebieden zijn aan gepakt en hoe partijen (overheid, bewoners en marktpartijen/corporaties) bij dit proces zijn betrokken. Samen met Hoofdstuk vier vormt dit hoofdstuk de context waarbinnen het onderzoek heeft plaats gevonden.

3.1 Aanleiding herstructurering naoorlogse wijken

Direct na de Tweede Wereldoorlog stond de volkshuisvestelijke opgave in het teken van puinopruiming, herstel en wederopbouw van de stad. In 1950 kwam de bouwproductie goed op gang en het beleid was hierbij gericht op de bouw van sobere woningen, gebouwd met toepassing van industriële bouwmethoden. De kwantiteit ging hierbij boven kwaliteit. Twee miljoen woningen; bijna éénderde van de huidige woningvoorraad in Nederland, staan in de zogenaamde naoorlogse woonwijken uit de periode 1945-1965. Het woonmilieu van de naoorlogse wijk is programmatisch gedateerd en in technisch/economisch opzicht versleten. De kleine huurwoningen met beperkte voorzieningen en gebruikswaarde van de gemeenschappelijke tuinen beantwoorden meestal niet meer aan de huidige woonwensen van de bewoner. Ingrijpende vernieuwing van de woningvoorraad en de openbare ruimte is hard nodig om deze wijken weer toekomstperspectief te bieden (Klaren,1999). Door middel van beleid zal de overheid in spelen op deze nieuwe ontwikkelingen.

3.2 Stadsvernieuwing, herstructurering en stedelijke vernieuwing

Dat de overheid beleid ontwikkeld rond de aanpak van de problemen in de naoorlogse wijken is niet nieuw. De overheid probeert steeds door middel van beleid in te spelen op de woningmarktpositie (woonwensen en -mogelijkheden) van de verschillende huishoudens. Op basis hiervan maakt de overheid beleid ten aanzien van volkshuisvesting, waarbij getracht wordt een passend aanbod te creëren (aansluitend op de vraag). Wanneer het verschil tussen vraag en aanbod op de woningmarkt, zoals bij de huidige naoorlogse wijken, leidt tot maatschappelijk ongewenste situaties zal de overheid in moeten grijpen. Vooral de sociaal-economisch zwakke huishoudens hebben vaak een slechte positie op de woningmarkt. Vanwege het lage inkomen zijn deze huishoudens veelal aangewezen op deze wijken met een goedkope (veelal kwalitatief mindere) woningen. Door maatschappelijke en economische ontwikkelingen zal het overheidsbeleid zelf ook steeds aangepast moeten worden. Dit beleid heeft er toe geleid dat binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen steeds op een andere wijze werden aangepakt. Echter de partijen die betrokken zijn bij een dergelijke ontwikkelingen zijn niet veranderd. Op welke wijze partijen nu bij het proces van de herstructurering zijn

betrokken is het belangrijk om inzicht te krijgen op het stedelijk beleid door de jaren heen.

Op basis van de verschillende nota's op het gebied van ruimtelijke ordening is het stedelijk beleid van na de Tweede Wereldoorlog onder te verdelen in vier perioden, "stedelijke herstructurering" vanaf 1960 tot 1972, "klassieke stadsvernieuwing" in de periode 1973-1987, "stedelijke herstructurering" in de periode 1988-1996 en stedelijke vernieuwing vanaf 1997 tot op het heden.

3.2.1 Stedelijke herstructurering (1960-1972)

Ruimtelijke ordening is in Nederland altijd een zaak geweest van gemeente- en provinciebesturen. Pas sinds de Tweede Wereldoorlog is het een onderwerp dat ook op rijksniveau veel aandacht krijgt. Er wordt voor het eerst gebruik gemaakt van functietoekenning en bestemming van ruimte. De snelle groei van steden en dorpskernen in het westen leidt tot congestie en ruimtegebrek (bedreiging voor de landbouw en het milieu). Zowel in de eerste (1960) als de tweede Nota over de Ruimtelijke ordening (1966) spreekt de overheid zich uit voor een evenwichtige ontwikkeling van het land als geheel waarin de gebieden buiten de Randstad Holland, met inachtneming van verscheidenheid in hun regionale omstandigheden, zoveel mogelijk worden betrokken. (Hidding, 1997)

Voor de Randstad wordt uitgegaan van de bestaande ring van afzonderlijke steden rondom een groen, open middengebied: het Groene Hart. Deze steden moesten een veilige en overzichtelijke woonplaats vormen; in een aaneengegroeide metropool zou de stedeling ten onder gaan. De steden in het westen mochten dus niet te groot worden en niet aan elkaar groeien. Er moesten herbergzame woonwijken komen, die een veilige leefomgeving zouden vormen voor de vele jonge gezinnen.

Alle prognoses voor de groei van de bevolking wezen uit, dat er rond de eeuwwisseling twintig miljoen mensen in Nederland zouden wonen. Dat was een waar schrikbeeld. Het antwoord was 'gebundelde deconcentratie'. Op enige afstand van de stedenring werden groeikernen aangewezen waar nieuwe woningen in grote aantallen konden worden gebouwd. Vanwege de grote toestroom van bewoners zou hier ook eigen bedrijvigheid ontstaan.

Dat beleid werd gecombineerd met een bufferzonebeleid waardoor de bestaande steden in de Randstad slechts beperkt konden groeien. Dat beleid hield in, dat het Rijk op strategische plekken tussen de grote steden stukken land aankocht, waardoor de scheiding tussen de grote steden werd gegarandeerd. Het stedelijk concept werd gecompleteerd met een dicht netwerk van autowegen. (Ministerie van VROM, 2004)

Tevens zullen de stadscentra geherstructureerd moeten worden om hun functie als economisch en cultureel centrum voor de regio te behouden. Belangrijk aspect binnen dit herstructureringsbeleid is de functiescheiding van wonen, werken, recreëren en infrastructuur op wijkniveau om te proberen het woonmilieu en de stadseconomie te verbeteren. Stadsdelen (vooral vooroorlogse wijken) die niet noodzakelijk worden geacht voor de toekomstige ontwikkeling van het stadscentrum worden in de jaren zestig gesloopt. De veelal goedkope en kwaliteitsarme woningen in deze stadsdelen voldoen niet meer aan de woonwensen (te klein en slechte kwaliteit) en worden deels vervangen door dure, kwalitatief goede woningen. Daarnaast wordt een groot deel van de vrijgekomen ruimte aangewezen als bedrijventerrein om zo de economische positie van de stad te versterken. Hierdoor heeft de herstructurering geleid tot een verlies aan woonruimte binnen de stadscentra. Dit past bij de opvattingen van deze periode dat er in rustige, groene, van vervuiling vrije woonbuurten gewoond moet worden. Overigens is dit verlies aan woonruimte (kwantitatief) voldoende gecompenseerd met nieuwbouw in de suburbane groeikernen. (Vermeijden, 2001)

3.2.2 Klassieke stadsvernieuwing (1973-1987)

De Derde Nota kwam tussen 1973 en 1987 in verschillende etappes tot stand. De aanleiding voor de nieuwe nota was, dat al vrij snel na het uitkomen van de Tweede Nota bleek dat het met de bevolkingsgroei sterk zou meevallen; in 2000 zou Nederland geen twintig miljoen, maar hooguit zeventien miljoen inwoners tellen. Ondertussen was er wel een trek van de bevolking uit de stad op gang gekomen die mede mogelijk werd gemaakt door het toenemende autobezit. Veel mensen ruilden in die jaren hun verouderde stadswoning in voor een nieuwbouwwoning buiten de stad. Voor het eerst speelden wonen en werken zich niet noodzakelijk in dezelfde plaats af. Vooral de dorpen profiteerden van deze trek uit de stad; de groeikernen konden niet op eigen kracht van de grond komen.

Deze nota moest de scheefgroei onder controle zien te krijgen. Het uitgangspunt van de Tweede Nota (gebundelde deconcentratie) werd voortgezet en er werden elf groeikernen aangewezen. Nieuw in de Derde Nota was het instrumentarium om de verstedelijking hier te stimuleren, zoals grondkosten- en infrastructuursubsidies. Verder werd in aanvulling op de Tweede Nota, de onevenredige groei van kleinere kernen een halt toegeroepen en werd vanaf 1975 de stadsvernieuwing naar voren geschoven als het nieuwe concept om probleemwijken op te knappen. In de wet op de Stad- en Dorpsvernieuwing van 1981 wordt stadsvernieuwing omschreven als de stelselmatige inspanning zowel op stedenbouwkundig als op sociaal, cultureel en milieuhygiënisch gebied gericht op behoud, herstel, verbetering, herindeling of sanering van bebouwde gedeelten van het gemeentelijk grondgebied. (Ministerie van Vrom 2004)

In deze periode vindt de stadsvernieuwing vooral plaats in vooroorlogse gebieden. Deze "klassieke" stadsvernieuwing is te herkennen aan vier karakteristieken:

- Streven naar zo min mogelijk sloop of afbraak. In de jaren zeventig vindt er nog veel sloop en afbraak (van vooral kwalitatief zeer slechte woningen) plaats, maar het beleid wordt steeds meer gericht op verbetering en vernieuwing van bestaande woningen en het directe woonmilieu.
- Accent op wonen en woningen. Het beleid richt zich op de fysieke gebreken van de woningvoorraad in de vooroorlogse wijken, voor andere functies zoals de bedrijfssector en de commerciële voorzieningen is nauwelijks aandacht.
- Buurt- en/of wijkgerichte aanpak. De slogan "bouwen voor de buurt" staat centraal, de bewoners participeren in de plannen en het streven is om de buurt op te knappen voor de zittende bewoners (die tijdelijk verplaatst worden tijdens de werkzaamheden).
- Overheidssturing. In deze periode is de overheid ervan overtuigd dat zo'n proces onmogelijk vanuit de markt plaats gereguleerd gestuurd/ aangestuurd kan vinden. (Van der Leeuw, 1997)

3.2.3 Stedelijke herstructurering (1988-1996)

De marktwerking wordt eind jaren tachtig steeds belangrijker. Het streven de economisch kansrijke gebieden de kans te geven zich verder te ontwikkelen, zodat de positie van de Nederlandse economie binnen Europa versterkt wordt, is dan ook in de "Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988)" vastgelegd. Vanaf nu geldt het motto "Regio's op eigen kracht". Stadsvernieuwing blijft bestaan, zo wordt het in de "Nota Beleid voor Stadsvernieuwing in de Toekomst" (Belstato) omschreven als, één zodanig geïntensiveerde aanpassing van het woon-, werk-, productie- en leefmilieu (in de bebouwde kom van voor 1970) aan de huidige wensen en normen zodat de thans nog aanwezige achterstand sprongsgewijs wordt ingelopen, zulks ten bate van hen die in de achterstandsgebieden wonen, werken en hun bedrijf uitoefenen; onderhoud en beheer vallen daar dus buiten. (Ministerie van VROM, 1997) Dit wordt de "moderne" stadsvernieuwing genoemd, die in 1992 de klassieke manier vervangt.

Het verschil tussen "klassieke" en "moderne" stadsvernieuwing zit vooral in minder sturing van de overheid en dus meer samenwerking met andere partijen, gericht op alle bevolkingsgroepen in plaats van alleen de lage inkomensgroepen en proberen een gemengde bevolking te krijgen door binding van beter verdienende "blijvers" aan de buurt in plaats van nieuwkomers. (Van der Leeuw, 1997) Nieuwbouw in de stadsvernieuwingsgebieden is vanaf nu gericht op koopkrachtige huishoudens in plaats van de sociale woningbouw uit de jaren zeventig en begin jaren tachtig. Achterliggende gedachte is het bestrijden van de scheefheid, die in deze periode bestaat. Veel huishoudens wonen gezien hun financiële mogelijkheden te goedkoop (vooral gezinnen en tweeverdieners in doorgaans oudere woningen) of te duur (vooral ouderen en eenoudergezinnen in relatief nieuwe woningen, vaak met behulp van de Individuele huursubsidie (IHS)). Getracht wordt kwalitatief goede, veelal dure, woningen te bouwen voor de midden- en hoge inkomensgroepen die nu nog te goedkoop wonen, zodat deze huishoudens aan hun woonwensen kunnen voldoen. De vrijgekomen, goedkope, woningen zullen met behulp van een goed toewijzingsbeleid beschikbaar gesteld moeten worden aan lage (te duur wonende) inkomensgroepen. (Ministerie van VROM, 1997)

Naast de "moderne" stadsvernieuwing (in vooral vooroorlogse wijken) komt er in deze periode steeds meer aandacht voor de (vroeg)naoorlogse wijken die, door verbetering van de vooroorlogse wijken en nieuwbouwwijken (VINEX), de concurrentie verliezen en afglijden op de woningmarkt. Bij plannen voor deze wijken kiest men voor de term stedelijke herstructurering. Dit herstructureringsbeleid is gericht op het tegengaan van ruimtelijke segregatie, verbetering van de leefbaarheid en het vasthouden en aantrekken voor de stad van draagkrachtige bewoners en bedrijvigheid (Schuiling, 1997). Binnen dit beleid is de aandacht gericht op wijken waar (in combinatie) zowel een laag gemiddeld inkomen, een grote verhuisgeneigdheid omwille van de woning en de buurt, veel (goedkope) flats alswel veel onvrede met de wijk wordt aangetroffen. (Ministerie van VROM, 1997)

Belangrijkste verschil tussen stadsvernieuwing en stedelijke herstructurering is het feit dat de overheid stadsvernieuwing als een eindig proces ziet en de stedelijke herstructurering ziet als een doorlopend proces. Tijdens Belstato is de resterende behoefte aan stadsvernieuwing (het verschil tussen de taakstelling uit 1980 en de sindsdien gerealiseerde behoefte) vastgesteld en is men tot de conclusie gekomen dat alle projecten in 2005 gerealiseerd kunnen zijn. Ten tweede is stadsvernieuwing gericht op de aanpak van fysieke problemen. De woningen in stadsvernieuwingswijken hebben te maken met een slechte bouwtechnische kwaliteit (verkrotting), terwijl de woningen in de herstructureringswijken veelal van "goede kwaliteit" (technisch) zijn. Het gaat bij deze laatste categorie veel meer om sociale problemen binnen een wijk, waardoor bewoners meer overtuigd moeten worden van het belang van herstructurering. Dit vraagt om een overgang van beleid dat aandacht besteedt aan de woningvoorraad naar beleid dat de aantrekkelijkheid van gebieden als plaats om te wonen, te werken en te ondernemen centraal stelt. (Ministerie van VROM, 1997)

3.2.4 Stedelijke Vernieuwing (1997-heden)

Midden jaren negentig besluit het Ministerie van VROM de resterende stadsvernieuwing (vooral gericht op vooroorlogse wijken) en de stedelijke herstructurering (vooral gericht op naoorlogse wijken) samen te voegen in één beleid, namelijk stedelijke vernieuwing. Stedelijke vernieuwing is de naam waarmee beleid wordt aangeduid dat erop gericht is de kwaliteit te verbeteren van woon-, werk-, productie- en leefmilieus in de grote steden. Het beleid moet ertoe leiden dat de economische basis van de steden wordt versterkt (meer werkgelegenheid en een aantrekkelijker ondernemingsklimaat), dat de steden als plaats om te wonen en werken beter kunnen concurreren met andere gebieden en dat stadswijken leefbaarder worden en in sociaal en economisch opzicht stabiel.

Stedelijke vernieuwing is van start gegaan met het verschijnen van de kabinetsnota Stedelijke vernieuwing in juni 1997. Vanaf het jaar 2000 ontvangen dertig grote steden rechtstreeks van het Rijk een Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). (Ministerie van VROM, 1997)

Stedelijke vernieuwing heeft haar wettelijke basis gekregen in de Wet stedelijke vernieuwing en lagere regelgeving, die met terugwerkende kracht op 1 januari 2000 is gaan gelden. In de wet is een vijfjaarscyclus voor stedelijke vernieuwing opgenomen. Aan het begin van elke cyclus stellen de steden een meerjarig ontwikkelingsprogramma op waarin zij uiteenzetten welke prestaties zij in de komende vijf jaar op allerlei aspecten van stedelijke vernieuwing willen bereiken en hoe zij de vijf jaar daarna zien. Zij moeten dit doen binnen het beleidskader dat de rijksoverheid hiervoor heeft aangegeven. De steden weten bij het opstellen van het programma al welk indicatief budget de rijksoverheid hen voor stedelijke vernieuwing wil verstrekken. Een van de onderwerpen waaraan de steden in hun programma aandacht moeten besteden is, hoe veel investeringen zij uit de markt denken te kunnen halen, ofwel: welke «multiplier» zij op lokaal niveau willen realiseren. (Tweede kamer der Staten Generaal vergaderjaar 2003-2004)

Ook vanuit de beleidsnotitie, Nationaal Akkoord Wonen 2001 – 2005 wordt aangegeven dat de belangrijkste fysieke opgave bestaat uit, het transformeren van vooral de vroeg naoorlogse wijken en buurten tot aantrekkelijke en gevarieerde woonmilieus met toekomstwaarde. Een samenhangende mix van maatregelen, waaronder sloop, renovatie, vervangende nieuwbouw en verkoop van huurwoningen, aangevuld met sociale en economische impulsen moet hiertoe leiden. Naast het transformeren van woonmilieus is de algehele kwaliteitsverbetering van de woningen van belang. Deze gewenste kwaliteitsverbetering zal bijdrage om de toekomstwaarde van de woningen te vergroten. (Nationaal Akkoord Wonen, 2001)

Belangrijkste kenmerk van stedelijke vernieuwing is de brede aanpak van probleemwijken. Het beleid loopt parallel met het Grote-Stedenbeleid, waarbij het ISV vaak gezien wordt als de fysieke pijler van dit Grote-Stedenbeleid (naast de sociale en economische pijlers). In de "Nota Mensen, Wensen, Wonen" staan vijf kernthema's van het woonbeleid centraal (die dus ook binnen het ISV naar voren komen). Deze thema's zijn gericht op het vergroten van de keuzevrijheid van een huishouden:

- Vergroten van de zeggenschap over de woning en de woonomgeving. Op dit moment werkt de woningmarkt zodanig dat veel mensen hun woonwensen onvoldoende kunnen honoreren. Om dit te verbeteren, moet de zeggenschap van zowel kopers als huurders worden vergroot.
- Kansen scheppen voor mensen in kwetsbare posities. Bepaalde groepen in de samenleving dreigen de aansluiting te verliezen met de grote groepen die het momenteel voor de wind gaat. Het kabinet wil ook via het woonbeleid deze aansluiting behouden en verbeteren.
- Bevorderen van wonen en zorg op maat. Het aantal mensen dat zorg nodig heeft, neemt in de toekomst fors toe. Het woonbeleid wil de ontwikkeling bevorderen van op maat gesneden woon- en zorgarrangementen, die nauw aansluiten bij de (individuele) behoeftes en wensen van de zorgbehoevenden.
- Verbeteren van de stedelijke woonkwaliteit. De kwaliteit van het wonen in de steden blijft achter bij die elders in het land. Met het Grotestedenbeleid en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) wordt de stedelijke woonkwaliteit verbeterd. De ambities op dit gebied worden aanzienlijk verhoogd.
- Tegemoet komen aan de groene woonwensen. Er is bij de burgers een grote belangstelling om ruim en groen te wonen. Het woonbeleid richt zich op het

faciliteren van deze woonwensen zonder dat daarbij natuurwaarden en ruimtelijke kwaliteiten worden geschaad.

Een ander kenmerk van stedelijke vernieuwing is de integrale aanpak die binnen het beleid centraal staat. Het beleid is integraal op basis van drie aspecten. Allereerst op basis van het schaalniveau. Fysieke en sociale problemen doen zich vaak op woningcomplexniveau voor, maar het beleid moet gericht zijn op het complex- en zelfs wijkoverschrijdende niveau, om verplaatsing van de problemen naar een ander complex (of eventueel wijk) te voorkomen. (Ministerie van VROM, 2000)

Samenvatting hoofdstuk

De overheid probeert door middel van beleid in te spelen op de woningmarktpositie (woonwensen en -mogelijkheden) van verschillende huishoudens. Op basis hiervan maakt de overheid beleid ten aanzien van volkshuisvesting, waarbij getracht wordt een passend aanbod te creëren. Wanneer het verschil tussen vraag en aanbod op de woningmarkt leidt tot maatschappelijk ongewenste situaties zal de overheid moeten ingrijpen. Vooral de sociaal-economisch zwakke huishoudens hebben vaak een slechte positie op de woningmarkt. Vanwege het lage inkomen zijn deze huishoudens veelal aangewezen op goedkope (veelal kwalitatief mindere) woningen.

Dit beleid is in de loop van de jaren verschillend vormgegeven. In het begin van de jaren '60 ging men meer van de gedachte uit dat de herstructurering van stadsdelen gericht moest zijn op behoud van de economisch en culturele positie van de stad. Verder moest het verlies van woonruimte (kwantitatief) gecompenseerd worden in de suburbane groeikernen.

Het huidige beleid gaat ervan uit dat voor een gezonde toekomst van de stad een gedifferentieerde samenstelling van woningvoorraad en bevolking noodzakelijk is. Deze gedifferentieerde samenstelling van de woningvoorraad zal hoofdzakelijk in de (vroeg) naoorlogse wijken moeten gaan plaats vinden. Deze wijken kampen momenteel met een aantal problemen dat vooral ligt op het vlak van een slechte positie op de woningmarkt, woontechnische, sociale en exploitatieproblemen.

De nota Nationaal Akkoord Wonen 2001-2005, die door de corporaties en de overheid is ondertekend geeft de volgende definitie van herhuisvesting aan:

het transformeren van de vroeg naoorlogse wijken en buurten tot aantrekkelijke en gevarieerde woonmilieus met toekomstwaarde. Een samenhangende mix van maatregelen, waaronder sloop, renovatie, vervangende nieuwbouw en verkoop van huurwoningen, aangevuld met sociale en economische impulsen moet hiertoe leiden. Naast het transformeren van woonmilieus is de algehele kwaliteitsverbetering van de woningen van belang. Deze gewenste kwaliteitsverbetering zal bijdrage om de toekomstwaarde van de woningen te vergroten.

Hoofdstuk 4 Onderzoeksgebieden en hun actoren

Dit hoofdstuk bevat een nadere plaatsbepaling en afbakening van het onderzoek. De belangrijkste elementen zijn de geografische inperking van het onderzoeksgebied tot de drie cases in Rotterdam en Den Haag en de drie belangrijkste actoren die een rol spelen in deze herstructureringsgebieden.

Het hoofdstuk begint met het beleid van de desbetreffende gemeentes waarin het onderzoeksgebied zich bevindt, gevolgd door beschrijvingen van de opkomst en neergang van de gebieden. De herstructurering, die het antwoord is op de neergang komt vervolgens aan de orde. Het gaat per gebied over hoe in de praktijk met de herstructurering is omgegaan. In hoofdstuk 2 de naoorlogse herstructurering in Nederland is ingegaan op het beleid van deze herstructurering.

Aan het eind van dit hoofdstuk wordt een korte toelichting gegeven van de belangrijkste actoren die betrokken zijn bij de herstructurering (een uitgebreide toelichting van de actoren is te lezen in bijlage 1). Het gaat om de woningbouwcorporaties, die eigenaar zijn van het merendeel van de woningen in de herstructureringswijken, gemeentes als verantwoordelijk voor openbare ruimte, voorzieningen, volkshuisvesting- en economisch beleid en de bewoners van de wijken. Priemus noemt dit de ijzeren driehoek van de herstructurering. (Priemus, 1999)

Op deze wijze bakent dit hoofdstuk samen met hoofdstuk 2 niet alleen het onderzoek af, maar schets het ook de context van dit onderzoek.

4.1 **Beleid gemeente Rotterdam**

Voor het komende decennium is de visie vastgelegd in het Ruimtelijk Plan Rotterdam 2010 (RPR 2010). Dit ruimtelijke plan heeft betrekking op de gehele gemeente, met uitzondering van het havengebied. Het gaat voort op de weg die het gemeentebestuur eerder heeft uitgezet met het collegeprogramma Ruimte voor Rotterdammers en de toekomstvisie Koers 2005. Het RPR 2010 stelt Rotterdam in staat om plannen en initiatieven tegen elkaar af te wegen. Die afweging is nodig, omdat zowel de ruimte als de financiële middelen beperkt zijn.

Drie Ambities:

In het Stadscongres dat op 23 januari 1999 plaats vond, hebben bewoners, bedrijven en organisaties kenbaar gemaakt wat hun opvattingen zijn over de toekomst van Rotterdam. Samen met de politieke ambities van het gemeentebestuur heeft dat geleid tot drie ambities die de grondslag vormen van het RPR 2010.

De eerste ambitie is dat Rotterdam een aantrekkelijke en gevarieerde stad aan de rivier moet zijn om in te wonen, te werken en te leven. Voor alle Rotterdammers moet de leefbaarheid worden verbeterd. Daarbij zal speciale aandacht worden gegeven aan mensen met midden- en hogere inkomens, evenals werkgevers, werknemers en bezoekers van de stad.

De tweede ambitie is dat Rotterdam het centrum moet worden van wat de Zuidvleugel van de Randstad wordt genoemd. Om van deze Zuidvleugel het krachtige centrum te maken, moet Rotterdam aantrekkelijker worden om te wonen en te werken. Het aanbod van stedelijke voorzieningen moet worden uitgebreid.

De derde ambitie is dat Rotterdam ‘een Europese stad met een wereldhaven’ wil zijn. Rotterdam moet zijn toppositie als wereldhaven behouden. De identiteit van de haven zal de dienstverlenende sector en het toerisme helpen versterken. (RPR 2010, 1999)
Vooral de eerste twee ambities vertalen zich in de aanpak van de herstructurering naoorlogse wijken.

