



KAN EEN DRIEHOEKSVERHOUDING TOT IETS MOOIS LEIDEN?

Een onderzoek naar de wijze van aanpak van het gebiedsontwikkelingsproces van het Wijnhavenkwartier in Den Haag, waarbij in het bijzonder is gelet op de verwerving van het maatschappelijk en politiek draagvlak.

*afbeelding voorblad is ontleend aan de hoes van de LP "Darkside of the Moon" van Pink Floyd uit 1973
bron: search.com*

SAMENVATTING

Kan een driehoeksverhouding tot iets moois leiden? In de moderne gebiedsontwikkeling kunnen drie partijen worden onderscheiden, met ieder hun eigen verantwoordelijkheden, belangen en doelstellingen. In de eerste plaats zijn er de plannenmakers (bestuurders, ambtenaren en projectontwikkelaars), die vinden dat ze het goed voor hebben met de stad en snel hun plannen willen realiseren. In de tweede plaats zijn er de belanghebbenden, de gebruikers en anderen die zich bij een gebied betrokken voelen, die met de plannen worden geconfronteerd en steun zoeken bij de gemeente. Tot slot zijn er de gemeenteraadsleden, die enerzijds graag mee willen doen met de plannenmakers en anderzijds de belanghebbenden, hun kiezers, te vriend willen houden. Volgens de theorie van de moderne gebiedsontwikkeling moeten de drie partijen zo samenwerken dat er een plan ontstaat waarmee vrijwel iedereen tevreden is: het maatschappelijk en politiek draagvlak. In de praktijk valt dat nogal eens tegen. Planontwikkeling heeft zich in de loop der jaren weliswaar verbreed van een puur publieke aangelegenheid (de gemeente) naar zowel publieke als private partijen (projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties), maar het ontbreekt regelmatig aan het actief betrekken van politiek en samenleving.

Voor deze scriptie is een onderzoek uitgevoerd naar de wijze van verwerving van maatschappelijk en politiek draagvlak in het gebiedsontwikkelingsproces van het Wijnhavenkwartier in Den Haag. Van dit project bestaat bij aanvang van het onderzoek het beeld dat er bij de plannenmakers geen aandacht is voor het draagvlak. Dit beeld is ontstaan vanwege het vrijwel ontbreken van overleg tussen het gemeentebestuur en de bewoners van het te slopen wooncomplex De Zwarte Madonna. Van de Haagse gemeenteraad komt het beeld over van: je bent voor de plannen of je bent er tegen, een tussenpositie lijkt niet mogelijk. Deze constatering hebben geleid tot de onderzoeksvraag, die in grote lijnen luidt: Hoe verhouden in de onderzoekscase de drie partijen zich tot elkaar, wat zijn hun rollen in het planproces? Op welke wijze kunnen de verhoudingen tussen de partijen zo worden georganiseerd, waardoor iedere partij tot zijn recht komt?

De gemeente, die in het gebiedsontwikkelingsproces van het Wijnhavenkwartier de leiding heeft, werkt keurig volgens "het boekje". Dat wil zeggen de geldende procedures en wet- en regelgeving worden stapsgewijs gevolgd, alle planvormen worden ter goedkeuring aan de gemeenteraad voorgelegd. Met stedelijke maatschappelijke groeperingen wordt overlegd, wat tot aanpassing van de plannen heeft geleid. Echter, met de direct belanghebbenden, de bewoners van De Zwarte Madonna, heeft de gemeente geen overleg. Ook in de gemeenteraad wordt onderscheid gemaakt. De gemeenteraadsleden van de collegepartijen hebben invloed op de inhoud van de plannen, de leden van de oppositie niet. Van dualisme tussen gemeenteraad en college van B&W, wat al sinds 2002 bij wet mogelijk is, is voor wat betreft het Wijnhavenkwartier geen sprake. Ondanks de zorgvuldige werkwijze gaat het toch met twee juridische procedures mis. Ten eerste wil de gemeente De Zwarte Madonna eerder ontruimen dan wettelijk is toegestaan. Ten tweede is de gemeente van mening dat er geen MER hoeft te worden opgesteld. De bewoners van De Zwarte Madonna grijpen deze twee punten aan om bezwaar en beroep aan te tekenen. Zij worden in het gelijk gesteld door respectievelijk de kantonrechter en de Raad van State. Er ontstaat een gezamenlijk optrekken van de politieke oppositie (in de gemeenteraad) en de maatschappelijke oppositie (de bewoners van De Zwarte Madonna). De voortgang van het gebiedsontwikkelingsproces voor het Wijnhavenkwartier is aanmerkelijk vertraagd.

De situatie rond de gebiedsontwikkeling van het Wijnhavenkwartier lijkt een gevolg te zijn van de bestuursstijl van het gemeentebestuur: planmatig werken, volgens de geldende regels, geen gedonder in de tent willen en recht vooruit en snel op het doel afgaan. Hierbij wordt een projectmatige aanpak van de gebiedsontwikkeling toegepast.

De benaderingswijze van het gemeentebestuur komt ook tot uiting in de afweging over het voortbestaan van De Zwarte Madonna. De locatie blijkt het meest geschikt voor nieuwbouw van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en dus moet vol-

gens het gemeentebestuur het woongebouw om die reden worden gesloopt. Vanuit het functioneren en de kwaliteiten van De Zwarte Madonna zijn er echter geen steekhoudende redenen tot sloop aangevoerd. Ook is er geen afweging gemaakt om te bezien of er mogelijkheden zijn tot behoud van het wooncomplex in de een of andere vorm, waarbij de doelstellingen van de gebiedsontwikkeling van het Wijnhavenkwartier en de belangen van de bewoners van De Zwarte Madonna kunnen worden verenigd.

Met een procesmatige aanpak was wellicht het maatschappelijk en politiek draagvlak voor de plannen voor het Wijnhavenkwartier groter geweest en had de gebiedsontwikkeling mogelijk nog op schema gelegen. Voor het laatste is wel nodig dat er op onderdelen een projectmatige aanpak gehanteerd wordt. Een dergelijke benadering stelt eisen aan de houding van het gemeentebestuur: meer tijd investeren in overleg en open staan voor wat anderen te bieden hebben, hiervoor ook duidelijk de ruimte willen geven. Maar ook: keuzen maken en deze in besluitvorming omzetten. Op bepaalde momenten is openheid vereist, op andere momenten is geslotenheid op zijn plaats.

De inpassingmogelijkheden van De Zwarte Madonna in de plannen voor het Wijnhavenkwartier hadden, samen met de bewoners, onderzocht moeten worden. De mogelijkheden daarvoor zijn in de afgelopen jaren aangedragen, met steun van de bewoners. De uitkomst van het onderzoek had ofwel een concreet combinatieplan van De Zwarte Madonna met de twee ministeries kunnen opleveren ofwel toch tot een beslissing tot sloop kunnen leiden. Hoewel in het laatste geval de bewoners waarschijnlijk niet tevreden gesteld zouden zijn, had de gemeente wel bij de rechtscolleges kunnen aantonen zorgvuldig te werk te zijn gegaan. Er hadden ook minder redenen tot het aantekenen van bezwaar en beroep tegen de plannen kunnen zijn, juist omdat mensen serieus betrokken waren geweest, wat wellicht tijdwinst had opgeleverd. Wanneer de Haagse gemeenteraad meer volgens de principes van het dualistisch stelsel had gewerkt, hadden de raadsleden zich onafhankelijker ten opzichte van het college van B&W kunnen opstellen, hadden ze meer open gestaan voor wat in de samenleving speelt, en op basis van hun eigen verantwoordelijkheid keuzen kunnen maken tussen wat het college voorstelt en wat de burgers vragen.

Met een procesmatige aanpak van de gebiedsontwikkeling in het Haagse Wijnhavenkwartier had er wellicht iets moois uit de driehoeksverhouding tussen plannenmakers, belanghebbenden en gemeenteraadsleden kunnen groeien. Het gaat in de eerste plaats om onderling begrip voor elkaars verantwoordelijkheden, belangen en doelstellingen. Daarbij is een open houding, met op aangewezen momenten daadkracht en besluitvaardigheid, van cruciaal belang.

ENKELE WOORDEN VOORAF

Tweeëndertig jaar geleden, in 1974, ging ik bij de dienst Ruimtelijke Ordening (dRO) van de gemeente Amsterdam werken. De gemeente zorgde toen zo'n beetje in zijn eentje voor de stedenbouwkundige plannen voor grote nieuwbouwgebieden. De woningbouwverenigingen en beleggers beperkten zich tot de bouw. Zo werd in de tijd, dat ik begon te werken, de Bijlmermeer gebouwd. Later werkte ik zelf mee aan grote in- en uitbreidingsgebieden als Nieuw Sloten, Middelveldse Akerpolder en Oostelijk Havengebied. En wij, dRO-ers, bedachten alles zelf: waar de woonblokken moeten komen, de wegen, de winkelcentra, het groen. Maar ook, hoeveel mensen per woning er gaan wonen en hoeveel vierkante meters voorzieningen per inwoner gerealiseerd moeten worden, en dat allemaal tot op de decimaal nauwkeurig berekend.

Nu, anno 2006, ik ben inmiddels een paar banen verder en werk bij het Ingenieursbureau van de gemeente Rotterdam, is het allemaal anders geworden. Plannen maken voor nieuwe woon- en werkgebieden is geen exclusieve taak van de gemeente meer. Woningbouwcorporaties zijn vandaag de dag heel goed in staat om zelf woningbouwplannen te ontwikkelen. En naast de beleggers zijn de projectontwikkelaars een belangrijke marktpartij geworden. De stedenbouw heeft zich duidelijk verbreed van een sec publieke aangelegenheid naar zowel een publieke als een private taak.

De verbreding van de planontwikkeling van publiek naar privaat staat niet op zich zelf. Het heeft er ook mee te maken dat nieuwe woningbouwplannen niet meer zomaar door de gebruikers worden geaccepteerd. Dit in tegenstelling tot voorheen, toen alles wat gebouwd werd ook meteen bewoond werd. Ondanks dat er nog steeds een groot tekort aan woningen is, laten mensen een woning of een wijk die niet voldoet aan hun wensen toch aan zich voorbij gaan. Ook de bestaande gebruikers van een plangebied willen weten wat er in hun buurt gebeurt en willen er over mee praten. Dit betekent dat er maatschappelijk draagvlak moet zijn. Maar ook politiek draagvlak, dat wil zeggen een brede steun in de gemeenteraad verhoogt de realisatiekansen van een nieuwbouwplan. Staat een groot gedeelte van de gemeenteraad, en dat is voor mij méér dan de helft plus één, achter de plannen van burgemeester en wethouders dan mag je er bijna van uit gaan dat het college goed bezig is.

Toch ontbreekt het regelmatig aan het maatschappelijk en politiek draagvlak bij gebiedsontwikkelingen, of het nu om uitbreiding, inbreiding of herstructurering gaat. Het gemeentebestuur heeft ambities, weet daarvoor woningbouwcorporaties en projectontwikkelaars te interesseren, maar "vergeet" de mensen die het direct aangaat. Je hebt het dan over de toekomstige gebruikers, maar juist ook over de bestaande gebruikers, dat wil zeggen de huidige bewoners en ondernemers in of nabij het gebied. Ook gaat een wethouder er veelal van uit dat steun van de collegepartijen, hoe klein hun meerderheid in de gemeenteraad ook kan zijn, voldoende is voor een voorspoedige realisatie van de plannen. En dat valt wel eens tegen.

Is er onvoldoende gewerkt aan het maatschappelijk en politiek draagvlak, dan kan dat de voortgang van het ontwikkelingsproces gaan verstoren. Mensen, die het rechtsreeks aangaat, kunnen zich gepasseerd voelen en trekken bij de gemeente aan de bel. Zij denken dat de voorgenomen nieuwbouwplannen voor hen nadelig uitpakken en willen op zijn minst meepraten om van de plannen zo min mogelijk last te hebben. Wanneer er maatschappelijk draagvlak bestaat voor een plan, dan zal er door de belanghebbenden ook minder beroep worden gedaan op de leden van de gemeenteraad, waardoor ook een breed politiek draagvlak voor een plan kan bestaan.

Uiteraard is het zo dat met overleg niet altijd alles en iedereen tevreden gesteld kan worden. De kans dat er evengoed nog bezwaar tegen de plannen aangetekend zal worden, is altijd aanwezig. Toch zal dit, als de gemeente met de direct belanghebbenden serieus is omgegaan, naar mijn mening om een relatief kleine groep gaan. De vraag is dan aan de orde hoe ver de gemeente moet of kan gaan om deze mensen tegemoet te komen. De gemeente kan ook proberen de Raad van State te overtuigen

van het feit dat ze zorgvuldig is omgegaan met het maatschappelijk draagvlak, waardoor de ingediende bezwaren misschien niet worden erkend.

Ik heb het maatschappelijk en politiek draagvlak voor gebiedsontwikkeling gekozen als onderwerp van mijn scriptie. Ik heb daarvoor als onderzoekscase het Wijnhavenkwartier in Den Haag gekozen. Uit berichtgeving in de media is bij mij het idee ontstaan dat het daar met name met het maatschappelijk draagvlak niet goed is gegaan. Ook het politiek draagvlak leek me gering, omdat alleen de collegepartijen (VVD, PvdA, CDA) in de gemeenteraad de plannen steunen. Toch bestaat ook in het geval van het Wijnhavenkwartier een brede aanpak in de planvorming: de gemeente werkt samen met andere partijen. Om uitvoering van de plannen mogelijk te maken moet het wooncomplex De Zwarte Madonna verdwijnen. De zittende bewoners verzetten zich daar tegen en vinden dat met behoud van De Zwarte Madonna in enigerlei vorm dezelfde ambities, als de gemeente heeft, kunnen worden bereikt. Tussen gemeente en bewoners vindt hoegenaamd geen overleg plaats.

Bij mij zijn vragen gerezen hoe het zo ver heeft kunnen komen dat in het Wijnhavenkwartier de situatie is ontstaan zoals die nu is. Wat had gedaan kunnen worden om dit te voorkomen? Had de gebiedsontwikkeling dan voorspoediger kunnen verlopen? Hadden de bewoners in geval van overleg wel meegewerkt? De verhouding tussen de drie partijen -plannenmakers (gemeente, ontwikkelaars), gemeenteraadsleden (deel van het gemeentebestuur en volksvertegenwoordigers) en belanghebbenden- intrigeert me. Ik wil onderzoeken of er uit die driehoeksverhouding iets moois kan groeien.

Ik heb mij met het Wijnhavenkwartier beperkt tot één onderzoekscase. Hoewel er in Nederland op veel plaatsen gebiedsontwikkeling plaats vindt en in een groot gedeelte daarvan ook woningen worden gesloopt, lijkt de gang van zaken in het Wijnhavenkwartier toch wat af te wijken van wat elders gebeurt. Bij vrijwel alle gebiedsontwikkelingsplannen, waar sloop en nieuwbouw van woningen plaats vindt, gaat het om herstructurering van naoorlogse woonwijken. Doel hiervan is onder meer de woonomstandigheden in de wijk in het algemeen en van de zittende bevolking in het bijzonder te verbeteren. Mensen werken daaraan over het algemeen wel mee. Op andere plaatsen, waar sprake is van sloop-nieuwbouw, functioneert de oorspronkelijke bebouwing in een aantal opzichten niet meer. In het geval van het Wijnhavenkwartier lijken er vanuit De Zwarte Madonna zelf geen doorslaggevende redenen te bestaan om het wooncomplex te slopen, maar gaat het om stedelijke ambities: opwaardering van een stuk binnenstad. Uiteraard is het laatste ook geen uniek gegeven, maar ondanks enkele pogingen heb ik geen voorbeeld kunnen vinden van een situatie waar ook een goed draaiende stedelijke functie moet verdwijnen voor iets anders.



1974
foto: Gerard Lindgreen



2006
foto: Gerard Lindgreen

Ton Kolijn
Den Haag
15 augustus 2006

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	3
Enkele woorden vooraf	5
Leeswijzer	9
1. Inleiding	11
1.1 Overweging	
1.2 Aanleiding	
1.3 Probleemstelling	
1.4 Onderzoek	
1.4.1 Doelstelling onderzoek	
1.4.2 Stellingen	
1.4.3 Onderzoeksvraag	
1.4.4 Onderzoeksmethode	
1.4.5 Aanpak onderzoek	
1.4.6 Begrenzing onderzoek	
2. Plan	15
2.1 Huidige situatie	
2.2 Beleidskaders	
2.3 Uitgangspunt	
2.4 Doelstellingen	
2.5 Organisatie	
2.6 Stedenbouwkundige studie	
2.7 Stedenbouwkundig plan	
2.8 Bestemmingsplan	
2.9 Alternatieve plannen	
3. Theorie	21
3.1 Gebiedsontwikkeling vroeger	
3.2 Gebiedsontwikkeling nu	
3.3 De theorie van moderne gebiedsontwikkeling	
3.4 Integrale aanpak	
3.5 Organiserend vermogen	
3.6 Nederlandse consensusdemocratie	
3.7 Formele regelingen	
3.8 Informele aanpak	
3.9 Informeel botst met formeel	
3.10 Botsing nader beschouwd	
3.11 Procesmatige aanpak	
3.12 Communicatie	
3.13 Een driehoeksverhouding van drie partijen	
3.14 Onderzoeksvraag	
3.14.1 Empirische vraag	
3.14.2 Normatieve vraag	
3.15 Beantwoording onderzoeksvraag	

4. Praktijk	31
4.1 Initiatief	
4.2 Plan	
4.2.1 Locatieonderzoek JuBi	
4.2.2 De Zwarte Madonna	
4.3 Organisatie	
4.4 Proces	
4.4.1 Integrale aanpak	
4.4.2 Wettelijke procedures	
4.5 Communicatie	
4.6 Draagvlakverwerving	
4.6.1 Maatschappelijk draagvlak	
4.6.2 Politiek draagvlak	
5. Toetsing	43
5.1 Moderne gebiedsontwikkeling	
5.1.1 Positie gemeente	
5.1.2 Positie bezitters vastgoed	
5.1.3 Verwerven maatschappelijk draagvlak	
5.1.4 Betrokkenheid bewoners	
5.1.5 Betrokkenheid leden gemeenteraad	
5.2 Integrale aanpak	
5.2.1 Gelijkwaardigheid betrokken partijen	
5.2.2 Gelijkwaardigheid stedelijke functies	
5.2.3 Risicomanagement	
5.2.4 Inzet beschikbare middelen	
5.2.5 Afstemming	
5.2.6 Verloop proces	
5.3 Organiserend vermogen	
5.3.1 Bestuurlijke organisatie	
5.3.2 Leiderschap	
5.3.3 Maatschappelijk en politiek draagvlak	
5.3.4 Ruimtelijk-economische factoren	
5.3.5 Visie en strategie	
5.3.6 Strategische netwerken	
5.3.7 Eindresultaat: realisatie plan	
5.4 Wijze van aanpak gebiedsontwikkeling	
5.5 Communicatie	
6 Conclusies	49
6.1 Proces	
6.2 Inhoud	
6.3 Draagvlakverwerving	
6.4 Toetsing van de stellingen	
6.5 Eindconclusie	
7 Aanbevelingen	57
7.1 Proces	
7.2 Inhoud	
7.3 Draagvlakverwerving	
7.4 De driehoeksverhouding	
8 Enkele woorden ter afsluiting	65
Bijlagen	67

LEESWIJZER

HOOFDSTUKOPBOUW

In het eerste hoofdstuk wordt het scriptieonderwerp verklaard (1 INLEIDING). Daarna wordt het plan voor het Wijnhavenkwartier beschreven, zoals dat nu medio 2006 voorligt. Vervolgens het theoretisch kader met betrekking tot het scriptieonderwerp (3 THEORIE). Dan een beschrijving hoe het gebiedsontwikkelingsproces in de praktijk is verlopen, op basis van een documentenanalyse en interviews (4 PRAKTIJK). De praktijkbeschrijving wordt daarna aan het theoretisch kader getoetst (5 TOETSING). Op basis van deze toetsing zijn de conclusies van het onderzoek geformuleerd (6 CONCLUSIES). Naar aanleiding van de conclusies worden aanbevelingen gedaan voor de wijze waarop de aanpak had kunnen zijn (7 AANBEVELINGEN). Het laatste hoofdstuk vormt de afsluiting van deze scriptie (8 ENKELE WOORDEN TER AFSLUITING). Direct aan het begin van deze scriptie is de samenvatting opgenomen, gevolgd door enkele woorden vooraf. De laatste bladzijden van de scriptie worden gevormd door de bijlagen.