De jarenlang stagnerende woningbouwproductie heeft ertoe geleid dat er tussen het gemeentebestuur en de corporaties binnen Rotterdam productieafspraken zijn gemaakt. Deze afspraken hebben betrekking op de bestuursperiode 2002-2006. In de productieafspraken wordt onder andere geregeld het aantal nieuw te bouwen woningen met daaraan gekoppeld een fasering van, het aantal huurwoningen dat verkocht wordt en het aantal woningen dat gerenoveerd gaat worden. Nadere financiële afspraken worden vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomsten c.q. gebiedsafspraken.

4.2 Hoogvliet

Geschiedenis

Hoogvliet op het eiland IJsselmonde was van oorsprong een typisch dijkdorp dat leefde van de riviervisserij, vlasindustrie en veeteelt. Met de bouw in 1658 van de Nederlandse Hervormde kerk kreeg het dorp officieel bestaansrecht. Aan de zelfstandigheid van Hoogvliet kwam in 1934 een einde door annexatie door Rotterdam. Door de annexatie werd Hoogvliet een deel van Rotterdam, maar de afstand naar het centrum van de stad bedraagt praktisch 20 kilometer.

In de jaren dertig kwam aan de noordrand van IJsselmonde de industrie tot ontwikkeling. Mede omdat Shell zijn werknemers dichtbij de raffinaderij wilde huisvesten wordt Hoogvliet aangewezen als de eerste te ontwikkelen ‘satellietstad’ van Nederland. In hoog tempo werden in de jaren vijftig de wijken Nieuw Engeland, Digna Johannapolder, Westpunt, Centrum, Meeuwenplaat en Oudeland gebouwd. Daarna volgden aan de zuidkant Meeuwenplaat Zuid en de wijken Zalmplaat en Tussenwater. Tussen 1952 en 1963 groeit de deelgemeente erg snel naar 30.000 inwoners. Eind jaren zestig wordt de snelle groei plotseling afgebroken. Na ontploffingen bij de Shell moet het idee hebben postgevat dat een iets grotere afstand tussen de petrochemische industrie en de woonwijken wellicht raadzamer was (Moscoviter 2004). Halverwege de jaren zeventig begint een andere grote verandering voor Hoogvliet: rondom Rotterdam worden allerlei nieuwe woningen gebouwd (o.a. Spijkenisse). Door de mono-functionele opzet en de eenzijdige woningvoorraad van Hoogvliet ontstaat er een selectieve uitstroom van hogere inkomens naar deze (suburbane) buurgemeenten. Door het gebrek aan keuze is het namelijk bijna onmogelijk om in Hoogvliet een wooncarrière te maken. Mede door het negatieve imago door onder andere de nabijgelegen industrie verdwijnen er tussen 1976 en 1985 vele huishoudens uit Hoogvliet. Sociaal zwakkeren die niet kunnen verhuizen blijven achter. Hoge mutatiecijfers en langdurende leegstand zijn het gevolg. Zo staan er in 1999 ongeveer 800 woningen leeg met een leegstandsduur van meer dan twee jaar, wat onder andere een negatieve uitwerking heeft op de economische draagkracht van de buurtwinkels.

Hoogvliet wordt hierdoor, zoals de Strategische wijkaanpak beschrijft “een perifere restwijk van Rotterdam met een aantrekkingskracht op huurders die elders in de stad niet terecht konden”. Samen met de leegstand en werkloosheid krijgt dit zijn weerslag op de leefbaarheid. Drugs- en criminaliteitsproblemen zijn het gevolg. De deelgemeente heeft via het probleemcumulatiegebiedenbeleid, het onderwijsvoorrangsgebied-beleid, Sociale Vernieuwing en het Grote Stedenbeleid deze problemen al midden jaren negentig opgepakt, waardoor deze in ernst zijn afgenomen. Wat echter is overgebleven is een eenzijdige woningmarkt die niet aansluit op de huidige en toekomstige woonwensen. Vooral de vroeg naoorlogse portieketagewoningen van nog geen 50 m² scoren zeer slecht in het Rotterdamse aanbodmodel. (Ouwehand, 2004)

Stedenbouwkundige structuur

Hoogvliet ligt ten zuidwesten van Rotterdam, net buiten de 'ruit van Rotterdam', vlakbij het knooppunt Benelux. Aan de noordkant langs de A15, liggen de havenspoorlijn en de petrochemische complexen van onder andere Shell aan de zuidwestkant scheiden een hoge dijk en het Ruigenplaatbos Hoogvliet van de Oude Maas en aan de oostkant liggen de kernen Poortugaal en Rhooen en de polders van de Albrandswaard. Het Ruigeplaatbos is niet alleen een populair recreatiegebied, het heeft ook een bijzondere natuurlijke waarde.

Omslag

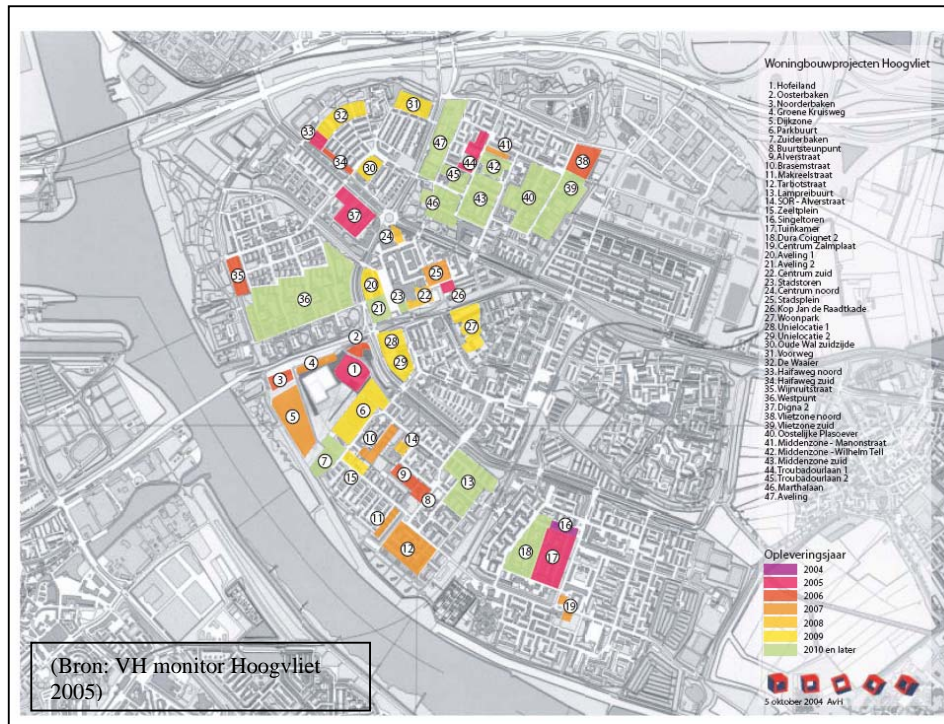
De vernieuwing start medio jaren '80 in Hoogvliet-Noord. Woningcorporatie Stichting voor Huisvesting Hoogvliet (SVH, na drie fusies nu deel uitmakend van Woonbron) knapt in de jaren tachtig veel sociale huurwoningen op middels onderhoud met kleine verbeteringen. Dat heeft echter niet overal effect. De sociale problemen blijven voortbestaan en de opgeknapte woningen blijven slecht verhuurbaar. Ingrijpende plannen worden al midden jaren tachtig voorbereid. Aanvankelijk zijn de sloopplannen niet onomstreden. In Nieuw-Engeland worden uiteindelijk in 1990 circa 400 gestapelde portiekwoningen gesloopt en vervangen door 222 sociale huurwoningen voor de zittende bewoners. Daarna worden plannen voorbereid voor de sloop van 1460 maisonnettewoningen verspreid over verschillende wijken. De SVH vindt de blokken te slecht en streeft naar een meer gedifferentieerd bezit. Na een langdurige discussie met de gemeente Rotterdam en de deelgemeente Hoogvliet, wordt besloten vanaf 1995 vijf van de elf blokken te slopen en door nieuwbouw de woningdifferentiatie naar woningtype en financieringscategorie te vergroten. SVH vernieuwt een deel van het bezit door bij flats liften te plaatsen en andere verbeteringen aan te brengen. Naast de fysieke aanpak krijgen ook sociale problemen aandacht door middel van tal van kleinschalige projecten en een zeer actieve inzet op de problematiek van de Antilliaanse probleemjongeren. De deelgemeente is de trekker van deze projecten. Begin jaren '90 heeft Hoogvliet vooral te kampen met drugsproblemen, criminaliteit, vandalisme en andere overlast. De deelgemeente slaagt er deels in deze problemen te ondervangen (Helleman et al, 2001: 41).

Het jaar 1998 is een keerpunt in de aanpak van de vernieuwing in Hoogvliet. Basis voor deze ommekeer is het strategische voorraadbeleid van Woonbron. De vroeg naoorlogse portiekwoningen van nog geen 50 vierkante meter scoren bijzonder slecht in het aanbodmodel. In 1998 staan er 824 woningen leeg, deels door voorbereidingen van ingrepen, maar meer dan de helft vanwege te geringe belangstelling van woningzoekenden (Ouweland, 2004).

Aanpak

Woonbron besluit in haar voorraadbeleid alle woningen kleiner dan 55 vierkante meter te slopen. De deelgemeente Hoogvliet en de gemeente Rotterdam ondersteunen het besluit van de corporatie. De deelgemeente en corporatie maken eind 1998 bekend 3900 woningen van Woonbron te willen slopen in heel Hoogvliet, waarvan 2100 in de eerste zes jaar en 1800 tussen 2005 en 2010. In plaats van de gesloopte woningen komt een ongeveer evenredig aantal nieuw te bouwen woningen, waarvan de helft in een duurdere prijsklasse valt. Daarnaast zullen nog eens 1000 woningen worden verkocht. Sloop en verkoop zijn verdeeld over alle wijken. De bewoners reageren overwegend positief op de plannen, nadat zij eerder bij de nieuwe corporatiedirecteur, Martien Kromwijk, hun grote bezorgdheid over de ontwikkeling van Hoogvliet hadden duidelijk gemaakt. Zij stellen wel eisen ten aanzien van recht op terugkeer, verhuiskostenvergoeding, etc. en komen, verenigd in de Vereniging Bewonerraden (VBR), in 1999 met de corporatie een sociaal plan overeen.

figuur 5: Nieuwbouwprojecten in Hoogvliet



In het plan voor de herstructurering van Hoogvliet zijn na 1999 ook de plannen van Vestia ingebed. Het aantal te slopen woningen zal hierdoor verder oplopen tot ca. 5.000 woningen en het aantal terug te bouwen woningen ca. 5600 (zie figuur 5). Tot half 2004 zijn er reeds 1.700 gesloopt en zijn er ruim 1.000 nieuwbouwwoningen opgeleverd. De samenstelling van de totale woningvoorraad zal wijzigen van 75% goedkoop, 34% middelduur en 1% duur in 1999, naar 43% goedkoop, 51% middelduur en 6% duur in 2015. (Ouweland, 2004)

Naast de veranderingen in de woningvoorraad worden ook de stedenbouwkundige opzet en de openbare ruimte aangepakt. Men probeert in de nieuwe stedenbouwkundige plannen, die een volledige herinrichting van de woonomgeving vereisen, het ruime en groene karakter van Hoogvliet te behouden. Zo worden onder andere de parken rondom Hoogvliet aangepakt zodat zij beter aansluiten op de bestaande wijken.

In maart 2002 is er tussen de corporaties Woonbron en Vestia en de gemeente Rotterdam een intentieovereenkomst gesloten. Deze intentieovereenkomst zal verder uitgewerkt worden in een samenwerkingsovereenkomst tussen partijen. Deze intentieovereenkomst gaat uit van een gescheiden bouw- en grondexploitatie. De bouwexploitatie zal gevoerd worden door de corporaties, terwijl het risico van de grondexploitatie bij de gemeente ligt. Eind 2003 heeft Vestia besloten om zowel de bouw- en grondexploitatie ter hand te nemen. Dit heeft uiteindelijk toegeleid dat begin 2003 een samenwerkingsovereenkomst is gesloten tussen Woonbron en de Gemeente Rotterdam en begin 2005 een volgende overeenkomst tussen Vestia en de Gemeente Rotterdam.

4.3 Charlois-Pendrecht

Geschiedenis

In de tweede helft van de negentiende eeuw ontstond er vanuit de gemeente Rotterdam groeiende behoefte aan uitbreiding van het grondgebied aan de Linker Maasoever. Het voortbestaan van het oude kleidorp Charlois als zelfstandige gemeente zou op den duur

onmogelijk worden en in 1895 werd deze gemeente door Rotterdam geannexeerd, waardoor ook de polder Charlois tot de gemeente Rotterdam ging behoren. Enkele jaren daarna werd door Rotterdam begonnen met grote havenuitbreidingen, zoals met de aanleg van de Maashaven. Door de aanleg van de havens moest het oude dorp Katendrecht verdwijnen. De geweldige economische ontwikkeling van Rotterdam-zuid bracht ook een sterke groei van de bevolking met zich mee. Vooral van de Zuid-Hollandse eilanden, uit Zeeland en uit Noord-Brabant trokken veel mensen in het laatste kwart van de negentiende eeuw naar het gebied. Aan de wieg van het ontwerp van Pendrecht staat de architect en stedenbouwer Lotte Stam-Beese (1903-1988)

Pendrecht maakt – samen met Zuidwijk, Lombardijen en IJsselmonde – deel uit van de gordel van naoorlogse tuinsteden op Rotterdam Zuid. Deze wijken uit de jaren '50 en '60 kenmerken zich door bebouwing in stroken en schijven die los in het groen staan. De ruimtelijke positie van Pendrecht is veranderd. Lag de wijk in het verleden aan de rand van de stad, nu maakt het onderdeel uit van het stedelijk gebied. (Cultuurhistorisch analyse en beschrijving 1948-1958, Gemeente Rotterdam, maart 2004)

Stedenbouwkundig plan

Pendrecht is opgebouwd rondom een geometrisch stramien van wijkontsluitende hoofdwegen en waterlopen, waardoor een strak rechthoekig woongebied ontstaat. De noord-zuid hoofdweg is geen doorlopende lijn, maar een bajonet die in het noorden op de oude Dorpsweg (Charlois en Carnisse) en in het zuiden op de Charloisse Lagedijk aansluit. De oostwest lopende wijkverkeersader de Slinge deelt de wijk op in een noordelijke en zuidelijke helft en fungeert tegelijkertijd als verbinding met Zuidwijk en Lombardijen. De twee noordzuid lopende singels, die in het midden van de wijk in elkaars verlengde liggen en bij het centrum onderbroken zijn, delen de buurt op in een oostelijk en westelijk deel. De twee oost-west singels liggen parallel aan de Slinge. Ten zuiden van het kruispunt van Slinge en noord-zuid singel, ligt het centrum van de wijk, bestaande uit een plein en een winkelcentrum. De hoofdstructuur deelt de wijk in vier buurten of 'woonvelden', ieder opgebouwd uit 800 tot 1200 woningen. (Masterplan Pendrecht, 2004)

Omslag

In 1999, bij het opstellen van de wijkvisie 2000-2010, is geconstateerd dat ingrijpen in de wijk noodzakelijk is. De argumenten van toen gelden nu nog onverkort. De bevolkingssamenstelling is nog steeds aan het veranderen, waarbij uitstroom van draagkrachtigen en instroom van kansarmen plaatsvindt. Dit komt mede doordat de woningvoorraad verouderd is en niet meer voldoet aan de eisen van deze tijd. Het merendeel van de woningen in de wijk is portieketagewoning en bovendien erg klein.

Aanpak

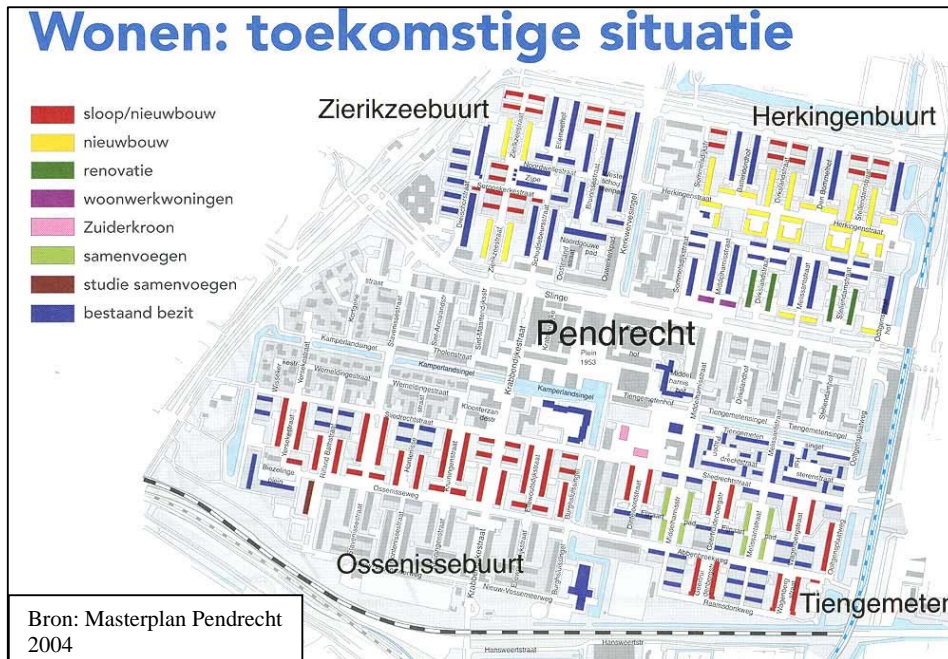
In de wijkvisie worden drie sporen uitgezet sociaal, fysiek en economie/werkgelegenheid. De maatregelen liggen in de lijn met het Ruimtelijk Plan Rotterdam 2010. Ze zijn gericht op het in stand houden en het creëren van verschillende en aantrekkelijke woonmilieus in combinatie met impulsen voor voorzieningen en bedrijvigheid. De opgave is dat het aandeel bereikbare woningvoorraad in 2010 nog maximaal 54% bedraagt. Tegelijkertijd moeten er in de wijk meer koopwoningen komen (minimaal 47%) en woningen die geschikt zijn voor gezinnen, tweeverdieners en alleenstaanden. Het aandeel kleine gestapelde woningen wordt kleiner.

De typische kwaliteiten van de tuinstad – het groene en open karakter – moeten worden benut. Ook moet de wijk kunnen profiteren van de verbetering van het Zuiderpark en dient goed op het park aangesloten te worden. Ook voor de bereikbaarheid van de wijk zijn eisen geformuleerd.

Om deze ambitieuze plannen werkelijkheid te laten worden, hebben de deelgemeente Charlois en de Nieuwe Unie samen besloten dat de komende tien jaar een derde deel van

de woningen gesloopt moet worden en vervangen zal worden door hoogwaardige nieuwbouw.

Figuur 6: Toekomstige situatie in Pendrecht



In Pendrecht-noord is de herstructurering al volop bezig. Zowel in de Zierikzeebuurt als in de Herkingenbuurt zijn de laatste projecten in aanbouw en ontwikkeling. In Pendrecht-zuid zullen 1200 woningen gesloopt worden, die door ca. 800 nieuwe woningen worden vervangen (zie figuur 6).

December 2004 is er een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen de Nieuwe Unie en de Gemeente Rotterdam, waarin afspraken zijn gemaakt met betrekking tot programma, financiële bijdrages, en risico's. De bouwexploitatie wordt gevoerd door de Nieuwe Unie en de grondexploitatie door de gemeente Rotterdam. Echter de risico's in de grondexploitatie worden gedeeld door de Nieuwe Unie en de Gemeente Rotterdam. (Masterplan Pendrecht, 2004)

4.4 Beleid gemeente Den Haag

De gemeente Den Haag is momenteel bezig met de structuurvisie Den Haag 2020. Als ambitie voor de structuurvisie is geformuleerd: een uitdagende stad in een sterke regio. De begrippen "uitdagend", "sterk" en "regio" zijn de sleutelbegrippen. Aan deze ambitie hebben de gemeente het motto meegegeven: Den Haag, 'Wereldstad aan zee'. De ambitie wordt uitgewerkt in vier thema's:

1. Stad in de wereld: versterking van Den Haag als internationale stad.
2. Wereld in de stad: bevordering van de ontplooiings kansen van een samenhang tussen individuen in onze pluriforme samenleving.
3. Stad aan de zee: beter benutten van de ligging aan zee.
4. Stad in de delta: vergroting van de ruimtelijke verscheidenheid en kwaliteit en de economische samenhang van Haaglanden, de Zuidvleugel en de Randstad, door Den Haag daarin meer onderscheidend te maken.

Verder heeft de gemeenteraad van Den Haag in 2004 de Haagse Woonvisie 2020 vastgesteld.

Deze Woonvisie bouwt voort op het beleidsplan Wonen (1998) en de nota De Kracht van Den Haag (1999). Een hoofdpunt van staand beleid is het stopzetten van de selectieve migratie van midden- en hogere inkomens. Deze groepen keren al jarenlang vooral de bestaande stad in Den Haag de rug toe, omdat ze geen geschikte en betaalbare woning kunnen vinden. Het beleid is erop gericht hen aan de stad te binden en zo mogelijk deze huishoudens van buiten aan te trekken. Daarnaast moet de stad lage inkomensgroepen voldoende, goede en betaalbare woningen blijven garanderen.

4.5 Den Haag-Zuidwest

Geschiedenis

Den Haag Zuidwest bestaat uit de wijken Moerwijk, Morgenstond, Vrederust en Bouwlust. Deze wijken liggen in drie polders in Zuidwest Den Haag: de voormalige Oost- en West-Escampolder en de Uithofspolder, thans samen de Eshofpolder vormend. Moerwijk is de oudste van de vier wijken en draagt in een klein deel nog sporen van vooroorlogse charme. Het stedenbouwkundige plan werd in 1929 door de dienst Stadsontwikkeling opgesteld, op basis van het door Berlage ontworpen plan uit 1908. In 1949 werd Den Haag uitgebreid met de wijk Morgenstond. Aanvankelijk werd er uitgegaan van 7.5000 woningen, maar dat bleek mede in verband met de naoorlogse geboortegolf te weinig. Dudok verhoogde de woonblokken van twee á drie lagen waaruit zijn oorspronkelijke plan was opgebouwd, met één of twee extra verdiepingen. Na Morgenstond werd Bouwlust gebouwd. Het ontwerp kwam van Dudok. In de periode tussen 1956 tot 1960 werden er 6.200 woningen gebouwd. De bebouwing bestaat merendeels uit flats van vier lagen, maar wordt op verschillende plaatsen afgewisseld met eengezinswoningen.

De wijk Vrederust was in de naoorlogse periode de laatste gebiedsontwikkeling in Zuidwest. De woningen in Vrederust zijn gemiddeld wat luxer en groter. Bovendien zijn er grote verschillen in woningtype en is er meer laagbouw. Hoewel de bebouwing in Vrederust net als in Moerwijk en Morgenstond vooral uit flats met vier lagen bestaat, is de ruimtelijke opbouw in Vrederust gevarieerder. De oudere wijken van Dudok hebben een structuur van doorlopende straten die door lange flatgebouwen worden begeleid. Het plangebied wordt begrensd door de volgende straten: Meppelweg, Zuidwoldestraat, Vreeswijkstraat, Soestdijksekade, Troestrakade, Assumburgweg, Guntersteinweg, Hillenraadweg, Erasmusweg en Lozerlaan.

De concentratie van de wijkvoorzieningen had tot gevolg dat er in plaats van verspreide winkellinten een wijkwinkelcentrum zou moeten worden gebouwd. Dat gebeurde aan de Leyweg naar de in een prijsvraag bekroonde ontwerpen van dr. ir. Th. Nix en H.A. Tielman (1952). De buurtwinkels zijn op pleinen bij kruisingen van secundaire straten gelegen. Morgenstond was in 1958 zo goed als voltooid.

Naar aanleiding van het verwijt van monotonie en te lage bebouwing zijn enkele hoogbouwaccenten op markante punten gerealiseerd. Architect F. Ottenhof bouwde in 1955 op de hoek Leyweg/Melis Stokelaan en op de hoek Loevesteinlaan/Melis Stokelaan drie gebouwen van zeven verdiepingen. Vier jaar later verreezen naar ontwerp van ir. C. Pet vier woontorens van veertien etages aan de Dedemsvaartweg/Melis Stokelaan. (gemeentearchief Den Haag)

Omslag

Tot diep in de jaren tachtig van de vorige eeuw lijkt het allemaal vrij simpel. De woningcorporaties bezitten 83% van de woningen in Morgenstond en als goede beheerders zorgen ze voor het up-to-date houden van hun voorraad. Dat gaat gepaard met grote investeringen in de woningvoorraad, om woningen zowel bouwtechnisch als qua wooncomfort weer te laten voldoen aan de actuele normen. Het opknappen van de woningen is ook te zien als de uitkomst van een spanningsveld tussen de bewoners en de

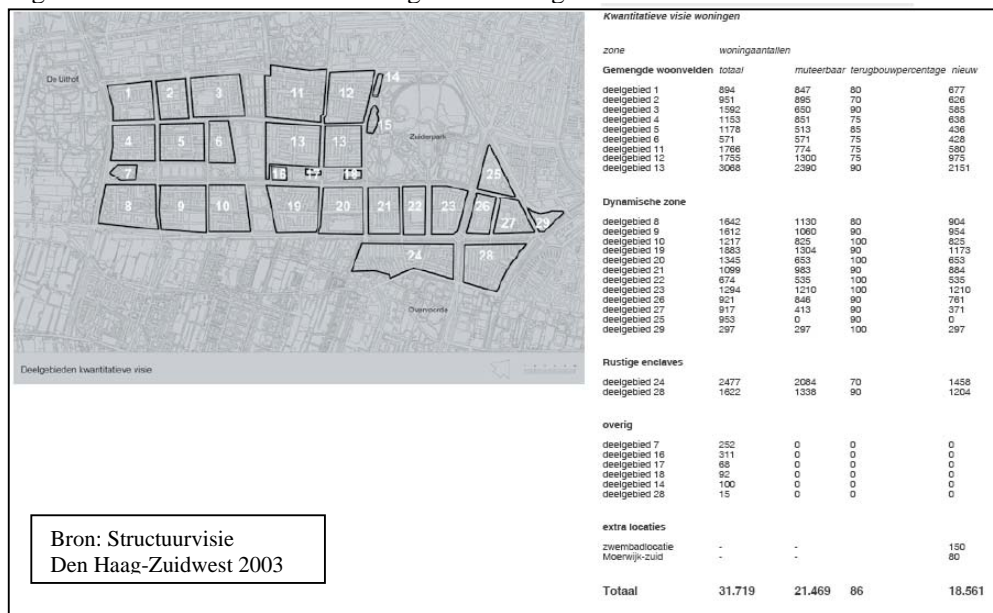
woningcorporaties. De laatste zien eigenlijk geen heil meer in het opknappen van een deel van de woningvoorraad. De woningverbetering in Zuidwest vindt min of meer stilzwijgend plaats, in de luwte van de grootste planvorming voor het centrum van Den Haag en de aandacht voor de problematiek van de stadsvernieuwing in de vooroorlogse wijken. Halverwege de jaren tachtig markeren campagnes als “Stadsvernieuwing als Culturele Activiteit” (1985) en plannen als “De kern gezond” (1988), een omslag in het denken. Het gemeentebestuur, met wethouders Duivesteyn en Van Otterloo als belangrijkste voorvechters, wacht niet langer lijdzaam af wat buitenstaanders aan initiatieven nemen, maar neemt zelf het heft in handen met een actief beleid van stedelijke vernieuwing. In dit beleid gaat het niet enkel om nut en noodzaak, maar vooral om het gehoor geven aan de wensen en verlangen van de Hagenezen en de kwaliteit van de architectuur en stedenbouw van Den Haag. (Cusveller, 2002)

Aanpak

In 1998 verschijnt de “Structuuranalyse van Escamp” een product van de dienst SO/GZ, als eerste fase in het planproces voor het opstellen van een structuurschets voor Zuidwest, die uiteindelijk in 2000 verschijnt. Deze notitie markeert het verworven inzicht bij de gemeente dat de vernieuwing van dit stadsdeel op structureel niveau moet worden aangepakt en dat het opknappen van de woningen door de woningbouwcorporaties en het pragmatisch oplossen van de problemen van alledag niet voldoende is. (Cusveller, 2002)

Als kader voor de herstructureringsplannen voor Zuidwest heeft de gemeente Den Haag de structuurvisie Den Haag-Zuidwest uitgebracht (december 2003). Deze visie gaat onder meer uit van drie woongebieden met elk een eigen karakter. In het noorden van het plangebied wordt gewerkt aan “gemengde woonvelden”. Hier worden verschillende woonmilieu’s gerealiseerd. Op gebouwniveau streeft men naar veel variatie in

Figuur 7: Kwantitatieve visie woningen Den Haag-Zuidwest



Bron: Structuurvisie Den Haag-Zuidwest 2003

woningtypologie en architectuur. Tussen de twee verkeersaders in Den Haag –zuidwest komt de “Dynamische zone” met daarin een hogere dichtheid in woningbouw dan in de “gemengde woonvelden”, intensiever grondgebruik en functiemenging. In het zuiden van het gebied komen de “Rustige enclaves”. Dit zijn losse eenheden met duidelijke begrenzing door water en groen. De enclaves kunnen onderling sterk van elkaar

verschillen. (Structuurvisie Den Haag-Zuidwest, 2003) In figuur 7 worden de verschillende type woonvelden aangegeven en terugbouwpercentage

Op 11 november 2003 zijn er tussen de corporatie en de gemeente Den Haag prestatieafspraken gemaakt.

De corporaties in dit gebied zijn Vestia, Haag-Wonen en Stadion die verder de ontwikkeling oppakken als integrale gebiedsontwikkelaar. Het risico van zowel de grond- als de bouwexploitatie ligt bij de corporatie. De gemeente bepaalt de stedenbouwkundige en de programmatische uitgangspunten. Ook stelt de gemeente geld beschikbaar voor de bovenwijkse voorzieningen en de infrastructuur. Op basis hiervan nemen de woningcorporaties de rol op zich van integrale gebiedsontwikkelaar. Dit betekent dat zij zowel de bouw- als de grondexploitatie van het plangebied voor hun rekening nemen en daarmee de financiële risico's van het stedelijke vernieuwingsproces. In ruil hiervoor stort de gemeente de meeropbrengsten uit erfpacht (afkomstig uit heruitgifte en verkoop) per omgaande in de integrale gebiedsexploitatie van de woningcorporatie.

4.6 De actoren

Deze paragraaf staat stil bij de context waarin de drie meest centrale actoren bij herstructurering opereren. In de herstructureringswijken gaat het hierbij om de woningbouwcorporaties die het merendeel van de woningen in eigendom hebben, de gemeente als verantwoordelijke voor openbare ruimte, voorzieningen, volkshuisvesting- en economisch beleid en de bewoners van de wijken.

Corporaties

In de drie onderzoeksgebieden hebben de corporaties het merendeel van de woningen in hun bezit. Na de oorlog kregen woningbouwcorporaties een belangrijke taak bij het oplossen van de woningnood tijdens de wederopbouw. Woningbouwcorporaties ontwikkelden zich in die tijd van stichtingen opgezet door filantropen tot publieke organisaties. Ze zijn dan min of meer een verlengstuk van de overheid en de belangrijkste uitvoerder van het volkshuisvestingsbeleid. De woningcorporaties hebben nauwe financiële banden met het rijk, die subsidie en leningen verstrekt.

Vanaf midden jaren '80 verandert de verhouding tussen de overheid en de corporaties. Bezuinigen en marktwerking lijken de belangrijkste drijfveren voor het Rijk om de corporaties te verzelfstandigen. Het sluitstuk van de zelfstandiging is de 'bruteringswet' per 1 januari 1995. In één keer zijn toen de uitstaande leningen van de corporaties bij het Rijk verevening met de subsidies die zij nog te goed hadden.

Corporaties zijn als gevolg van de verzelfstandiging verplicht productief en ondernemend te zijn en de normale zakelijke risico's te nemen. De nieuwe positie heeft geleid tot een grote fusiegolf van corporaties. Tussen 1990 en 2000 is het aantal corporaties in Nederland teruggelopen van ruim 1000 tot 527 (2003). (Klijn, 1995)

In de drie gebieden zijn 5 verschillende corporaties actief, waarbij Vestia de grootste corporatie is met 75.000 woningen. Deze corporatie is zowel in Maasranden als Den Haag-Zuidwest actief. De andere vier corporaties zijn Woonbron (Hoogvliet), de Nieuwe Unie (Charlois-Pendrecht), Haagwonen en Stadion (Den Haag-Zuidwest). Daarnaast zijn de corporaties zich aan het herpositioneren, als gevolg van de verzelfstandiging. Sommige corporaties zien zichzelf nog vooral als verhuurder van goedkope woningen. Maar andere verbreden hun huursegment door dure woningen, kantoren of voorzieningen daaraan toe te voegen. Sommige treden op als projectontwikkelaar en andere zien zichzelf als gebiedsontwikkelaar. De verzelfstandiging van de corporaties heeft ertoe geleid dat de verschillen tussen corporaties steeds groter worden in omvang en taakopvatting.

Gemeente

De tweede actor is de gemeente. In Rotterdam betekent dit, dat zowel de centrale gemeente als deelgemeente actief betrokken zijn bij de herstructurering. In Den Haag is er sprake van één bestuurslaag. Daarnaast zijn er wel stadsgewesten, deze hebben echter geen actieve rol bij de herstructurering. De Rotterdamse deelgemeenten zijn ontstaan sinds 1973 en hebben als belangrijkste taak het beheer van de woonomgeving. Ook zijn zij verantwoordelijk voor de procedures op het gebied van ruimtelijke ordening zoals het maken en wijzigen van een bestemmingsplan, de verlening van bouwvergunningen en de noodzakelijke procedures bij herstructurering. De centrale gemeente draagt de financiële verantwoordelijkheid, ook voor de herstructurering.

De meeste grote steden hebben na de oorlog de grond in erfpacht uitgegeven. Dit betekent dat de gemeente niet alleen eigenaar is van de openbare ruimte in de herstructureringswijken, maar ook van de grond onder de woningen. Rotterdam neemt hierin een uitzonderingspositie in. Alle grond is in eigendom gegeven aan de corporaties en particulieren. De privaatrechtelijke positie van Rotterdam en daarmee de mogelijkheden om te sturen in de herstructurering is wezenlijk anders dan in Den Haag. Den Haag heeft besloten om alle grond in erfpacht aan de corporaties uit te geven. Hierdoor heeft zij de mogelijkheid om te sturen in het proces van de herstructurering.

Bewoners

Bewoners zijn een belangrijke partij, het gaat immers om hun woningen en leefomgeving. Het kunnen de huidige bewoners zijn, maar ook nieuwe bewonersgroepen die de stad graag een kans op deze plek wil geven. Voor het draagvlak van de herstructurering zijn vooral de bewoners in het gebied van belang. Bewonersorganisaties spelen een bescheiden rol, omdat lang niet alle bewoners zijn georganiseerd. Het referentiekader van de doorsneebewoner is doorgaans het onmiddellijke eigenbelang. Uit de aanleidingen voor herstructurering blijkt dat een van de achterliggende gedachten voor de aanpak van de wijken is dat (een aantal) de bewoners een deel van het probleem vormen. Dit is een lastige basis voor bewonersparticipatie. De bewoners zijn op een aantal manieren formeel betrokken bij de herstructurering. Als bij herstructurering gekozen wordt voor sloop en nieuwbouw betekent dit veelal wijziging van het bestemmingsplan. De inspraak die bewoners hierop hebben is in de wet geregeld. Ook heeft VROM voor het verkrijgen van ISV-geld overleg met bewoners als ene procesvereiste opgenomen. (Schieven, 2003)

In de drie gebieden zijn de bewoners georganiseerd. Zowel Hoogvliet Pendrecht en Den Haag Zuid-west zijn er bewonersraden per blok/flat/deel van de wijk.

Voor een uitgebreide omschrijving van de actoren wordt er verwezen naar bijlage 1

Hoofdstuk 5 Onderzoek en data-analyse

Dit hoofdstuk bevat de analyse van de interviews met belanghebbenden bij de herstructurering van de drie cases in Rotterdam en Den Haag. Buiten de interviews zijn in de data-analyse ook twee andere onderzoeken meegenomen. Deze onderzoeken zijn uitgevoerd door het onderzoeksinstituut OTB in Delft, in opdracht van Corpovenista. Het eerste onderzoek is: Schakelen in het proces, case studie naar bestuurlijke relaties bij herstructurering o.a. Hoogvliet (mei 2004). Het tweede onderzoek betreft: Prestatie van corporaties in de stedelijke vernieuwing, casestudie Den Haag in (april 2005). Verder zijn er vooral bij de vraagstelling over de samenwerkingsovereenkomst en risico analyse gebruik gemaakt van diverse secundaire bronnen, zoals de overeenkomsten tussen partijen, grondexploitaties, planteamverslagen.

Bij het uitwerken van de interviews zijn de diverse onderwerpen van vijf onderzoeksvragen afzonderlijk uitgewerkt, om uiteindelijk de centrale vraag te kunnen beantwoorden. Ook is bij het uitwerken van de analyse er voor gekozen om zoveel mogelijk de cases apart uit te werken. De reden hiervoor is om zodoende inzicht te krijgen of er verschil is tussen de wijze van aanpak van de herstructurering in de twee steden (drie cases).

5.1 Belanghebbenden en hun belangen

In de lijn van de onderzoeksvragen komen in deze paragraaf eerst de belanghebbenden aan de orde en wat hun belang is. Daarna volgen de resultaten van de belangen en de overeenkomsten en verschillen tussen de belangen van de belanghebbenden. In de interviews zijn alleen de belanghebbenden vanuit de corporatie en de gemeente meegenomen. Weliswaar zijn binnen het herstructureringsproces ook de bewoners belanghebbenden. Echter voor het beantwoorden van de centrale vraag, met betrekking tot de gekozen samenwerkingsvorm en welke sturingsmechanisme partijen hebben gedurende het proces, is het niet van belang om de bewoners(organisaties) mee te nemen in dit onderdeel van het onderzoek. In het draagvlakonderdeel van het onderzoek is de rol van de bewoners wel meegenomen.

Rotterdam

Binnen de herstructurering in Hoogvliet en Charlois-Pendrecht kunnen de volgende belanghebbenden worden genoemd: de gemeente met twee bestuurslagen, de diensten en drie corporaties. Het belang/doel vanuit de gemeente is dat Rotterdam een aantrekkelijke en gevarieerde stad aan de rivier moet zijn om in te wonen, te werken en te leven. Voor alle Rotterdammers moet de leefbaarheid worden verbeterd. Daarbij zal speciale aandacht worden gegeven aan mensen met midden- en hogere inkomens, evenals werkgevers, werknemers en bezoekers van de stad. Een bijkomend belang vanuit de centrale gemeente is het bouwen van 3.000 woningen per jaar, waarbij de opgave grotendeels in de herstructureringsgebieden ligt. Dit is een gevolg van de afspraken met het Rijk in het kader van het Meerjaren Ontwikkelings Programma (MOP). In deze afspraken wordt de ISV-subsidie gekoppeld aan het aantal nieuwe woningen en de hoeveelheid buitenruimte die opnieuw wordt aangelegd.

De partijen die vanuit de gemeente bij het herstructureringsproces zijn betrokken hebben weliswaar het totale belang voor ogen maar hebben ook ieder hun eigen belangen

(doelen). Op basis van deze belangen (doelen) zullen zij verder proberen sturing aan het proces te geven. Deze belangen hoeven niet per definitie strijdig te zijn met het uiteindelijke doel van de herstructureringsopgave.

Het belang vanuit de deelgemeente is meer gericht op veiligheid en leefbaarheid. Op zich is dit belang een logisch gevolg van de wijze waarop de deelgemeente in het proces staat. De bestuurders zijn de vertegenwoordigers van de bewoners van de herstructureringswijken in Rotterdam. Het belang van de bewoners zal door de bestuurders worden meegenomen in de besluitvorming. Het bouwen van duurdere woningen en het aantrekken van midden- en hogere inkomens zijn voor de deelgemeente middel om de doelen van de deelgemeente te realiseren.

Voor het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) zijn er meerdere belangen. Als eerste een economisch belang: er moeten meer woningen worden gebouwd voor de midden- en hogere inkomens. Veiligheid en leefbaarheid is voor het OBR dan een middel om uiteindelijk een goed klimaat te ontwikkelen voor de afzetbaarheid van de woningen. Een ander belang is dat er jaarlijks minimaal 3.000 woningen worden gebouwd, waarvan een groot gedeelte van deze opgave in de herstructureringsgebieden ligt. De directeur van het OBR heeft zich persoonlijk garant gesteld voor deze opgave. Tenslotte is er nog een financieel belang. Vanwege het feit dat de risico's van een aantal grondexploitaties in de herstructureringsgebieden liggen, is er ook een financieel belang om deze exploitaties minimaal sluitend te hebben en te houden.

De dienst Stedebouw en Volkshuisvesting (dS+V) heeft een belang bij de kwaliteit van de bebouwing en de buitenruimte, een ruimtelijke doelstelling. Het is belangrijk voor deze dienst dat ondanks de herstructurering de bestaande kwaliteit van het gebied behouden kan blijven.

Voor de corporaties draait het om duidelijke economische en maatschappelijke belangen: de verhuurbaarheid en toekomstwaarde van het vastgoed. Tegelijkertijd zal ook voor de corporatie het maatschappelijk belang meewegen. Hierbij is er wel een duidelijk verschil tussen de corporaties. Waar Woonbron en de Nieuwe Unie nog duidelijk een sociale benadering hebben, is de benadering vanuit Vestia meer zakelijk en zal deze corporatie zich steeds meer profileren als belegger van vastgoed. Terwijl Woonbron en de Nieuwe Unie een belang hebben om te zorgen dat de bouwexploitatie minimaal sluitend is, heeft Vestia nog een ander belang: ook de grondexploitatie moet sluitend zijn. Vanwege de verhuurbaarheid en de toekomstwaarde van het vastgoed hebben de corporaties ook een belang in de kwaliteit van de woonomgeving.

Den Haag

Binnen de herstructurering van Den Haag-Zuidwest zijn er drie corporaties, de gemeente en de dienst Stedelijke Ontwikkeling van deze gemeente betrokken bij het proces. De gemeente Den Haag heeft als belang/doel het in Den Haag bieden van een aantrekkelijk woonaanbod voor huishoudens met een midden- en een hoog inkomen door het ontwikkelen van gevarieerde kwalitatief hoogwaardige, duurzame en veilige woonmilieus, die aansluiten op de vraag van de woonconsumenten in de regio. Daarnaast moet de stad lage inkomensgroepen voldoende, goede en betaalbare woningen blijven garanderen.

Ook binnen Den Haag zijn er grote verschillen te bemerken in de belangen die partijen hebben. Vanuit de politiek wordt erg gestuurd op tempo en kwantiteit. Daar er net als bij de gemeente Rotterdam prestatieafspraken zijn gemaakt met het Rijk over het aantal te bouwen woningen, binnen een gestelde periode, ligt hierbij een groot belang voor de gemeente.

Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO)

De procesleiding vanuit de gemeente is ondergebracht bij het Haags Ontwikkelingsbedrijf (HOB). Het belang van deze dienst is meer gericht op het proces. In de prestatieafspraken tussen corporaties en gemeente zijn vergaande afspraken gemaakt over verantwoordelijkheden en het doel van de herstructurering. Het Haags Ontwikkelingsbedrijf heeft als taak om het proces binnen de gemeentelijke diensten te stroomlijnen.

Woningbouwcorporaties

Net als in Rotterdam draait het bij de drie corporaties een duidelijk economisch en maatschappelijk belang: de verhuurbaarheid en toekomstwaarde van het vastgoed. Wel hebben de corporaties, net als Vestia Rotterdam, nog een zakelijk belang en dat is het sturen op het resultaat van de diverse exploitaties.

Samenvatting

De belangen van de diverse actoren lopen sterk uiteen. Echter aan de andere kant liggen de belangen wel in het verlengde van elkaar. Er zijn geen tegenstrijdige belangen waarneembaar. Het belang van de gemeentes is sterk gericht op ontwikkelen van wijken voor de midden- en hogere inkomens. Terwijl de corporaties zich meer richten op de verhuurbaarheid en toekomstwaarde waarde van het vastgoed. Ook wat betreft de leefbaarheid en veiligheid wat weer een belang is van de deelgemeentes in Rotterdam zal geen tegenstrijdig belang voor de corporaties opleveren. De belangen van de corporaties en de gemeentes zullen elkaar zelfs versterken en kunnen eigenlijk niet los van elkaar worden gezien. Alleen het belang van de gemeentes m.b.t. tot het aspect tempo kan nog conflicteert zijn met het belang van de corporatie. De gemeentes sturen aan op tempo terwijl dit bij de corporaties een bepaald risico met zich meebrengt. Wanneer de kopersmarkt stagneert en daardoor de verkoop van de woningen wordt bemoeilijkt neemt het risico toe wanneer er toch gebouwd gaat worden. De kans is aanwezig dat bij oplevering niet alle woningen zijn verkocht. De corporaties hebben dan een financieel nadeel vanwege deze onverkochte woningen.

5.2 Draagvlak

Uit onder andere het artikel “Draagvlak bij grote projecten” geschreven door Koppenjan en Rijnveld blijkt dat een goede samenwerking mede afhankelijk is van draagvlak en vertrouwen welke partijen naar elkaar uitstralen. Met deze paragraaf wordt inzicht gegeven op de tweede deelvraag. “Op welke wijze heeft het draagvlak bijgedragen aan de tot standkoming van de overeenkomst? En hoe kan dit draagvlak worden behouden?” De indeling van deze paragraaf is gebaseerd op de verschillende aspecten van draagvlak genoemd in eerder genoemd artikel.

Binnen deze indeling is gekeken op welke wijze het draagvlak of het gemis aan draagvlak heeft bijgedragen aan het tot stand komen van de overeenkomst. Tevens is gekeken of er momenteel voldoende basis is om het draagvlak, indien aanwezig, te kunnen behouden. Ondanks dat de bewonersorganisaties geen invloed hebben op de overeenkomsten is het aspect draagvlak bij de bewoners wel meegenomen in het onderzoek. Uit de theorie wordt meegegeven dat dit aspect van draagvlak ook essentieel is, omdat hierdoor mede het politieke draagvlak wordt bepaald. Er zijn geen vertegenwoordigers vanuit de bewonersorganisaties geïnterviewd. Echter uit de interviews met andere belanghebbenden en uit informatie vanuit de praktijk, informatiebijeenkomsten, bezwaren tegen sloop- en bouwplannen is het aspect draagvlak van bewoners verder uitgewerkt.

Rotterdam

Draagvlak tussen projectpartners.

Uit de interviews komt naar voren dat er momenteel voldoende draagvlak tussen de partijen, gemeente en corporaties, is om het herstructureringsproces voort te zetten.

Echter dit draagvlak is er niet altijd geweest. In beide gebieden Hoogvliet en Charlois - Pendrecht is het proces moeizaam van start gegaan. Dit had te maken met het vertrouwen in elkaar en de “nieuwe” rol voor de gemeente. In de cases van Hoogvliet en Charlois - Pendrecht kwam naar voren dat er weinig begrip was voor elkaars standpunten. De houding van de corporaties was vooral ingegeven vanuit de grondpositie. De corporaties hebben bijna alle grond buiten het openbaar gebied in eigendom. En hadden dan ook als redenering dat zij bepaalden op welke wijze het gebied ontwikkeld zou worden. Vanuit de gemeentelijke diensten was de redenering, dat van oudsher de gemeente de wijze van ontwikkelen bepaalt en niet de ontwikkelende partijen. Ook wat betreft de financiële haalbaarheid was de gemeente de bepalende partij en het was niet de bedoeling dat de ontwikkelende partijen inzicht zouden hebben op de gehele financiering van de herstructurering.

Zowel in de cases van Hoogvliet als Charlois-Pendrecht heeft deze houding geleid tot jarenlange vertraging in het proces. In Hoogvliet heeft de corporatie Woonbron zelf een stedenbouwkundig bureau ingeschakeld om het proces op gang te krijgen. Op die manier probeerde Woonbron een daad te stellen en de verhoudingen naar de andere partijen duidelijk te maken. Weliswaar heeft de corporatie uiteindelijk de deelgemeente in het plan meegekregen maar geen van de diensten ging in de verdere planontwikkeling mee. De omslag werd pas bereikt nadat er een second option was uitgebracht door een ander stedenbouwkundig bureau en partijen naar elkaar meer openheid gaven van de belangen waarmee zij het proces ingingen.

De samenwerking met Vestia werd bemoeilijkt doordat hierbij voor een top-down benadering was gekozen. De wethouder en de directie Vestia hadden besloten dat Vestia rol van integrale gebiedsontwikkelaar zou gaan vervullen. De diensten waren bij deze besluitvorming niet betrokken. Er was dan ook geen draagvlak voor dit proces. Uiteindelijk is dit draagvlak er wel gekomen toen Vestia, de diensten Stedenbouw en gemeentewerken Rotterdam in huurde om het proces verder uit te werken.

Ook in Pendrecht heeft de corporatie zich voorgenomen om het gehele proces zelf uit te voeren. Zij ging een coalitie aan met een ontwikkelaar/aannemer en de deelgemeente. De dS+V mocht de randvoorwaarden wel opstellen, maar wel zoals de corporatie dat wilden. Deze houding heeft het proces ernstig vertraagd en heeft een behoorlijke kloof geslagen tussen de partijen. Na een wijziging van aanpak die mede was ontstaan vanuit de aanbestedingsproblematiek en het moeizame proces (voortgang) zijn de verhoudingen weer genormaliseerd. Echter, het draagvlak is niet diep geworteld en kan, wanneer er niet goed wordt omgegaan met de belangen van de andere partij escaleren.

Maatschappelijk draagvlak

In Hoogvliet is in de wijken een vereniging van bewonersraden actief. Deze bewonersraden zijn in het leven geroepen om de bewoners bij de ontwikkeling van Hoogvliet te betrekken. Voor zowel de gemeente als de corporaties is het van belang dat er overleg plaats vindt met de bewoners. De vereniging voor bewonersraden vertegenwoordigt de verschillende wijkraden en is verantwoordelijk voor de afstemming, coördinatie en doorvertaling naar de wijk, de gemeente en de corporaties. De deelnemers van de vereniging van bewonersraden zijn vertegenwoordigers van de deelbesturen uit de eigen wijk.

Het betrekken van de bewoners was een punt, maar deze bewoners moesten ook de mogelijkheden en middelen krijgen om hun taak naar behoren te kunnen uitvoeren. Daar de corporaties het nut en de noodzaak van de actieve en deskundige betrokkenheid van de bewoners onderkent, wordt het budget beschikbaar gesteld door corporaties. De raden dienen een begroting in en leggen hier verantwoording over af. Bewoners zijn door middel van de vereniging voor bewonersraden actief betrokken bij de herstructurering van de wijk. De herstructurering is door deze aanpak niet alleen een verantwoordelijkheid

van de deelgemeente of de corporaties, maar is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle partijen.

In Pendrecht is ondanks dat de herstructurering ingezet is vanuit woontechnische aspecten, weinig weerstand geweest vanuit de bewoners. Op zich opmerkelijk omdat de meeste bewoners met plezier in Pendrecht woonden en door de herstructurering hun woning moesten verlaten. Hierin heeft de corporatie een belangrijke rol gespeeld. De herhuisvesting van bewoners uit de Herkingenbuurt en Zierikzeebuurt, de eerste gebieden die zijn aangepakt gaat goed, maar duurt lang. Dit komt door de stagnatie van de nieuwbouw (in de wijk), door procedures en te weinig geschikte woningen. De herhuisvesting wordt zorgvuldig gedaan. De Nieuwe Unie biedt bewoners die dat willen zoveel mogelijk de kans om in de wijk te blijven. Geprobeerd wordt te voorkomen dat bewoners tweemaal moeten verhuizen.