VERWIJZINGEN

In de tekst zijn verschillende verwijzingen opgenomen naar geraadpleegde literatuur, bestudeerde documenten en gevoerde interviews. Overzichten hiervan zijn opgenomen in de bijlagen. De verwijzingen zijn als volgt aangeduid:

{x} literatuur (bijlage 1) of een document (bijlagen 2, 3 en 4);

<x> een interview (bijlage 5);

[x] een noot aan het eind van het hoofdstuk, verwijzend naar een citaat of een tekstgedeelte.

AFKORTINGEN

Er wordt in de tekst gebruik gemaakt van de volgende afkortingen.

- AD Algemeen Dagblad
- B&W Burgemeester en Wethouders
- BZK ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- CDA Christen Democratisch Appel
- D66 Politieke Partij Democraten 66
- DSO Dienst Stedelijke Ontwikkeling
- GIS geografisch informatiesysteem
- HSP Haagse Stadspartij
- IGOMOD integrale gebiedsontwikkeling(reken)model
- JuBi ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- MCD master city developer
- MER milieueffectrapportage
- NIROV Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
- NS Nederlandse Spoorwegen
- PPS publiek private samenwerking
- PvdA Partij van de Arbeid
- RGD Rijksgebouwendienst
- SGP Staatkundig Gereformeerde Partij
- SP Socialistische Partij
- StAB Stichting Advisering Bestuursrechtspraak
- TNO Instituut voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
- TU Technische Universiteit
- VROM min. van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieubeheer
- VVD Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
- VWS ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- WMb Wet Milieubeheer
- WRO Wet op de Ruimtelijke Ordening

1 INLEIDING

1.1 OVERWEGING

In een gebiedsontwikkelingsproject binnen een gemeente zijn grofweg drie partijen te onderscheiden:

1. plannenmakers (bestuurders, ambtenaren en projectontwikkelaars),
2. gemeenteraadsleden,
3. belanghebbenden (gebruikers en anderen die zich betrokken voelen).

Bij de ontwikkeling van een gebied hebben deze partijen met elkaar te maken, zijn partners van elkaar en vormen zo een driehoeksverhouding. Kan een verhouding tussen drie partners vruchtbaar zijn, terwijl we weten dat het soms voor twee partners al lastig genoeg is? Kan er tussen de drie partijen een mooi plan ontstaan? Met andere woorden: kan een driehoeksverhouding tot iets moois leiden?

1.2 AANLEIDING

Tijdens de colleges MCD wordt benadrukt dat een ruimtelijk plan niet meer 'eenzijdig' als een eindplan door het gemeentebestuur wordt opgesteld, maar dat het een resultaat dient te zijn van een gezamenlijk optrekken van overheid, private partijen en maatschappelijke groeperingen. Op deze wijze zou beter voldaan kunnen worden aan de behoeften van markt en maatschappij. In de praktijk ligt het accent tegenwoordig inderdaad minder bij de overheid en meer bij de private partijen (woningbouwcorporaties en projectontwikkelaars). Er zijn echter signalen waardoor je kunt gaan twifelen of met deze wijze van aanpak het maatschappelijk en politiek draagvlak beter is geworden. Voorbeelden: uitspraken van ontwikkelaars als "met het dualisme hebben we er in één keer 39 meningen in de gemeenteraad bij gekregen" [1]; een bijna volledig en bewust richten van bestuurders en ambtenaren van Den Bosch op de PPS voor het Paleiskwartier alsof het een private partner is en waardoor de gemeenteraad minder bij deze gebiedsontwikkeling werd betrokken dan bij een meer publieke opstelling het geval was geweest [44]. Deze signalen getuigen niet van veel respect voor in ieder geval de gemeenteraad.

Het is de plannenmakers vooral te doen om snelheid te maken. Begrijpelijk, planprocedures nemen tijd en men wil deze zo kort mogelijk houden. Hierdoor lijkt echter aan belangen van anderen (gebruikers, vertegenwoordigers) al te gemakkelijk voorbij te worden gegaan. Het gevolg is onder meer, dat bewoners zich gaan verzetten en gemeenteraadsleden hun prioriteit aan andere punten van de agenda geven. Voorbeelden. (1) Wijnhavenkwartier Den Haag, waar bewoners de sloop van hun wooncomplex (De Zwarte Madonna) aanvechten en de rechter en de Raad van State de gemeente wijst op het feit dat bepaalde procedures niet of onvolledig zijn doorlopen, waardoor het gehele proces is vertraagd. [83] [96] (2) Paleiskwartier Den Bosch, waarbij de gemeenteraad zich nog maar nauwelijks betrokken voelt. Het lijkt er op dat de gemeenteraad niet eens meer aan het Paleiskwartier denkt als er een leuke voorziening te vergeven is, zoals is gebeurd met een nieuwe kunstvoorziening [43].

Naar aanleiding van onder meer de hiervoor genoemde voorbeelden en berichten in de media over verschillende gebiedsontwikkelingsprocessen lijkt een beeld te zijn ontstaan dat in een aantal gevallen gebiedsontwikkeling het speeltje van plannenmakers is, waarbij de rollen van gemeenteraadsleden en belanghebbenden, al dan niet bewust, beperkt is.

1.3 PROBLEEMSTELLING

In de MCD-colleges over stedelijk management, organiserend vermogen en gebiedsontwikkelingsproces is gewezen op het belang van maatschappelijk en politiek draagvlak, marktkwaliteit en communicatie. Alles draait om het organiserend vermogen om het plan tot eenieders tevredenheid tot stand te brengen. Het organiserend vermogen is gebaseerd op bestuurlijke organisatie, leiderschap, maatschappelijk en politiek

draagvlak, de ruimtelijk-economische factoren, visie en strategie, strategische netwerken en de wijze van uitvoering van de plannen.

Op basis van waarnemingen in kranten en op televisie zou de conclusie kunnen worden getrokken dat deze theorie niet altijd in de praktijk wordt opgevolgd. In paragraaf 1.1 (overweging) is al aangegeven dat bij gebiedsontwikkelingsprojecten drie partijen zijn te onderscheiden: plannenmakers, gemeenteraadsleden en belanghebbenden. Iedere partij neemt zijn eigen positie in met betrekking tot de realisatie van een plan. Het beeld dat uit de media naar voren komt, is dat het proces nogal eens als volgt verloopt. De plannenmakers willen zo snel mogelijk resultaat. Zij vinden dat wat ze bedacht hebben goed is voor het gebied waarin het plan wordt gerealiseerd en verwachten dan ook volledige medewerking van de gemeenteraad en weinig tegenstand van de belanghebbenden (gebruikers). De gebruikers worden op een goed moment geconfronteerd met een concreet plan voor hun woon- of werkgebied. Men voelt zich overvallen en wil contact met de gemeente. In veel gevallen voelen de mensen zich door de reactie van de gemeente niet serieus genomen en zoeken dan steun bij gemeenteraad. Die steun is er soms wel en soms niet, soms voluit, soms halfslachtig. Gemeenteraadsleden willen vooral hun kiezers (de gebruikers) te vriend houden, maar ze willen ook meedenken in de planvorming. Soms leiden meedenken en meepraten tot een breed gedragen resultaat en kan je spreken van draagvlak voor het plan. Het kan echter ook gebeuren dat de belangen van de gebruikers uit het oog worden verloren en is het draagvlak dus ver te zoeken. Gemeenteraadsleden komen nogal eens tussen twee vuren te staan: enerzijds de plannenmakers die een snel en onvoorwaardelijk besluit willen en anderzijds de belanghebbenden, die steun voor hun verzet verwachten. Een dergelijk verloop van de planontwikkeling kan tot langdurig overleg (in de gemeenteraad) en langlopende bezwaren- en beroepprocedures (door de gebruikers) leiden. Het resultaat is vertraging van het planproces.

1.4 ONDERZOEK

1.4.1 DOELSTELLING ONDERZOEK

Voorstel tot een wijze van aanpak waarmee maatschappelijk en politiek draagvlak voor een plan tot gebiedsontwikkeling kan worden gevormd, waardoor alle partijen – plannenmakers, gemeenteraadsleden en belanghebbenden- zich betrokken voelen en een snelle voortgang van het planproces mogelijk is.

1.4.2 STELLINGEN

De volgende stellingen zijn in het onderzoek getoetst:

1. Alle partijen -plannenmakers, gemeenteraadsleden en belanghebbenden- dienen betrokken te worden bij een gebiedsontwikkeling: het maatschappelijk en politiek draagvlak.
2. Indien er maatschappelijk en politiek draagvlak bestaat voor een gebiedsontwikkeling kan dat in positieve zin van invloed zijn op de voortgang van het planproces.
3. Dat men het niet altijd eens is over de inhoud van een plan hoeft niet erg te zijn, mits iedere belanghebbende zelf vindt dat hij of zij serieus is genomen.

1.4.3 ONDERZOEKSVRAAG

De onderzoeksvraag is onderscheiden in een empirische (1) en een normatieve vraag (2). Deze worden in hoofdstuk 3 (§ 3.14), vanuit het theoretisch kader verder uitgewerkt.

1. Hoe verhouden in de onderzoekscase de drie partijen –plannenmakers, gemeenteraadsleden, belanghebbenden- zich tot elkaar? Wat zijn hun rollen en posities in het planproces? Is er onderling respect en begrip voor de afzonderlijke belangen?

2. Op welke wijze kunnen de verhoudingen tussen de drie partijen zo worden georganiseerd, waardoor iedere partij tot zijn recht komt?

1.4.4 ONDERZOEKSMETHODE

Dit onderzoek is een voorbeeld van een enkelvoudige casestudy. Het onderzoek is niet primair bedoeld om een vergelijking te maken op variabelen, maar is gericht op een beschouwing van de variabelen in de diepte. Het gaat dan vooral om de draagvlakverwerving, de communicatie en de verhouding tussen de drie partijen in het gebiedsontwikkelingsproces. Dit heeft wel tot gevolg dat de conclusies in de eerste plaats betrekking hebben op de specifieke case en dat generalisering naar het gebiedsontwikkelingsproces in zijn algemeenheid beperkingen heeft.

De onderzoekscase betreft het Wijnhavenkwartier in Den Haag. Een gedeelte van Den Haag Nieuw Centrum, waar bestaande woonbebouwing (De Zwarte Madonna) moet wijken voor nieuwbouw van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken (kortweg: JuBi). De bewoners van De Zwarte Madonna verzetten zich tegen de plannen en grijpen hiervoor de beschikbare juridische middelen aan. Vertraging van de uitvoering van de plannen is het gevolg.

Aan de hand van documenten (nota's, verslagen, publicaties) en interviews met enkele van de plannenmakers, belanghebbenden en gemeenteraadsleden is nagegaan hoe de gebiedsontwikkeling van het Wijnhavenkwartier is verlopen. Is de hypothese van vóór het onderzoek juist? Ontbreekt het inderdaad aan maatschappelijk en politiek draagvlak? Waren de juridische problemen te voorkomen geweest?

Het gaat om een kwalitatief onderzoek. Zoals hiervoor is aangegeven is er gebruik gemaakt van documenten en zijn interviews afgenomen om de kennis te verzamelen.

1.4.5 AANPAK ONDERZOEK

Voor het onderzoek zijn de volgende stappen doorlopen:

1. Formuleren en beargumenteren onderzoeksvoorstel.
2. Literatuuronderzoek ten behoeve van theoretisch kader.
3. Opstellen theoretisch kader.
4. Opstellen vragenlijst voor documentenanalyse op basis van theoretisch kader.
5. Documentenanalyse.
6. Opstellen vragenlijst voor interviews op basis van documentenanalyse.
7. Interviews onder plannenmakers, belanghebbenden en gemeenteraadsleden.
8. Toetsen uitkomsten documentenanalyse en interviews aan theoretisch kader.
9. Formuleren conclusies en beantwoorden onderzoeksvraag
10. Formuleren aanbevelingen naar aanleiding van conclusies.

1.4.6 BEGRENZING ONDERZOEK

In het voorgaande zijn al wat begrenzingen van het onderzoek aangegeven. Deze zijn, samengevat:

- Gebiedsontwikkeling binnen gemeenten. Hierbij is het onderzoek gericht op één praktijkcase, die is gekozen vanwege waarnemingen in de media dat het maatschappelijk en politiek draagvlak niet goed geregeld zou zijn: het Wijnhavenkwartier in Den Haag.
- Het maatschappelijk en politiek draagvlak bij de direct betrokkenen bij de plannen:
 - De direct belanghebbenden: de bewoners van De Zwarte Madonna.
 - Een aantal stedelijke maatschappelijke organisaties.
 - De gemeenteraad van Den Haag.

Noten:

1. *Smeets H., directeur Vesteda; inleiding bij openingsceremonie MCD 2; 1 september 2004.*



Den Haag; onder de zwarte punt ligt het Wijnhavenkwartier
bron: Falkplan

2 PLAN

2.1 HUIDIGE SITUATIE

Het Wijnhavenkwartier is het gebied tussen het Centraalstation en het Spuiplein langs de Turfmarkt. Het woongebouw De Zwarte Madonna, de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken, de Dr. Anton Philipszaal en het Lucent Danstheater (ook wel de theaters aan het Spuiplein genoemd) maken er onderdeel van uit. Het gebied is een deel van Den Haag Nieuw Centrum, dat loopt vanaf de Grote Marktstraat via het Centraalstation naar het Beatrixkwartier.



situering Wijnhavenkwartier in Haagse binnenstad: (1) theaters Spuiplein; (2) JuBi; (3) De Zwarte Madonna; (4) Stadhuis; (5) VWS; (6) Onderwijs; (7) VROM; (8) CS; (9) Binnenhof; (10) Malieveld
basis foto bron: Google Earth

Met Den Haag Nieuw Centrum wil de gemeente door middel van nieuwbouw het wonen en werken terugbrengen dicht bij de historische binnenstad, na een periode van wegtrekken van beide functies naar de randen van de stad. Met de realisatie van het Spuiplein als cultuurplein, de nieuwbouw van het Stadhuis, bibliotheek, de Resident en de ministeries van VWS en VROM heeft het gebied grenzend aan het Wijnhavenkwartier een hoog stedelijk karakter gekregen. Ook voor de aangrenzende Rivierenbuurt bestaan plannen voor herontwikkeling.



de Turfmarkt gezien vanaf het Spuiplein
foto: Ton Kolijn



de Turfmarkt gezien vanaf de Oranjevuitensingel
foto: Ton Kolijn

Het Wijnhavenkwartier krijgt in Den Haag Nieuw Centrum een entreefunctie vanaf het Centraalstation in de richting van het Stadhuis en de theaters aan het Spuiplein. De route langs de Turfmarkt mist volgens het gemeentebestuur van Den Haag de gewenste kwaliteit en uitstraling om aan die functie te kunnen voldoen. Men doelt daarmee vooral op De Zwarte Madonna en de twee ministeries, die vrijwel geen stedelijke

voorzieningen bieden, wat naar de mening van het gemeentebestuur afbreuk doet aan de aantrekkelijkheid van de Turfmarktroute.

bron: {46}

2.2 BELEIDSKADERS

Het hiervoor genoemde Den Haag Nieuw Centrum is het belangrijkste beleidskader voor de gebiedsontwikkeling van het Wijnhavenkwartier. Het gaat hierbij om het opnieuw aantrekkelijk maken van een groot gedeelte van de binnenstad voor wonen en werken. Het Binnenstadsplan 2000-2010 geldt als beleidskader voor de versterking van de economische positie van de binnenstad en is daarmee een beleidskader voor het Wijnhavenkwartier. De Hoogbouwvisie Den Haag geeft de stedenbouwkundige kaders aan voor mogelijke hoogbouwontwikkelingen in de stad en geldt wat dat betreft als beleidskader voor het Wijnhavenkwartier.

bron: {46} {48} {49}

2.3 UITGANGSPUNT

Als uitgangspunt voor de start van het gebiedsontwikkelingsproces geldt het verzoek van de RGD (Rijksgebouwendienst) om een locatie voor nieuwbouw van de ministeries van Justitie en BZK, voor het gemak samengetrokken tot JuBi. De RGD is tot de conclusie gekomen dat renovatie van de huidige gebouwen van deze ministeries financieel niet haalbaar is en dat nieuwbouw op een andere locatie gewenst is.