Ook nu de herstructurering al een aantal jaren loopt is het draagvlak binnen de bewonersorganisaties niet afgenomen.

In beide gebieden wordt er nauwelijks bezwaar gemaakt tegen de sloopplannen en de nieuwbouwplannen. Weliswaar worden de informatieavonden druk bezocht maar dit is meer uit interesse vanuit de bewoners dan dat mensen deze avonden gebruiken om hun weerstand tegen de plannen te uiten.

Draagvlak binnen de politiek

Vanaf het begin van het proces zijn de verhoudingen tussen de deelgemeentelijke politiek en de corporaties goed geweest. Er is vertrouwen tussen deze twee partijen. Dit geldt zowel voor Hoogvliet als Charlois-Pendrecht. Vanuit de centrale politiek was er tot voor 2002 nauwelijks interesse in de naoorlogse herstructurering. De politieke omslag in 2002 en de aandacht voor het op gang brengen en houden van de woningbouwproductie heeft er voor gezorgd dat de interesse er op dit moment wel is. De deelgemeentebesturen worden medeverantwoordelijk gesteld voor de productieafspraken. Dit betekent ook dat het centrale bestuur moet zorgdragen dat het deelgemeentebestuur de mogelijkheid krijgt om deze afspraken na te komen. Er vindt een wisselwerking plaats tussen de twee bestuurslagen. Beide bestuurslagen hebben elkaar nodig om hun eigen belang te kunnen verwezenlijken. Het centrale bestuur vanwege de productieafspraken en de deelgemeente om haar belangen richting bewoners te waarborgen. Bovendien heeft de gemeente vergaande afspraken gemaakt met het Rijk over het aantal nieuw te bouwen woningen. De inzet van financiële middelen (Investerings stedelijke vernieuwing, ISV) vanuit het Rijk is hieraan gekoppeld.

Den Haag-Zuidwest

Draagvlak tussen projectpartners.

De interviewers geven aan dat samenwerking op dit moment redelijk tot goed is. Ook binnen de herstructurering in Zuidwest is er lange tijd onvoldoende draagvlak geweest. Het proces om tot prestatieafspraken te komen is een moeizaam proces geweest. Vooral de financiële bijdrage vanuit de gemeente heeft tot heftige discussie geleid. De samenwerking tussen gemeente en corporaties lijkt in Den Haag twee verschillende gezichten te hebben. Op bestuurlijk niveau zijn er afspraken te maken tussen partijen, ook als het gaat om meer vrijheid en verantwoordelijkheid voor corporaties. Echter, vooral in het begin konden de diensten zich moeilijk vinden in deze veranderende rol van partijen. Het draagvlak wordt inmiddels verder versterkt doordat de corporaties de gemeente inhuren om de openbare ruimte opnieuw in te richten. Op deze wijze hebben de diensten nog invloed op de kwaliteit van deze ruimte en levert ook de overdracht van het nieuw aangelegd openbaar gebied, naar de afdeling binnen de gemeente die het beheer uitvoert, geen problemen op.

Maatschappelijk draagvlak

In het begin was er vanuit de bewoners weerstand tegen de herstructurering. Niet zozeer de plannen wekten protest, maar de onduidelijkheid of de woningen waarin zij op dat moment woonden wel of niet het slooPETIKET zouden krijgen. Nadat er vergaande afspraken waren gemaakt tussen gemeente, corporaties en de bewonersorganisaties over de te slopen complexen, nam de weerstand af. De woningen die niet voor sloop in aanmerking zouden komen zijn weergegeven op een zogenaamde garantiekaart. Verder zijn er afspraken gemaakt over verhuiskostenvergoeding en terugkeergarantie binnen het gebied. Dit is verwoord in het sociale statuut.

Den Haag heeft in het kader van communiceren met de buurt modellen ontwikkeld die op verschillende manieren worden ingezet. Het eerste model is het zogenaamde participatiemodel. In reguliere overleggen tussen de gemeente, corporaties en bewonerscommissie c.q. wijkraden wordt er in samenspraak plannen opgesteld, getoetst en geïmplementeerd. De bewonersorganisaties worden ondersteund door opbouwwerkers om op die manier op gelijke voet te komen met de gemeente en corporaties. Verder is er ook nog het discussiemodel waar de bewoners gevraagd wordt om samen met de andere partijen te discussiëren over bepaalde ontwikkelingen. Tenslotte bestaat er de wettelijke inspraakprocedure. Eén van de punten is geweest dat de corporaties startten met de sloop zonder dat er een financieel haalbaar plan aan ten grondslag lag. Hierdoor ontstonden er binnen het gebied tal van braakliggende terreinen, hetgeen spanning tussen de corporaties, gemeente en de bewoners deed ontstaan. Samen met de bewoners en de gemeente zijn er afspraken gemaakt dat er voortaan niet gestart wordt met het verhuistraject voordat er een goedgekeurd nieuwbouwplan aanwezig is.

Door steeds in te spelen op de belangen van de bewoners bestaat de kans dat het draagvlak kan worden behouden.

Politiek draagvlak

Halverwege de jaren tachtig wachtten de voormalige wethouders Duivesteijn en Van Otterloo als belangrijkste voorvechters niet langer af wat buitenstaanders aan initiatieven namen, maar namen zijzelf het heft in handen met een actief beleid van stedelijke vernieuwing. In het beleidsdocument 'De kracht van Den Haag', verschenen in 1999, geeft de gemeente aan dat 30.000 incurante woningen in aanmerking komen voor herstructurering. Er was vanaf het begin voldoende politieke draagvlak voor de herstructurering van Den Haag-Zuidwest, hoewel er op dit moment door een aantal politieke partijen vraagtekens worden gezet bij de sloop van 9.000 woningen in Den Haag-Zuidwest. Vooral nu er stagnatie ontstaat bij de afzet van de nieuwbouwwoningen. Echter op politiek niveau zijn er prestatieafspraken gemaakt waarin duidelijk verwoord is wat de inzet is vanuit de gemeente. De gemeente zou zich aan deze afspraken moeten houden. Bovendien zijn er net als in Rotterdam afspraken gemaakt met het Rijk over het aantal nieuw te bouwen woningen.

Samenvatting

In alle drie de gebieden is gebleken dat er vooral in de beginperiode weinig tot geen draagvlak was tussen de projectpartners. Dit had te maken met de positie die partijen in hadden genomen en dat er weinig tot geen vertrouwen was. Pas toen men uiteindelijk begrip kreeg voor de belangen van elkaar kwam het tot een samenwerking en kon uiteindelijk een overeenkomst worden gesloten.

Het draagvlak van de bewoners is op zich opmerkelijk. Er was geen grote weerstand tegen herstructurering van de wijken, ondanks dat de herstructurering niet is ingezet vanuit de slechte staat (verkrotting) van de woningen. De herstructurering was ingezet vanwege de woon-technische staat van de woningen en om meer differentiatie qua bevolkingsopbouw (inkomen) te krijgen in de wijken. Dit was niet direct het belang van de zittende bewoners. Uiteindelijk heeft een goed sociaal statuut, waarin onder andere een terugkeergarantie, ervoor gezorgd dat er geen of bijna geen weerstand was te bemerken.

Het politieke draagvlak is ontstaan toen de politiek ook haar eigen doelen kon verwezenlijken. Een uitzondering hierop is de deelgemeentelijke politiek, die van het begin bij het proces is betrokken.

Het behouden van het draagvlak is een lastige opgave steeds zal er rekening gehouden moeten worden met de belangen van de betrokken partijen. Draagvlak tussen de samenwerken partijen kan onder andere behouden blijven, wanneer de corporaties (in de rol als gebiedsontwikkelaar) gedurende de realisatiefase de gemeentelijke diensten in te huren. De gemeentelijke diensten kunnen hun belangen op die manier verwezenlijken. Ook het draagvlak onder de bewoners kan gewaarborgd worden door steeds oog te hebben voor hun belangen en in te spelen op problemen in de wijk. Het politieke draagvlak is moeilijk om op in te spelen. Het herstructureringsproces duurt lang. Gedurende deze periode bestaat de kans dat er ca vier maal een verkiezing is geweest en nieuwe coalities zijn gevormd. Het is dan ook zaak om zo duidelijk mogelijk en vroegtijdig (juridische)afspraken te maken, waar de politiek zich aan moet houden.

5.3 Samenwerkingsovereenkomsten

Gedurende het proces van initiatief- tot de realisatiefase leggen partijen een aantal zaken vast, zoals doelstelling, inzet van partijen, programma, financiële afspraken, kwaliteit en planning. Deze overeenkomsten dienen als basis voor de samenwerking tussen partijen. Vanuit de ontwikkeling van de Vinex-locaties zijn een aantal modellen ontwikkeld die gaandeweg ook in de herstructureringsgebieden worden toegepast. Ook een aantal van deze modellen worden toegepast in de drie gebieden die onderzocht zijn Aan de hand van interviews, maar ook uit secundaire bronnen zoals de samenwerkingsovereenkomsten en verslagen is bekeken op welke wijze partijen het proces zijn ingegaan en waarom partijen hebben gekozen voor die specifieke samenwerkingsvorm. Ook zal aan de hand van de gesloten overeenkomsten bekeken worden op welke wijze partijen invloed hebben op het proces.

Rotterdam Hoogvliet

De herstructurering binnen Hoogvliet vindt zijn oorsprong in de nota “Hoogvliet aan Zet” van de corporatie Woonbron welke gepresenteerd is eind 1998. In deze nota ligt vast welke woningen gesloopt gaan worden en in welk tempo. Na goedkeuring van die nota door de gemeente, zijn de bewoners geïnformeerd over de voorgenomen sloop van hun woningen en de fasering. Na 1999 zijn ook de plannen van Vestia meegenomen in de verdere planvorming. Weliswaar heeft Vestia vanaf het begin meegedaan in de planvorming maar door een aantal fusies kwam de besluitvorming later tot stand. De aanpak van de sloop wordt door beide corporaties verschillend opgepakt. Woonbron gaat uit van een verhuurstop in twee fases (2001 en 2004), terwijl Vestia per project een verhuurstop heeft ingesteld. Deze uitgangspunten vormen de harde kern van de meer integrale aanpak van Hoogvliet zoals verwoord in de investerings- en uitvoeringsprogramma's voor de wijkaanpak Hoogvliet, die later door de gemeenteraad zijn goedgekeurd.

De herstructurering van Hoogvliet wordt sinds die tijd gebiedsgewijs aangepakt. Per gebied wordt er een structuurschets vastgesteld, waarin de nieuwe stedenbouwkundige structuur is weergegeven in combinatie met het programma voor woningbouw, economische functies, voorzieningen, uitgangspunten voor inrichting buitenruimte, milieuprogramma en het sociale programma. Deze structuurschetsen zijn de basis voor de grondexploitatie en de af te sluiten samenwerkingsovereenkomsten met de corporaties. De drie deelgebieden zijn: Maasranden, Stadshart en Noord (Oudeland, Nieuw England en Westpunt).

Intentieovereenkomst Hoogvliet

Voor Hoogvliet is in 2001 een intentieovereenkomst gesloten tussen beide corporaties en de gemeente Rotterdam (centrale stad en deelgemeente). Voor het stadshart zijn geen van beide corporaties actief en worden er afspraken gemaakt per project. Bovendien zijn er afspraken met de eigenaar van het vastgoed de Kroonenberg Groep gemaakt m.b.t. de renovatie van het winkelcentrum. Oorspronkelijk was de gedachte dat de intentieovereenkomst verder uitgewerkt zou worden in een samenwerkingsovereenkomst voor de verschillende gebieden. Uitgangspunt voor de samenwerking was oorspronkelijk een gescheiden bouw- en grondexploitatie. Het risico van de grondexploitatie zou liggen bij het OBR voor de bouwexploitatie bij beide corporaties. Voor deze manier van samenwerken was gekozen vanuit de tijd van de stadsvernieuwing. Met wel het verschil dat de aankoop en verkoop van de gronden tussen dezelfde partijen zou plaats vinden.

Gebiedsafspraken Hoogvliet

Eind 2003 blijkt dat men er in het onderhandelingstraject tussen de Vestia-groep en de gemeente Rotterdam financieel niet uitkomt. Vestia stelt voor aan de wethouder dat in alle herstructureringsgebieden waar Vestia actief is, dus ook Hoogvliet, zij zowel de bouw- als de grondexploitatie gaat voeren. De wethouder stemt daarin toe. Na instemming door de wethouder ondertekening van de afspraken op hoofdlijnen, moesten deze afspraken verder uitgewerkt worden door de diensten in gebiedsafspraken. Uiteindelijk is de overeenkomst met Vestia in maart 2005 door het college akkoord bevonden. Wat gedurende de onderhandelingsperiode sterk naar voren is gekomen, dat de gemeente Rotterdam niet gewend was om werkzaamheden door andere partijen te laten uitvoeren. Jarenlang was de gemeente zelf verantwoordelijk voor het proces. Globaal kwam het erop neer dat de dienst Stedenbouw in opdracht van de centrale stad of de deelgemeente de randvoorwaarde vaststelde en het OBR, die verantwoordelijk was voor de grondexploitatie, gronden kocht en verkocht en zorgde voor het bouw- en woonrijp proces. Gemeentewerken werkte dan in opdracht van het OBR het proces verder uit. Nu was het echter niet meer het OBR die opdracht zou geven maar een corporatie die vervolgens ook niet gebonden was aan de zogenaamde verplichte winkelnering. Uiteindelijk zijn in de overeenkomst wel afspraken gemaakt dat de bestaande structuren voorlopig gehandhaafd blijven alleen zal de rol van het OBR praktisch nihil zijn. De onderhandelingen met Vestia hebben enige tijd geduurd echter dit heeft niet geleid tot een vertraging van het herstructureringsproces. Tot halverwege 2004 was de grondexploitatie en alle daaruit voortvloeiende handelingen bij het OBR ondergebracht. Na deze periode ligt de grond- en bouwexploitatie bij Vestia en is Vestia dan ook opdrachtgever voor het totale proces.

De gemeente heeft bewust gekozen om alleen de randvoorwaarden waarbinnen de ontwikkeling kan plaats vinden vast te stellen. De uitvoering van het proces van herstructurering ligt geheel in handen van de corporatie. De gemeente heeft een toetsende en faciliterende rol gedurende het uitvoeringsproces. Voor het gebied wordt vanuit de gemeente een accounthouder aangesteld die ervoor zorg moeten dragen dat het interne gemeentelijke proces soepel verloopt.

Samenwerkingsovereenkomst Hoogvliet

De andere corporatie in het gebied heeft wel de samenwerking met het OBR gezocht. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in een samenwerkingsovereenkomst voor het gebied Maasranden in september 2003 en voor Noord in februari 2004. De woningen en de grond binnen Maasranden is corporatiebezit. In het Oedevlietsepark dat uiteindelijk ook bebouwd zal gaan worden, is de grond grotendeels eigendom van de gemeente. Met de gedeeltelijke bebouwing van de randen van het parkgebied wordt een evenwichtige bebouwing voor heel Maasranden nagestreefd. Vanwege het feit dat de te bouwen woningen niet overal binnen de Maasranden op dezelfde locatie teruggebouwd gaan worden, is er uiteindelijk gekozen voor het bouwclaimmodel. In het gebied waar

Woonbron bezit heeft was er sprake van een verdunningspercentage van 69%. Op basis hiervan is de bouwclaim gebaseerd. Deze verdunningsgraad is uitgewerkt in de samenwerkingsovereenkomst. Woonbron sloopt 1494 woningen in Maasranden en mag 1029 woningen terugbouwen in verschillende categorieën. Rond het Oedevlietsepark en de rest van Maasranden is er nog ruimte om 599 woningen te bouwen. Het is aan het OBR om hiervoor een ontwikkelaar te zoeken. Voor de gebieden in Noord lag de keuze van samenwerking op dat moment nog open. Was bij Maasranden niet direct sprake was van een verdunning waardoor het tekort op de exploitatie beperkt bleef, in Noord was er wel sprake van verdunning. In totaal worden er in Noord 1200 van de 3300 woningen gesloopt. In verband met strengere milieueisen dient de woningdichtheid in de noordelijke wijken van Hoogvliet verdund te worden, zodat slechts circa 800 woningen teruggebouwd zullen worden. Woonbron gaf op dat moment aan niet in staat te zijn om het gehele proces zelf te trekken en heeft een verzoek gedaan aan het OBR om mee te participeren in de grondexploitatie.

De invloed op het proces gedurende de realisatiefase is gering. In een overeenkomst zijn afspraken gemaakt over programma, ambitie, planning en de methodiek m.b.t. het bepalen van de grondprijs. Wat betreft het tempo wordt de corporatie steeds aangesproken op het behalen van tempo, alleen zijn er geen dwingende maatregelen om de corporaties aan de afspraken te houden. In de overeenkomst is wel een planning opgenomen. De corporatie zal proberen risico's te mijden en zal pas starten wanneer er zekerheid is dat de woningen ook daadwerkelijk verkocht zullen worden. Tussen de corporatie en gemeente zijn wel afspraken gedaan over het te behalen ambitieniveau.

Samenwerkingsovereenkomst Charlois-Pendrecht

Aan het begin van het proces rond eind jaren '90 was vanuit de kant van de gemeente weinig tot geen belangstelling voor de herstructurering van Pendrecht. Weliswaar was er wat sociale onrust maar daar bleef het bij. Vanuit de corporatie werd het proces wel grootschalig ingezet, maar meer vanuit de woontechnische staat. De houding van de gemeente was dan ook meer dat het proces vanuit de markt getrokken moest worden. De gemeente zou zich beperken tot haar publiekrechtelijke taak. Er was weliswaar sprake van samenwerking tussen deelgemeente en corporatie maar dit was niet vastgelegd in een overeenkomst. Ook na de omwenteling in 2002 komt het niet tot een samenwerkingsovereenkomst. Wel wordt het OBR opdrachtgever om de buitenruimte aan te leggen maar daar blijft het bij. De corporatie zorgt zelf voor het bouwrijp maken van de locatie en ook bij het uitgifteproces is het OBR niet betrokken. Bij de aanpak van Pendrecht-Zuid ligt de situatie anders. Uit de slechte ervaringen die de corporatie heeft opgedaan in Pendrecht-noord wordt nu wel de samenwerking met de diensten gezocht. Na in eerste instantie een terughoudende reactie van het OBR, (waarom zou het OBR mee participeren in het proces?) werd toch gekozen om een samenwerkingsmodel verder uit te werken. De argumenten vanuit het OBR om alsnog mee te werken waren vooral gericht op de sturing van het proces. Het OBR wilde meer dan in Pendrecht-Zuid sturing hebben op het proces om op die manier invloed te houden op tempo en programma. Het voorstel vanuit het OBR was om een min of meer vergelijkbare overeenkomst te sluiten als in Hoogvliet-Noord. In deze overeenkomst is er sprake van zowel gezamenlijke opdrachtgeverschap als van risico's. Uiteindelijk is in de samenwerkingsovereenkomst Pendrecht een risicoverhouding in de grondexploitatie opgenomen van een 60/40 verhouding tussen respectievelijk OBR en corporatie. Tevens is er een ondergrens bepaald in de grondopbrengsten. De corporatie garandeert deze ondergrens. Het OBR is penvoerder voor de grondexploitatie en is gemachtigd om binnen deze kaders opdrachten te verstrekken. Daarnaast is hij verantwoordelijk voor het gehele proces van aankoop, sloop, bouw-/woonrijp maken en verkoop van de bouwrijpe gronden. Er is bewust voor gekozen om geen vennootschap op te richten. Gezien het feit dat er sprake was van een overeenkomst tussen twee partijen, die ieder hun eigen verantwoordelijkheden zouden blijven behouden waardoor het risico beperkt zouden blijven, is hiervoor niet gekozen.

Den Haag-Zuidwest

Prestatieafspraken

Al jarenlang was Den Haag-Zuidwest inzet van een herstructureringsproces. Echter er was niet direct een duidelijke lijn in het proces. In 2002 kwam hierin verandering. De gemeente had ingezien dat voortgaan op de weg van projectgewijze aanpak – inclusief per plan onderhandelingen voeren over het te realiseren programma en de grondopbrengsten – niet leidt tot een steviger positie van Den Haag Zuidwest op de woningmarkt. Er werd op dat moment besloten om afspraken te maken voor een meer grootschalige aanpak van Den Haag Zuidwest. De gemeente Den Haag en de Haagse woningcorporaties hebben begin 2003 een afsprakenkader vastgesteld voor de prestaties in de woningbouw in Den Haag. Hoofddoel van de beleidsovereenkomst en prestatieafspraken, die gelden voor de periode 2003-2010, is om het tempo van de stedelijke vernieuwing te versnellen en voldoende aantrekkelijke woningen te kunnen aanbieden aan alle inkomenscategorieën.

In de periode van de prestatieafspraken worden door de corporaties in Den Haag-Zuidwest ruim 9.000 woningen gesloopt en vervangen door 6.000 nieuwbouwwoningen. In de prestatieafspraken zijn afspraken gemaakt over de verdeling van verantwoordelijkheden en kosten. De gemeente bepaalt de stedenbouwkundige en de programmatische uitgangspunten. Ook stelt de gemeente geld beschikbaar voor de bovenwijkse voorzieningen en de infrastructuur. Op basis hiervan nemen de woningcorporaties de rol op zich van integrale gebiedsontwikkelaar. Dit betekent dat zij zowel de bouw als de grondexploitatie van het plangebied voor hun rekening nemen en daarmee de financiële risico's van het stedelijke vernieuwingsproces.

In Den Haag-Zuidwest wordt vervolgens op vier niveau's geherstructureerd:

- het stadsdeel Zuidwest;
- de wijken Morgenstond, Bouwlust, Moerwijk en Vredrust;
- de gebiedsontwikkelingen Morgenstond-Midden, Moerwijk-Zuid en de Rades;
- overige de projecten.

Elk niveau kent zijn eigen kaders, producten en afsprakenstelsel.

Op het niveau Zuidwest wordt de Structuurvisie gemaakt en het strategische voorraadbeleid, op niveau daaronder, het wijkniveau, worden gebiedsvisies gemaakt waarin de sociale, fysieke en economische toekomst van de wijk wordt geschetst en het draagvlak voor de vernieuwing wordt verkregen. Bij de gebiedsontwikkelingen draait het om regie en worden aan de voorkant gezamenlijke programmatische ruimtelijke en financiële uitgangspunten bepaald, op basis van de ontwikkelde plannen door de corporaties als gebiedsontwikkelaar. Deze uitgangspunten worden vastgelegd in samenwerkingsovereenkomsten .

Anders dan in Rotterdam is de grond onder de corporatiewoningen in het verleden uitgegeven in erfpacht. Door de herstructurering en wijziging van type en categorie woning zal de waarde van de grond toenemen. Dit zal ook van toepassing zijn wanneer de corporatie huurwoningen gaat verkopen. De gemeente Den Haag zet deze erfpachtopbrengsten, voortvloeiend uit de herstructurering in voor de openbare ruimte en de proceskosten van de gemeente in de herstructureringsgebieden. De verdere risico's van de herstructurering liggen geheel bij de corporatie. Wel krijgt de corporatie de mogelijkheid om plannen verder te optimaliseren binnen het gebied. Hierbij wordt wel rekening gehouden met een gemiddeld terugbouwpercentage van 80% en een verhouding goedkoop/duur van 30%-70%.

Samenwerkingsovereenkomst

In de prestatieafspraken is tussen de corporatie en de gemeente overeengekomen dat er per wijk een samenwerkingsovereenkomst wordt gesloten. Deze overeenkomst is een uitwerking van de prestatieafpraak. Het gaat in de overeenkomst niet meer wie wat gaat ontwikkelen, welke risico waar thuis hoort en wie de regie gedurende de realisatiefase voert, deze afspraken zijn gemaakt in de prestatieafpraak. Op deze wijze hoeft de totstandkoming van de overeenkomst niet lang te duren. In de overeenkomst wordt per wijk opgenomen hoeveel woningen er gesloopt gaan worden en hoeveel er teruggebouwd gaan worden. Verder wordt het aantal bereikbare woningen vastgelegd. Tegelijkertijd wordt er vastgelegd wie en in wiens opdracht het openbaar gebied aangelegd gaat worden. In bijvoorbeeld de overeenkomst Morgenstond-midden zijn er afspraken gemaakt dat de gemeente het openbaar gebied gaat aanleggen in opdracht van de twee corporaties in dat gebied.

Samenvatting

De gemeente Rotterdam is jarenlang de trekker geweest van de stedelijke gebiedsontwikkelingen. De gemeente was de regisseur gedurende deze periode en ook in de herstructurering van de naoorlogse wijken wilde de gemeente deze rol niet loslaten. Bij de onderhandelingen over de vorm van samenwerking, is gekozen om de exploitaties (grond-, en bouwexploitatie) gescheiden te houden. De gemeente kocht de lege complexen van de corporaties en leverde aan dezelfde corporaties weer bouwrijpe grond. De corporaties waren verantwoordelijk voor de bouwexploitatie. Vanwege het feit dat in Hoogvliet-maasranden de corporaties niet op dezelfde locatie zouden terugbouwen, is er voor het bouwclaimmodel gekozen. Uiteindelijk is Vestia niet akkoord gegaan vanwege een wijziging in haar eigen beleid. De corporatie gaf aan dat zij een meer actiever rol wilden spelen in de herstructurering en wilde het gebied ook verder oppakken in de rol van integrale gebiedsontwikkelaar. De andere corporatie Woonbron ging wel een overeenkomst aan met de gemeente op basis van het bouwclaimmodel. Ook voor de gebieden waarbij later een overeenkomst is gesloten heeft de gemeente nog een duidelijk belang in de grondexploitatie. Wel wordt het risico inmiddels gedeeld met de twee corporaties uit de gebieden.

Voor de gemeente was vanaf het begin van het proces duidelijk op welke wijze het proces van herstructurering gerealiseerd zou worden. Alleen was het lange tijd onduidelijk in welke mate. De gemeente heeft er bewust voor gekozen om gedurende de initiatiefase de kaders vast te stellen en tijdens het uitvoeringsproces alleen een faciliterende rol te spelen. De corporaties zijn verantwoordelijk voor het gehele herstructureringsproces met alle daarbij behorende risico's.

De invloed die de gemeente heeft op het herstructureringsproces ligt grotendeels in de periode van de initiatiefase. De gemeente stelt de kaders vast en de corporaties voeren de herstructurering uit binnen de gestelde kaders. De gemeentes hebben gedurende de realisatiefase geringe invloed op het proces. Vooral op het beheersaspect "tempo" wil de gemeente grip hebben. Echter omdat er niet direct dwingende voorwaarden zijn gesteld heeft de gemeente weinig invloed. Meer grip zou in dit geval ook betekenen dat de risico's die partijen lopen op een andere manier verdeeld moeten worden (zie financiële kaders). De invloed op dit beheersaspect wordt niet verder vergroot wanneer de gemeente het risico (geheel of gedeeltelijk) draagt van de grondexploitatie.

In de verschillende manieren van samenwerken is geen verschil te bemerken over de invloed op dit beheersaspect.

5.4 Sturing

De uiteindelijke samenwerkingsvorm zal mede bepalen wie tijdens het proces de regie voert. Het is niet meer vanzelfsprekend dat de regierol gedurende het gehele proces alleen bij de overheid ligt. In het onderzoek zal vooral gekeken worden naar de sturing gedurende de initiatief- haalbaarheid en realisatiefase. De regie gedurende de beheerfase

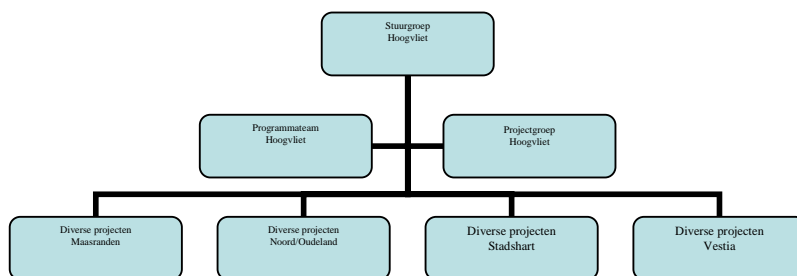
is over het algemeen geen punt van onderhandeling tussen de samenwerkende partijen. Het beheer van het openbaar gebied ligt nog bij de gemeentes en van het vastgoed bij de corporaties. Hoewel ook bij deze verdeling sprake is van verandering. Vooruitlopend op de samenwerkingsovereenkomst die in feite alleen gaat over de realisatiefase zal door partijen de kaders worden aangegeven, waarbinnen de herstructurering zal plaats vinden. Het bestuurlijk traject, het vaststellen van deze kaders, is een publiekrechtelijke taak van de gemeente. De gemeente zal dan ook hierin de regie hebben. Het opstellen van de kaders kan wel in gezamenlijkheid met de andere partijen gebeuren. Gedurende de realisatiefase is in dit onderzoek gekeken naar de belangrijkste beheersaspecten die genoemd worden in het onderzoek “Regie in de Stedelijke Ontwikkeling” uitgevoerd door Korthals Altes. De beheersaspecten die in dit onderzoek worden genoemd zijn kwaliteit, programma geld en tijd. Aan de hand van de interviews en samenwerkingsovereenkomsten/prestatieafspraken worden de deelvragen (Op welke wijze is en wordt de regierol ingevuld? En is er sprake van verschuiving van de regierol gedurende het proces?) beantwoordt. Ook in dit onderdeel van het onderzoek is niet gekeken op welke wijze bewoners sturing geven aan het proces. Weliswaar hebben bewoners invloed maar zal de aansturing van het proces gebeuren vanuit de samenwerkende partijen. Tevens is er bij dit onderdeel van het onderzoek gekozen om alle drie de gebieden gescheiden te houden vanwege de grote verschillen in aansturing. Het gescheiden houden van de gebieden zal het vergemakkelijken om uiteindelijk een conclusie te trekken.

Rotterdam

In Hoogvliet werd vanuit de gemeente de herstructurering aangestuurd via een stuurgroep. In deze stuurgroep zaten alle vertegenwoordigers van de betrokken partijen met uitzondering van de bewoners. Vanaf 1996 was er binnen Hoogvliet sprake van een stuurgroep als aansturend orgaan. Deze stuurgroep bestond uit de voorzitter van de deelgemeente, twee verantwoordelijke Portefeuillehouders (dagelijks bestuur), twee corporatiedirecteuren en vertegenwoordigers van de dienst. Onder de stuurgroep was er sprake van diverse planteamen per project. De stuurgroep was ingedeeld per deelgebied (Noord, Stadshart en Maasranden). Na de ondertekening van de diverse contracten is er nog lange tijd gewerkt volgens dit principe. Uiteindelijk, nu de plannen verder richting uitvoering gaan is er sprake van één stuurgroep, een programmteam, een projectteam Hoogvliet en diverse planteamen onder leiding van verschillende projectleiders/ projectmanagers.

Het programmteam bereidt de stuurgroep voor en hierin zitten vertegenwoordigers van alle diensten en de deelgemeente. In de projectgroep Hoogvliet komen gebiedsoverschrijdende projecten op de agenda, zoals b.v. milieu. De planteamen per gebied (Noord, Stadshart en Maasranden) sturen de diverse projecten in het betreffende gebied aan. (zie figuur 8)

Figuur 8: Organisatieschema Hoogvliet



Bron: Stuurgroep Hoogvliet december 2004

De rol van de stuurgroep is het vaststellen van de stedenbouwkundige kaders en de toetsing van deze kaders. Verder bewaakt de stuurgroep het programma en de tijd. Het vaststellen van de financiële kaders en de bewaking hiervan is geen verantwoordelijkheid van de stuurgroep. Voor wat betreft de gebieden waarbij Woonbron betrokken is ligt de verantwoording van de grondexploitatie bij het centraal bestuur, de gebieden waar Vestia een actieve rol speelt ligt de financiële verantwoording bij de corporatie zelf. De diverse projectleiders/projectmanagers leggen verantwoording af aan de stuurgroep betreffende de voortgang van de diverse projecten. Waar nodig wordt er in overleg bijgestuurd. Deze bijsturing is gering omdat in de meeste gevallen het programma en tijd/fasering vastliggen in productieafspraken met de centrale- en deelgemeentelijke politiek (zien sturing vanuit de centrale politiek).

Sturing vanuit de deelgemeente:

De deelgemeente stuurt voornamelijk op programma en kwaliteit. De deelgemeentelijke politiek heeft buiten de publiekrechtelijke bevoegdheden zoals afgifte bouwvergunning en goedkeuring van de stedenbouwkundige randvoorwaarden geen verdere formele bevoegdheden. Om tot de gestelde doelen te komen is de deelgemeente allianties aangegaan met de diverse partijen en kan, doordat zij grote groepen van de Hoogvlietse bevolking vertegenwoordigt, ook richting de corporaties sterk onderhandelen. Door het probleem van de herstructurering centraal te stellen heeft zij partijen aan zich gebonden. De dS+V werkt in opdracht van de deelgemeente en de deelgemeente kan dan ook vanuit die bevoegdheid, invloed uitoefenen op de kwaliteit van de plannen. Tussen de deelgemeente en het OBR zijn er geen formele bevoegdheden. Echter vanuit een gezamenlijk belang, ook het OBR is gebaat bij een goed verlopend herstructureringsproces, vanwege de vele financiële risico's, zijn er wederzijdse afspraken gemaakt. Op de projecten die Vestia ontwikkelt, heeft de deelgemeente minder invloed. Weliswaar is Vestia vertegenwoordigd in de stuurgroep en stelt de deelgemeente de randvoorwaarden waaronder Vestia mag gaan ontwikkelen vast, maar pas aan het eind van het proces ziet de deelgemeente het resultaat. Er kan geen tussentijdse bijsturing plaatsvinden.

Ondanks dat de deelgemeente beperkte invloed heeft op de ontwikkelingen die Vestia uitvoert, is de deelgemeente toch in staat om het gestelde resultaat en ambitie te realiseren.

Sturing vanuit dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting:

Deze dienst geeft vooral sturing op het gebied van kwaliteit en tempo. Bij het opstellen van de kaders (randvoorwaarden) tijdens de initiatieffase heeft deze dienst een duidelijke sturende rol. Deze rol wordt vervuld vanuit de publiekrechtelijke bevoegdheid. Zoals bij het opstellen van de structuurvisie, masterplan, bestemmingsplan en stedenbouwkundige randvoorwaarden. Tijdens de haalbaarheid en realisatiefase heeft deze dienst geen sturingsmechanisme meer en zal men meer vanuit vertrouwen en deskundigheid sturing geven aan het proces. Door gebruik te maken van zijn competenties c.q. professionaliteit kan hij ook zijn eigen ambities waarmaken.

Het andere sturingsmechanisme "tempo" kan worden bepaald door ruimtelijke ordeningsprocedures soepel te laten verlopen. Of zelf te bekijken hoe deze procedures versneld kunnen worden.

Sturing vanuit het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam

De samenwerking met Woonbron:

Het OBR kan op basis van de productieafspraken en de grondexploitatie sturen op kwaliteit, tijd, programma en geld. De sturing op alle elementen is niet even sterk. Zo zal de sturing vanuit de grondexploitatie op het begrip kwaliteit een minder sterke rol hebben. In verband met de afspraken binnen Hoogvliet, dat ieder van de betrokken partijen heeft onderschreven staat kwaliteit bovenaan. Sturing vanuit de grondexploitatie

op een zo hoog mogelijk resultaat wat dan eventueel ten koste gaat van de kwaliteit is door deze afspraak niet mogelijk. Sturing op tijd vanuit de grondexploitatie is mogelijk, echter in werkelijkheid moeilijk realiseerbaar. Weliswaar is er in de stuurgroep vastgesteld wanneer en voor welke complexen een verhuurstop ingaat echter gezien de wijze waarop Woonbron uitverhuist is het vrij onzeker op welke momenten de complexen leegkomen. Aan de andere kant zijn er wel afspraken gemaakt wanneer en waar gestart wordt met de bouw. Echter er is meer sprake van een intentieafpraak, dan dat er ook daadwerkelijk verplichtingen aan ten grondslag liggen. Het sturen op programma is mogelijk, echter ook beperkt. Een wijziging in het programma vanuit markt overwegingen zou mogelijk zijn maar dit zal altijd in gezamenlijk overleg moeten gebeuren met de corporaties, die het programma uiteindelijk gaan ontwikkelen. Bovendien zal indien dit financiële consequenties met zich meebrengt ten koste gaan van het uiteindelijke resultaat van de grondexploitatie.

De samenwerking met Vestia:

Het OBR speelt geen rol meer in de ontwikkeling van de gebieden waar Vestia de gebiedsontwikkelaar is. Alleen bij de totstandkoming van de overeenkomst heeft het OBR een duidelijke sturende rol gespeeld. Na ondertekening is de rol vanuit het OBR niet meer in beeld.

Sturing vanuit de corporaties:

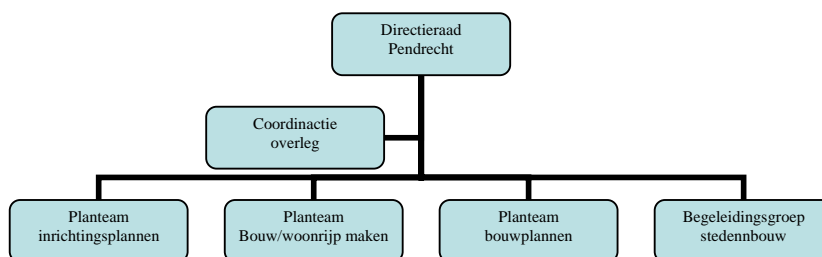
De sturing vanuit Vestia op het proces is sterker dan de sturing die Woonbron kan uitoefenen. Dit heeft te maken met de positie van Vestia. Door als gebiedsontwikkelaar te operen kan zij sturing geven aan het totale proces. De rol van Woonbron is beperkt tot die van belegger/ontwikkelaar van het vastgoed. Beide corporaties sturen op kwaliteit van zowel het vastgoed als de buitenruimte. Dit heeft te maken met enerzijds hun belang in de verkoopbaarheid van de koopwoningen en anderzijds de verhuurbaarheid en de toekomstwaarde van dit vastgoed. Beide corporaties hebben een productieafpraak met de gemeente m.b.t. het aantal woningen en de periode waarbinnen deze woningen gerealiseerd moeten worden. Voor Vestia geldt nog een extra “drive” om op tijd te sturen en dat is dat zij ook de verantwoording over de grondexploitatie heeft. Een van de grote risico's hierin is de factor tijd. Dit vanwege de rentecomponent. Vestia heeft besloten om zoveel mogelijk gebruik te maken van de gemeentelijke diensten. De reden hiervoor is dat op deze wijze gebruik gemaakt kan worden van de jarenlange ervaring van de diensten. Een tweede reden is dat er op deze manier weinig weerstand is bij deze diensten. De diensten kunnen nog steeds dezelfde werkzaamheden verrichten en hebben ook invloed op het proces. Het proces wordt niet vertraagd door onderlinge competentiestrijd.

Charlois-Pendrecht

Ook binnen de herstructurering van Charlois-Pendrecht was er in eerste instantie sprake van een stuurgroep. Hierin zaten de portefeuillehouder, de corporatiedirecteur en vertegenwoordigers van de diensten. Onder de stuurgroep was er sprake van diverse planteamen. Deze planteamen werden getrokken door de corporatie met weinig inbreng vanuit de diensten. Vanwege weinig tot geen draagvlak binnen de diensten werd de sturing op het proces, maar ook het functioneren van de stuurgroep bemoeilijkt. Nu de corporatie de samenwerking met de diensten heeft opgezocht neemt het draagvlak ook toe. Vanwege het moeizame proces is besloten om de verdere sturing op het proces vanuit de directieraad te bewerkstelligen. Naar alle waarschijnlijkheid is dit een overgangssituatie.

De directieraad bestaat uit de directies dS+V en het OBR en de corporatie aangevuld met de portefeuillehouder vanuit de deelgemeente. In Pendrecht is ervoor gekozen om per activiteit een planteam op te richten. Deze planteamen leveren “producten” die via het coördinatieteam ingebracht worden bij de directieraad voor besluitvorming. (zie figuur 9)

Figuur 9: Organisatieschema Pendrecht



Bron: Directieraad Pendrecht april 2005

Sturing vanuit de deelgemeente:

De deelgemeentelijke politiek in Charlois zit anders in het proces dan de politiek in de deelgemeente Hoogvliet. Binnen de deelgemeente Charlois is er geringe sturing op het fysieke gedeelte van de herstructurering. De deelgemeente Charlois richt zich meer op het sociale onderdeel. Alleen vanuit de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid geeft zij sturing aan het proces. Weliswaar stuurt de deelgemeente ook op programma en tijd maar laat dit grotendeels over aan de corporatie.

Sturing vanuit dienst Stedebouw en Volkshuisvesting:

Tussen de Nieuwe Unie en de gemeente is overeengekomen dat er een gezamenlijke opdracht wordt gegeven om de stedenbouwkundige randvoorwaarden en randvoorwaarden voor de buitenruimte op te stellen. De uitwerking van deze plannen zal verder in opdracht van de corporatie en de deelgemeente plaatsvinden. De DS+V toetst beide uitwerkingen aan de hand van tevoren gestelde voorwaarden. De sturing op het verdere proces is bij deze dienst vrij gering.

Sturing vanuit het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam:

Het OBR speelde in het begin van het proces geen rol. De financiële middelen die beschikbaar waren vanuit de gemeente werden via de deelgemeente uitbetaald. Gedurende het begin van het proces (de initiatiefase) ligt de regierol duidelijk bij de corporatie. De corporatie signaleerde het probleem, de slechte woontechnisch staat van de woningen en ondernam actie. Zij zorgde voor draagvlak binnen de deelgemeente. Wat betreft de vervolgfases is er een duidelijk onderscheid te maken tussen Pendrecht-Noord en Zuid. In Pendrecht-Noord ligt de regie ook tijdens de haalbaarheidsfase en realisatiefase duidelijk bij de corporatie. Weliswaar is de gemeente bij het proces betrokken en heeft zij in gezamenlijkheid de randvoorwaarde vastgesteld en toetst zij achteraf de plannen aan de randvoorwaarde, gedurende de uitvoering is zij niet meer betrokken bij het proces. In Pendrecht-Zuid is er sprake van een gezamenlijke regierol. Niet alleen worden de randvoorwaarden gezamenlijk opgesteld, maar ook de uitvoering wordt in gezamenlijk overleg uitgevoerd.

Sturing vanuit de corporatie:

Net als in Hoogvliet stuurt de corporatie op kwaliteit van de woningen en buitenruimte. De argumentatie is dezelfde als bij Woonbron en Vestia.

Sturing vanuit de centrale stad:

Eind 2002 is de gemeentelijke bouwcoördinator aangesteld. De kerntaak van de bouwcoördinator is om problemen die leiden tot vertraging in de planvorming op tafel te krijgen en zondig van oplossingen te voorzien door besluitvorming. Hij kan gevraagd en

ongevraagd advies geven aan de wethouder Fysieke Infrastructuur en de directies van dS+V en OBR.

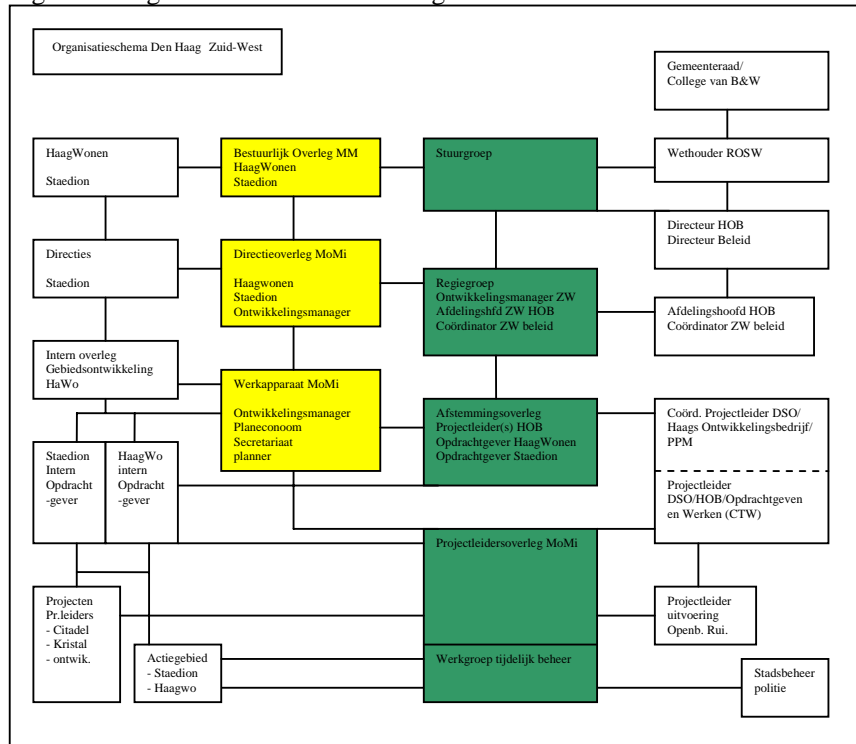
Vanuit de centrale stad wordt er meer gestuurd op het behalen van de targets die in dat jaar gesteld worden. Over 2003 en 2004 zijn dat 3.000 woningen per jaar voor heel Rotterdam. Een groot gedeelte van deze aantallen moet gebouwd worden in de herstructureringsgebieden. Vanuit de productieafspraken wordt sturing gegeven aan het proces. Er zijn een aantal overleggen per jaar gepland tussen de wethouder en de corporatiedirecteuren waarin uitleg moet worden gegeven over de behaalde c.q. niet behaalde resultaten.

Tot 2007 zullen de vijf grote woningcorporaties in Rotterdam tezamen starten met de bouw van ruim 7700 woningen. De corporaties hebben deze aantallen vastgelegd in 'productieafspraken' met de gemeente. De belofte van de Rotterdamse corporaties levert een grote bijdrage aan de collegedoelstelling om jaarlijks 3000 huizen te bouwen voor mensen met een middeninkomen of meer.

Den Haag- Zuidwest

In Den Haag-Zuidwest wordt de herstructurering aangestuurd door een stuurgroep. In de stuurgroep zitten de vertegenwoordigers van alle betrokken partijen bij het herstructureringsproces. De verantwoordelijke wethouder de drie corporatiedirecteuren en de directeur HOB. Eventuele knelpunten worden hierin opgelost. Onder de stuurgroep zit een regiegroep en een afstemoverleg tussen de uitvoerende partijen. Verder heeft iedere organisatie zijn eigen afstemmingsoverleg. (zie figuur 9)

Figuur 9: Organisatieschema Den Haag-Zuidwest



Bron: Samenwerking tussen gemeente en corporaties 2004

Vanuit de gemeente:

De gemeente heeft aan het begin van het proces duidelijk de randvoorwaarden vastgesteld die zijn vastgelegd in de prestatieafspraken met de corporaties en stedenbouwkundige

kaders. Binnen deze randvoorwaarden kunnen de drie corporaties de uitvoering van de herstructurering verder vormgeven.

Gedurende de initiatiefase van het proces bij het opstellen van de structuurvisie voor geheel Den Haag-Zuidwest en op wijkniveau met gebiedsvisies, waarin de sociale, fysieke en economische toekomst van de wijken wordt geschetst, heeft de Gemeente Den Haag een duidelijke sturing op het proces. De regie ligt bij de gemeente. Wel hebben de corporaties invloed op deze visies op stadsdeel- en wijkniveau. De corporaties moeten binnen deze kaders de herstructurering van de gebieden gaan uitvoeren en zullen dan ook invloed willen hebben op de inhoud van de visies. Na het vaststellen heeft de gemeente er bewust voor gekozen om gedurende de realisatiefase het proces verder aan de corporaties over te laten. De corporaties treden op als integrale gebiedsontwikkelaar en dragen hun verantwoordelijk binnen de kaders voor het verder verloop van het herstructureringsproces. De gemeente treedt dus in de realisatiefase op als facilitator en zal alleen gedurende het proces toetsen of de plannen nog passen binnen de gestelde kaders. Verder heeft de gemeente wel vanuit haar publiekrechtelijke taak nog de zorg voor de ruimtelijke ordeningsprocedures.

Net als in Rotterdam zijn er tussen de corporaties en gemeente productieafspraken gemaakt. Hierin is het aantal woningen die de corporaties jaarlijks moet produceren vastgelegd. Ook bij deze afspraak zijn geen sancties vastgelegd. Een knelpunt hierbij is nog wel dat de afspraken dat de gemeente Den Haag heeft gemaakt over het aantallen woningen in de komende periode niet overeenkomt met de feitelijke aantal. Hierdoor zal de gemeente meer gaan sturen op verdichting van de wijken. Weliswaar kan de opbrengsten van het gebied hierdoor toenemen, maar aan de andere kant zal de marktpositie van de wijk door deze verdichting afnemen. Waardoor de afzetsnelheid van de woningen zal vertragen en de verkoopprijs van de woningen zal gaan zakken.

Vanuit de corporaties

De corporaties hadden in de initiatiefase niet een sturende rol. Weliswaar werden de plannen in gezamenlijkheid ontwikkeld, maar de gemeente had de regierol. In de uitvoering hebben de corporatie wel een duidelijke sturing op het proces. Zij kunnen binnen de gestelde kaders de herstructurering verder optimaliseren, om zodoende in te spelen op de diverse exploitatie (grond-, bouw-, en beheerexploitatie). De corporaties sturen op alle vier de beheersaspecten (geld, kwaliteit, tijd en programma). Wat betreft het programma zal dat plaats vinden binnen de afspraken van 30% bereikbaar en 70% markt, met een terugbouwpercentage van 80%.

Samenvatting

In alle drie de gebieden geeft tijdens de initiatiefase vooral de gemeente sturing aan het proces (zie deelvraag "komt deze samenwerking overeen met de invloed die partijen hebben of willen hebben op het proces?"). De gemeente bepaalt, weliswaar in samenspraak met de corporaties, de kaders waarbinnen de ontwikkeling kan gaan plaats vinden. De regierol ligt gedurende deze fase duidelijk bij de gemeente.

Gedurende de realisatiefase geeft iedere partij sturing op de onderdelen waarbij zij een belang hebben. De gemeente stuurt veelal op kwaliteit, tempo en geld. Het laatste alleen wanneer de gemeente een financieel belang heeft (grondexploitatie), terwijl de corporatie stuurt op kwaliteit van de vastgoed en buitenruimte vanwege de verkoopbaarheid, verhuurbaarheid en toekomstwaarde van het vastgoed.

In Den Haag-Zuidwest ligt de regierol gedurende deze fase bij de corporaties. De gemeente is vooral vanuit een faciliterende rol bij het proces betrokken. Er is geen trekker (regisseur) aan te wijzen die het gehele herstructureringsproces trekt en de belangen van partijen behartigt. De voortgang van het proces wordt bewaakt door de stuurgroep. Ook in Rotterdam ligt de regierol gedurende de realisatiefase bij de corporaties. Alleen in Hoogvliet is er duidelijk sprake van een trekker (regisseur), weliswaar stuurt deze voornamelijk op programma en kwaliteit maar heeft ook oog voor andere

beheerselementen zoals geld en tempo. Hierdoor is de trekker in staat om het gestelde resultaat en ambitie te behalen. Deze rol wordt ingevuld door de deelgemeentelijke politiek.

5.5 Het financiële kader

De gehele herstructureringsopgave zal niet zonder inzet van financiële middelen kunnen plaatsvinden. De wijze van samenwerking, van bouwclaim- tot het concessiemodel, bepaalt aan de ene kant de invloed die partijen willen hebben op het proces en de andere kant het financiële risico dat partijen gedurende dit proces willen lopen.