*de huidige gebouwen van de ministeries van Justitie (voorgrond) en BZK
bron: skyscrapercity.nl*

Uit een gezamenlijk locatieonderzoek van de gemeente en de RGD is De Zwarte Madonna naar voren gekomen als de locatie, waar het beste aan de gestelde voorwaarden kan worden voldaan. Het gemeentebestuur heeft naar aanleiding hiervan besloten tot sloop van De Zwarte Madonna om nieuwbouw van de twee ministeries daar mogelijk te maken. Hiermee is ook een aanzet gegeven tot herontwikkeling van het Wijnhavenkwartier. De uitkomsten van het locatieonderzoek zijn in januari 2001 door de gemeenteraad vastgesteld.

bron: {47}

2.4 DOELSTELLINGEN

Als hoofddoelstelling voor het de gebiedsontwikkeling van het Wijnhavenkwartier geldt voor het gemeentebestuur een opwaardering van een gedeelte van de binnenstad,

waarvan nu de bebouwing geen of te weinig voorzieningen biedt die de Turfmarkt als doorgangsroute aantrekkelijk zouden kunnen maken. Men doelt dan met name op de bedrijfsruimten onder De Zwarte Madonna, die jarenlang leeg hebben gestaan, en op de benedenverdiepingen van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken, waarvan een gedeelte als parkeergarage wordt gebruikt. Een tweede doelstelling van de gebiedsontwikkeling is een goede overgang tussen het Wijnhavenkwartier en de Rivierenbuurt. Deze is er nu niet vanwege de hoge, en daarmee harde, wand van de gebouwen van Justitie en Binnenlandse Zaken.

bron: {50}



benedenverdieping van het ministerie van Justitie aan de Turfmarkt
foto: Ton Kollijn

2.5 ORGANISATIE

De gemeente werkt in de gebiedsontwikkeling van het Wijnhavenkwartier met de volgende partijen samen:

- Het Rijk, verantwoordelijk voor en belanghebbend bij de herhuisvesting van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Staat der Nederlanden en de gemeente Den Haag hebben een samenwerkingsovereenkomst afgesloten. De RGD treedt namens het rijk op.
- Projectontwikkelaar Bouwfonds/MAB en woningbouwcorporatie Haag Wonen als ontwikkelaars van een nieuwe woontoren. Bouwfonds/MAB en de gemeente Den Haag hebben hiervoor een intentieovereenkomst afgesloten. Haag Wonen en de gemeente Den Haag zijn een verkoopovereenkomst overeen gekomen. Het bureau Kristal treedt in het ontwikkelingsproces als partner van Haag Wonen op vanwege haar specifieke projectontwikkelingexpertise.
- Projectontwikkelaar Bouwfonds/MAB als ontwikkelaar van de nieuwbouw ter plaatse van de huidige gebouwen van de twee ministeries. Bouwfonds/MAB en de gemeente Den Haag hebben hiervoor een intentieovereenkomst afgesloten.

bron: {54}

2.6 STEDENBOUWKUNDIGE STUDIE

Om aan de doelstellingen voor het Wijnhavenkwartier te voldoen is in eerste instantie door de Amerikaanse architect Richard Meier (de ontwerper van het Stadhuis) een stedenbouwkundige studie verricht. Dit heeft geleid tot een voorstel voor de bouw van acht hoge torens vanaf de Dr. Anton Philipszaal en het Lucent Danstheater tot het ministerie van VROM langs de Turfmarkt.



stedenbouwkundige studie: acht torens op een rij
bron: DeltaMetropolis.NL

Om de bouw van de acht torens mogelijk te maken moeten zowel De Zwarte Madonna als de gebouwen van Justitie en Binnenlandse Zaken worden gesloopt. In de nieuwbouw is een programma voorzien van woningen, kantoren (van de twee ministeries), winkels, een hotel, restaurants en leisure. De stedenbouwkundige studie is in september 2001 door de gemeenteraad vastgesteld.



maquette van de stedenbouwkundige studie
bron: DeltaMetropolis.NL

bron: {55} {56}

2.7 STEDENBOUWKUNDIG PLAN

Op basis van de stedenbouwkundige studie is door de gemeente, in samenwerking met Bouwfonds/MAB en de RGD, een stedenbouwkundig plan opgesteld. Mede naar aanleiding van discussies in de stad is de bouwhoogte in het plan meer gedifferentieerd ten opzichte van de studie. Het gaat nu om vijf gebouwen die vanaf de theaters aan het Spuiplein in hoogte oplopen.



maquette van te stedenbouwkundig plan
bron: gemeente Den Haag

De hoogste gebouwen worden als eerste gerealiseerd (fase 1) ter plaatse van de te slopen Zwarte Madonna: de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken in twee torens en een woontoren. Op de begane grond komen voorzieningen (winkels, horeca), die aansluiten op de beoogde entreefunctie van de Turfmarkt. De andere twee gebouwen komen in de plaats van de huidige gebouwen van de twee ministeries (fase 2). In deze gebouwen komen woningen, winkels, een hotel, restaurants, leisure en culturele voorzieningen. De laatste vormen een aanvulling op de culturele functie van het Spuiplein. Er wordt inmiddels serieus overwogen om de twee theaters te vervangen door nieuwbouw. <8> In dit gedeelte zal ook een link worden gelegd met de Rivierenbuurt. Het stedenbouwkundig plan is in september 2002 door de gemeenteraad vastgesteld.



de nieuwbouw van JuBi en de woontoren aan de Turfmarkt
bron: Rijksgebouwendienst

bron: {71}

2.8 BESTEMMINGSPLAN

Het stedenbouwkundig plan is in juridische zin vertaald in het bestemmingsplan, dat geldt als kader voor de aanvraag van de benodigde vergunningen om de beoogde sloop en nieuwbouw mogelijk te maken. Het bestemmingsplan is in december 2003 door de gemeenteraad vastgesteld. {74}

De bestemmingsplanprocedure is door de Raad van State aangehouden, omdat dit rechtcollege naar aanleiding van enkele bezwaar- en beroepschriften tot het oordeel is gekomen dat er een milieueffectrapportage (MER) ontbreekt. De gemeente heeft inmiddels een MER opgesteld, dat in juni 2006 door de gemeenteraad is vastgesteld. Het bestemmingsplan is, inclusief de MER, opnieuw in procedure gebracht. Naar verwachting zal, afhankelijk van de eventuele bezwaar- en beroepprocedures, het bestemmingsplan eind 2008 opnieuw aan de Raad van State worden voorgelegd. {106}

Het streven van de gemeente is er op gericht om de uitvoering van de plannen voor het Wijnhavenkwartier vooruitlopend op een onherroepelijk bestemmingsplan van start te laten gaan. Hiervoor zal een artikel 19-procedure ex. WRO worden gevolgd, een anticipatieprocedure volgens de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De start van de sloop van De Zwarte Madonna is voorzien voor het begin van 2007. {106}

2.9 ALTERNATIEVE PLANNEN

De plannen van de gemeente en haar partners hebben tot heftige discussies in de Haagse samenleving geleid. In de eerste plaats bij de bewoners van De Zwarte Madonna, die niet overtuigd zijn van de noodzaak van de sloop van hun woningen. Vervolgens ook bij andere Hagenaars, met name na de presentatie van de stedenbouwkundige studie, waarin het idee voor acht hoge torens staat. Men stoorde zich vooral aan de visuele invloed op de historische Binnenstad van Den Haag. Met het stedenbouwkundig plan is hieraan tegemoet gekomen. Rest de sloop van De Zwarte Madonna, waardoor een diepgaande onenigheid tussen enerzijds het gemeentebestuur en projectontwikkelaars, gesteund door de collegepartijen in de gemeenteraad, en anderzijds de bewoners van De Zwarte Madonna, gesteund door de oppositie in de gemeenteraad, is blijven bestaan.

Onder aanvoering van het gemeenteraadsraadslid van de Haagse Stadspartij, Joris Wijsmuller, is namens de gehele oppositie en de bewoners van De Zwarte Madonna in augustus 2002 een plan opgesteld, waarmee De Zwarte Madonna kan worden behouden en de doelstellingen van de gemeente voor het gebiedsontwikkelingsproces voor het Wijnhavenkwartier kan worden gerealiseerd. In bijlage 10 is een uittreksel van dit plan opgenomen. {109}



*plan Vreedenburgh (compromis tussen gemeente en Wijsmuller)
bron: Archipel Ontwerpers*

In september 2002 heeft de architect Eric Vreedenburgh van Archipel Ontwerpers een plan gepresenteerd voor een combinatie van (gedeeltelijk) behoud van De Zwarte Madonna en nieuwbouw van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken. De ministeries worden dan in dezelfde bouwhoogte gerealiseerd als in het gemeenteplan is voorgesteld. Van De Zwarte Madonna moet ongeveer een derde worden gesloopt. In bijlage 11 is een artikel uit de Haagsche Courant over dit plan overgenomen. {197}

3 THEORIE

Dit hoofdstuk geldt als het theoretische kader voor het scriptieonderzoek. Eerst (§§ 3.1 en 3.2) wordt beschreven bij wie het initiatief tot gebiedsontwikkeling “vroeger” lag en “nu” ligt, dat wil zeggen in een groot deel van de vorige eeuw (vroeger) en sinds ongeveer 15 jaar (nu). Daarna (§§ 3.3 t/m 3.5) wordt ingegaan op, wat korthedshalve is aangeduid als, de theorie van de moderne gebiedsontwikkeling. Het gaat daarbij vooral om een, maatschappelijk gezien, zo breed mogelijke aanpak. Deze theorie komt in de eerste plaats voort uit de lessen van de MCD-opleiding. Vervolgens (§§ 3.6 t/m 3.9) wordt ingegaan op de relatie tussen deze theorie en de Nederlandse praktijk van consensus, inspraak en interactieve beleidsvorming. Tevens komen de daarmee gepaard gaande problemen aan de orde. Deze problemen ondergaan in § 3.10 een nadere beschouwing. In §§ 3.11 en 3.12 volgt een wijze van aanpak, die gehanteerd kan worden om aan de gesignaleerde problemen tegemoet te komen. De basis voor de paragrafen 3.6 t/m 3.12 wordt gevormd door literatuuronderzoek en enkele interviews met ter zake deskundigen. Tot slot (§§ 3.13 t/m 3.15) worden de in dit hoofdstuk beschreven theorie samengevat en vertaald in de onderzoeksvraag voor de scriptie.

3.1 GEBIEDSONTWIKKELING VROEGER

In een groot deel van de 20^e eeuw was de stedelijke gebiedsontwikkeling een bijna exclusieve aangelegenheid van de gemeente. De gemeente stelde een eindplan op, de woningbouwcorporaties en beleggers vulden het in met woningen, bedrijven en voorzieningen en verhuurden en/of verkochten deze aan de gebruikers. Achter deze aanpak zat een filosofie, die zijn basis had in de Woningwet van 1904 en kortweg neer kwam op: zorg voor de arbeider (een goed huis, lucht en ruimte). In vrijwel alle Nederlandse steden heeft zich dit vertaald in ongeveer dezelfde stedenbouwkundige ontwikkeling. Amsterdam kan als goed voorbeeld gelden. Daar ontstonden vóór de Tweede Wereldoorlog wijken volgens de ideeën van de Amsterdamse School en na de Tweede Wereldoorlog de tuinsteden. De laatste kregen de meest geïdealiseerde uitwerking in de Bijlmermeer, waar een nadrukkelijke scheiding in stedelijke functies werd toegepast.



*Het Schip, Spaarndammerbuurt (Amsterdam), 1919
voorbeeld van bouw volgens ideeën van de Amsterdamse School
bron: Digitaal Museum van de Volkshuisvesting, Aedes Fotoarchief*

Vanwege de langdurige woningnood werden de woningen altijd verhuurd. Gemeenten en woningbouwcorporaties waren dan ook in de veronderstelling dat de woningen voldeden aan de woonwensen. Toch bleek de Bijlmermeer een keerpunt te zijn. De beoogde doelgroep kwam niet. De hoogbouwflats in de Bijlmermeer (ruim en duur in huur) waren bestemd voor de middeninkomensgroepen om hen binnen de stad te houden. Deze huishoudens prefereerden echter een laagbouwwoning in de provincie (ook ruim, maar met tuin en tegen een redelijke prijs te koop). Ondanks de woningnood zochten de middengroepen naar mogelijkheden om keuzevrijheid te hebben op de woningmarkt. Het was een eerste uiting van een kritische opstelling van de samenleving ten opzichte van alles wat gebouwd werd met het idee dat het toch wel vol

kwam. Dit zou ook gezien kunnen worden als een eerste indicatie dat draagvlak, in dit geval het maatschappelijk draagvlak, voor een gebiedsontwikkeling een belangrijk aspect is.

3.2 GEBIEDSONTWIKKELING NU

Tegenwoordig is het initiatief in de gebiedsontwikkeling duidelijk verbreed van gemeente tot projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties. De laatste zijn sinds de jaren 90 van de vorige eeuw van karakter veranderd als gevolg van een verzelfstandigingoperatie ten opzichte van de overheid (de zogeheten bruterij) en treden nu meer als private dan als publieke partijen op. Projectontwikkelaars hebben in diezelfde jaren 90 veel grondposities verworven en willen die zelf tot ontwikkeling brengen. Overigens bestaan er ook tal van samenwerkingsconstructies tussen gemeenten, projectontwikkelaars en/of woningbouwcorporaties ten behoeve van gebiedsontwikkelingen: de publiek-private samenwerking (PPS).



*Emerald (Delfgauw), 1998-2005
voorbeeld bouw, waarbij rekening gehouden met bewonerswensen
bron: website Emerald-Delfgauw*

Een en ander is mogelijk geworden door een politieke ontwikkeling, waarbij de overheid zich terughoudend opstelt en meer ruimte aan de markt laat. Hierbij hoort ook een principieel ander subsidiesysteem, waardoor directe rijksbijdragen op woningbouw (woningwetwoningen, premiehuur en premiekoopwoningen) zijn verdwenen. Er bestaan nog slechts themagerichte subsidieregelingen (bijvoorbeeld voor de stedelijke vernieuwing). Corporaties en ontwikkelaars werken marktgericht en houden meer rekening met de wensen en behoeften van de toekomstige gebruikers.

3.3 DE THEORIE VAN DE MODERNE GEBIEDSONTWIKKELING

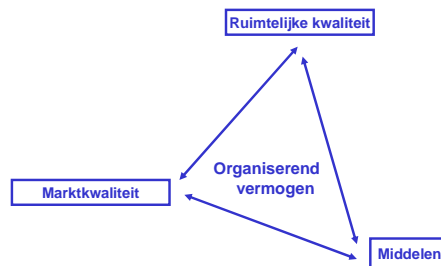
Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat de gemeente bij gebiedsontwikkeling geen dominante positie meer heeft. Bij herontwikkeling van een bestaand gebied is de gemeente sterk afhankelijk van de daar werkende woningcorporaties en andere partijen die vastgoed en/of grond in bezit hebben. Het verwerven van draagvlak bij zittende bewoners en ondernemers is van groot belang, omdat het (mede) om een sociaal proces gaat. In veel gevallen moeten mensen vanwege de vernieuwingsactiviteiten hun huis of bedrijfsvestiging verlaten. Veel ook gaat het om mensen met een laag inkomen, waarvoor relatief weinig mogelijkheden op de vastgoedmarkt zijn. Daarbij komt dat men veelal helemaal niet uit het gebied weg wil: de mensen wonen of werken er al jaren, hebben hun vrienden en/of familie in de buurt. Dit betekent dat er

zorgvuldig met de belangen van de zittende bevolking moet worden omgegaan. Bewoners en ondernemers moeten dan ook zo optimaal mogelijk bij de ontwikkeling van een gebied worden betrokken (het maatschappelijk draagvlak bij gebiedsontwikkeling). Betrokkenheid geldt ook voor de leden van de gemeenteraad. Gemeenteraadsleden willen enerzijds op de een of andere manier meedoen met de planontwikkeling, anderzijds worden zij door bewoners en ondernemers (de kiezers) aangesproken op hun belangenbehartiging (het politiek draagvlak bij gebiedsontwikkeling). Samengevat, voor een gebiedsontwikkeling is het maatschappelijk en politiek draagvlak van belang voor de voortgang van het ontwikkelingsproces.

Bronnen: {21} {26} {40}

3.4 INTEGRALE AANPAK

Bij toepassing van de hiervoor beschreven theorie is bij moderne gebiedsontwikkeling in feite sprake van een integrale aanpak. Volgens deze opvatting hebben de ontwikkelende partijen, de belanghebbenden (huidige gebruikers) en de politiek vertegenwoordigers een gelijkwaardige positie. Gelijkwaardigheid betekent hier dat het initiatief, en de financiële en juridische verantwoordelijkheden, weliswaar bij de ontwikkelende partijen ligt, maar dat de belanghebbenden en de politiek vertegenwoordigers voluit en serieus betrokken moeten worden bij het ontwikkelingsproces. Ook waar het gaat om de benadering van de verschillende stedelijke functies (wonen, werken, winkels, voorzieningen, groen, verkeer) is er sprake van gelijkwaardigheid: de ene functie is op voorhand niet belangrijker dan de andere. Vanwege de complexiteit als gevolg van deze gelijkwaardige benaderingen dienen regelmatig inschattingen van de risico's van de gebiedsontwikkeling te worden gemaakt, waaruit overigens niet alleen bedreigingen maar ook kansen voor het gebied naar voren kunnen komen. De beschikbare middelen, zowel financieel als qua wet- en regelgeving, dienen optimaal te worden ingezet om tot een efficiënt en effectief ontwikkelingsproces te komen. Voorts is regelmatig afstemming nodig tussen de fasen van het ontwikkelingsproces, de actoren, de vakgebieden en tussen de aspecten markt, middelen en kwaliteit. Het hele ontwikkelingsproces vindt stapsgewijs plaats (duidelijk te onderscheiden fasen), is iteratief (bij de start van iedere volgende fase wordt de stand van zaken getoetst aan de doelstellingen van de voorgaande fasen) en is interactief (alle partijen en belanghebbenden worden regelmatig geraadpleegd over de voortgang).



Het voorgaande is samen te vatten in bovenstaand schema. Volgens dit schema zorgt het organiserend vermogen voor de daadwerkelijke toepassing van de theorie van de moderne gebiedsontwikkeling en de integrale aanpak, die in de verbindingen tussen ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen tot uiting komt. Het organiserend vermogen komt in eerste instantie voort vanuit de initiatiefnemende en ontwikkelende partijen en wordt verder ingevuld met andere betrokken partijen. Daarmee draagt het organiserend vermogen tevens zorg voor het maatschappelijk en politiek draagvlak.

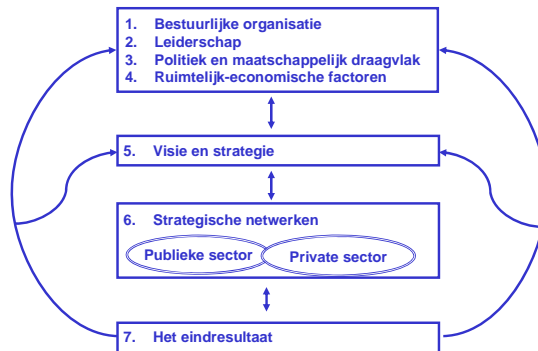
Bronnen: {3} {6} {18} {39} {41}

3.5 ORGANISEREND VERMOGEN

Om een gebiedsontwikkeling volgens de hiervoor beschreven integrale aanpak en tot tevredenheid van de ontwikkelende partijen en de belanghebbenden tot stand te brengen is het organiserend vermogen van cruciaal belang. Organiserend vermogen kan worden gedefinieerd als de mogelijkheid om alle betrokken partijen te betrekken en samen met hen nieuwe ideeën te genereren en plannen te ontwikkelen en uit te voeren. Organiserend vermogen is nauw verbonden met:

1. Bestuurlijke organisatie. Factoren als schaal, bekwaamheid, vermogen tot integraliteit, democratische inhoud en efficiency c.q. effectiviteit van bestuur bepalen de kwaliteit van de bestuurlijke organisatie.
2. Leiderschap van sleutelfiguren of organisaties is nodig om bestaande en nieuwe netwerken op gang te brengen en te houden. Dit kan voortkomen uit een formele functie of zijn gebaseerd op persoonlijk charisma.
3. Maatschappelijk en politiek draagvlak is cruciaal om projecten te laten slagen. Hierbij is communicatie belangrijk.
4. Ruimtelijk-economische factoren: de kansen en bedreigingen voor een gebied kunnen samenwerking stimuleren. Meer partijen hebben er belang bij om iets te doen.
5. Visie en strategie op de ontwikkeling voor een groter gebied als kader voor de afzonderlijke gebiedsontwikkelingen
6. Strategische netwerken tussen publieke en private partijen, deze zijn van belang bij realisatie van gecompliceerde projecten.
7. Het eindresultaat: de realisering van het plan. Dit volgt uit de interactie tussen de voorgaande zes pijlers.