Vooruitlopend op het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst zal gedurende de haalbaarheidsfase bepaald moeten worden welke financiële middelen partijen bereid zijn om in te zetten en welke risico's zij willen lopen. De inzet van het sociale aspect van de herstructurering is buitenwegen gelaten. Uiteraard zal dit aspect ook van alle partijen een inzet van financiële middelen vragen. Met dit laatste deel van het onderzoek zal de deelvragen over de inzet van financiële middelen door partijen en de verdeling van de risico's over de partijen worden beantwoordt.

Inzet financiële middelen vanuit de gemeentes:

Ondanks dat er sprake is van drie verschillende samenwerkingsvormen en ook drie verschillende manieren van aanpak zijn er grote overeenkomsten (qua hoogte) te zien in de drie gebieden. De Gemeente Den Haag zet de meerwaarde van de erfpachtopbrengsten voortvloeiend uit de herstructurering in voor de aanleg van buitenruimte en de proceskosten van de gemeente.

Verder zal de gemeente extra financiële middelen inzetten voor de bovenwijkse voorzieningen zoals ontsluitingswegen en parken.

De grond onder de woningen in Rotterdam was niet in erfpacht uitgegeven, echter de meerwaarde van de grond vloeit wel via de grondexploitatie terug in de aanleg van het openbaar gebied. Bovendien heeft de gemeente Rotterdam extra middelen ter beschikking (ISV) om het tekort op de grondexploitatie in Hoogvliet-Noord, omdat hier een sprake was van een sterke verdunning vanwege aangescherpte milieueisen, op te lossen. Tevens worden de middelen aangewend om bovenwijkse voorzieningen aan te leggen en de onrendabele top van gebouwde parkeerplaatsen op eigen terrein af te dekken.

Beide gemeentes hebben wat betreft het parkeren hetzelfde beleid. Het beleid is dat bij elke nieuwbouwwoning een parkeerplaats op eigen terrein gerealiseerd wordt. Bij meergezinswoningen moet een dergelijke parkeerplaats gebouwd opgelost worden. De inzet van extra financiële middelen vanuit de gemeente Den Haag geringer. Dit heeft onder meer te maken dat de hoogte van de verkoopprijs, en hieraan gekoppeld de grondwaarde. Deze is in Den Haag gemiddeld hoger dan in Rotterdam.

Inzet financiële middelen vanuit de corporaties:

In alle overeenkomsten die met alle corporaties (Den Haag en Rotterdam) zijn gesloten is het aantal woningen dat gesloopt en nieuw gerealiseerd wordt, vastgelegd. Tevens ligt in de overeenkomsten vast de verhouding tussen sociale en markt woningen. De overeenkomsten die gesloten zijn gaan vooral over de investering vanuit de corporaties in het fysieke aspect. Alleen in de prestatieafspraken met de corporaties in Den Haag-Zuidwest is nog opgenomen dat gemeente en corporaties zich gezamenlijk inzetten voor de huisvesting en de organisatie van woonbegeleiding van een aantal bijzondere aandachtsgroepen.

Voor de corporaties in de gebieden is de bouw van de sociale huurwoningen voornamelijk gericht op de herhuisvesting van de bewoners en bijzondere doelgroepen. Deze doelgroepen zijn o.a. grote gezinnen en ouderen. In Rotterdam hebben de corporaties de mogelijkheid om na eerste verhuur de woningen te verkopen. In Den Haag zijn er afspraken gemaakt dat de eerste 10 jaar de woningen niet verkocht mogen worden. In Rotterdam zal zoals het er nu naar uitziet alleen de Nieuwe Unie en Woonbron gebruik

maken van deze verkoop mogelijkheid. Vestia zal de nieuw te bouwen woningen gebruiken om haar eigen bezit te vernieuwen. Gezien het feit dat de sociale woningen niet kostendekkend gerealiseerd kunnen worden investeert de corporatie in deze onrendabele top. De huurprijs van de woning dekt niet de hoge investering in de woning af. Het resultaat zou dan een negatief rendement zijn. De onrendabele top van deze woningen wordt enerzijds gedekt uit de verkoop van huurwoningen en anderzijds uit het restant van de boekwaarde/bedrijfswaarde van de te slopen woningen.

De gebieden waar de corporaties het beheer van alle exploitaties (grond-, bouw-, en beheerexploitatie) hebben, kan de dekking ook gevonden worden in een verevening tussen deze exploitaties.

In de gebieden waar de corporaties optreden als gebiedsontwikkelaar zullen de financiële middelen (buiten de bijdrage vanuit de gemeente) benodigd voor de herstructurering geheel opgebracht moeten worden door de corporaties. In de gebieden waar de gemeente de grondexploitatie voert zal de corporatie alleen het tekort op de beheer- en bouwexploitatie voor haar rekening nemen. In Hoogvliet-Noord is hierop wel een uitzondering gemaakt. Doordat er in dit gebied sprake is van een verdunning zal ook de corporatie een bijdrage leveren in de grondexploitatie.

5.6 Risicoanalyse

In het rapport PPS 2000+ De praktijk achter de theorie, van Akro consult worden risico's geclassificeerd op twee belangrijke dimensies: de kans dat een risico zal optreden en de gevolgen van dit risico. Onder ander op basis hiervan is gekeken naar de verschillende risicosoorten en welke van deze risico's in de herstructureringsgebieden kan worden uitgesloten. Vooral de risico's tijdens de realisatiefase kunnen grote financiële gevolgen hebben. In het onderzoek zal dan ook alleen gekeken worden naar de risico's gedurende deze fase van het project.

Risicoanalyse Rotterdam

Binnen de twee cases in Rotterdam lopen drie verschillende grondexploitatie en meerdere bouw- en beheerexploitaties en een gebiedsexploitatie.

De risico's van de grondexploitatie zijn groot. Zoals ook in de theorie liggen de grootste risico's aan de kant van de opbrengsten en financieringsrisico (rentecomponent)

In de diverse samenwerkingsovereenkomsten zijn er afspraken gemaakt over de wijze van financiering van de diverse grondexploitaties. Zo is voor alle gebieden wel een minimale grondwaarde bepaald, maar dit geeft geen enkele zekerheid of deze minimale waarde gehaald kan worden. Wanneer door omstandigheden de corporatie aangeeft de waarde niet te kunnen betalen is het aan de gemeente om aan te tonen of er wel mogelijkheden zijn. Gedurende het proces kan dit leiden tot heftige discussies die het proces c.q. draagvlak niet ten goede komt.

De corporatie Woonbron heeft in het verleden afspraken gemaakt met de bewonersorganisatie en wil alleen in hoge uitzondering afwijken van deze afspraak om het vertouwen van de bewonersorganisaties te behouden.

De eerste verhuurstop is ingesteld in het jaar 2000. Het ging hierbij om ca. 2000 meergezinswoningen. Verder is afgesproken dat er pas een verhuiskostenvergoeding zal worden verleend wanneer 50% van een complex leeg staat. Deze methode van uitverhuizen duurt over het algemeen 4 jaar tot 6 jaar. In 2004 is een nieuwe verhuurstop ingesteld voor de overige complexen. Naar alle waarschijnlijk komen deze complexen in 2008/2010 leeg.

Vestia en de Nieuwe Unie daarentegen stellen per project een verhuurstop in. Hierdoor duurt het uitverhuizen ca. 1,5 jaar. Bij de methode van Woonbron is het onmogelijk om gedurende het proces bij te sturen. De complexen staan al gedeeltelijk leeg en deze complexen opnieuw in de verhuur nemen zal bij de bewoners van Hoogvliet en zeker bij de bewoners die net "vrijwillig" verhuisd zijn tot commotie leiden.

Woonbron heeft bij de grondexploitatie Maasranden geen direct belang. Bij de grondexploitatie van Hoogvliet-Noord en Charlois-Pendrecht heeft zowel Woonbron als de Nieuwe Unie een belang. Het risico van de grondexploitatie Hoogvliet-Maasranden ligt in zijn geheel bij de gemeente, terwijl bij de exploitaties van Hoogvliet-Noord en Charlois-Pendrecht het risico verdeeld is over de gemeente en de corporaties. Voor de beheerexploitatie is het in het belang van de corporaties om de lege complexen zo snel mogelijk te verkopen aan de gemeente, terwijl de gemeente deze complexen zo laat mogelijk op haar grondexploitatie wil laten drukken. Aan de andere kant wil de gemeente de bouwrijpe grond zo snel mogelijk uitgeven aan de corporaties. De corporaties daarentegen willen deze grond pas afnemen wanneer zij zeker zijn van een aanvaardbaar risico. Bijvoorbeeld wanneer 60% van de woningen verkocht is. Buiten de discussie over wanneer de oude complexen c.q. bouwrijpe grond over en weer wordt geleverd vinden er ook discussie plaats over de verkoopprijzen van de woningen en hieraan gekoppeld de residuele grondwaarde.

Een bijkomend risico is nog dat het over en weer leveren van de grond de nodige fiscale risico met zich meebrengt. De gemeente levert onder meer bouwrijpe grond voor de huurwoningen. Over deze grond zijn de corporaties omzetbelasting verschuldigd. Deze omzetbelasting kan niet doorbelast worden in de huur. Bovendien zal door het over en weer leveren de notariskosten flink gaan stijgen.

Bij de Vestiaprojecten is er geen sprake meer van een dergelijke onderhandeling. Deze onderhandeling is er wel geweest, maar maken thans deel uit van de gebiedsafspraken. De gemeente loopt geen risico meer. De corporatie kan door het sturen op de drie exploitaties de risico's beter beheersen. Dit neemt niet weg dat de risico's wel aanwezig blijven. Verder heeft de corporatie de mogelijkheid om tussen de drie exploitaties te verevenen.

Wel heeft de gemeente besloten om beter in te spelen op de vastgoedmarkt. Er vindt een monitoring plaats welke type woningen en hoeveel woningen er paar jaar worden afgezet. Dit gebeurt samen met de corporaties die actief zijn in Rotterdam. Het gevolg hiervan kan zijn dat het programma en het moment waarop de ontwikkelingen gaan starten, wijzigen. Echter door beter in te spelen op de marktsituatie, kan inhouden dat er later gestart wordt met het uitverhuistraject, locaties later bouwrijp gemaakt en kan later gestart worden met de bouw. Wanneer de markt weer aantrekt kan er weer een aanvang gemaakt worden met de planontwikkeling.

Risicoanalyse Den Haag -Zuidwest

In de case Den Haag liggen alle risico's van het herstructureringsproces bij de corporatie. De gemeente Den Haag loopt hiermee geen enkel risico. Daarentegen zijn de risico's voor de corporatie groot. Echter doordat de drie exploitatie bij de corporatie liggen kan er binnen deze exploitaties ook een verevening plaatsvinden. De corporaties kunnen binnen het met de gemeente vastgestelde programma verder optimaliseren. Door het bedienen van een aantal belangrijke sturingselementen kan de corporatie ervoor zorgdragen dat de exploitaties op elkaar gaan aansluiten. Een aantal voorbeelden om tot optimalisatie te komen zijn bijvoorbeeld het starten met de sloop van de complexen die een lage boekwaarde/ bedrijfswaarde hebben. Een stedenbouwkundig plan maken dat binnen de bestaande rooilijnen blijft, zodat de ondergrondse infrastructuur niet verlegd hoeft te worden. En het ontwikkelproces zo kort mogelijk te houden zodat er tijdig ingespeeld kan worden op veranderende marktsituaties. De corporaties in Den Haag hebben ongeveer 2 jaar nodig om het gehele proces te voltooien. Hierin is ook het herhuisvestingtraject van de bewoners meegenomen. De corporaties kunnen bij een stagnerende markt op twee manieren omgaan. In het begin van het proces kan de corporatie besluiten om de te slopen complexen langer te verhuren en eventueel tijdelijk op te knappen. Wanneer het

ontwikkelproces verder is ingezet kan de corporaties besluiten om de nog niet verkochte woningen tijdelijk in de verhuur te nemen.

Samenvatting

In grote lijnen zijn er geen verschillen tussen de drie gebieden te bemerken met betrekking tot de inzet van de financiële middelen vanuit de partijen. De onrendabele top van de sociale woningbouw en het uitverhuizen van de bewoners wordt geheel gefinancierd vanuit de corporaties. Wel hebben de corporaties de verantwoordelijkheid voor het gehele proces en als gebiedsontwikkelaar een mogelijkheid om binnen de diverse exploitaties te verevenen. Deze mogelijkheid is er niet wanneer er een gescheiden grond-, bouw-, en beheerexploitatie is.

De meerwaarde van de grond die ontstaat doordat er duurdere woningen in het gebied worden realiseerd komt ten goede aan het herstructureringsproces. Als het nu gaat over de financiële meerwaarde bij erfpacht die via de gemeente Den Haag weer terugvloeit naar de corporatie of financiële meerwaarde van de gronden die worden uitgegeven door de gemeente Rotterdam en via de grondexploitaties weer terugvloeit naar het gebied. De gemeente Rotterdam geeft nog wel een extra impuls aan de gebieden in Rotterdam om vanuit ISV geld ter beschikking te stellen voor extra verdunning, de bovenwijkse voorzieningen en gebouwde parkeervoorzieningen.

De financiële risico's bij de herstructurering van naoorlogse wijken zijn groot. Vooral de afzet van de "duurdere" woningen is een groot risico. Bij een tegenvallende verkoop zal aan de ene kant de opbrengsten voor de grondexploitatie tegenvallen en aan de andere kant zal het later realiseren van de opbrengsten de rentecomponent doen toenemen. Beide aspecten zorgen ervoor dat de grondexploitatie onder druk komt te staan.

Wanneer de risico's van de exploitaties (grond-, bouw-, en beheerexploitatie) bij verschillende partijen liggen, zullen partijen proberen de risico's zoveel mogelijk bij de andere partij neer te leggen. Wanneer geen sprake is van een scheiding van deze exploitatie kan de corporatie die deze exploitatie beheert beter inspelen op de marktsituatie. Bij een stagnatie van de markt kan een corporatie afwegen, welke risico's in welke exploitatie het beste opgevangen kunnen worden.

Hoofdstuk 6. Conclusie en lessen voor de toekomst

In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken uit de informatie die naar voren is gekomen uit het theoretisch onderdeel en de bestudering van de drie herstructureringsgebieden in Rotterdam en Den Haag. Allereerst wordt er ingegaan op de deelvragen, daarna wordt de centrale vraag behandeld: Kunnen partijen bij de stedelijke herstructureringsopgave hun ambities en doelstellingen verwezenlijken door de gekozen samenwerkingsvorm en op welke wijze hebben partijen invloed (sturing) op het herstructureringsproces? Tegelijkertijd wordt in dit hoofdstuk “lessen voor de toekomst” aangegeven welke positie een gemeente en specifiek de gemeente Rotterdam zou in moeten nemen in de herstructureringsgebieden.

6.1 Conclusie

Als de drie gebieden Hoogvliet, Charlois- Pendrecht en Den Haag-Zuidwest naast elkaar worden bekeken zijn er grote overeenkomsten te zien in de opbouw en geschiedenis van deze wijken. De wijken zijn opgezet om de groeiende behoefte aan woningen vlak na de oorlog op te kunnen vangen. Niet de kwaliteit maar kwantiteit van de woningen was bepalend voor de bouw van deze wijken. In de loop van de tijd zijn de huishoudens die het zich konden veroorloven verhuisd naar de kwalitatief betere wijken, terwijl de sociaal-economisch zwakke huishoudens achterbleven. De achtergebleven woningen werden vaak weer ingevuld door huishoudens die tot dezelfde doelgroep behoren als de “achterblijvers”. Samen met het vorenstaande en de eenzijdige wijkopbouw heeft dit geleid tot een negatief imago van deze wijken. De aanpak van deze naoorlogse wijken gebeurt op basis van de “Nota Stedelijk Vernieuwing” en “Nationaal Akkoord Wonen 2001-2005”, waarin vooral wordt ingezet op een gedifferentieerde samenstelling van woningvoorraad en bevolking, gevarieerde woonmilieus met toekomstwaarde. Aan de andere kant werd herstructurering ook ingegeven vanuit de woontechnische staat van de woningen. De maatregelen om dit te bereiken zijn een mix van activiteiten waaronder sloop, renovatie, vervangende nieuwbouw en verkoop van huurwoningen.

Belangen

Wie zijn de belanghebbenden bij de herstructurering en wat zijn hun belangen?

Om te bepalen wie invloed hebben op het resultaat van het samenwerkingsmodel is uitgegaan van de ijzeren driehoek van Priemus. Hierin worden de gemeente, corporaties en de bewoners centraal gezet. Op basis hiervan zijn de interviews met de betrokkenen gehouden. De belangen van de belanghebbenden lopen aan de ene kant sterk uiteen, echter aan de andere kant liggen de belangen wel in het verlengde van elkaar. Om een gedifferentieerd woonmilieu te ontwikkelen voor de midden- en hogere inkomens zal de leefbaarheid en veiligheid van de wijk verbeterd moeten worden. Ook de kwaliteit van de woonomgeving is bepalend voor het slagen van een gedifferentieerd woonmilieu met sociale, middel-, en dure woningen. Deze drie elementen, leefbaarheid, veiligheid en kwaliteit bepalen de duurzaamheid/toekomstwaarde en verhuurbaarheid van de woningen.

Alleen het belang vanuit de gemeentes om zo snel en zo veel mogelijk woningen te bouwen, is niet direct een belang van de corporatie. Vanwege de risico's die het

ontwikkelen van nieuwbouw met zich meebrengt zal een corporatie steeds de afweging moeten maken of de woningen die ontwikkeld gaan worden op de markt afgezet kunnen worden. Dit kan een tegenstrijdig belang opleveren met de gemeentes die vergaande afspraken hebben gemaakt met het Rijk over het aantal te realiseren woningen in een bepaalde periode. Bovendien zal door vertraging in het herstructureringsproces het financiële belang van de gemeentelijke grondexploitatie geschaad kunnen worden.

Draagvlak

Op welke wijze heeft draagvlak bijgedragen aan de totstandkoming van de overeenkomst?

In de periode na de Tweede wereldoorlog was het steeds de centrale overheid die het beleid maakte ten aanzien van volkshuisvesting en vervolgens de gemeentes die dit beleid daadwerkelijk gingen uitvoeren. De gemeentes, vooral de gemeentelijke diensten, zijn gewend om in de stadsvernieuwing en de ontwikkeling van Vinex-locaties een centrale rol te spelen. Uit het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat de respondenten de gemeente die rol niet toedichten bij de herstructurering. De gemeente is niet de centrale speler in de herstructurering. De corporaties hebben vanwege hun grondpositie meer zeggenschap in het proces. Vooral bij de diensten heeft het accepteren van deze veranderende rol tot de nodige problemen geleid. Ook de corporaties konden in het begin van het proces niet goed omgaan met de positie die zij toegewezen kregen. Er kwam een soort machtspositie naar voren vanuit de eigendomssituatie van de grond die de corporaties innamen, die niet helemaal overeenkwam met de werkelijkheid. Want nog steeds heeft de gemeente een publiekrechtelijke verantwoording in de herstructureringsgebieden. Het proces van herstructurering kwam pas goed op gang nadat bij partijen duidelijk was geworden (dit geldt voor de gemeentes als de corporaties), dat niet macht, maar samenwerking de basis was om het proces verder vorm te geven.

Het is opmerkelijk dat in alledrie de cases niet direct grote weerstand vanuit de zittende bewoners kwam. Er was niet direct sprake van een verkrotting. De woningen werden gesloopt vanuit de woontechnische staat wat niet direct het belang van de zittende bewoners was. Ook het ontwikkelen van een wijk met meer nieuwbouwwoningen voor de midden- en hogere inkomensgroepen was niet direct een belang voor deze bewoners. Vooral de terugkeergarantie en duidelijkheid over de vergoedingen heeft zorggedragen voor een geringe weerstand bij de bewoners.

Het politieke draagvlak binnen Rotterdam was in het begin van de herstructurering matig aanwezig. De politiek voor 2002 was vooral gericht op de binnenstad en grote infrastructurele projecten. Op wijkniveau waren vooral de deelgemeentes actief. De deelgemeente Hoogvliet en Charlois (Pendrecht) waren vanaf het begin zeer betrokken bij het proces. Pas na de politieke omwenteling in 2002 werd de herstructurering ook voor de gemeentelijke politiek belangrijk. Eén van de gemaakte afspraken was de bouw van jaarlijks 3.000 woningen. Deze woningen zouden voor het merendeel in deze wijken gebouwd moeten worden. Er ontstond dan ook draagvlak bij de gemeentepolitiek onder andere doordat zij hun eigen belang konden verwezenlijken. In Den Haag was het politieke draagvlak vanaf het begin van de herstructurering aanwezig. Voormalig wethouders Otterloo en Duijvesteyn zijn de initiatiefnemers geweest van de grootschalige aanpak.

Het tijdsbestek om te komen tot overeenstemming over de wijze van samenwerken en de uiteindelijke overeenkomst heeft in alle drie de gebieden lang geduurd. Er was weinig tot geen vertrouwen in elkaar, wat het draagvlak voor het proces niet ten goede kwam. Ook het ontbreken van een politieke draagvlak (gemeentebestuur), met name in Rotterdam, zorgde niet direct voor de voortgang voor het proces. Toen het draagvlak tussen partijen

en het politieke draagvlak uiteindelijk wel werd verkregen, was beslissing over de wijze van samenwerking snel genomen.

Op welke wijze wordt dit draagvlak behouden?

Het behouden van draagvlak gedurende het gehele herstructureringsproces is een vrij moeilijke opgave. Het draagvlak voor het proces hangt nauw samen met de belangen die partijen hebben. Echter deze belangen kunnen gedurende het proces veranderen. Daarom dient ervoor worden gezorgd om steeds in te spelen op eventuele gewijzigde belangen. Het draagvlak tussen samenwerkende projectpartners kan worden behouden door de betrokkenheid van ieder. Als het gaat om het belang van de gemeente c.q. gemeentelijke diensten dan kan betrokkenheid worden gewaarborgd om deze diensten gedurende het gehele proces erbij te betrekken. De corporaties kunnen de diensten voor allerlei werkzaamheden inhuren waardoor het draagvlak kan worden behouden. Vorenstaande geldt specifiek wanneer een corporatie optreedt als gebiedsontwikkelaar en zelf verantwoordelijk is voor de realisatie van de woonomgeving.

Ook door het vroegtijdig inspelen van partijen op allerlei marktontwikkelingen kunnen kansen worden benut en risico's worden vermeden. Ook hierdoor zou het draagvlak kunnen worden behouden. Deze laatste rol wordt in Rotterdam opgepakt door de gemeente en in Den Haag door de corporaties zelf. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat in Rotterdam vele corporaties actief zijn, terwijl in Den Haag het aantal corporaties zich tot drie beperkt. Hierdoor wordt de samenwerking tussen de corporaties vereenvoudigd. (zie hoofdstuk 5 risico's)

De kans bestaat dat het draagvlak van bewoners in de loop van de tijd afneemt. De herstructurering is ingezet op basis van verbetering van de marktpositie van de wijk. Deze positie wordt gedurende het proces verbeterd waardoor bewoners halverwege nut en noodzaak van de herstructurering niet meer inzien. Door een juiste wijze te communiceren en steeds de successen van de herstructurering aan te geven, kan het draagvlak worden behouden.

Wat betreft het behoud van het politieke draagvlak blijft een lastige opgave. Ook uit het artikel uit de het blad bestuurskunde geschreven door Koppenjan en Rijnveld (1997) blijkt dat het draagvlak van de politiek vrij ongrijpbaar is. De herstructurering duurt over het algemeen vrij lang. Een periode van 10 tot 15 jaar, waarbinnen er 3 tot 4 verkiezingen zijn, is niet ondenkbaar. Het is dan ook zaak om in een vroegtijdig stadium zoveel mogelijk afspraken/kaders juridisch vast te leggen. Ook volgende coalities zijn dan gebonden aan de afspraken.

Samenwerken

Waarom is door partijen gekozen voor een specifiek samenwerkingsmodel?

Van oudsher was het de gemeente die vaak het initiatief nam bij een stedelijke gebiedsontwikkeling. De gemeente kocht het vastgoed c.q. gronden aan en gaf de bouwrijpe gronden weer uit aan de corporaties/ontwikkelaars. Samenwerkingsverbanden tussen partijen kwamen niet of nauwelijks voor. Bij de herstructurering van de naoorlogse wijken is het proces ingewikkelder geworden. In deze wijken hebben vooral de corporaties het merendeel van het vastgoed in eigendom en hebben ook belang bij de gebiedsontwikkeling. Gezien deze eigendomsverhoudingen en aan de andere kant de beperkte financiële middelen vanuit de overheid is samenwerking tussen partijen, overheid en markt meer dan voorheen noodzakelijk. De laatste jaren zijn er voor de ontwikkeling van VINEX-locaties verschillende samenwerkingsvormen ontwikkeld.

De wijze waarop partijen invloed willen hebben en risico's willen lopen gedurende het proces van de herstructurering bepaalt uiteindelijk de samenwerkingsvorm. In alle drie de gebieden is gekozen voor een andere samenwerkingsvorm. De gemeente Rotterdam heeft in Hoogvliet (Maasranden en Noord) en Charlois-Pendrecht duidelijk gekozen voor een scheiding tussen de diverse exploitaties. De gemeente is geheel in het geval van Hoogvliet-Maasranden of gedeeltelijk bij Hoogvliet-Noord en Charlois-Pendrecht verantwoordelijk voor de grondexploitatie. De corporaties zijn verantwoordelijk voor de bouw-, en beheerexploitaties.