Het volgende schema geeft deze definitie weer.



Bronnen: {4} {7}

3.6 NEDERLANDSE CONSENSUSDEMOCRATIE

De hiervoor beschreven theorie van de moderne gebiedsontwikkeling sluit goed aan bij de lange traditie die de consensusdemocratie in Nederland heeft. De consensusdemocratie is in beginsel indirect van aard. Afgevaardigden doen de bulk van het werk. In de beleidsvorming wordt naar consensus en een breed draagvlak gestreefd. Substantiële minderheden worden bij voorkeur niet door de meerderheid overruled. De uiteindelijke beleidsvorming is voorbehouden aan politieke organen. Burgers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, het zogenoemde maatschappelijk middenveld, worden wel uitgebreid gehoord en gezien in de agenderings- en voorbereidingsfase. Bij de uitvoering van beleid wordt het middenveld eveneens uitgebreid ingeschakeld.

Bron: {36}

3.7 FORMELE REGELINGEN

In de loop van de tijd, met name in de tweede helft van de vorige eeuw, is de consensusdemocratie aangekleed met regelingen om ook de “gewone burger” en verschillende maatschappelijke groeperingen, die niet deel uit maken van het reguliere overlegcircuit, de gelegenheid te geven om een mening over een plan te geven. Het gaat om inspraakprocedures en bezwaar- en beroepsprocedures. In de eerste plaats gaat het om betrokkenheid bij het ontwikkelingsproces, maar het is mogelijk om, indien men zich in het belang direct voelt geschaad, tot in de hoogste juridische instantie (de Raad van State), beroep aan te tekenen tegen een gemeentelijk, provinciaal of ministerieel besluit. Het aantal regelingen met betrekking tot inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures is in de loop van de tijd sterk toegenomen. Hierdoor is het niet altijd meer voor iedereen -zowel bestuurders, als ontwikkelaars, als politici, als burgers, als maatschappelijke groeperingen- duidelijk welke procedure wanneer moet worden toegepast. Ook de interpretatie van de afzonderlijke regelingen leidt regelmatig tot verschillende conclusies.

3.8 INFORMELE AANPAK

Naast de formele regelingen voor inspraak, bezwaar en beroep is in de jaren 90 van de vorige eeuw, meer op informele basis (dat wil zeggen niet in wet- en regelgeving vastgelegd), de zogenoemde interactieve beleidsvorming ontstaan. Het gaat hierbij om “een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in een open wisselwerking en samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen.” [1] Interactieve beleidsvorming kan worden ingezet om draagvlak te bevorderen. De gedachte daarbij is dat belanghebbenden (bewoners en ondernemers) steun aan beleid gaan verlenen, omdat ze vinden dat het proces netjes is verlopen en omdat het resultaat met hun betrokkenheid (‘medeplichtigheid’) tot stand is gekomen. Omgekeerd, als de belanghebbenden zich niet betrokken of serieus genomen voelen, is de kans reëel dat het voorgenomen beleid niet gedragen wordt door (een deel van) de samenleving en zal de uitvoering moeilijk worden. Het risico bestaat dat maatregelen niet ingevoerd kunnen worden. En als zij ingevoerd worden, dan worden zij tegengewerkt of omzeild. Hierbij speelt een rol dat draagvlak niet zozeer wordt gecreëerd als het proces of de procedures netjes zijn gevolgd, maar ook, en vooral, als zorgvuldig met de belangen en perspectieven van belanghebbenden is omgesprongen. Dat wil zeggen: als er serieus is omgegaan met hun inbreng en deze ook doorvertaling kent naar formele beslissingen.

Bronnen: {16} {25}

3.9 INFORMEEL BOTST MET FORMEEL

Hoe mooi het bovenstaande ook in theorie klinkt, de praktijk loopt nogal eens anders. Weliswaar wordt met de Nederlandse consensusdemocratie de samenleving zo breed mogelijk betrokken bij de voorbereiding van een beleidsbeslissing, toch maken bestuurders hun eigen politieke afweging, waarvan de uitkomst een geheel andere kan zijn dan met de maatschappelijke groeperingen was besproken. Inspraak wordt door burgers te veel ervaren als reageren op wat anderen (de bestuurders) hebben bedacht. Bezwaar- en beroepsprocedures worden door bestuurders ervaren als juridisch je gelijk halen (door burgers) als de inspraak niets heeft opgeleverd. En, tenslotte, interactieve beleidsvorming blijft vooralsnog een informeel proces dat, om een plan tot uitvoering te brengen, volgens de heersende wet- en regelgeving in formele inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures moet worden gegoten. Dat botst. Wat in eerste instantie in goed overleg tussen ontwikkelende partijen en maatschappelijke groeperingen (waaronder burgers) tot stand is gekomen, kan in het besluitvormingsproces weer onderuit worden gehaald “Nieuwe vormen van verbindend bestuur raken verstrikt in procedures van orde. Als de formele orde het proces terugneemt wordt het opvallend stil.” [2] Overigens blijft het, ook met goed overleg tussen bestuurders en burgers, altijd

mogelijk dat mensen zich blijven verzetten tegen het voorgenomen beleid, die daarvoor ook alle beschikbare middelen (juridisch of anderszins) zullen gebruiken.



bron: Omslag Werkplaats voor Duurzame Ontwikkeling

Bronnen: {15} {33}

3.10 BOTSING NADER BESCHOUWD

Het dilemma, zoals dat in § 3.9 is geschetst, de botsing tussen de informele aanpak en de formele regelingen, kan nader worden beschouwd aan de hand van de complexiteitstheorie. Geert Teisman (hoogleraar bestuurskunde Erasmusuniversiteit Rotterdam) heeft deze theorie beschreven in zijn boek *Publiek management op de grens van chaos en orde, over leidinggeven en organiseren in complexiteit* {33}.

Teisman stelt dat moderne samenlevingen balanceren op de rand van chaos en orde. De behoefte aan orde is groot, maar de weerstand tegen een overdaad aan regels en structuren eveneens. Leidinggeven wordt beschouwd als een balanceeract. Daar waar verstarring dreigt kan wanorde tijdelijk uitkomst bieden en daar waar vervluchtiging dreigt kan orde tijdelijk uitkomst bieden. Dit leidt tot een dynamisch en spanningsvol model van effectief leidinggeven in complexe systemen. In een gebiedsontwikkeling heb je te maken met verschillende partijen, die alle hun eigen belang hebben en alle hun eigen doel in het betreffende gebied nastreven. Iedere partij heeft zijn eigen manier van werken, kent zijn eigen orde en cultuur. Een vertegenwoordiger van een partij redeneert vanuit de orde en cultuur van zijn organisatie. Als iedereen dat doet, resulteert dat in wanorde. Streven naar eenheid in het eigen subsysteem leidt tot wanorde in grotere gehelen. Denken in eenheid creëert geen samenhang en scheidt vaak chaos. Dit is volgens Teisman het complexiteitsprincipe van samengestelde systemen.

Ontwikkeling doet zich volgens Teisman voor in de dynamische grens tussen orde en chaos. Complexe systemen ontwikkelen zich uit op ingewikkelde en samengestelde wijze met elkaar verbonden vormen van primair eigenbelang en weloverwogen gemeenschapsbelang. In complexe systemen komt ontwikkeling op gang daar waar eigenbelang en gemeenschapszin met elkaar verbonden zijn. Ontwikkelingen komen niet voort uit organisaties en hun regelsystemen, maar uit de verbindingen daartussen. Deze krijgen vorm in ketens en netwerken en bepalen de structuren van stelsels in hoge mate. Iedere zich zelf respecterende organisatie gaat allianties aan met anderen of positioneert zich in ketens en netwerken. Zelfs over de grenzen van het publieke en private domein heen vormen aantoonbare interdependenties redenen om samen te werken. Publiek private samenwerking is wereldwijd een issue geworden.

Volgens Teisman zijn er twee typen leidinggevendenden. Ten eerste de ordezoekende, die planmatig werkt, strikt volgens de regels, geen gedonder in de tent wil en recht vooruit zo snel mogelijk op het doel af gaat. Ten tweede de chaoserkende, die verbindingen legt, de grenzen van de regels opzoekt, ruzies niet uit de weg gaat, en een ommetje niet schuwt om het doel te bereiken. "Leiders die geen orde scheppen krijgen niet het aureool van krachtige bestuurder en leiders die geen chaos toelaten

krijgen nooit het aureool van vernieuwer en visionair. Leidinggeven vraagt om tegenstrijdige competenties: ordening en verbinding en bovenal het vermogen deze gecombineerd in te zetten.” [3] Teisman ziet “leidinggeven als interact, als het vermogen van complexe systemen, variërend van samenlevingen, stelsels, processen en subjecten, om in onderlinge verbinding effectief te handelen.” [4] “Er zijn zoveel leidinggevend in complexe samenlevingen, stelsels en processen dat het leiderschap zich verplaatst van individueel gedrag naar de interactie in grotere gehelen aan actoren.” [5] Een procesmatige aanpak, waarbij alle belanghebbende partijen een rol kunnen spelen, kan de leidinggevende, die verbindingen wil leggen in een complex systeem, van dienst zijn.

Bron: {33}

3.11 PROCESMATIGE AANPAK

Om aan de in de voorgaande paragrafen beschreven situatie tegemoet te komen, zijn er verschillende initiatieven om tot een procesmatige aanpak van (onder meer) gebiedsontwikkeling te komen. Enkele uit vele voorbeelden.

Om de aanpak door middel van interactieve beleidsvorming (zie § 3.8) te structureren is een *Checklist interactieve beleidsvorming* {1} als hulpmiddel gepresenteerd. Deze voorziet in een gefaseerde aanpak.

Op het gebied van grootschalige sloop in woonwijken is door verschillende instellingen onderzoek gedaan. Als voorbeelden kunnen gelden: onderzoeken van de TU Delft {35} en van het onderzoeksbureau NovioConsult {42}. Beide onderzoeken wijzen er op dat, wanneer sloop van een wooncomplex om welke redenen dan ook aan de orde is, de bewoners op een zorgvuldige wijze tegemoet getreden moeten worden. Met de bewoners moeten de initiatiefnemers onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om het complex alsnog te handhaven en in de gebiedsontwikkeling op te nemen en wat de mogelijkheden voor de bewoners zijn als blijkt dat sloop niet te vermijden is. Teisman merkt in zijn boek op dat als initiatiefnemers niet zorgvuldig te werk gaan critici tot tegenstanders worden en processen gemakkelijk kunnen stagneren. [6]

Een recent uitgebracht advies is van een werkgroep onder leiding van Pieter Tops (hoogleraar bestuurskunde Universiteit van Tilburg), die in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat de mogelijkheden van een nieuwe wijze van inspraak door middel van procesmatige aanpak heeft onderzocht. Dit heeft geresulteerd in het rapport *Inspraak nieuwe stijl: maatwerk* {37}. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat (Rijkswaterstaat) gaat bij enkele projecten experimenteren met de voorstellen van de werkgroep, waarvan het de bedoeling is dat deze de nu geldende inspraakregelingen gaan vervangen. Inspraak Nieuwe Stijl resulteert in procedures die op het vraagstuk zijn toegesneden, zodat inspraak beter bruikbaar is, er meer begrip is voor besluiten en er bij burgers meer vertrouwen ontstaat in het nut van inspraak. Dit stelt bestuurders in staat om besluiten te nemen met een meer gefundeerde draagvlak. Kern van het voorstel is de inspraak in twee opvolgende stappen te voltrekken. De eerste stap heet consultatie en betreft de beleidsvoorbereiding. Doel is de meedenkkraft van burgers te benutten op het moment dat er beleidsruimte is. De tweede stap heet finale belangentoets en betreft het ontwerpbesluit. Doel is belangen te toetsen aan het concrete plan. Deze fase fungeert als vangnet voor zaken en belangen die over het hoofd zijn gezien. Deze fase is ook voor burgers die menen in hun persoonlijke belangen onevenredig benadeeld te worden. De toets vindt plaats conform de Algemene Wet Bestuursrecht. De werkgroep stelt voor om vormen van interactieve beleidsvorming en noodzakelijke toepassing van wet- en regelgeving beter op elkaar te laten aansluiten.

De bestuurskundigen Hans de Bruijn, Ernst ten Heuvelhof en Roel in 't Veld gaan in hun boek *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming* {12} uitgebreid in op hoe een procesmatige aanpak van onder meer gebiedsontwikkeling van dienst kan zijn om betrokken partijen tot elkaar te brengen. De schrijvers stellen dat in een netwerk hiërarchische sturing weinig kans van slagen heeft. Een bestuurder die via, wat

zij noemen, “command and control” een project wil realiseren, lijkt daadkrachtig, maar beschikt meestal niet over de kennis en de macht om eigen opvattingen te realiseren en roept dus vooral veel verzet op in het netwerk. Andere partijen hebben de mogelijkheid om zijn project te blokkeren, te vertragen of te wijzigen. Tegenover “command and control” staat een procesbenadering. Zodra een bestuurder in een netwerk moet functioneren, kan hij zich niet verlaten op hiërarchische sturingsmechanismen. Hij is immers afhankelijk van andere partijen, die hem niet zonder meer zullen steunen. Van belang bij procesmanagement zijn: geen standaardaanpak (ieder project heeft zijn eigen problematiek), een open proces, behoud van de eigen waarden van deelnemende partijen, bij de start van het proces zo min mogelijk inhoudelijke keuzen, er moet voor een partij voldoende redenen zijn voor deelname aan het proces, aandacht voor winst en prikkels per deelnemende partij. Een voorspoedige voortgang van het proces, het voorkomen van stropigheid, kan worden bereikt door “command and control” een rol te geven in het proces. Door het nemen van besluiten, op momenten dat het kan, wordt de voortgang verzekerd. Per besluitmoment kunnen de deelnemende partijen tevens meerdere keuzemogelijkheden worden geboden, waardoor men zich ook meer betrokken voelt. Als volgens deze aanpak gewerkt wordt, kan volgens de auteurs een belangrijk deel van het potentieel verzet tegen een plan, en daarmee mogelijke procesvertragende juridische procedures, worden voorkomen.

Een procesmatige aanpak kan worden ondersteund met modelberekeningen. Hiermee kunnen alternatieven snel worden doorgerekend op hun ruimtelijke en financiële effecten. Zowel bij universiteiten als particuliere instellingen wordt er mee gewerkt. Voorbeelden: het IGOMOD van de TU Delft {29} en RasterGis van TNO en het bureau StrateGis {28}.

Bronnen: {1} {12} {20} {28} {29} {37} {42} {43}
Interviews: <1> <15>

3.12 COMMUNICATIE

Communicatie is bij gebiedsontwikkeling een belangrijk instrument om het beoogde resultaat te bereiken: een goed functionerend gebied dat een onlosmakelijk onderdeel gaat uitmaken van zijn omgeving. De communicatie dient open en duidelijk te zijn. Hierbij gelden respect en begrip voor de belangen van de verschillende partijen als leidraad. Betrouwbaarheid is eveneens een kernbegrip, waarbij het dan vooral gaat om het nakomen van gemaakte afspraken en een heldere timing. De accenten van deze principes kunnen per doelgroep verschillen. Respect en begrip gelden uiteraard altijd en voor iedereen. Toch dient op deze punten meer aandacht te worden gegeven aan de niet-professionals. Er moet worden gestreefd naar een interactief proces, waarbij de verschillende doelgroepen van de communicatie op een actieve wijze bij de planvorming en planrealisatie worden betrokken. Dit gaat verder dan informatiever-schaffing via media, brochures en bijeenkomsten. Er dienen regelmatig peilingen (schriftelijk en door middel van bijeenkomsten) plaats te vinden van wat er onder de verschillende partijen leeft en wat men van de in ontwikkeling zijnde plannen vindt. Ook hier is er accentverschil per doelgroep: de ontwikkelende partijen komen als van-zelf aan de beurt, de anderen die meer op afstand staan moeten meer bewust bij het proces betrokken worden.

De timing in de communicatie is voor beide kanten, de ontwikkelende partijen enerzijds en de bewoners en ondernemers in het gebied anderzijds, van belang. Het betrekken van de laatste kan zowel te vroeg als te laat zijn. Burgers betrekken als alles nog open staat en er bij wijze van spreken nog geen pen op papier is gezet, leidt veelal bij alle partijen tot teleurstelling. Je mag van niet-professionals niet verwachten dat ze met ideeën op het niveau van professionals komen. Ook kan het gebeuren dat burgers hun eigen agenda volgen met als doel om maar vooral iedere ontwikkeling tegen te houden. Het is beter om, wanneer er bij de plannenmakers meer concrete ideeën ten aanzien van een gebied bestaan, de bewoners uit te nodigen om mee te denken over de uitwerking. Wanneer de gesprekken er toe leiden om alternatieven voor het liggende plan te onderzoeken, dienen de plannenmakers daarvoor wel open te staan en bereid te zijn tot uitwerking van een alternatief, als dat de beste oplossing

voor het gebied blijkt te zijn. Is men dat niet, dan kan beter aan de oorspronkelijke ideeën van de plannenmakers worden vastgehouden en deze in alle openheid en transparantie met de bewoners en ondernemers in het gebied gaan uitwerken. Wanneer sloop aan de orde is, moet dat met steekhoudende argumenten worden onderbouwd. Ook vanuit communicatieoogpunt verdient het bij een procesmatige aanpak aanbeveling om planmatig te werk te gaan. Met een aantal besluitmomenten, waar naartoe wordt gewerkt, is er voortgang in het proces en wordt alle betrokken partijen duidelijkheid geboden.

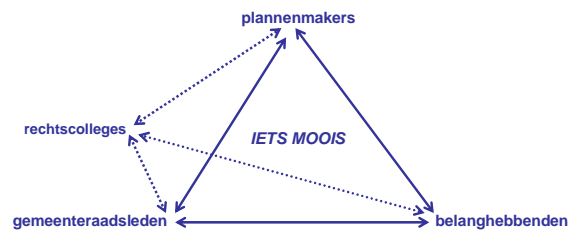
Bronnen: {19} {38}
Interview: <11 >

3.13 EEN DRIEHOEKSVERHOUDING VAN DRIE PARTIJEN

In de moderne gebiedsontwikkeling kunnen grofweg drie partijen worden onderscheiden:

1. plannenmakers (bestuurders, ambtenaren en projectontwikkelaars),
2. gemeenteraadsleden,
3. belanghebbenden (gebruikers en anderen die zich betrokken voelen).

Bij de ontwikkeling van een gebied hebben plannenmakers, gemeenteraadsleden en belanghebbenden met elkaar te maken, hoewel hun rol duidelijk kan verschillen. Plannenmakers hebben productiemacht (willen iets concreets realiseren), belanghebbenden hebben hindermacht (komen in de eerste plaats voor hun belangen op), gemeenteraadsleden kunnen zowel productiemacht als hindermacht hebben (hangt af waar het accent in hun activiteiten ligt: meedoen met de plannenmakers of de belanghebbenden vertegenwoordigen). Toch hebben zij met elkaar een driehoeksverhouding, waaruit iets moois kan ontstaan, een plan dat door vrijwel iedereen wordt gedragen en binnen een aanvaardbaar tijdsbestek wordt ontwikkeld en uitgevoerd, het maatschappelijk en politiek draagvlak. Om dit mogelijk te maken is een integrale aanpak nodig, is het belang van het organiserend vermogen cruciaal, dient open en op een voor alle betrokkenen begrijpelijke wijze te worden gecommuniceerd. Een procesmatige aanpak kan daarin van dienst zijn.



In de achtergrond van de driehoeksverhouding spelen de rechtscolleges een rol. Het is altijd mogelijk, ook bij een aanpak waarbij iedere belanghebbende zo goed mogelijk wordt betrokken, dat men er niet uitkomt of dat een deel van de belanghebbenden niet eens is met de gevormde plannen. Er moeten dan keuzen worden gemaakt over het vervolg van het proces. De kans is reëel dat mensen de juridische weg kiezen om hun bezwaren kenbaar te maken. De rechtscolleges (kantonrechter, bestuursrechter, Raad van State) krijgen dan een rol in het proces om aan te geven wie volgens de wet gelijk heeft. Een uitspraak van een rechtcollege kan in verregaande mate van invloed zijn op de voortgang van het proces.

3.14 ONDERZOEKSVRAAG

De in de vorige paragraaf beschreven driehoeksverhouding leidt tot de onderzoeksvraag voor de scriptie, uiteenvallend in een empirische vraag, gericht op het scriptie-onderzoek, en een normatieve vraag, gericht op de aanbevelingen die op basis van de uitkomsten van het onderzoek worden geformuleerd. De empirische vraag is nader onderscheiden in een hoofdvraag en enkele afgeleide vragen. De normatieve vraag bestaat uit twee deelvragen.

3.14.1 EMPIRISCHE VRAAG

hoofdvraag

- Hoe verhouden in de onderzoekscase de drie partijen –plannenmakers, gemeenteraadsleden, belanghebbenden- zich tot elkaar, wat zijn hun rollen en posities in het planproces?

afgeleide vragen

- Is er bewust gewerkt aan draagvlakvorming, wie had hierin het initiatief?
- Hoe breed worden de plannen gedragen, bij de belanghebbenden, in de gemeenteraad?
- Is er sprake van een integrale aanpak?
- Is het organiserend vermogen herkenbaar volgens de definitie?
- Hoe is de communicatie geregeld?
- Is er onderling respect en begrip voor de afzonderlijke belangen?
- Hoe is of wordt omgegaan met partijen die zich tegen de plannen blijven verzetten?

3.14.2 NORMATIEVE VRAAG

- Op welke wijze kunnen de verhoudingen binnen de driehoek zo worden georganiseerd, waardoor iedere partij tot zijn recht komt?
- Op welke wijze kan worden omgegaan met blijvend verzet tegen plannen, ondanks een zorgvuldige benadering van het maatschappelijk en politiek draagvlak?

3.15 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAAG

In de volgende hoofdstukken wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. In hoofdstuk 4 wordt aan de hand van een documentenanalyse en interviews met direct betrokkenen bij de plannen beschreven hoe het planproces in de praktijk is verlopen. In hoofdstuk 5 wordt de praktijk aan de theorie getoetst. Aan de hand van de toetsing wordt in hoofdstuk 6 de conclusies van het onderzoek geformuleerd, die weer de basis vormen voor de aanbevelingen in hoofdstuk 7. De opzet van de hoofdstukken 4, 5, 6 en 7 verschilt. Daarop wordt per hoofdstuk in de inleiding nader ingegaan.

Noten:

1. Pröpfer I., Steenbeek D.; *Bestuurskunde; Interactieve beleidsvoering, typering, ervaringen en dilemma's*; 1998; 1^e pagina.
2. Teisman G.; *Publiek management op de grens van chaos en orde, over leidinggeven en organiseren in complexiteit*; januari 2005; pagina 12.
3. Teisman G.; *Publiek management op de grens van chaos en orde, over leidinggeven en organiseren in complexiteit*; januari 2005; pagina 22.
4. Teisman G.; *Publiek management op de grens van chaos en orde, over leidinggeven en organiseren in complexiteit*; januari 2005; pagina 167.
5. Teisman G.; *Publiek management op de grens van chaos en orde, over leidinggeven en organiseren in complexiteit*; januari 2005; pagina 168.
6. Teisman G.; *Publiek management op de grens van chaos en orde, over leidinggeven en organiseren in complexiteit*; januari 2005; pagina 129.

4 PRAKTIJK

Dit hoofdstuk gaat in op het ontwikkelingsproces van het Wijnhavenkwartier in de praktijk. Daarvoor zijn in eerste instantie documenten verzameld. Deze zijn voor een belangrijk gedeelte betrokken van internetsites: gemeente Den Haag, NIROV, Google, AD/Haagsche Courant. Voor een gedeelte betreffen de documenten papieren stukken. De documenten worden gevormd door nota's, voortgangsrapportages, nieuwsbrieven, brochures, persberichten en krantenartikelen. De laatste komen voor het grootste deel uit het nieuwsarchief van de Haagsche Courant. Andere kranten blijken slechts sporadisch te hebben bericht over het Wijnhavenkwartier. Dit heeft tot gevolg dat de persberichtgeving over het Wijnhavenkwartier wat eenzijdig en daarmee wellicht gekleurd kan zijn. Bovendien blijken de verschillende sites minder volledig dan in eerste instantie leek. Van de gemeentesite zijn niet alle stukken meer in te zien, ondanks dat ze wel genoemd worden, dat geldt met name voor de periode 2001-2002. Van de site van AD/Haagsche Courant zijn over de periode 2001-2002 veel artikelen te downloaden, maar dat wordt in de loop van de tijd een stuk minder, tot er na 2004 nauwelijks nog stukken over het Wijnhavenkwartier op de site zijn opgenomen. Maar, de combinatie van de gemeentesite en de site van AD/Haagsche Courant lijkt een vrij volledig beeld te geven van wat in de onderzoeksperiode (2001-2006) rond de gebiedsontwikkeling van het Wijnhavenkwartier is gebeurd, zij het dat de bijdragen van de Haagsche Courant wat genuanceerd moeten worden. Bijlage 2 geeft een overzicht van de documenten van gemeente en andere betrokken instellingen. Bijlage 3 betreft een overzicht van de verzamelde artikelen uit de Haagsche Courant. Bijlage 4 is een overzicht van artikelen uit andere media.

Naast een documentenanalyse zijn interviews gehouden met bij het planproces direct betrokkenen. Het gaat hierbij om een voormalig wethouder, (voormalige) gemeenteraadsleden, de gemeentelijk projectleider, vertegenwoordigers van de RGD, Bouwfonds/MAB, Haag Wonen en Kristal, een bewoner van De Zwarte Madonna, een vertegenwoordiger van Vrienden van Den Haag, de directeur van de Dr. Anton Philipszaal en het Lucent Danstheater en een particulier projectontwikkelaar (adviseur ten behoeve van plan Wijsmuller). Onder de geïnterviewden zijn uitgesproken voorstanders van de plannen voor het Wijnhavenkwartier, uitgesproken tegenstanders en enkelen die zich wat meer neutraal opstellen. De verdeling is als volgt:

VOOR DE PLANNEN	NIET VOOR/NIET TEGEN	TEGEN DE PLANNEN
vm. wethouder	Haag Wonen	bewoner Zwarte Madonna
projectleider gemeente	Vrienden van Den Haag	raadslid HSP
RGD		vm. raadslid D66
Bouwfonds/MAB		particulier proj.ontwikkelaar
Kristal		
vm. raadslid PvdA		
directeur Philips/Lucent		

De uitkomsten van de interviews zijn geanonimiseerd, omdat het er in dit onderzoek om gaat om op te tekenen wat er in de praktijk van het gebiedsontwikkelingsproces is gebeurd. De schuldvraag, dat wil zeggen wie heeft het (persoonlijk) fout gedaan, is niet aan de orde. Het gaat er om wat in de toekomst beter kan en niet wat er in het verleden slecht is gedaan. In bijlage 5 is een overzicht van de interviews opgenomen.

Zowel voor de documentenanalyse als voor de interviews zijn vragenlijsten opgesteld met onderwerpen, waarop dit deel van het onderzoek is gericht. In de beschrijving van de uitkomsten is in de volgende paragrafen in grote lijnen de volgorde van de onderwerpen van de vragen aangehouden. De vragenlijsten zijn in bijlagen 6 en 7 opgenomen.

4.1 INITIATIEF

In oorsprong ligt het initiatief voor de plannen voor het Wijnhavenkwartier bij het rijk, vertegenwoordigd door de RGD. Alles draait hierbij om de huidige huisvesting van de ministeries voor Justitie en BZK (JuBi) aan de Schedeldoekshaven. Deze gebouwen zijn in verschillende opzichten verouderd en zijn dringend aan renovatie toe. De ministeries van Justitie en Binnenlandse zaken kiezen in eerste instantie voor herontwikkeling van de gebouwen en schrijven een prijsvraag uit voor een ontwerp. De architect Jo Coenen komt hierbij als winnaar naar voren. Hij stelt voor om de gevels te strippen en de benedenverdiepingen functies te geven die aantrekkelijk zijn voor het leefklimaat van de Turfmarkt. Uit kostenoverwegingen gaat dit plan niet door. Er is bij de ministeries onvoldoende financiële ruimte. Bovendien wijzen nadere berekeningen uit dat nieuwbouw per saldo goedkoper is.



*links de gebouwen van Justitie en BZK, met daarnaast De Zwarte Madonna, rechts de Rivierenbuurt
bron: Deers BV*

De gemeente Den Haag is op het moment van de activiteiten van de RGD rond JuBi al langer bezig met ontwikkeling en uitvoering van plannen voor het gebied Den Haag Nieuw Centrum. Het ministerie van VROM, het Stadhuis en de Resident maken hiervan onderdeel uit, evenals de later op gang gekomen gebiedsontwikkeling rond het station Den Haag Centraal. Vernieuwing van de gebouwen van JuBi komt de gemeente dan ook gelegen. Het gebied achter de Dr. Anton Philipszaal en het Lucent Danstheater aan het Spui en tussen de Turfmarkt en de Rivierenbuurt is nu door de gebouwen van JuBi een gesloten wand en kan een opwaardering, waaronder een logische aansluiting tussen Wijnhavenkwartier en Rivierenbuurt, goed gebruiken. Gemeente en RGD gaan over tot een gezamenlijk locatieonderzoek voor nieuwbouw van JuBi.

Bronnen: {46} {115} {116}

4.2 PLAN

De uitkomst van het locatieonderzoek voor nieuwbouw van JuBi blijkt cruciaal voor de discussies over de plannen voor het Wijnhavenkwartier. Het al dan niet voortbestaan van De Zwarte Madonna is door de uitkomsten van het onderzoek bepaald. Daarom wordt in deze paragraaf dieper op het locatieonderzoek JuBi en de (belevings)waarde van De Zwarte Madonna ingegaan. Dit ondanks dat van gemeentewege met nadruk is aangegeven, ook tijdens de interviews, dat het ging om de locatie voor JuBi die het meest aan de voorwaarden voldoet. In dit scriptieonderzoek wordt toch een stap verder gezet: waar liggen de mogelijkheden om aan meer doelstellingen, vanuit schijnbaar tegenstrijdige belangen, te voldoen?

4.2.1 LOCATIEONDERZOEK JUBI

De RGD staat op het standpunt dat de nieuw te bouwen ministeries op loopafstand van het Binnenhof en de meeste andere ministeries moeten komen en dat de ministe-

ries van Justitie en BZK (JuBi) in één complex gehuisvest moeten zijn (met een omvang aan kantoorvloeroppervlakte van ca. 100.000m²). De gemeente Den Haag heeft als beleid dat vanwege de economische functie ministeries in de binnenstad moet worden geaccommodeerd. De gemeente is dan ook bereid het rijk aan haar wensen ten aanzien van JuBi tegemoet te komen. Eind 2000 worden de uitkomsten van het locatieonderzoek voor nieuwbouw van JuBi gepresenteerd. Als locatievoorwaarden gelden in dit onderzoek: de mogelijkheid om 100.000m² kantoorvloeroppervlakte onder te brengen, op loopafstand van het Binnenhof en de meeste andere ministeries, beschikbaarheid bouwlocatie (realisatie vóór 2007), nabijheid groot NS-station (Den Haag Centraal). Er zijn vijf locaties onderzocht: Koningin Julianaplein (voorplein Centraalstation), Bellevue (hoek Rijnstraat/Herengracht), busplatform (boven Centraalstation), Schedeldoekshaven (huidige locatie ministeries), De Zwarte Madonna. De Zwarte Madonna komt als locatie naar voren waar aan een groot deel van de voorwaarden kan worden voldaan. De keuze wordt mede ingegeven doordat er ten tijde van het onderzoek niet wordt verwacht dat er binnen afzienbare termijn (vijf tot tien jaar) andere geschikte locaties in beeld zullen komen.

Bron: {47}



de vijf onderzoekslocaties voor nieuwbouw van JuBi: (1) Kon.Julianaplein; (2) Bellevue; (3) busplatform CS; (4) Schedeldoekshaven; (5) De Zwarte Madonna
basis kaart bron: Google Earth

4.2.2 DE ZWARTE MADONNA

De locatiekeuze voor nieuwbouw van JuBi leidt voor gemeente en RGD tot de conclusie dat De Zwarte Madonna gesloopt moet worden om nieuwbouw voor de ministeries mogelijk te maken. Uit de interviews blijkt echter dat er vanuit de kwaliteiten van dit wooncomplex geen doorslaggevende redenen zijn voor sloop.

Bouwtechnisch zit het gebouw goed in elkaar. Tot de eerste ontruimingsactiviteiten werd het goed verhuurd, mensen woonden er graag vanwege de centrale ligging, de woningplattegronden en de rustige binnentuin. Sociale problemen kwamen er niet méér voor dan in een gemiddelde stadsbuurt elders.

In tegenstelling tot de woningen hebben de bedrijfsruimten aan de Turfmarkt het nooit goed gedaan. De maatvoering voldoet volgens enkele geïnterviewden niet aan de eisen die door bedrijfstypen, die aantrekkelijk zijn voor vestiging aan Turfmarkt (o.m. winkels, horeca), worden gesteld. Voorstanders van de plannen voor het Wijnhavenkwartier stellen dat het voor het leefklimaat van de Turfmarkt van belang is dat daar een bouwwerk komt, dat wel geschikt is voor bedrijfsvestigingen. Volgens de tegenstanders van de plannen zijn met aanpassingsmaatregelen de bedrijfsruimten alsnog geschikt te maken voor winkels en horecagelegenheden.



*de bedrijfsruimten in De Zwarte Madonna
foto: Ton Kolijn*

Over het uiterlijk van De Zwarte Madonna (ontwerp Carel Weeber), dus de architectonische kwaliteit, lopen de meningen van de geïnterviewden uiteen. Voor de één is het een reden tot sloop en voor de ander juist niet. De voorstanders van sloop kijken naar de uitstraling en de relatie tot de andere bouwwerken in de omgeving en komen tot de conclusie dat De Zwarte Madonna te lelijk is om te handhaven. De motivatie van de tegenstanders van sloop loopt meer uiteen. Enkelen stellen dat je een gebouw nooit mag slopen, omdat je het niet mooi vindt. Lelijkheid is volgens hen een subjectief gegeven, in dat opzicht staat de stad vol met lelijke gebouwen: moeten deze dan ook maar weg? Anderen vinden De Zwarte Madonna juist mooi of vinden het een bijzondere architectonische waarde hebben.



*De Zwarte Madonna aan de Turfmarkt
foto: Ton Kolijn*

De discussies over de bedrijfsruimten en de architectuur van De Zwarte Madonna raken meteen de gebiedsontwikkeling als reden voor sloop van De Zwarte Madonna. Hierover verschillen de meningen hartgrondig. Hoewel de sloopplannen voor De Zwarte Madonna strikt formeel een logisch gevolg is van de locatiekeuze voor nieuwbouw van JuBi, beschouwen de meeste voorstanders van de plannen voor het Wijnhavenkwartier het gebouw als een dissonant in het gebied Den Haag Nieuw Centrum. Dat vinden ze overigens ook voor JuBi, waarover weer geen meningsverschil bestaat met de tegenstanders van de plannen voor het Wijnhavenkwartier: iedereen vindt dat met de ministeries iets moet, sloop of herstructurering. De voorstanders van sloop van De Zwarte Madonna stellen dat deze moet verdwijnen om daar nieuwbouw voor JuBi en een woontoren mogelijk te maken. Samen met nieuwbouw ter plaatse van de huidige ministeries kunnen op straatniveau functies worden gerealiseerd die aantrekkelijk

zijn voor het leefklimaat van de Turfmarkt. De tegenstanders van sloop van De Zwarte Madonna staan op het standpunt dat het gebouw zodanig is aan te passen met aanbouw en opbouw dat het wél een vanzelfsprekend onderdeel wordt van het gebied Den Haag Nieuw Centrum. Met vervanging of herstructurering van de huidige ministeries, waardoor ook daar op straatniveau stedelijke functies kunnen worden gerealiseerd, kunnen volgens de tegenstanders van de sloop van De Zwarte Madonna dezelfde doelen worden bereikt als de sloopvoorstanders willen. Volgens de slooptegenstanders hoeven Justitie en BZK niet persé gezamenlijk in het Wijnhavenkwartier te worden gevestigd, maar zijn ook in de naaste omgeving ruimtelijke mogelijkheden voor één van beide of zelfs allebei (bijvoorbeeld bij het Centraalstation).



*De Zwarte Madonna aan de Zwarteweg
foto: Ton Kollijn*

Bij de beschouwingen over De Zwarte Madonna vallen twee dingen op. In de eerste plaats de meningen van de voorstanders onder de geïnterviewden: deze weten allemaal aan te geven waarom De Zwarte Madonna niet past in de ontwikkeling van het Wijnhavenkwartier, los van de inhoud van de nieuwbouw. Toch is in eerste instantie aangegeven dat De Zwarte Madonna alleen weg hoeft vanwege de locatiebehoefte van JuBi. In de tweede plaats is er niet een onderzoek te achterhalen, van de gemeente of van anderen, naar mogelijkheden om De Zwarte Madonna een logisch onderdeel te laten uitmaken van Den Haag Nieuw Centrum. Wel heeft de ontwerper van De Zwarte Madonna, Carel Weeber, ooit in opdracht van Haag Wonen een renovatieplan voor het complex gemaakt, waaronder een oplossing voor de bruikbaarheid van de bedrijfsruimten. Dit plan is nooit uitgevoerd, mede vanwege de ontwikkelingen rond JuBi.