Aan de ene kant komt deze gekozen rol voort uit de tijd van de stadsvernieuwing. De gemeente Rotterdam was de regisseur in deze periode en ook in de herstructurering van de naoorlogse wijken wil de gemeente deze rol niet loslaten, terwijl de positie in deze wijken gering is. Bij de realisatie van deze wijken had de gemeente destijds al een keuze gemaakt door de grond in de wijken van wederopbouw niet in erfpacht maar in eigendom uit te geven. Ook de keuze in 2002 om alle grond in Rotterdam niet meer in erfpacht uit te geven maar in eigendom, verzwakt de positie van de gemeente om in de toekomst verder nog als regisseur op te treden.

Aan de andere kant hebben de corporaties ook aangegeven op dat moment nog onvoldoende kennis te hebben om de rol van integrale gebiedsontwikkelaar op te pakken. Nu een aantal jaren later hebben de corporaties inmiddels deze kennis wel.

Lange tijd was het de bedoeling dat ook voor de gebieden waar BVP (nu Vestia) eigendom had, de gemeente de grondexploitatie zou gaan voeren en BVP de bouwexploitatie. Echter in 2001 fuseerde deze corporatie zich met Vestia. Vestia had in Den Haag ook de rol als integrale gebiedsontwikkelaar opgepakt en was het voor deze corporatie vanzelfsprekend dat de gebieden in Rotterdam op dezelfde manier zouden worden opgepakt.

In Den Haag heeft de gemeente bewust de keuze gemaakt om de gronden in de naoorlogse wijken in erfpacht uit te geven. Op die manier blijft meer zeggenschap over de grond behouden. Deze zeggenschap heeft de gemeente ook gebruikt in de onderhandeling met de corporaties. De gemeente Den Haag heeft bewust gekozen om de rollen helder te scheiden. Anders dan in Rotterdam heeft de gemeente minder grond om het grondbeleid verder vorm te geven. Al enige tijd liet de gemeente de ontwikkelingen over aan derden. Wel stelden zij steeds de kaders op waarbinnen de ontwikkeling plaats vonden. Het was dan ook een logische stap dat de gemeente terughoudend was gedurende de realisatiefase en de corporaties de verantwoording kregen voor het gehele gebied. De verantwoording hield dus niet op bij de bouw van het (commerciële) vastgoed: ook de aanleg van de woonomgeving werd een verantwoordelijkheid van de corporatie.

Komt deze samenwerking overeen met de invloed die partijen hebben of willen hebben op het proces?

Partijen zijn het herstructureringsproces ingegaan om hun eigen belangen te verwezenlijken. Partijen zullen dan ook invloed willen hebben op het proces. Gedurende de initiatieffase worden de kaders waarbinnen de herstructurering plaats kan vinden, bepaald. De gemeente heeft voor alle drie de gebieden een visie ontwikkeld en de stedenbouwkundige kaders bepaald. In deze fase hebben er ook afwegingen plaats gevonden om te bepalen op welke wijze het gebied het beste aangepakt kan worden om de ambitie en doelstellingen te kunnen bereiken. Gedurende deze fase lag in alle drie de gebieden het initiatief bij de gemeente. Wel zijn deze kaders samen met de corporaties opgesteld, zij moesten tenslotte binnen de kaders de herstructurering gaan uitvoeren, maar de vaststelling werd uiteindelijk door de gemeente (gemeenteraad) gedaan. In de samenwerkingsovereenkomst werd er vervolgens verdere kaders aangegeven zoals programma, financiële inbreng van partijen, tijd en kwaliteitsniveau.

In de overeenkomst van Hoogvliet-Noord en Charlois-Pendrecht was de grondexploitatie nog een onderdeel van de overeenkomst. Voor Den Haag-Zuidwest en Hoogvliet (Vestia gebied) was de grondexploitatie geen onderdeel van het afsprakenkader. Wel zijn er afspraken gemaakt dat wanneer de grondexploitatie een positief saldo zou laten zien, een deel hiervan zou terugvloeien naar de gemeente. Gedurende de initiatieffase hebben alle partijen invloed gehad op het proces en de wijze van aanpak. Het ambitieniveau wordt dan ook breed gedragen door alle partijen.

De verschillende samenwerkingsvormen bepalen uiteindelijk hoe partijen gedurende de realisatiefase het proces ingaan. In de Den Haag-Zuidwest en Hoogvliet (Vestia ontwikkeling) namen de corporaties het initiatief. Vanaf het moment van uitverhuizen tot het opleveren van het vastgoed met de daarbij behorende woonomgeving wordt in opdracht en voor risico van deze corporaties uitgevoerd. De gemeente heeft gedurende deze fase geen invloed op het proces. Wel probeert de gemeente door het maken van productieafspraken met de corporaties, over het aantal jaarlijks te bouwen woningen, het proces te bespoedigen. Weliswaar zitten aan deze afspraken geen sancties vast maar zal een corporatie (directeur) wel jaarlijks bij de wethouder de voortgang bespreken. De gemeentelijke diensten hebben moeten wennen aan deze veranderende rol. Er was aan het begin van het uitvoeringsproces groot wantrouwen (zie draagvlak). Vooral in Rotterdam werd deze vorm van samenwerken niet breed gedragen.

Doordat de gemeentelijke diensten worden ingeschakeld, weliswaar door de corporaties, is aan de ene kant het wantrouwen weggenomen en aan de andere kant hebben de gemeentelijke diensten invloed op de kwaliteit van de woonomgeving. Vanuit de kant van de gemeente is de invloed op het proces gering. De gemeente toetst alleen of de ontwikkelingen aan het vastgestelde kader voldoen. De gemeentes willen wel meer invloed op het proces hebben, vooral op de voortgang. Echter de risico's die een dergelijk proces in zich heeft wil de gemeente niet dragen (zie verder financiële risico's).

Voor de overige gebieden waarbij de gemeente geheel of gedeeltelijk het risico van de grondexploitatie heeft verschilt de invloed die partijen hebben op het proces niet wezenlijk veel ten opzichte van de gebieden waarbij de gemeente deze risico's niet heeft. De corporaties nemen hierbij ook het initiatief voor het uitverhuizen van de bewoners en het starten van de ontwikkeling. Wel is de gemeente meer betrokken bij de ontwikkeling vanuit een toetsende rol die bestaat uit het toetsen op stedenbouwkundige kaders en de financiële haalbaarheid van de plannen. De invloed die de gemeente heeft op het verloop van het proces is gering. De gemeente heeft geringe invloed op het moment waarop de complexen leeg zullen zijn en ook op het moment dat de corporatie zal gaan starten met de bouw van het vastgoed. De start van bouw wordt afhankelijk gesteld van de verkoopresultaten en de hiermee gepaarde risico's die een corporatie wil lopen.

De gemeente is in alle gevallen verantwoordelijk voor het voeren van de ruimtelijke procedures en kan door dit op een adequate manier uit te oefenen, invloed hebben op het proces. Het proces kan hierdoor versneld worden.

Sturing

Op welke wijze is en wordt de regierol ingevuld? En is er een verschuiving van de regierol gedurende het proces?

Voor aansturing is vooral gekeken op welke wijze de gemeente (gemeentelijke diensten) en de corporatie het proces aansturen. Deze partijen hebben uiteindelijk de samenwerkingsovereenkomst gesloten. De bewonersorganisaties zijn in dit onderdeel van het onderzoek niet meegenomen. Weliswaar hebben deze organisaties ook een belang bij het herstructureringsproces maar over het algemeen zullen zij hun belangen (invloed) laten behartigen door de corporaties en de politiek. Wel kunnen

bewonersorganisaties/bewoners via allerlei inspraakprocedures invloed uitoefenen op het proces.

De gekozen samenwerkingsvorm zal mede bepalen wie gedurende het herstructureringsproces de regie voert. Het is niet meer vanzelfsprekend dat de regierol alleen bij de overheid ligt. Op welke wijze en door wie de regierol uiteindelijk bij een stedelijke vernieuwing wordt ingevuld, is afhankelijk van de competentie van de partijen en de condities waaronder deze ontwikkeling gaat plaatsvinden.

Echter ongeacht wie de regie uiteindelijk voert, de gemeente of de marktpartij, om het proces van de stedelijke vernieuwing te kunnen sturen, zal het noodzakelijk zijn om de belangrijkste aspecten (kwaliteit, programma, geld en tijd) op een juiste wijze te beheersen.

Het onderzoek dat Korthals Altes heeft uitgevoerd naar de optimalisatie van de gemeentelijke regierol is de volgende definitie naar voren gekomen:

De regierol van partijen is de wijze waarop deze partijen sturing geven aan een gebiedsontwikkeling, waaraan ook andere partijen deelnemen, daarbij rekening houdend met de belangen van alle betrokkenen en gericht is op het waarborgen van doelstellingen betreffende geld, programma, tijd en kwaliteit. (Korthals Altes, e.a., 2004)

Uit dit onderzoek kwam naar voren dat iedere partij vooral gericht is om zijn eigen belangen zeker te stellen. Partijen zullen aansturen op het resultaat hiervan. Zoals ook in de beantwoording van de vraag wat de belangen zijn van de belanghebbende naar voren kwam is het feit dat de belangen van de partijen tegenstrijdig kunnen zijn. De aansturing op deze belangen kan dan een conflict opleveren. In feite, zoals ook uit de theorie blijkt, is een trekker (regisseur) nodig die moet zorgdragen voor het evenwicht tussen de belangen van de verschillende belanghebbenden en die de regie heeft over het totale herstructureringsproces.

In Hoogvliet zie je dat de trekkersrol door de deelgemeente wordt ingevuld. De deelgemeentelijke politiek is zich er van bewust dat de belangen van partijen sterk uiteenlopen en houdt hier ook rekening mee. De deelgemeente heeft weliswaar de competentie om deze rol in te vullen, de condities (formele bevoegdheden) echter, zijn er nauwelijks. De wijze waarop deze deelgemeente zich inzet om de belangen van partijen te behartigen zorgt ervoor dat zij ook de rol van trekker kan uitoefenen. Wat Charlois-Pendrecht betreft kan worden geconstateerd dat de deelgemeentelijke politiek deze rol niet heeft opgepakt. Er is niet direct sprake van een trekker. De directieraad Pendrecht die vrij recent in het leven is geroepen moet invulling geven aan deze rol. Echter de sturing die hier vanuit gaat is gering. De directieraad wordt gebruikt om de kaders vast te stellen en eventuele knelpunten op te lossen. Er is niet direct een trekker aan te wijzen die een afweging maakt tussen de belangen van partijen.

Ook in Den Haag is er geen sprake van een trekkersrol. De corporaties zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het herstructureringsproces en er is geen sprake van één trekker bij één van de drie corporaties. De gemeente zou in principe de trekkersrol op zich kunnen nemen. Eventueel zou dit ook iemand van buiten de organisatie kunnen zijn. Deze trekker heeft dan weliswaar geen formele machtspositie maar zal op basis van charisma en betrokkenheid partijen aan zich moeten binden. Of dit zou lukken is maar de vraag, omdat dezelfde gemeente zichzelf op afstand heeft gezet en het proces aan de corporaties overlaat. Wel is er net als in Pendrecht een stuurgroep waarin de vertegenwoordigers van partijen zitten. Binnen deze stuurgroep kunnen eventuele knelpunten worden besproken en kunnen knopen worden doorgemaakt.

In het begin van het proces “de initiatieffase” geeft vooral de gemeente sturing aan het proces (zie deelvraag “Komt deze samenwerking overeen met de invloed die partijen hebben of willen hebben op het proces?”). De gemeente bepaalt, weliswaar in samenspraak met de corporaties, de kaders waarbinnen de ontwikkeling kan gaan plaats vinden. De regierol ligt gedurende deze fase duidelijk bij de gemeente. Gedurende de realisatiefase geeft iedere partij sturing op de onderdelen waarbij zij belang bij hebben. Er is niet direct een gemeenschappelijk belang. Alleen in Hoogvliet is er duidelijk sprake van een trekker (regisseur). Weliswaar stuurt deze voornamelijk op programma en kwaliteit, maar heeft de deelgemeente ook oog voor andere beheerselementen zoals geld en tempo en is zo in staat om het gestelde resultaat en ambitie te behalen.

Risico's

Hoe verhoudt zich de inzet van financiële middelen ten opzichte van de invloed die partijen hebben op het proces? Op welke wijze zijn de risico's verdeeld en liggen de risico's bij de partij die deze risico's ook kunnen beheersen?

Buiten de belangen die partijen hebben in de herstructureringsopgaven zijn de risico's die partijen lopen in dit proces zeer groot vanwege de hoge inzet van de financiële middelen. Echter niet alleen de hoogte van de inzet van deze middelen bepaalt het risicoprofiel. Dit profiel wordt mede bepaald door de wijze waarop partijen sturing geven aan de risico's. De grootste onzekerheid bij een herstructureringsgebied is de ontwikkeling op de vastgoedmarkt. Bij een teruglopende markt zullen de verkoopprijzen van het vastgoed tegenvallen. Ook zal het moment van start van de bouw mede afhangen van de ontwikkelingen op deze markt. Tegenvallende verkoopprijzen zullen wanneer er sprake is van een residuele grondprijzenbenadering, direct invloed hebben op de grondexploitatie. En wanneer er later gestart wordt met de bouw met hieraan gekoppeld de afname van de grond, zal de opbrengst ook later worden gerealiseerd.

Andersom geredeneerd, wanneer er geen sprake is van een residuele grondwaarde maar van een vast bedrag per woning of kavel, zal bij een tegenvallende vastgoedmarkt de bouwexploitatie onder druk komen te staan. Dit geldt ook wanneer het tijdstip van verkoop van de grond vastligt. Op dat tijdstip moet de grond worden afgenomen. Wanneer er vervolgens niet wordt gestart met de bouw zal de rente op de grondkosten oplopen en direct negatieve invloed hebben op de bouwexploitatie.

Als men kijkt naar de twee cases in Rotterdam Hoogvliet en Charlois (Pendrecht) ligt het risico van de grondexploitatie bij de gemeente. Het sturen op het resultaat van de grondexploitatie wordt voor de gemeente bemoeilijkt, omdat de beïnvloeding van de meest risicovolle elementen in deze exploitatie bij de corporaties ligt. Het belang van de corporatie ligt niet bij het maximaliseren van de verkoopprijzen van de woningen die in de herstructurering ontwikkeld gaan worden. De risico's voor de corporatie zullen door deze maximalisatie toenemen vanwege een lagere omzetsnelheid van de woningen. De corporaties zijn er bij gebaat om de woningen zo snel mogelijk te verkopen. Er zijn dan ook tegenstrijdige belangen. De gemeente wil een maximale verkoopprijs voor de woningen om op die manier hogere opbrengsten voor de grond te realiseren en de corporatie is gebaat bij een lagere verkoopprijs om op die manier de verkoopsnelheid te stimuleren.

Omdat de gemeente min om meer verplicht is de gronden weer aan de corporatie te leveren kan het onderhandelingsresultaat niet geoptimaliseerd worden. Er bestaat niet de mogelijkheid om eventueel een andere corporatie c.q. ontwikkelaar bij de ontwikkeling te betrekken.

Ook het leveren van de bouwrijpe grond kan tot de nodige discussie leiden. De corporatie zal pas de grond willen afnemen wanneer er een bepaalde zekerheid is dat de woningen die gebouwd gaan worden ook daadwerkelijk verkocht zullen worden. Hiervoor zullen zij een voorverkooppercentage met de gemeente bedingen. Op deze manier kan de corporatie

haar risico in de bouwexploitatie grotendeels afdekken. De gemeente is gebaat bij een snelle afname van de bouwrijpe grond, vanwege de investeringen die gedaan zijn om de grond bouwrijp te maken en de renteverliezen bij een latere afname van de grond. Wanneer een corporatie het gehele risico van de gebiedsontwikkeling naar zich toe trekt, heeft de gemeente buiten een eventuele subsidie geen risico lopen. De corporatie heeft de risico's van alle drie de exploitaties (grond-, bouw-, en beheerexploitatie). Afwegingen om de verkoopprijs te maximaliseren en hierdoor een hogere opbrengst te genereren voor de grondexploitatie, maar ook een hoger risico voor de bouwexploitatie, kan binnen de corporatie zelf gemaakt worden. Ook het eerder of later starten met de bouw en hierdoor het risico van de rentecomponent, kan de corporatie binnen de eigen organisatie afwegen. Wat betreft de gebieden waar de corporaties als gebiedsontwikkelaar optreden is er geen enkel financieel risico meer voor de gemeente. De risico's liggen geheel bij de corporaties die vervolgens door de drie exploitaties maximaal op elkaar af te stemmen de risico's kunnen minimaliseren.

Beantwoording van de centrale vraag

De centrale vraag die ten grondslag ligt aan deze scriptie is: *“Kunnen partijen bij de stedelijke herstructureringsopgave hun ambities en doelstellingen verwezenlijken door de gekozen samenwerkingsvorm en op welke wijze hebben partijen invloed (sturing) op het herstructureringsproces?”*

De herstructurering van naoorlogse gebieden is een complexe opgave. Er zijn veel partijen bij betrokken met diverse belangen. De samenwerking tussen overheid en markt is meer dan voorheen noodzakelijk gezien de eigendomsverhoudingen en de beperkte financiële middelen. Deze samenwerking tussen gemeente en corporatie zal gebeuren op basis van een gezamenlijk geformuleerde ambitie en doelstelling. Maar deze partijen zijn het herstructureringsproces ook ingegaan om hun eigen belangen te verwezenlijken en zullen dan ook invloed willen hebben op het proces.

Gedurende de initiatieffase hebben partijen de ambitie en doelstelling bepaald. Ook zijn er in deze fase de verder stedenbouwkundige kaders bepaald. Voor de volgende fase (de realisatiefase) zullen gemeente en corporatie op basis van deze aspecten, de invloed en risico's een samenwerkingsovereenkomst sluiten. Uit het onderzoek blijkt dat de invloed van de gemeente gedurende de realisatiefase gering is. Echter het blijkt ook dat de belangen die gemeente en corporatie hebben weliswaar verschillend zijn maar ook niet direct tegenstrijdig aan elkaar hoeven te zijn. Het gaat hierbij vooral over de aspecten programma en kwaliteit.

Geconcludeerd kan dan ook worden dat de wijze van samenwerking en de gekozen samenwerkingsvorm niet bepalend zijn in het behalen van de ambitie en doelstelling, mits deze in de initiatieffase duidelijk zijn beschreven c.q. vastgelegd en door zowel de gemeente en corporatie zijn erkend. Ongeacht welke samenwerkingsvorm er wordt gekozen zouden de gezamenlijk geformuleerde ambitie en doelstelling dan gehaald kunnen worden. Alleen zullen partijen vertrouwen in elkaar moeten hebben. Wanneer een van de partijen die niet direct sturing heeft op het proces, zal de andere partijen hun belangen moeten gaan behartigen. Dit vertrouwen is van belang om gedurende het proces draagvlak te krijgen en te behouden.

Wanneer het financiële belang, het beheer en risico's van de grond-, bouw-, en beheerexploitatie niet bij één partij liggen, kunnen de belangen tussen gemeente en corporatie tegenstrijdig worden. Gemeente en corporatie zullen proberen de risico's binnen hun eigen exploitatie zoveel mogelijk te beperken en over te hevelen naar de andere partij. Indien er voor een samenwerkingsvorm wordt gekozen waarbij partijen geen invloed hebben op de risico's die zij gedurende het proces lopen, zal de kans bestaan dat hierdoor het verdere proces stagneert. Het is dan ook van belang voor de voortgang van het proces om de drie exploitaties bij die partij te leggen die ze ook daadwerkelijk

kunnen beheren. Hierdoor zullen de geformuleerde ambitie en doelstelling van de herstructurering eerder gerealiseerd worden.

Ook het aspect tijd heeft direct een relatie met de risico's die gemeenten en corporaties willen lopen. Bij een tegenvallende kopersmarkt zal de verkoop van koopwoningen moeizamer verlopen. Dit betekent dat bij een start van het project waarbij een bepaald aantal woningen nog niet verkocht is, er risico's worden gelopen, omdat het onzeker is of alle woningen verkocht zullen zijn bij oplevering van het project. Wanneer zowel de gemeente als corporatie dit risico niet wil nemen zal het tempo en realisatie onder druk komen te staan. De realisatie van de herstructurering zal hierdoor later gaan plaats vinden. Wel hierbij zal voldoende aandacht moeten zijn voor het draagvlak. Indien de realisatie te lang op zich laat wachten, kan het draagvlak van de bewoners als van de politiek namelijk afnemen.

6.2 Lessen voor de toekomst

De rol die de gemeente Rotterdam speelt in de herstructureringsgebieden is een vrij moeizame rol. De gemeente kan haar grondbeleid nog maar beperkt gebruiken om haar doelstellingen te bereiken. Weliswaar beschikt de gemeente over voldoende competenties (kennis en capaciteit) maar is de conditie (geen grondpositie) niet vervuld. Het min of meer geforceerd uitvoeren van de grondexploitatie door de gemeente, zal er niet toe leiden dat er vanuit de gemeente meer sturing gegeven kan worden aan het herstructureringsproces. De gemeente loopt een groot risico ondanks het feit dat in een aantal gebieden (Hoogvliet-Noord en Charlois (Pendrecht)) de corporaties meeparticiperen in het risico van de grondexploitatie. De kans is zelfs aanwezig dat het draagvlak tussen de projectpartners zal afnemen wanneer de risico's in de grondexploitatie te groot worden en er geen mogelijkheid bestaat om het proces bij te sturen. Het financiële risico van een stagnerende markt zit vooral in de grondexploitatie. De opbrengsten zullen hierdoor verminderen terwijl bij een residuele grondprijzenadering de bouwexploitatie geen risico loopt. Bovendien zal er later gestart worden met de bouw waardoor de rentecomponent zal toenemen. In het geval dat alle drie de exploitaties bij dezelfde partij liggen, kan deze partij zelf besluiten om wanneer het verkooppercentage niet gehaald wordt toch te starten met de bouw om op die manier de grondexploitatie te ontlasten. De bouwexploitatie loopt hierdoor wel weer een groter risico. Ook kan de corporatie besluiten om een aantal oude complexen langer in verhuur te houden wanneer de markt tegen zit. Alleen dit laatste door de gemeente niet altijd op prijs gesteld worden, vanwege vergaande afspraken met het Rijk over het aantal te bouwen woningen.

De gemeente Rotterdam moet zich afvragen wat de meerwaarde van participatie is in herstructureringsprocessen, wanneer de huidige eigenaar van het vastgoed ook de toekomstige eigenaar/ontwikkelaar is. Een beperking tot alleen een faciliterende overheid zal daarom aan te bevelen zijn. De gemeente moet de kaders stellen en zorg dragen dat er een juist klimaat ontstaat zodat partijen de gewenste doestelling kunnen realiseren. Dit heeft directe gevolgen voor het OBR, maar ook de andere gemeentelijke diensten zullen op een andere manier het proces ingaan.

De dienst Stedenbouw wordt voor het realiseren van het ruimtelijke beleid 'teruggeworpen' op het publiekrechtelijke ordeningsinstrumentarium. Gemeentewerken is niet langer automatisch de dienst die de kabels, leidingen, wegen en buitenruimte in een herstructureringswijk laat aanleggen. Ook de procesverantwoording zal niet langer bij de gemeente moeten liggen, maar bij de corporaties. Deze partijen hebben alle mogelijkheden om het proces adequaat te sturen en kunnen dan ook bij het niet halen van de vastgestelde planning hierop worden aangesproken.

De wijze van samenwerken waar de gemeente Den Haag voor heeft gekozen verdient de voorkeur. De rollen zijn duidelijk er zijn geen tegenstrijdige belangen. Wel wordt de gemeente tijdens het uitvoeringsproces geheel afhankelijk van de corporaties. De gemeente Den Haag heeft buiten het stellen van de randvoorwaarden geen mogelijkheid meer om haar doelstelling te verwezenlijken. Een kanttekening hierbij is wel dat in Den Haag Zuidwest niet echt een trekker (regisseur) van het proces aanwezig is.

Een oplossing hiervoor is dat bij het faciliteren vanuit de gemeente duidelijk wordt gekeken naar de belangen van de partijen. De gemeente kan hierin een duidelijke rol spelen vanuit de vele jaren ervaring die zij heeft opgedaan in dergelijke processen. De diensten kunnen vanuit hun deskundigheid de werkzaamheden blijven uitvoeren, maar nu in opdracht van de corporaties. Bovendien kan de gemeente een coördinerende rol spelen tussen alle ontwikkelingsgebieden binnen haar gemeentegrens. Eén van de grote problemen op dit moment in de herstructurering is de afzetting van de middeldure en dure woningen. De gemeente kan hierop inspelen om vanuit een coördinerende rol de afstemming tussen de gebieden te optimaliseren. Op die manier blijft de gemeente betrokken bij het proces en heeft zij hierop dan ook invloed.

Het kiezen voor het “Haagse model” betekent niet automatisch dat dit een juiste keuze is voor alle herstructureringsgebieden. Er kunnen afwegingen zijn om voor een ander model te kiezen. Een afweging kan onder andere zijn dat een corporatie niet zelf in staat is vanwege capaciteit, onvoldoende kapitaal of wanneer meerdere partijen bezit hebben in een gebied om een ander model te kiezen. Vanuit de gemeente moet steeds de afweging zijn of zij de enige aangewezen partij is om alleen of samen met een corporatie het risico van een grondexploitatie aan te gaan.