4.3 ORGANISATIE

Ondanks dat het initiatief voor het op gang brengen van de plannen voor het Wijnhavenkwartier van oorsprong bij het rijk ligt, heeft de gemeente Den Haag in de praktijk van de gebiedsontwikkeling het initiatief. Het college van B&W van Den Haag heeft de leiding over het proces, en daarbinnen de wethouder van ruimtelijke ordening, stedelijke ontwikkeling en wonen. Achtereenvolgens waren dat Peter Noordanus, Arend Hilhorst en Marnix Norder, alledrie namens de PvdA. Noordanus heeft de plannen voor het Wijnhavenkwartier in gang gezet. Hilhorst bereidde het grootste deel van de gemeenteraadsbesluiten ten aanzien van het Wijnhavenkwartier, en in het bijzonder De Zwarte Madonna, voor. Norder is nu de eerstverantwoordelijke voor de uitvoering van de plannen. Het college was tot 2006 samengesteld door de VVD, de PvdA en het CDA. Na de verkiezingen van maart 2006 heeft oppositiepartij Groen Links de plek van het CDA overgenomen. De gemeenteraad is tijdens de planvorming door B&W betrokken en heeft alle (deel)plannen volgens de daarvoor geldende besluitvormingsprocedures vastgesteld. De gemeente werkt in de ontwikkeling van het Wijnhavenkwartier samen met de RGD, Bouwfonds/MAB en Haag Wonen/Kristal.



Wijkhavenkwartier, van links naar rechts: JuBI, De Zwarte Madonna, min. VWS, min. Onderwijs, min. VROM
bron: website Gemeente Den Haag

Over het leiderschap van het gemeentebestuur wordt verschillend geoordeeld. De drie wethouders, met het Wijkhavenkwartier in portefeuille, verschillen sterk qua persoon. In de interviews wordt Noordanus als krachtig en slagvaardig beoordeeld. Hilhorst wordt als minder krachtig beoordeeld, kwam niet overtuigend over, volgde te veel zijn ambtenaren. Norder wordt weer meer als een sterk bestuurder ervaren. Hij werkt volgens heldere lijnen, maar stelt zich ten aanzien van het Wijkhavenkwartier in de eerste plaats pragmatisch op. Toch vormen de drie wethouders een overeenkomstige bestuursstijl: zij werken alledrie stapsgewijs, volgens een vooropgezet plan en volgen keurig de geldende wet- en regelgeving.

4.4 PROCES

4.4.1 INTEGRALE AANPAK

De in § 3.4 genoemde kenmerken van integrale aanpak worden hieronder gevolgd.

Afstemming tussen de actoren is er waar het gaat om de plannenmakers (gemeente, rijk, Bouwfonds/MAB, Haag Wonen) en de gemeenteraadsleden. De direct belanghebbenden (de bewoners van De Zwarte Madonna) zijn in de planvorming niet betrokken. Wel is overleg, en dus afstemming, met stedelijke maatschappelijke groeperingen.

Er zijn binnen de gemeente risicoanalyses opgesteld, met name waar het gaat om de juridische risico's, maar deze zijn om tactische redenen nooit openbaar gemaakt. Dit is tijdens de interviews door de betrokken bestuurders bevestigd. Ook op financieel gebied lijken er risicoanalyses te zijn geweest, getuige acties om het geraamde exploitatietekort te beperken. Deze beliep op een bepaald moment € 60 miljoen, waarvan ten tijde van het besluit over het bestemmingsplan (december 2003) nog ongeveer € 3 miljoen over was. {74}

Er is een duidelijke fasering waar het gaat om initiatief, planontwikkeling en uitvoering. Ook binnen de plannen bestaat een afgebakende fasering: eerst sloop van De Zwarte Madonna, dan bouw nieuwe ministeries en woontoren, vervolgens sloop oude ministeries en tot slot bouw laatste torens.

Afstemming tussen de aspecten markt, kwaliteit en middelen lijkt er voor een belangrijk deel te zijn. De kantorenmarkt in het Wijkhavenkwartier wordt door de ministeries bepaald. Of er markt is vastgesteld voor de duurdere woningen is lastiger te achterhalen, de sociale huurwoningen zijn in ieder geval bestemd als compensatie voor De Zwarte Madonna. Ook marktvraag voor de andere functies is op dit moment lastig te achterhalen. Kwaliteit is in de plannen een veel genoemd aspect: van het gebied zelf, maar ook ten behoeve van de hele binnenstad en de stad. Het aspect middelen komt tot uiting in het financieel tekort, waarvan men zich in ieder geval bewust is. Voorts kunnen ook de toepassing van de wettelijke procedures tot de middelen worden gerekend.

4.4.2 WETTELIJKE PROCEDURES

Het gemeentebestuur lijkt op het eerste gezicht de wettelijke procedures volgens “het boekje” te hebben gevolgd: eerst een stedenbouwkundig plan, vervolgens een bestemmingsplan, dan aanvraag benodigde vergunningen op basis van het bestemmingsplan, gedurende het proces het bieden van mogelijkheden tot inspraak en het volgen van de wettelijke termijnen. Alle door de gemeente te nemen besluiten zijn besproken en vastgesteld door de gemeenteraad. Toch is het procedurele proces gestokt door ingrepen van de kantonrechter en de Raad van State. De rechter heeft op 23 juli 2004 de gemeente verboden tot gedwongen ontruiming van De Zwarte Madonna over te gaan, omdat volgens het huurrecht dit pas mogelijk is als een woning minstens 3 jaar in eigendom is van één en dezelfde rechtspersoon. Op het moment dat de gemeente wilde ontruimen was ze pas 1,5 eigenaar van het complex. ^{114} De Raad van State heeft bij uitspraak op 20 juli 2005 beoordeling van het bestemmingsplan aangehouden, omdat men vindt dat er ten onrechte geen milieueffectrapportage (MER) is opgesteld. ^{113} Zijn er nu “in het boekje” enkele bladzijden overgeslagen? Is dit bewust gebeurd? Of kijken de rechtscolleges anders tegen bepaalde procedures aan dan de gemeente?

De ontruimingsactiviteiten van de gemeente zijn het gevolg van een door de gemeente bewust genomen risico. De ingezette strategie tot ontruiming was in eerste instantie gericht op een minnelijke actie, dat wil zeggen in goed overleg met de betreffende bewoners (dat is voor een groot gedeelte van de woningen ook gelukt). Als dat niet lukte, had men van tevoren bedacht, zou naar de rechter worden gestapt om de woningen leeg te krijgen. De gemeente wist dat ze volgens het geldende huurrecht tenminste drie jaar eigenaar moest zijn van een te ontruimen woning. De gemeente stond echter op het standpunt dat de bewoners van De Zwarte Madonna al meer dan drie jaar wisten dat hun flat gesloopt zou worden. Deze strategie is dus voor een aantal woningen niet gelukt. Een en ander zou zijn verwoord in de eerder genoemde geheim gehouden juridische risicoanalyse (zie ook paragraaf 4.4.1).

Dat de gemeente voldoende op de hoogte was of had kunnen zijn van het feit dat er wel of geen MER uitgevoerd moet worden, daarover verschillen de geïnterviewden van mening. De ervaring leert dat de Wet Milieubeheer (WMB) niet altijd even helder is wanneer wel en wanneer niet een MER moet worden uitgevoerd. Het gaat bijna altijd om normen waaronder een MER moet plaats vinden. In het geval van het Wijnhavenkwartier gaat het om het aantal vierkante meters te realiseren bedrijfsvloeroppervlakte. De gemeente heeft alleen naar de zuiver door werken in te nemen oppervlakten gekeken: de omvang in de plannen blijft onder de wettelijke norm. De Raad van State stelt echter dat de gemeente ten onrechte de oppervlakte te realiseren parkeervloer niet heeft meegenomen. Was dat wel gebeurd, dan was het totaal aan werk- en parkeervloer boven de wettelijke norm uitgekomen. Een interpretatieverschil dus. Volgens enkele respondenten had de gemeente dit kunnen weten, zeker als er met ter zake deskundigen hierover was overlegd. Andere respondenten stellen dat, gezien de hoeveelheid op het Wijnhavenkwartier ingezette juristen, de gemeente het wist. Het oordeel van de respondenten varieert op dit punt van onzorgvuldigheid tot bewust genomen risico. Toch wordt van gemeentezijde gesteld dat er wel degelijk onderzoek naar de noodzaak van een MER is geweest. Men heeft onder meer overleg gehad met de Commissie voor de MER. Ook het adviesorgaan van de Raad van State, de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB), heeft zich voor wat betreft dit bestemmingsplan niet uitgelaten over de noodzaak van een MER. De Raad van State heeft anders geoordeeld.

De MER is inmiddels door de gemeente opgesteld. Het bestemmingsplan is, inclusief MER opnieuw in procedure gebracht. De gemeente wil, vooruitlopend op een onherroepelijk bestemmingsplan (waarschijnlijk op zijn vroegst in 2008), door middel van een zogenoemde artikel-19 procedure de uitvoering van de plannen voor het Wijnhavenkwartier binnen redelijke termijn starten. De planning is er nu op gericht om begin 2007 met de sloop van De Zwarte Madonna te starten. De huurovereenkomst van de laatste oorspronkelijke bewoners is nu per 1 december 2006 opgezegd. De inspraak-

procedure (ter visielegging, gelegenheid tot indienen van zienswijzen, informatiebijeenkomst) vindt plaats gedurende de zomervakantieperiode: van 13 juli 2006 tot en met 23 augustus 2006.

Opmerkelijk is, bij de beoordeling door de respondenten van de wijze waarop de gemeente het procedurele proces heeft gevolgd, dat de scheidslijn tussen de gemeente in verdediging nemen en de gemeente slordigheid of zelfs onzorgvuldigheid verwijten niet loopt tussen de voorstanders en de tegenstanders van de plannen voor het Wijnhavenkwartier. In de eerste plaats valt op dat alle partijen aan de private kant (projectontwikkelaars, woningbouwcorporatie), maar ook de publieke RGD, zowel onder de voorstanders als de tegenstanders, zich hoe dan ook terughoudend opstellen als het over de wettelijke procedures gaat (“niet mee bemoeid”, “geen mening over”, “moet je mij geen vragen over stellen”). Ook vindt een aantal voorstanders dat de gemeente zorgvuldiger zijn werk had moeten doen. Eén van hen stelt zelfs dat “we het nooit meer zo mogen doen”.

De uitspraken van de kantonrechter en de Raad van State staan respectievelijk in bijlagen 8 en 9.

4.5 COMMUNICATIE

Over de communicatie-inspanningen van gemeentezijde is niet een eenduidig beeld te schetsen. Lijkt het op basis van de documentenanalyse dat de inspanningen van de gemeente in eerste instantie onder de maat blijven, uit de interviews komt het beeld naar voren dat het zeker niet zo is dat de gemeente niets aan communicatie heeft gedaan. Maar, het blijft vooral beperkt tot informeren met het karakter van promotie, door sommigen zelfs als propaganda omschreven. Bij het gemeentebestuur lijkt volgens een groot deel van de geïnterviewden al vanaf het begin van het ontwikkelingsproces het besef te bestaan dat de plannen voor het Wijnhavenkwartier aan de samenleving uitgelegd moeten worden. Waarom willen we dit, waarom doen we dit, wat verwachten we er van? De gemeente wil ook laten overkomen zorgvuldig bezig te zijn, hoewel dat niet door iedereen als zodanig is ervaren.

De daadwerkelijke communicatie, dat wil zeggen overleg met belanghebbenden en belangstellenden in woord of geschrift, wordt in eerste instantie door partijen van buiten de gemeente gedaan. Met name de Haagsche Courant heeft hieraan veel gedaan, in de vorm van achtergrondartikelen, interviews, enquêtes, een ontwerpwedstrijd en discussiebijeenkomsten. Toch is dit door enkele respondenten als eenzijdig ervaren: te veel vanuit de optiek van de tegenstanders van de plannen voor het Wijnhavenkwartier. Door één van de geïnterviewden is dat zelfs gekenschetst als het probleem van een “one-paper-city”. De mening van de krant, of van de betreffende journalist, beïnvloedt zo de meningen in de stad, terwijl er geen mening van een andere krant tegenover staat. Voorts hebben de oppositiepartijen in de gemeenteraad en achterbannen van de collegepartijen in de gemeenteraad, woningcorporatie Haag Wonen, de bewonersorganisaties en andere maatschappelijke organisaties communicatieactiviteiten georganiseerd. Enkelen stellen achteraf dat de discussie te veel over vorm en te weinig over economie is gegaan. Met de laatste invalshoek was de discussie volgens hen waarschijnlijk anders verlopen.

Later in het ontwikkelingsproces is het gemeentebestuur actiever geworden met de communicatie, maar overlegt in de eerste plaats met de gevestigde maatschappelijke groeperingen, zoals de Vrienden van Den Haag, Monumentenzorg, het Haags Monumentenplatform, de Welstandscommissie e.d. Met de bewoners van De Zwarte Madonna is slechts sporadisch rechtstreeks contact, hoewel er van gemeentezijde verschillende pogingen tot overleg zijn gedaan. Wel zijn er, meer op het gebied zelf gericht, informatieavonden en zogenoemde inlooppiddagen. Er is een website over het Wijnhavenkwartier in het leven geroepen. Er verschijnen nieuwsbrieven over de voortgang van de plannen voor het Wijnhavenkwartier en nieuwsbrieven over de stand van zaken met betrekking tot De Zwarte Madonna. De gemeenteraad zijn regelmatig voortgangsrapportages voorgelegd.

Gezien de openheid, die de gemeente nu lijkt te betrachten met de website, de nieuwsbrieven en voortgangsrapportages, lijkt de gegeven informatie betrouwbaar. De gemeente lijkt ook de door haar gemaakte afspraken te willen nakomen, gezien het zoveel mogelijk naleven van de wettelijke procedures. Voor de andere partijen onder de plannenmakers geldt dit waarschijnlijk ook. Die conclusie kan ook voor de bewoners gelden: zij die zeiden niet weg te gaan, zijn er nog steeds.

De timing in de communicatie is met de nieuwsbrieven en voortgangsrapportages helder. De timing van de communicatie vóór de vaststelling van het stedenbouwkundig plan was niet helder. Het was de Haagsche Courant die berichtte over de voortgang, deels op basis van persberichten, deels met eigen beschouwingen, deels met interviews waaronder met de verantwoordelijk wethouder.

Het door de gemeente nagestreefde beeld van zorgvuldigheid is gevoelig onderuit gehaald door montagefoto's, genomen vanaf zuidkant van de Hofvijver in de richting van het Binnenhof, waarop op de voorgrond de historische stadsbebouwing en op de achtergrond de nieuwe hoogbouw van het Wijnhavenkwartier staan. Het gemeentebestuur wilde met de foto's laten zien dat de invloed op het beeld van de historische stad meevalt. Maar, er stond een historisch torentje te veel vóór één van de nieuwe hoogbouwtorens, waardoor van de laatste er één minder op de foto's te zien was. Dit voorval werd toevalligerwijze opgemerkt door een gemeenteraadslid, wat tot een politieke rel leidde en uiteindelijk het publieke vertrouwen in het gemeentebestuur, waar het gaat om het Wijnhavenkwartier, aangetast heeft. Hierover zijn bijna alle geïnterviewden het eens. Nader onderzoek heeft uitgewezen dat er binnen het ambtelijk apparaat van de gemeente iemand een (onbedoelde) vergissing heeft begaan. Het is dus allemaal met een sisser af afgelopen. {53} {59}



De montagefoto's. De foto boven is nog zonder hoogbouw, de foto beneden is met hoogbouw plus een oud torentje te veel (rood omcirkeld).

bron: Haagsche Courant

Hoe de communicatie-inspanningen van de gemeente door de respondenten in de interviews zijn ervaren wordt in belangrijke mate bepaald of men voor of tegen de plannen voor het Wijnhavenkwartier is. De voorstanders reageren op een enkele respondent na vrij coulant: het had beter gekund, maar de gemeente heeft in ieder geval

zijn best gedaan. De tegenstanders reageren harder: de gemeente heeft bewust zo gehandeld, sommige respondenten spreken zelfs van intimidatieacties.

4.6 DRAAGVLAKVERWERVING

4.6.1 MAATSCHAPPELIJK DRAAGVLAK

Waar het gaat om verwerving van maatschappelijk draagvlak, heeft de gemeente zich in de eerste plaats op de gehele stedelijke samenleving gericht. Voor verwerving van draagvlak onder de direct belanghebbenden bij De Zwarte Madonna, de zittende bewoners, heeft de gemeente maar weinig moeite gedaan. Er is dus een verschil in doelgroepenbenadering. Er is ook een verschil te constateren tussen de geïnterviewden of de gemeente hiermee goed heeft gedaan. Daarbij loopt de scheidslijn niet helemaal tussen de voor- en tegenstanders van de plannen voor het Wijnhavenkwartier. Sommige voorstanders stellen dat het weinig zin heeft om draagvlak bij bewoners van een te slopen complex te verwerven, omdat je er vanuit mag gaan dat ze tegen zijn. Andere voorstanders stellen dat je evengoed met bewoners moet praten, al is het maar omdat je wilt laten zien dat er voor goede alternatieve huisvesting gezorgd zal worden. En weer andere voorstanders geven aan dat je als gemeente of ontwikkelaar al in het begin van het planproces moet investeren in onder meer het verwerven van draagvlak. Van de tegenstanders vindt iedereen dat de bewoners tekort zijn gedaan, maar een aantal van hen ziet ook het verdergaande, het stedelijke, belang van de plannen voor het Wijnhavenkwartier en dat ook daar wat moet worden gedaan aan draagvlakverwerving.

In de paragraaf Communicatie (§ 4.5) is het al aangegeven: er is slechts sporadisch overlegd tussen de gemeente en de bewoners van De Zwarte Madonna. Al vóór de officiële presentatie door de gemeente van de eerste plannen voor het Wijnhavenkwartier komen bewoners informeel op de hoogte dat de gemeente plannen heeft tot sloop van De Zwarte Madonna. Enkele bewoners willen direct overleg met de verantwoordelijk wethouder. Deze weigert, ook na aandringen vanuit de gemeenteraad. Pas enige tijd na de presentatie van de plannen worden de vertegenwoordigers van de bewoners door het gemeentebestuur uitgenodigd voor overleg. De resultaten hiervan vinden de bewoners zo onbevredigend dat ze alleen nog schriftelijk met het gemeentebestuur willen communiceren, wat ook niet productief heeft gewerkt. Toch wordt van gemeentezijde gesteld dat ze altijd open heeft gestaan voor overleg. Wanneer het op ontruimen van De Zwarte Madonna aankomt, probeert de gemeente alsnog draagvlak onder de bewoners te verwerven door, voor wie wil, woningen in de nieuwe woontoren te reserveren of woningen in het Centrum beschikbaar te stellen. Een sociaal plan ondersteunt de ontruimingsactie. De hardnekkige vertrekweigeraars krijgen een 1-op-1 relatie met de gemeente om hen zo veel mogelijk tegemoet te komen in hun wensen. Toch ervaren de bewoners de ontruimingsprocedures als intimiderend: zij lezen in de brieven, door de advocaat van de gemeente verstuurd, verschillende dreigementen. Volgens de bewoners wekt de gemeente de suggestie dat ze nu goed communiceert met de bewoners, maar de bewoners ervaren de gemeente als een olifant in de porseleinkast.