Literatuur:

- Akro consult, PPS 2000+ De praktijk achter de theorie (2004),
- Berg van de L., E. Braun, A. Otgaar, Organiserend vermogen in perspectief, (oktober 2002)
- Bortel G. v., M. Elsinga, prestatie van corporaties in de stedelijke vernieuwing, casestudie Den Haag in opdracht van corpoevenista, (april 2005)
- Cusveller S. (docent academie van Bouwkunst); Den Haag Zuidwest, Een naoorlogse stadsdeel in verandering pp 46-47), Bussum (2002)
- Hidding, M.C., Planning voor stad en land. Bussum: Couinho (1997)
- Duysters, G. en A. van den Oord; Handboek Strategische Allianties – Technische Universiteit Eindhoven. (2002)
- Kalle, E. & R. Teule, Voortdurende zorg om stadsvernieuwing. Delft: Delfse universitaire Pers (1997)
- Klaren, H.H., Herstructureringsbeleid van stadswijken: achtergronden en perspectieven van een nieuw beleidsthema. In: Kempen, R. van & H. Priemus, Stadswijken en herstructurering, pp.17-20. Assen: van Gorcum (1999).
- Kloosterman, R.C. & J.P. van der Leun, Startende immigrantenondernemers in Amsterdam en Rotterdam. In: Kempen, R. van & H. Priemus, Stadswijken en herstructurering, pp. 85-100. Assen: van Gorcum (1999).
- Klijn E.H. De stille revolutie in de Volkshuisvesting. Blad bestuurskunde (2), pp. 53-61 (1995)
- Koppenjan J.F.M. en M. Rijnveld. Draagvlakvorming bij grote projecten. Blad bestuurskunde (3) pp. 94-107 (1997)
- Korthals Altes W., S. Nieuwenhuizen, M. Stevens, N. Harkes, Organisatie van prestatie, regie in de stedelijke ontwikkeling, Den Haag (2004)
- Masterplan Pendrecht. Pendrecht de nieuwe tuinstad voor iedereen, (december 2004).
- Leeuw, F. van der Veranderende stadsvernieuwing: in de praktijk en op papier. In de Rooilijn 30 (6), pp. 302-306 (1997).
- Ministerie van VROM (1997), Nota Stedelijke Vernieuwing.
- Ministerie van VROM (2000), Nota Wonen: Mensen, Wensen en Wonen.
- Ministerie van VROM (2001) Nationaal Akkoord Wonen 2001-2005
- Ministerie van VROM (2003), Een strategie voor kwetsbare mensen en wijken.
- Ministerie van VROM (2004), Nota ruimte, 50 jaar ruimtelijk beleid.
- Ministerie van Vrom Project fysieke wijkaanpak november 2003
- Ministerie van Financiën/Akro consult, Samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij PPS bij gebiedsontwikkeling (2004)
- Ministerie van VROM, Kwaliteit van de Stad (januari 2004)
- Moscoviter H., de herstructurering heeft een verhaal, deelgemeente Hoogvliet (2004)
- Opdam E., A. Voorbrug, J. Kappe, Voorbeeldwijken: zes voorbeelden van sociaal-fysieke aanpak, november 2003.
- Ouwehand A., Von Munchhausen aan de Oude Maas, de herstructurering van Hoogvliet, (2004)
- Ouwehand A., T. v/d Pennen, R. Sluis, Schakelen in het proces, case studie naar bestuurlijke relaties bij herstructurering, in opdracht van Corpoevenista, mei 2004

- Propper I., Utjens B., Westersteijn E., De optimalisering van de gemeentelijke regierol, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, pp. 12-13 (2004)
- Priemus, H., Meer synergie in stedelijke vernieuwing nodig. In de Rooilijn 35 (6), pp. 397-402 (2002).
- Priemus H. E. Philipsen, Herstructurering van stadswijken ; meer dan woningen alleen, OTB-studieverslag 12, Delft University Press, Delft (1999, blz. 1)
- Putten E v/d, P. Dordregter, B. v. Steen, A. Bregman. Daar staat je voor! Verslag van een onderzoek naar de regierol van gemeenten bij stedelijke vernieuwing In opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, (2002)
- Rohde, W (e.a) (1995), Naoorlogse wijken in beeld. Amsterdam: RIGO Research en Advies B.V.
- Samenvatting voorontwerp structuurplan 'Ruimtelijk Plan Rotterdam 2010' september 1999.
- Schröder, C., Ouderen en de buurt: het functioneren van de buurt als sociaal integratiekader. In: Kempen, R. van, Musterd, S. & W. Ostendorf, Maatschappelijke veranderingen en stedelijke dynamiek, pp. 135-146. Delft: Delftse universitaire Pers (1991)
- Schuiling, D., Stadsvernieuwing + Herstructurering + = Stedelijke Vernieuwing. In de Rooilijn 30 (6) pp.295-301 (1997).
- Schieven E., Een onderzoek naar belanghebbende, belangen en hun middelen bij herstructurering van de Zuidelijke Tuinsteden van Rotterdam. Onderzoek naar een Rotterdams model voor de herstructurering, doctoraal scriptie afdeling bedrijfskunde Erasmusuniversiteit, Rotterdam (2003).
- Sijbers S., Meerwaarde door samenwerken? Onderzoek naar de mogelijke financiële meerwaarde van samenwerken bij herstructurering van naoorlogse wijken, afstudeerverslag Nationale Hogeschool voor Toerisme en Verkeer, Rotterdam (2001).
- Structuuranalyse van Escamp (1998)
- Teisman, G. en T. Verheij, Draagvlakvorming bij technisch-complexe projecten, in: J. de Bruijn e.a. (red.), *Grote projecten - Besluitvorming en management*, Alphen, (1996).
- Tweede kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2003-2004, nrs 1-2 Rijksbeleid Stedelijke Vernieuwing, SDU Uitgave Den Haag (2003)
- Verlaat 't, van J., De middelen geld en grond bij stedelijke gebiedsontwikkeling, in het kader van de opleiding Master City Developer (2004)
- Vermeijden, B. (2001), Dutch urban renewal, transformation of the policy discourse 1960-2000. In: *Journal of Housing and the Built Environment* 16 (2), pp.203-232
- Voogd, H. en J. Woltjes, Draagvlakverwerving via consensusvorming, in B. van der Moolen en H. Voogd (red.), *Niet in mijn achtertuin, maar waar dan*, Alphen, 1995, pp. 48-78.
- Voorontwerp structuurplan. Ruimtelijk plan Rotterdam 2010, (september 1999)
- Vromraad (2001), Verscheidenheid en samenhang: stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave
- Wassenberg, F., Resultaten van herstructurering in 2000: perspectieven op lange termijn voor stedelijke woonmilieus. In: Kempen, R. van & H. Priemus, *Stadswijken en herstructurering*, pp. 49-62. Assen: van Gorcum. (1999)

Bijlage 1 De actoren

De actoren

Bij onderzoek naar de verschillende actoren is gekeken naar de ondertekening van de diverse overeenkomsten. In het onderzoek zijn de bewonersorganisaties meegenomen, deze organisaties spelen in de afspraken verder geen rol maar hebben wel invloed op de gemaakte afspraken, zoals onder andere programma en dan specifiek percentage sociale huurwoningen.

In Rotterdam heb je namens de gemeente twee bestuurlijke lagen die de overeenkomst mede onderteken dit is de centrale stad en de desbetreffende deelgemeente.

Rotterdam

Centrale stad

De gemeenteraad in Rotterdam bestaat uit 45 raadsleden. De burgemeester is voorzitter van de Raad.

Samen met het college vormt de raad het gemeentebestuur. Het college van burgemeester en wethouders (B en W) is het dagelijks bestuur van de stad. De raad geeft de hoofdlijnen voor het beleid aan, controleert het college en treedt op namens de bevolking. De raad stelt beleid vast en ziet er op toe dat het college het ook uitvoert. Ook stelt de raad de begroting vast, controleert de jaarrekening van het college, maakt verordeningen en benoemt wethouders. Het college legt verantwoording af aan de gemeenteraad. De deelgemeenten hebben veel minder zelfstandige bevoegdheden dan de centrale stad en hebben veelal taken met een uitvoerend karakter. Veelal is sprake van 'complementair bestuur'. De deelgemeenten hebben bevoegdheden op de volgende beleidsterreinen: algemeen bestuur; openbare orde en veiligheid; verkeer+vervoer en waterstaat; economische zaken; onderwijs; cultuur en recreatie; sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening; volksgezondheid; ruimtelijke ordening en volkshuisvesting; financiering en algemene dekkingsmiddelen.

De bevoegdheden zijn voor het laatst gedefinieerd en vastgesteld in de deelgemeenteverordening van 2002. Naast deze (beleids)bevoegdheden hebben deelgemeenten een dienstverlenende functie op het gebied van burgerzaken. Elke inwoner kan er terecht voor de diensten op het gebied van burgerzaken.

Dienst Stedebouw (dS+V)

De dS+V is stedelijk georganiseerd in de divisies: Stedelijke Ontwikkeling een eigen directeur die verantwoording aflegt aan de algemeen directeur van de dS+V. De divisie Stedelijke Ontwikkeling maakt het generieke beleid voor stad en deels ook de stadsregio. De divisie Stedelijke Vernieuwing is momenteel (er vindt een reorganisatie plaats) gebiedsgericht en werkt in opdracht van de elf afzonderlijke deelgemeenten/ De activiteiten van de divisie Stedelijke Vernieuwing in de deelgemeente zijn onderverdeeld in de stadsdelen: Oost, west en Zuid. Op het niveau van de deelgemeente is het team Hoogvliet van de dS+V verantwoordelijk voor het bestemmingsplan, de inrichtingsplannen, begeleiding van de bouwplannen. Het team werkt in opdracht van de deelgemeente Hoogvliet.

Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR)

Het OBR is niet gebiedsgeorganiseerd maar als matrixorganisatie. Het OBR valt uiteen in de vakgroepen die zich bezig houden met de ontwikkeling en de productie vakgroepen. Beide vakgroepen hebben een eigen directeur die verantwoording aflegt aan de algemeen directeur. De vakgroep ontwikkeling valt uiteen in de afdelingen Ontwikkelingsmanagement, projectmanagement en economie. Binnen de vakgroep Ontwikkeling zijn elf ontwikkelingsmanagers actief die elk verantwoordelijk zijn voor de grondexploitatie in een van de elf deelgemeenten. Binnen de vakgroep Projectmanagement zijn divers projectmanagers verantwoordelijk voor het aansturen van projecten binnen vastgestelde kaders. Zij schakelen hiervoor medewerkers in van verschillende Productie vakgroepen. Projectmanagers worden aangestuurd door de Ontwikkelingsmanagers. De vakgroep economie voert de economische programma's uit op het terrein van het Wijkeconomie Midden- en kleinbedrijf, Vrijtijdseconomie en Nieuwe economische Clusters. Het OBR werkt in opdracht van de centrale stad.

Onder het vorige college (1998 tot 2002) was de politieke verantwoordelijkheid over de dS+V en OBR verdeeld over twee wethouders. Onder het huidige college 2002 tot 2006) vallen de portefeuille's van de dS+V en het OBR onder een wethouder.

Hoogvliet

Deelgemeente Hoogvliet

De deelgemeente Hoogvliet heeft een eigen raad met 19 leden. De leden kiezen een dagelijks bestuur, bestaande uit een voorzitter en twee leden. De meerderheid van de raad, 11 van de 19 raadsleden en 2 van de 3 bestuursleden zijn afkomstig van de lokale partij Initiatief Boomgaardshoek en Platen (IBP). De IBP is in 1985 opgericht als actiegroep tegen gemeentelijke herindeling, waarbij Rhooen en Portugaal zijn samengevoegd in Albrandswaard en Zalmplaat, Boomgaardshoek en Meeuwenplaat zijn ondergebracht bij de deelgemeente Hoogvliet. Vanaf 1985 is de IBP actief in de politiek van de deelgemeente. De oprichter en voormalig voorzitter van de deelgemeente, Hans Elemans, heeft drie termijnen vol gemaakt (1990 tot 2002). In 2002 is Hans Elemans opgevolgd door Kees van Pelt de huidige voorzitter.

Woonbron

WoonbronMaasoevers is in 1999 ontstaan uit een fusie tussen Woonbron en Maasoevers. Maasoevers komt weer voort uit een fusie van de stichting voor Volkshuisvesting Hoogvliet (SVH) met de corporatie De samenwerking uit Spijkernisse. Maasoevers heeft bezit in Hoogvliet, Pernis en Spijkernisse, door de fusie met Woonbron dat groter was, is hier bezit in onder andere Delfshaven, Ommoord, Charlois en IJsselmonde bijgekomen. WoonbronMaasoevers is met een bezit van 34.000 woningen in Rotterdam een van de grotere corporaties in Nederland. Iets meer dan een derde van dit bezit, 12.000 woningen, is geconcentreerd in Hoogvliet. WoonbronMaasoever heeft een aparte organisatie voor de ontwikkeling van het vastgoed (Convide). Inmiddels is begin 2005 WoonbronMaasoevers gefuseerd met Delfswonen en heeft de "nieuwe" naam Woonbron aangenomen.

Vestia

Vestia is de grootste corporatie van Nederland zij bezit 75.000 woningen verspreid over heel Nederland. Vestia bestaat uit twaalf zelfstandige vestigingen. Daarnaast heeft Vestia vijf vakbedrijven die de vestiging ondersteunen met hun vakkenis en diensten. De twaalf zelfstandige vestigingen werken in Barendrecht, Delft, den Haag, Naaldwijk, Nootdorp, Rotterdam. Zoetermeer en in de 33 gemeenten waar Vestia Midden-Nederland woningen heeft. De vestingen opereren zelfstandig en hebben een eigen directeur. De vestiging Vestia Hoogvliet is voortgekomen uit de fusie tussen Vestia, en Estrade Wonen in 2001. Estrade Wonen Hoogvliet komt weer voort uit Stichting Bouw vereniging Patrimonium (BVP). Beslissingen over uitgaven van ca. meer dan €1 miljoen worden voorgelegd aan het bestuur van Vestia. Uitgaven van ca. 10 miljoen of meer worden voorgelegd aan de

raad van commissarissen. Vestia heeft een aparte organisatie voor de ontwikkeling van het vastgoed (Estrade)

Vereniging Bewonersraden (VBR)

De bewoners van Woonbron in Hoogvliet zijn in afzonderlijke bewonersraden vertegenwoordigd voor de wijken/gebieden: Meeuwenplaat/Boomgaartshoek, Oudeland/Tussenwater, Westpunt en Nieuw England. De vereniging bewonersraden (VBR) is de overkoepelende organisatie voor de afzonderlijke raden. De VBR zorgt voor de vertegenwoordiging van de afzonderlijke bewonersraden op het niveau van Hoogvliet.

IBT

De internationale bouwtentoonstelling (IBT) organisatie speelt een belangrijke rol in Hoogvliet. Deze organisatie is door de voormalige wethouder Herman Meijer, ingesteld in verband met het aanwijzen van Hoogvliet tot gebied voor de internationale bouwstelling. De IBT-organisatie, later omgedoopt in Welcome in my Backyard (WIMBY), heeft een budget om projecten te initiëren en te faciliteren in Hoogvliet.

Charlois

Deelgemeente Charlois

De deelgemeente Charlois bestaat de raad uit 23 leden. De meerderheid van de raad, 12 van de 23 raadsleden en 2 van de 3 bestuursleden zijn afkomstig van de PvdA. In Charlois is geen plaatselijke partij actief. De herstructurering van Pendrecht valt onder Dominic Schrijer portefeuillehouder Ruimtelijke Ontwikkeling, Beheer & Wijkzaken.

De Nieuwe Unie (dNU)

De Nieuwe Unie is ontstaan na een fusie van 2 woningbouwcorporaties namelijk OWG en Volkswoningen. Met ruim 27.000 woningen en bedrijfspanden, op de Noord- en Zuidoever van de Maas, is de Nieuwe Unie behoort dNU niet in het rijtje van grootste corporatie in Nederland thuis, maar binnen Rotterdam is het een van de grootste woningcorporaties. De Nieuwe Unie verhuurt, beheert, verkoopt en bouwt in 14 Rotterdamse wijken. De Nieuwe Unie is daarmee beheerder en ontwikkelaar tegelijkertijd. Het herstructureringsproces Pendrecht valt onder de verantwoordelijke adjunct directeur Ontwikkeling.

Den Haag

Den Haag-Zuidwest (Escamp)

De gemeente Den Haag is ingedeeld in 8 stadsdelen. In ieder van deze stadsdelen is een stadsdeelcommissie ingesteld. De stadsdeelcommissie heeft geen bevoegdheden en heeft enkel als taak controleren en adviserende functie en het signaleren van knelpunten binnen de stadsdelen. De verantwoordelijkheid ligt bij de gemeenteraad van Den Haag. Deze telt 45 leden namens 11 fracties. Zij vertegenwoordigen de bevolking in het gemeentebestuur. Zij stellen de hoofdlijnen van het beleid vast. Grote plannen op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, economie, welzijn, verkeer etc. kunnen pas worden uitgevoerd nadat een meerderheid van de raad ervoor gestemd heeft.

HaagWonen

HaagWonen is in 2001 ontstaan uit een fusie van de woningstichting 's-Gravenhage en VZOS. Zij werkt in Den Haag vanuit twee vestingen en beheert in de stad ongeveer 24.500 woningen en 2.500 garages en bedrijfsruimten. Vanaf 1 januari 2005 verandert HaagWonen haar organisatie in een holdingstructuur met daaronder twee woonbedrijven. De werkorganisatie bestond eind 2003 uit 204 formatieplaatsen. De projectontwikkelingsactiviteiten zijn ondergebracht in een aparte organisatie Kristal NV, een gezamenlijke onderneming van zes over de Randstad verspreide woningcorporaties.

HaagWonen is in de stedelijke vernieuwing vooral actief in de wijk en Den Haag Zuid-West (o.a. Morgenstond-Midden en Moerwijk).

Staedion

Staedion is in 1999 ontstaan uit een fusie van drie woningcorporaties: AWW, De Goede Woning en Patrimonium. Staedion beheert in Den Haag ongeveer 33.800 woningen en 3.650 garages en bedrijfspanden. Staedion werkt in Den Haag vanuit twee vestigingen. De werkorganisatie van Staedion bestond eind 2003 uit 391 formatieplaatsen. Staedion heeft haar nieuwbouw- en renovatieprojecten ondergebracht in Citadel, een volledige dochter van Staedion. De stedelijke vernieuwingsactiviteiten van Staedion zijn vooral gericht op Transvaal en Den Haag Zuid-West (o.a. Morgenstond-Midden).

Vestia

Vestia is in Den Haag in 1999 ontstaan vanuit het Gemeentelijke Woningbedrijf. In de stad heeft zij drie vestigingen: Vestia Den Haag Zuid-West, Vestia Den Haag Zuid-Oost en Vestia Scheveningen. Deze drie lokale woonbedrijven beheren gezamenlijk ongeveer 21.400 woningen en zijn onderdeel van de Vestia Groep. Vestia beheert circa 70.000 woningen met een stevige aanwezigheid in steden als Rotterdam, Delft en Zoetermeer. De Vestia Groep omvat een aantal vakbedrijven die specialistische activiteiten uitvoeren zoals Estrade Projecten, Ceres Projecten en Timpaan Makelaardij. De stedelijke vernieuwingsactiviteiten van Vestia Den Haag zijn met name gericht op Duindorp, Spoorwijk en Den Haag Zuid-West (o.a. Moerwijk). Bij de Vestia Groep werken 840 medewerkers.

Dienst Stedelijke ontwikkeling

In de stedelijke vernieuwing van Den Haag werken corporaties samen met een groot aantal gemeentelijke diensten. Bij de formulering en uitvoering van het woonbeleid zijn de contacten het sterkst met de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO). Deze dienst bestaat uit drie directies:

- Beleid, verantwoordelijk voor visievorming en ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld voor Den Haag Zuid-West en de Woonvisie Den Haag 2020.
- Haags ontwikkelingsbedrijf (HOB), verantwoordelijk voor gebiedsontwikkelingsplannen, locatieontwikkeling en projecten.
- Bouwen, Toezicht en Dienstverlening (BTD), verantwoordelijk voor vergunningen en handhaving.

Bij de stedelijke vernieuwing werken de corporaties samen met alle drie onderdelen. Bij de opstelling van gebiedsontwikkelingsplannen en het uitwerken van concrete projecten is vooral het Haags ontwikkelingsbedrijf betrokken. Vrijwel alle grond in Den Haag is in erfpacht uitgegeven. De uitgifte en heruitgifte van gronden is ondergebracht bij het Erfpachtbedrijf dat onderdeel is van de Dienst

Stedelijke Ontwikkeling. Bij de herstructurering van complexen en de verkoop van woningen is de erfpacht in Den Haag een stevig punt van discussie geweest tussen gemeente en corporaties.

Bewonersorganisaties

In Den Haag bestaan op complexniveau vele honderden bewonerscommissies. Een groot aantal van deze organisaties is aangesloten bij de huurdersverenigingen van de Haagse woningcorporaties. Iedere woningcorporatie heeft met haar huurdersvereniging een samenwerkings- of participatieovereenkomst afgesloten. In deze overeenkomst wordt geregeld op welke terreinen de huurdersvereniging gekwalificeerd adviesrecht of instemmingsrecht heeft. De huurdersverenigingen bespreken voornamelijk het beleid met de directieleden van de corporaties. De lokale bewoners- of complexcommissies richten zich meer op het beheer van woning- en woonomgeving. De complexcommissies worden

ook betrokken bij de uitwerking van sloop- en renovatieprojecten, tevens zijn zij partij waarmee de woningcorporaties een sociaal plan afsluiten waarin het proces van herhuisvesting en de vergoedingen zijn geregeld. De bewonersorganisaties hebben een gelaagde organisatiestructuur. Vanuit de complexcommissies worden leden afgevaardigd naar de raad van afgevaardigden. De huurdersverenigingen verantwoorden zich aan deze raad. In het verleden werden de bestuursleden van de huurdersverenigingen gekozen door de afgevaardigden uit de complexcommissies. In de toekomst moet het bestuur van de huurdersvereniging gekozen worden door de leden van de vereniging. Bij de meeste woningcorporaties is slechts een klein deel van de huurders ook daadwerkelijk lid van de huurdersvereniging. Aangezien Vestia met drie zelfstandige vestigingen in de stad is vertegenwoordigd, is hun bewonersvertegenwoordiging iets anders georganiseerd. De complexcommissies kiezen de afgevaardigden voor een Huurdersplatform. Dit Huurdersplatform is het aanspreekpunt voor de lokale vestigingen als het gaat over het beleid van de Vestiavestiging. Er zijn in Den Haag drie Vestia-huurdersplatforms.

Gezamenlijk vormen

zij de Stedelijke Huurdersraad Vestia Den Haag en overleggen met de drie bedrijfsdirecteuren

over onderwerpen die het niveau van de vestigingen overstijgt. HaagWonen heeft nog twee huurdersorganisaties. Beide organisaties zijn na de fusie van de werkorganisaties niet samengegaan. De huurdersvereniging HaagWonen en de bewonersraad HaagWonen werken overigens wel samen bij het opstellen van adviezen en het beoordelen van instemmingsaanvragen. Per 1 januari 2005 wordt Haag-Wonen een holding met daaronder twee woonbedrijven. Ieder woonbedrijf zal een eigen huurdersvereniging krijgen. Staedion is ontstaan uit drie corporaties die alle drie de vereniging als rechtspersoon hadden. Staedion is nog steeds een vereniging met een ledenraad. De huurdersverenigingen hebben op basis van het BBSH (Besluit Beheer Sociale Huursector) het recht op voordracht van twee leden in de Raad van Commissarissen van de corporaties. Bij alle corporaties is inmiddels invulling gegeven aan deze verplichting. De huurdersverenigingen hebben veelal een of meer personeelsleden in dienst en beschikken over eigen kantoorruimte. Sommige geven een eigen informatiemagazine uit voor de bewoners. De huurdersverenigingen worden tevens ondersteund door de Haagse Koepel, een federatie van circa vijftig bewonersorganisaties in Den Haag.

Bijlage 2 Geïnterviewde

Hoogvliet

- J. Cornelissen portefeuillehouder deelgemeente Hoogvliet
- A. van der Kooy teamleider bij dS+V
- E. Schieven, ontwikkelingsmanager OBR
- J. Lobee projectleider Estrade projectontwikkeling

Charlois (Pendrecht)

- D. Schrijer, portefeuillehouder deelgemeente Charlois
- M. Verheij, teamleider bij dS+V
- F. de Jong, ontwikkelingsmanager OBR
- R. Aarden, projectleider dNU

Den Haag Zuidwest

- M. Hanekamp, projectleider HOB
- M. Huffstadt, projectleider corporaties

Algemeen

- A. Moret, bouwcoördinator gemeente Rotterdam

Bijlage 3 vragen

Herstructurering naoorlogse wijken

Naam geïnterviewde:

Functie:

Organisatie:

Betrokkene bij het project sinds:

1. Binnen het proces zijn er vier sturingselementen. Tijd, programma, kwaliteit en geld. Welk element vindt u het belangrijkste. Zijn er binnen uw organisatie voldoende mogelijkheden om hieraan sturing geeft.
2. Wat waren/zijn de belangen en verwachtingen van uw organisatie voor dit project en in hoeverre zijn of worden de individuele belangen en verwachtingen van uw organisatie gerealiseerd.
3. In hoeverre is er voldaan aan de eisen en wensen ten aanzien van het proces vanuit het oogpunt uw organisatie en wat zijn uw verwachtingen voor het verdere verloop van het proces.
4. Wat ging er goed bijzonder goed en wat zou er volgens u verbeterd kunnen worden bij de samenwerking tussen gemeente en corporatie.
5. Bent u van mening dat alle partijen bij de totstandkoming van de overeenkomst zijn betrokken. Zoja is er voldoende draagvlak aanwezig bij alle partijen.
6. Bent u van mening dat de risico bij de juiste partij liggen die deze risico's ook kunnen beheersen.

Stellingen

1. Helemaal mee eens
 2. Mee eens
 3. neutraal
 4. Oneens
 5. Helemaal mee oneens
-
1. Heeft transparantie en openheid van informatie uitwisseling tussen de samenwerkende organisaties geleidt tot wederzijds vertrouwen, respect en aanpassing.
 2. Gedurende het hele proces is er duidelijk geweest en vastgelegd welke doelstellingen met de samenwerking werden beoogd en hoe deze bereikt moesten worden

3. Tijdens elke fase is er duidelijk geweest en vastgelegd hoe wat de risico's zijn en hoe deze te beheersen zijn.
4. Tijdens elke fase is er duidelijkheid geweest wat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de diverse organisaties waren.
5. Er is momenteel voldoende draagvlak voor het totale proces.