4.6.2 POLITIEK DRAAGVLAK

Bij het politiek draagvlak valt op dat er in de gemeenteraad een nadrukkelijke scheidslijn is tussen de collegepartijen en de oppositiepartijen. Het college van B&W bestaat tot april 2006 uit VVD, PvdA en CDA. De oppositie wordt dan gevormd door Leefbaar Den Haag, Groen Links, D66, SP, SGP/Christenunie, Haagse Stadspartij en Politieke Partij Scheveningen. Met name de oppositie is qua denkwijze en oorsprong een divers gezelschap. Toch zijn alle gemeenteraadsleden van de collegepartijen voor en alle leden van de oppositie tegen de plannen voor het Wijnhavenkwartier. Voor enkele geïnterviewden maakt dit niets uit: een meerderheid is een meerderheid. Volgens anderen is het met name bij de collegepartijen een gevolg van fractiediscipline: B&W willen het, het is een prestigezaak, dus de fracties moeten wel voor zijn. De oppositiepartijen

hebben één lijn kunnen trekken vanwege de gezamenlijke afkeer van het volgens hen regenteske optreden van B&W.

Het effect van het alternatieve plan van de oppositie, het zogenoemde plan Wijsmuller {109}, is op twee manieren ervaren. Volgens het college van B&W kan er vanaf het moment dat het plan op tafel lag een inhoudelijke keuze worden gemaakt, in plaats van dat standpunten voor of tegen het gemeentepan worden ingenomen. Volgens de oppositiepartijen heeft hun plan juist averechts gewerkt: de fractiediscipline is aangescherpt om maar te voorkomen dat een enkel lid van een collegepartij iets van zijn gading in het oppositieplan ziet.

Een aantal mensen stelt in de interviews dat er wel degelijk discussie is geweest binnen de afzonderlijke collegepartijen en dat die zeker tot aanpassingen in de plannen hebben geleid. De plannen zijn inderdaad besproken in de verschillende achterbanen. De maatschappelijke groeperingen, zowel op stedelijk niveau als vanuit de omgeving van De Zwarte Madonna, hebben hun lobbywerk verricht. Zelfs landelijke politici hebben zich er mee bemoeid. {184} {200} De oorspronkelijke ideeën in de stedenbouwkundige studie, die voorzagen in een grootschalige aanpak met acht hoge torens is uiteindelijk vervangen door een plan met een geleidelijke opgang van minder hoog naar heel hoog. Hoewel het niet zo in de formele raadsvergaderingen is uitgesproken, is die verandering wel tot stand gekomen als gevolg van de discussies met en binnen de collegepartijen.

Waar het gaat om het lobbywerk is het aardig om aan een voorval binnen de PvdA te refereren. Op een afdelingsvergadering, waar het Wijnhavenkwartier is geagendeerd, zijn opvallend veel gemeenteambtenaren waaronder de directeur van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) aanwezig. De meerderheid van de vergadering steunt de wethouder in zijn plannen. {140}

Bij de beoordeling van het politiek draagvlak door de respondenten vallen de volgende zaken op. De private partijen (projectontwikkelaars) en de RGD interesseert het maar weinig, mits er maar een meerderheid in de gemeenteraad is. De bestuurders (wethouder, gemeenteraadsleden) gaan er uitvoerig op in en verklaren de verschillende standpunten. De vertegenwoordigers van de woningbouwcorporatie en de bewoners geven hun oordeel en laten het er bij.



*het winnende ontwerp in een wedstrijd van de Haagsche Courant
bron: Haagsche Courant*

5 TOETSING

In dit hoofdstuk worden de waarnemingen in de praktijk, op basis van documentenanalyse en interviews, getoetst aan de theorie, voortkomend uit literatuurstudie. Het gaat hierbij in de eerste plaats om het proces (hoe doen ze het?). De §§ 4.1 en 4.3 t/m 4.6 van het hoofdstuk praktijk zijn getoetst aan de §§ 3.3 t/m 3.12 van het hoofdstuk theorie. De inhoud (wat willen ze?), § 4.2, komt in hoofdstuk 6, conclusies, terug.

5.1 MODERNE GEBIEDSONTWIKKELING

De in § 3.3 genoemde kenmerken van moderne gebiedsontwikkeling worden hieronder gevolgd.

5.1.1 POSITIE GEMEENTE

De gemeente Den Haag heeft in de ontwikkeling van het Wijnhavenkwartier geen dominante positie, in die zin dat het initiatief in oorsprong van het rijk (de RGD) komt. De RGD is eind jaren 90 tot de conclusie gekomen dat de huidige gebouwen van de ministeries van Justitie en BZK (JuBi) niet meer voldoen, dat herontwikkeling van de gebouwen voor de RGD financieel onaantrekkelijk is en dat er naar een nieuwe locatie voor 100.000m² vloeroppervlakte op loopafstand van het Binnenhof en andere ministeries in de binnenstad moet worden gezocht. Het gemeentebestuur vindt het voor de economie van de stad van belang om ministeries in de binnenstad te accommoderen, dus heeft zij zich al snel bereid getoond tot een gezamenlijk locatieonderzoek met de RGD voor nieuwbouw voor JuBi.

De uitkomsten van het locatieonderzoek heeft geleid tot een keuze voor de locatie van het wooncomplex De Zwarte Madonna. In de strook van De Zwarte Madonna en de huidige gebouwen van JuBi tussen Turfmarkt en Schedeldoekshaven kan hoog worden gebouwd. De gemeente wil die strook ten opzichte van de huidige situatie opwaarderen en er een stuk levendige binnenstad van maken, wat ze met de bestaande bebouwing niet realiseerbaar acht. Er is, voor zover bekend, geen onderzoek gehouden naar de mogelijkheden van De Zwarte Madonna in dat verband. Het gemeentebestuur lijkt dus van harte te zijn ingegaan op het initiatief van de RGD en heeft dat zelfs overgenomen: de gemeente is, hoewel niet vanuit een dominante positie, nu leidend in de gebiedsontwikkeling van het Wijnhavenkwartier. Ze werkt daarvoor samen met de RGD, Bouwfonds/MAB en Haag Wonen/Kristal.

5.1.2 POSITIE BEZITTERS VASTGOED

De gebouwen van JuBi zijn in eigendom van de RGD, De Zwarte Madonna was in eigendom van Haag Wonen. De RGD is de oorspronkelijke initiatiefnemer voor de gebiedsontwikkeling, de gemeente is de RGD gevolgd. De vertegenwoordiger van Haag Wonen heeft in het interview aangegeven dat voor deze corporatie De Zwarte Madonna niet hoeft te verdwijnen, het woongebouw functioneerde goed. Na lang onderhandelen heeft de gemeente De Zwarte Madonna van Haag Wonen gekocht en is in de problemen gekomen op het moment van gedwongen ontruiming. Volgens contractuele afspraken met de RGD moet de gemeente het gebouw leeg opleveren. Dit mag niet van de kantonrechter, omdat volgens het huurrecht de eigenaar daarvoor een woning tenminste drie jaar in eigendom moet hebben (de gemeente was nog maar 1,5 jaar eigenaar).

5.1.3 VERWERVEN MAATSCHAPPELIJK DRAAGVLAK

De gemeente heeft wel op stedelijk niveau aan maatschappelijk draagvlak voor de plannen voor het Wijnhavenkwartier gewerkt, maar niet ten aanzien van de bewoners van De Zwarte Madonna. De bewoners voelen zich dan ook niet serieus genomen en weigeren iedere medewerking aan de uitvoering van de plannen.

5.1.4 BETROKKENHEID BEWONERS

De betrokkenheid van de bewoners van De Zwarte Madonna bij de gebiedsontwikkeling is er, maar voor de gemeente in negatieve zin. De bewoners hebben alle juridische ruimte ingenomen, die de gemeente hun heeft gelaten. Concreet: beroep op huurrecht in verband met de ontruiming van het wooncomplex; bezwaar- en beroepschriften tegen het bestemmingsplan (het ontbreken van een MER).

5.1.5 BETROKKENHEID LEDEN GEMEENTERAAD

De gemeenteraad is door het college van B&W volop betrokken in het besluitvormingsproces: alle formele plannen zijn vastgesteld door de raad. Alleen de leden van de collegepartijen zijn betrokken bij de planvorming, zij hebben ook invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van de plannen. De leden van de oppositie verzetten zich en hebben een eigen plan opgesteld.

5.2 INTEGRALE AANPAK

De in § 3.4 genoemde kenmerken van integrale aanpak worden hieronder gevolgd.

5.2.1 GELIJKWAARDIGHEID BETROKKEN PARTIJEN

Waar het gaat om de relatie tussen de plannenmakers onderling kan gesproken worden van gelijkwaardigheid. De gemeente heeft met de RGD, Bouwfonds/MAB en Haag Wonen/Kristal overeenkomsten afgesloten. Deze partijen werken in verschillende verbanden samen. De gemeenteraadsleden worden meer of minder betrokken bij de planvorming, afhankelijk van hun positie in de raad: deel uitmakend van een collegepartij of een oppositiepartij. De direct belanghebbenden, met name de bewoners van De Zwarte Madonna, worden niet betrokken bij het ontwikkelingsproces, dus is er op dat punt geen sprake van een gelijkwaardige positie.

5.2.2 GELIJKWAARDIGHEID STEDELIJKE FUNCTIES

Het lijkt er op dat de verschillende stedelijke functies -wonen, werken, winkels, horeca, recreatie en cultuur- op een gelijkwaardige wijze worden benaderd. Voor het verdwijnen van ca. 300 woningen bij sloop van De Zwarte Madonna komen 500 woningen, waarvan 125 woningen (=25%) in de sociale sector, in de nieuwbouw terug. Werken komt er in de vorm van de nieuwbouw van JuBi en de ruimten in de onderbouw van de nieuwe gebouwen, waaronder ook winkels, horeca en recreatie. Cultuur bestaat al in de vorm van de Dr. Anton Philipszaal en het Lucent Danstheater, deze worden waarschijnlijk vervangen door nieuwe accommodaties en met enkele functies uitgebreid.

5.2.3 RISICOMANAGEMENT

Er zijn binnen de gemeente risicoanalyses gehouden, maar nimmer aan de openbaarheid prijs gegeven. De resultaten zijn door de gemeente vooral strategisch ingezet. Het gaat daarbij om een onderzoek naar de juridische risico's en een onderzoek naar de financiële risico's.

5.2.4 INZET BESCHIKBARE MIDDELEN

Hoewel de gebiedsontwikkeling is ingezet door het rijk liggen de financiële risico's bij de gemeente. Er rust een tekort op de gebiedsontwikkeling, wat moet worden gedekt vanuit de gemeentebegroting. ^{54} De wet- en regelgeving is ingezet zoals het hoort, maar er zijn gaten gevallen: het ontruimingsverbod van de rechter en het MER-gebod van de Raad van State. Het eerste is het gevolg van een bewust genomen risico door het gemeentebestuur. Het tweede is een verschil van interpretatie van de geldende wetgeving. Beide voorvallen hebben tot vertraging van het gebiedsontwikkelingsproces geleid.

5.2.5 AFSTEMMING

Afstemming tussen de actoren blijft beperkt tot de plannenmakers (gemeente, rijk, Bouwfonds/MAB, Haag Wonen/Kristal), de stedelijk werkende maatschappelijke groeperingen en een deel van de gemeenteraadsleden.

De aanpak van de gebiedsontwikkeling van het Wijnhavenkwartier is duidelijk gefaseerd in initiatief, planontwikkeling en uitvoering. Binnen de plannen is eveneens een afgebakende fasering te zien, achtereenvolgens: sloop van de Zwarte Madonna, bouw van nieuwe ministeries en woontoren, sloop oude ministeries en bouw nieuwe torens aan Schedeldoekshaven.

Er is afstemming tussen de aspecten markt, kwaliteit en middelen. Kwaliteit staat bovenaan: de gemeente wil het gebied opwaarderen ten opzichte van de huidige situatie. De middelen betreffen in de eerste plaats de financiën en wat dat betreft wordt er een (beperkt) exploitatietekort geaccepteerd om de kwaliteit zo hoog mogelijk te houden. De juridische middelen worden voor het merendeel zorgvuldig ingezet. De markt wordt in de eerste plaats bepaald door de kantoren van de ministeries, maar bepaalt tegelijkertijd de kwaliteit van het plan.

5.2.6 VERLOOP PROCES

Er is een stapsgewijze aanpak (de fasering), maar er wordt niet per fase teruggekoppeld naar de oorspronkelijke doelstellingen (dus proces is niet iteratief) en niet alle partijen en belanghebbenden worden geraadpleegd (dus proces is maar beperkt interactief).

5.3 ORGANISEREND VERMOGEN

De in § 3.5 genoemde kenmerken van organiserend vermogen worden hieronder gevolgd.

5.3.1 BESTUURLIJKE ORGANISATIE

Het oorspronkelijke initiatief voor de plannen voor de ontwikkeling van het Wijnhavenkwartier ligt weliswaar bij het rijk, in de praktijk van het ontwikkelingsproces ligt de leiding bij de gemeente. Het leiderschap is in handen bij het college van B&W en daarbinnen bij de wethouder van ruimtelijke ordening, stedelijke ontwikkeling en wonen. Tot de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 bestaat het college uit VVD, PvdA en CDA. Na de laatste verkiezingen heeft Groen Links de plaats van het CDA in het college overgenomen. De gemeenteraad is door B&W betrokken bij de planontwikkeling en heeft alle (deel)plannen volgens de daarvoor geldende besluitvormingsprocedures vastgesteld. De gemeente werkt in de ontwikkeling van het Wijnhavenkwartier samen met de RGD, Bouwfonds/MAB en Haag Wonen/Kristal. Als grote gemeente heeft Den Haag alle expertise in huis om een project van deze omvang zelf te kunnen doen. Waar het gaat om het volgen van de wettelijke procedures heeft de gemeente in principe "volgens het boekje" gewerkt. Waar het mis is gegaan, komt niet door gebrek aan kennis, maar is het gevolg van bewust genomen risico of verschil van interpretatie van de geldende wetgeving.

5.3.2 LEIDERSCHAP

Het beeld van het leiderschap van het gemeentebestuur wordt bepaald door de drie wethouders, die achtereenvolgens het Wijnhavenkwartier in hun portefeuille hebben (gehad). Het gaat om drie mensen, die qua persoon verschillen. De eerste, Noordanus, wordt in de interviews als krachtig en slagvaardig beoordeeld. De tweede, Hilhorst, wordt als minder krachtig beoordeeld, kwam niet overtuigend over. De laatste, en nog zittende, Norder, wordt weer meer als een sterk bestuurder ervaren. Alledrie volgen wel een planmatige en doelgerichte aanpak.

5.3.3 MAATSCHAPPELIJK EN POLITIEK DRAAGVLAK

De gemeente heeft in de eerste plaats gewerkt aan het maatschappelijk draagvlak op stedelijk niveau door middel van overleg met verschillende maatschappelijke groeperingen, die stadsbreed werken. Dat heeft geleid tot aanpassing van de oorspronkelijke grootschalige ideeën tot een plan van een bescheidener schaal. Overigens is dat wel in samenspraak, al lobbyend, met de collegepartijen in de gemeenteraad gegaan.

Aan het maatschappelijk draagvlak bij de zittende bewoners (van De Zwarte Madonna) heeft de gemeente weinig gedaan. Dit lijkt bewuste opzet te zijn geweest van het gemeentebestuur. Eén van de geïnterviewden uit bestuurlijke c.q. gemeentelijke kring omschrijft het als volgt (niet letterlijk geciteerd): de mensen wonen graag in De Zwarte Madonna, ze willen dus niet weg, vanwege de voorgenomen sloop moeten ze wel weg, dus ligt verzet van de bewoners tegen de plannen voor de hand, dus heeft het geen zin om met ze te gaan overleggen. De bewoners hebben in het begin wel pogingen gedaan met het gemeentebestuur in gesprek te komen, maar die zijn al snel op dood spoor geraakt, hoewel van gemeentezijde wordt gesteld dat ze altijd open zijn blijven staan voor overleg. Uiteindelijk zijn de bewoners in juridisch verzet gegaan, wat het ontwikkelingsproces heeft vertraagd.

Verwerving van het politiek draagvlak door het gemeentebestuur is beperkt gebleven tot de collegepartijen in de gemeenteraad. Binnen de collegepartijen heeft discussie over de plannen plaats gevonden, wat in overleg met de stedelijke maatschappelijke groeperingen tot aanpassingen heeft geleid. De oppositie, hoewel qua denkwijze en oorsprong uiteenlopend, heeft steeds één lijn getrokken tegen de plannen voor het Wijnhavenkwartier.

5.3.4 RUIMTELIJK-ECONOMISCHE FACTOREN

Bepalend voor de ontwikkeling van plannen voor het Wijnhavenkwartier zijn:

- de verouderde huisvesting van de ministeries van Justitie en BZK (JuBi);
- het vinden van een nieuwe locatie voor JuBi ad 100.000m² op loopafstand van het Binnenhof en andere ministeries in de binnenstad;
- de bij de gemeente levende wens tot opwaardering van de Turfmarkt tot levendig onderdeel van de binnenstad;
- de bij de gemeente levende wens tot een meer logische en aantrekkelijker overgang van Nieuw Centrum naar de Rivierenbuurt;
- de subjectieve beleving van De Zwarte Madonna, afhankelijk van het belang en betrokkenheid bij het Wijnhavenkwartier;
- de hoogbouwambities van het gemeentebestuur van Den Haag.

5.3.5 VISIE EN STRATEGIE

De plannen voor het Wijnhavenkwartier passen in de ideeën voor Den Haag Nieuw Centrum, een gebied dat loopt vanaf de Grote Marktstraat via het Stadhuis, de Resident, VROM, Den Haag Centraal, Grotiusplaats naar het Beatrixkwartier. Het Beleidsplan Binnenstad en de Hoogbouwvisie geven kader aan de gebiedsontwikkeling in het Wijnhavenkwartier.



Den Haag Nieuw Centrum, linksboven het Stadhuis en rechtsonder Het Beatrixkwartier
bron: website gemeente Den Haag

5.3.6 STRATEGISCHE NETWERKEN

De strategische netwerken zijn er tussen de gemeente en de partners in de gebiedsontwikkeling: de RGD, Bouwfonds/MAB, Haag Wonen/Kristal. Verder in het formele overlegcircuit: de collegepartijen in de gemeenteraad, ondernemersorganisaties, verschillende maatschappelijke groeperingen op stedelijk niveau, de Welstandscommissie en de institutionele overleggen met rijk en provincie.

5.3.7 EINDRESULTAAT: REALISATIE PLAN

De resultaten van de gebiedsontwikkeling zijn nog even niet te zien. De juridische procedures, onder meer door de bewoners van De Zwarte Madonna ingezet, leiden tot vertraging in de uitvoering. De Zwarte Madonna mag van de rechter in de voorgenomen periode (begin 2004) niet gedwongen worden ontruimd. De gemeente heeft inmiddels een MER opgesteld. Dat maakt nu onderdeel uit van het bestemmingsplan, dat opnieuw in procedure is gebracht. De tervisielegging en inspraak vinden tijdens de zomervakantieperiode van 2006 plaats. Parallel daaraan zal de gemeente proberen door middel van een zogenoemde artikel 19-procedure, zo spoedig mogelijk tot realisatie van de plannen te komen. De sloop van De Zwarte Madonna zal waarschijnlijk begin 2007 starten.

5.4 WIJZE VAN AANPAK GEBIEDSONTWIKKELING

De volgorde van onderwerpen in deze paragraaf komt overeen met die van de §§ 3.6 t/m 3.11.

De Nederlandse consensusdemocratie is duidelijk terug te vinden in de werkwijze van de gemeente Den Haag. Het begint met de vervanging van JuBi. Het rijk concludeert dat renovatie van de bestaande gebouwen onhaalbaar is en verzoekt de gemeente om een nieuwbouwlocatie en stelt daarbij randvoorwaarden. De gemeente vindt, als regeringstad, dat aan deze vraag moet worden voldaan en gaat aan de slag. Er rolt een locatie uit, waar zowel gemeentebestuur als rijk mee kunnen leven: De Zwarte Madonna. Er wordt vervolgens een stedenbouwkundige studie verricht voor het gehele gebied vanaf de huidige JuBi tot en met De Zwarte Madonna: het Wijnhavenkwartier. Er ontstaat dan weerstand in de samenleving tegen het grootschalige karakter van de ideeën: acht hoge torens op een rij, die vanuit verschillende plekken van de historische binnenstad zijn te zien. Weerstand tegen het voornemen tot bouw van JuBi op de plaats van, en dus sloop van, De Zwarte Madonna was er al. Het laatste wordt vrijwel door het gemeentebestuur genegeerd, de protesten uit de stedelijke samenleving worden wel serieus genomen. De plannen voor het Wijnhavenkwartier worden zodanig aangepast, dat de stedelijk werkende maatschappelijke groeperingen er mee kunnen leven, maar nieuwbouw van JuBi ter plaatse van De Zwarte Madonna blijft overeind. De bewoners van De Zwarte Madonna blijven tegen. Het plan krijgt de steun van de meerderheid van de gemeenteraad, gevormd door de collegepartijen.

De gemeente gaat aan de slag met de procedures en volgt daarbij de voor dit gebiedsontwikkelingsproces formele regelingen: inspraak-, bezwaar- en beroepprocedures. Toch kan ook van een informele aanpak worden gesproken, dus een vorm van interactieve beleidsvorming, omdat de gemeente naast de gebruikelijke inspraakregelingen overleggen voert met de stedelijke maatschappelijke groeperingen. Met de bewoners van De Zwarte Madonna wordt niet over de inhoud van de plannen overlegd.

De botsing tussen informeel en formeel doet zich eveneens duidelijk voor. Juist omdat de bewoners van De Zwarte Madonna niet door de gemeente betrokken worden bij de planontwikkeling, zoeken zij hun heil in de juridische procedures. Hoe zorgvuldig de gemeente ook ten aanzien van de meeste regelingen te werk gaat, de gaten worden opgezocht en op die punten bezwaren ingediend en beroep aangetekend. Ook een verschil in interpretatie van wetgeving (de MER-kwestie), wat onder meer een gevolg is van overdaad in wet- en regelgeving (zie § 3.7) blijkt verregaande, in de praktijk vertragende, gevolgen te hebben.

De complexiteitstheorie van Teisman volgend, kan gesteld worden dat in het Haagse geval de voor het Wijnhavenkwartier verantwoordelijke wethouders van het ordezoekende type zijn. Drie, qua persoonlijke kenmerken, verschillende mensen hebben de portefeuille beheerd: achtereenvolgens Peter Noordanus, Arend Hilhorst en Marnix Norder. Toch komt hun bestuursstijl op enkele punten overeen: planmatig werken (de fasering), volgens de regels (het boekje), geen gedonder in de tent willen (contactmijndend gedrag ten aanzien van de bewoners van De Zwarte Madonna), en recht vooruit zo snel mogelijk op het doel af gaan (plan maken, commitment zoeken, in procedure brengen). Dit heeft tot gevolg gehad dat er geen ruimte is gezocht of geboden voor de meer chaoserkende bestuurders en is de grens van orde en chaos buiten beeld gebleven. Een gemiste kans? Mogelijk, omdat evenmin een onderzoek heeft plaats gevonden naar de mogelijkheden om De Zwarte Madonna op de een of andere wijze met nieuwbouw van JuBi te combineren. Wel kan worden gesteld dat het gebiedsontwikkelingsproces van het Wijnhavenkwartier op een projectmatige wijze is aangepakt en niet op een procesmatige wijze.

5.5 COMMUNICATIE

Leek op het eerste gezicht dat de gemeente zich maar beperkt heeft ingespannen op communicatiegebied, dat blijkt in de praktijk mee te vallen. Wel is het meer informeren, met het karakter van promotie (soms zelfs propaganda genoemd). Het gemeentebestuur wil vooral uitleggen, en dan met name aan de stad als geheel. De direct betrokkenen, de bewoners van De Zwarte Madonna, zijn pas laat in het proces benaderd en dan gaat het vooral om de mogelijkheden van herhuisvesting in verband met de sloop. Het besluit tot sloop is echter nooit met steekhoudende argumenten rechtstreeks aan de bewoners toegelicht. Sterker, de wethouder ziet er het nut niet van in, omdat hij er van uit gaat dat de bewoners hoe dan ook tegen de sloop zijn.

6 CONCLUSIES

Dit hoofdstuk betreft de conclusies van het scriptieonderzoek. In de eerste plaats worden naar aanleiding van de onderzoeksresultaten uit de hoofdstukken 4 en 5 de conclusies geformuleerd. Deze zijn onderscheiden in proces (§ 6.1), inhoud (§ 6.2) en draagvlakverwerving (§ 6.3). In de inleiding, hoofdstuk 1, van deze scriptie is een drietal stellingen geformuleerd. Deze worden in § 6.4 getoetst. Ter afsluiting wordt in § 6.5 de eindconclusie gegeven.

In hoofdstuk 3 (§ 3.14) is op basis van het theoretisch kader de onderzoeksvraag geformuleerd. De beantwoording wordt, waar het gaat om de empirische vraag, impliciet meegenomen in de in §§ 6.1 t/m 6.3 geformuleerde conclusies. Het gaat, voor de volledigheid, in de eerste plaats om de hoofdvraag:

- Hoe verhouden in de onderzoekscase de drie partijen –plannenmakers, gemeenteraadsleden, belanghebbenden- zich tot elkaar, wat zijn hun rollen en posities in het planproces?

De afgeleide vragen luiden:

- Is er bewust gewerkt aan draagvlakvorming, wie had hierin het initiatief?
- Hoe breed worden de plannen gedragen, bij de belanghebbenden, in de gemeenteraad?
- Is er sprake van een integrale aanpak?
- Is het organiserend vermogen herkenbaar volgens de definitie?
- Hoe is de communicatie geregeld?
- Is er onderling respect en begrip voor de afzonderlijke belangen?
- Hoe is of wordt omgegaan met partijen die zich tegen de plannen blijven verzetten?

De normatieve vraag wordt in hoofdstuk 7, de aanbevelingen, beantwoord.

6.1 PROCES

C1 *het rijk neemt het initiatief*

Het proces tot gebiedsontwikkeling is begonnen met de constatering van het rijk (i.c. de RGD) dat de gebouwen van de ministeries van Justitie en BZK (JuBi) verouderd zijn. In eerste instantie zijn mogelijkheden tot herontwikkeling onderzocht, waarbij tevens is bezien in hoeverre de benedenverdiepingen qua functie aan de leefbaarheid op straat een bijdrage kunnen leveren. De renovatieplannen zijn echter om financiële redenen niet doorggegaan. Vervolgens heeft de RGD namens het rijk bij de gemeente aangegeven een locatie te willen voor nieuwbouw van JuBi. Hierbij zijn van de kant van de RGD de voorwaarden gesteld dat op de nieuwe locatie 100.000m² kantoorvloer gerealiseerd moet kunnen worden en dat het nieuwe complex op loopafstand moet komen van het Binnenhof en andere ministeries in de binnenstad.

C2 *de gemeente sluit zich bij het rijk aan*

De gemeente is ten tijde van het verzoek van de RGD al langer bezig met de ontwikkeling van het gebied Nieuw Centrum en wil graag de Turfmarkt opwaarderen door het nadrukkelijker bij de binnenstad te betrekken. Het Stadhuis en de Resident zijn al enkele jaren geleden gerealiseerd en die kant van de Turfmarkt voldoet aan de verwachtingen. De andere kant echter, De Zwarte Madonna en de gebouwen van JuBi, sluit niet goed op deze ontwikkelingen aan. De bedrijfsruimten onder De Zwarte Madonna zijn nooit goed verhuurd geweest. De benedenverdiepingen van JuBi worden zelfs voor een deel als parkeergarage gebruikt. Verder houden de gebouwen van JuBi in de huidige vorm een logische overgang met de Rivierenbuurt tegen. Genoeg redenen voor de gemeente om zich aan te sluiten bij het rijksinitiatief.

C3 *gemeente voert met RGD locatieonderzoek voor nieuwbouw JuBi en neemt initiatief over*

Gemeente en rijk gaan gezamenlijk aan de slag met een locatieonderzoek ten behoeve van nieuwbouw voor JuBi. De locatievoorwaarden zijn hierbij: mogelijkheid tot realisatie van 100.000m² kantoorvloer, op loopafstand van het Binnenhof en de meeste andere ministeries, beschikbaarheid bouwlocatie (realisatie vóór 2007), nabijheid van een groot NS-station (Den Haag Centraal). Van de vijf onderzochte locaties valt de keuze op De Zwarte Madonna. Deze locatie voldoet het meest aan de locatievoorwaarden. Met de vaststelling van de locatiekeuze voor nieuwbouw van JuBi in de gemeenteraad neemt de gemeente het initiatief met betrekking tot de gebiedsontwikkeling van het Wijnhavenkwartier van het rijk over en neemt daarmee de leiding over het verdere proces. De gemeente werkt daarin samen met het rijk (de RGD), projectontwikkelaar Bouwfonds/MAB en woningbouwcorporatie Haag Wonen/Kristal. Met deze partners zijn contractuele afspraken gemaakt.

C4 *gemeente werkt voor een groot aantal zaken volgens het boekje*

De gemeente geeft met haar samenwerkingspartners opdracht voor een stedenbouwkundige uitwerking van de ideeën ten aanzien van het Wijnhavenkwartier. Procesmatig en procedureel heeft de gemeente gedaan wat ze moet doen. Je kunt stellen dat er sprake is van een integrale aanpak, zoals dat in het theoretisch kader van deze scriptie (hoofdstuk 3) is geformuleerd. Het organiserend vermogen, zoals dat is gedefinieerd in § 3.5, is terug te vinden in de ontwikkeling voor het Wijnhavenkwartier. De zeven pijlers, bestuurlijke organisatie, leiderschap, maatschappelijk en politiek draagvlak, ruimtelijk-economische factoren, visie en strategie, strategische netwerken en de realisatiemogelijkheden van het plan, zijn herkenbaar in het proces. De wettelijke procedures, die op het ontwikkelingsproces van toepassing zijn, zijn ook keurig door de gemeente afgelopen. De gemeenteraad is bij het proces betrokken en heeft verschillende besluiten genomen, wat niet altijd volgens de wet hoeft.

C5 *op twee punten in het proces is het juridisch mis gegaan*

Ondanks dat de gemeente volgens “het boekje” werkt, is het toch op twee essentiële punten mis gegaan. In de eerste plaats wil de gemeente woningen in De Zwarte Madonna gedwongen gaan ontruimen op een moment dat het wettelijk nog niet mogelijk is, terwijl ze daarvan op de hoogte is. De kantonrechter heeft dit verboden. In de tweede plaats heeft de gemeente voor het bestemmingsplan geen MER opgesteld, wat volgens de eigen interpretatie, overigens na overleg met ter zake deskundigen, van de betreffende wetgeving ook niet hoeft. De Raad van State is echter van mening dat er wel een MER moet worden opgesteld en heeft in afwachting daarvan beoordeling van het bestemmingsplan aangehouden.

De MER-kwestie is een goed voorbeeld van verschil in interpretatie van de geldende wetgeving door allemaal ter zake deskundigen. Dit kan een gevolg zijn van een overdaad aan wet- en regelgeving waarop in § 3.7 (hoofdstuk 3, theorie) al is gewezen.

C6 *aanpak gebiedsontwikkeling volgens Nederlandse consensusdemocratie*

Het rijk neemt het initiatief, met het verzoek aan de gemeente om een nieuwbouwlocatie voor JuBi. Het gemeentebestuur wil daaraan voldoen en vindt een geschikte locatie. Er wordt een studie verricht, waarvan de uitkomsten tot weerstand in de samenleving leiden. De gemeente gaat in gesprek met stedelijke maatschappelijke groeperingen en past de ideeën aan, waardoor die weerstand afneemt. Een meerderheid in de gemeenteraad steunt het nieuwe plan.

C7 *meerderheid in gemeenteraad slechts gevormd door aan college verwante partijen*

De meerderheid in de gemeenteraad, die het na overleg met de stedelijke samenleving ontstane stedenbouwkundige plan steunt, wordt slechts gevormd door de collegepartijen in de gemeenteraad. Geheel volgens de traditie van de Nederlandse consensusdemocratie hebben zowel het college van B&W als de maatschappelijke groeperingen in de eerste plaats steun gezocht bij de vertegenwoordigers van die partijen. Immers, zij hebben zich al vatbaar getoond voor de collegeplannen met het Wijnhavenkwartier, dus daar is resultaat te halen. De oppositie heeft zich al tegen de plannen van B&W verklaard en zijn dan ook logischerwijze minder ontvankelijk voor aanpassingen.

C8 *geen sprake van dualisme in geval van Wijnhavenkwartier*

Waar het gaat om de politieke opstelling ten aanzien van de plannen voor het Wijnhavenkwartier is er in de Haagse gemeenteraad geen sprake van dualisme. Immers, de gemeenteraadsleden van de collegepartijen volgen B&W en de gemeenteraadsleden in de oppositie zijn allemaal tegen. De scheidslijn tussen de twee zijden van de raad is nadrukkelijk aanwezig. Toch is al in 2002 het dualistisch stelsel, waarbij het college van B&W en de gemeenteraad ieder hun eigen verantwoordelijkheid hebben, bij wet ingevoerd. Het dualisme biedt de gemeenteraadsleden, meer dan in het verleden, mogelijkheden tot een onafhankelijke opstelling, ongeacht hun politieke binding met het college.

C9 *aanpak gebiedsontwikkeling eerder als projectmatig dan als procesmatig aan te duiden*

De wethouders, die het Wijnhavenkwartier in hun portefeuille hebben (gehad), zijn als ordezoekende bestuurders te omschrijven. Zij werken planmatig, volgens de geldende regels, willen geen gedonder in de tent en gaan recht vooruit en zo snel mogelijk op hun doel af. Voor afwijkingen van het door hun uitgestippelde pad is geen ruimte, voor creativiteit evenmin. De aanpak van de gebiedsontwikkeling van het Wijnhavenkwartier is dan ook eerder als projectmatig dan als procesmatig te kenschetsen.

C10 *gemiste kansen als gevolg van getoonde bestuursstijl en projectmatige aanpak*

Als gevolg van de getoonde, gesloten, bestuursstijl en de gehanteerde, projectmatige, aanpak van de gebiedsontwikkeling van het Wijnhavenkwartier lijken er kansen te zijn gemist. Omdat hij geen gedonder wil en aanvoelt dat de bewoners van De Zwarte Madonna tegen de sloop zijn, mijdt de wethouder contact met de bewoners. Toch geven de laatste aan dat ze willen praten over de mogelijkheid van de een of andere vorm van inpassing van De Zwarte Madonna in de doelstellingen van de gemeente. Omdat de gemeente niet hierover met de bewoners wil praten, maar ook niet duidelijk is in haar argumentatie over de noodzaak van sloop van De Zwarte Madonna, zijn de bewoners zich gaan verzetten. Met meer openheid van de kant van het gemeentebestuur en een procesmatige aanpak, zoals is verwoord in het theoretisch kader, hoofdstuk 3 (§ 3.11), had het allemaal anders kunnen verlopen.

6.2 INHOUD

C11 *opname van De Zwarte Madonna in Wijnhavenkwartier niet onderzocht*

Er is, voor zover bekend, niet door de gemeente onderzocht of en op welke wijze de huidige bebouwing van De Zwarte Madonna in de gebiedsontwikkeling van het Wijnhavenkwartier kan worden opgenomen. Dat hiervoor mogelijkheden zijn, hebben verschillende private initiatieven aangetoond (zie § 2.9). Hierop zal in de aanbevelingen, hoofdstuk 7 (§ 7.2), nader worden ingegaan.

C12 vanuit woonfunctie geen overtuigende argumenten voor sloop van De Zwarte Madonna

Als wooncomplex functioneerde De Zwarte Madonna tot de eerste ontruimingsactiviteiten naar behoren. Bouwtechnisch zit het gebouw goed in elkaar, het werd goed verhuurd, mensen woonden er graag vanwege de centrale ligging, de woningplattegronden en de rustige binnentuin. Sociale problemen kwamen er niet méér voor dan in een gemiddelde stadsbuurt elders. Geen redenen voor sloop kortom.

C13 op basis van functioneren bedrijfsruimten geen overtuigende argumenten voor of tegen sloop van De Zwarte Madonna

De bedrijfsruimten in De Zwarte Madonna hebben nooit goed gefunctioneerd. Dat komt vooral door de maatvoering van de ruimten, die niet voldoet aan de eisen van het bedrijfsleven. Met name de winkel- en horecabranche, waarvoor de ruimten oorspronkelijk zijn bedoeld, kunnen er niet uit de voeten. Opwaardering van deze kant van de Turfmarkt lijkt met de bedrijfsruimten in de huidige vorm dus niet te lukken. Volgens voorstanders van de plannen voor het Wijnhavenkwartier is er niets mee te beginnen en is het voor hen een van de redenen tot sloop van De Zwarte Madonna. Tegenstanders van de plannen voor het Wijnhavenkwartier stellen dat de bedrijfsruimten wel degelijk zo zijn aan te passen waardoor ze geschikt worden voor vestiging van winkels en horeca. Men laat dit zien met het plan Wijsmuller {109}.

C14 architectuur is geen reden voor sloop van De Zwarte Madonna

Het ontwerp van architect Carel Weeber is vanaf het begin van het bestaan van het gebouw in discussie geweest. Je vindt het mooi of je vindt het lelijk, een tussenweg lijkt nauwelijks mogelijk. Veel van de voorstanders van de plannen voor het Wijnhavenkwartier vinden De Zwarte Madonna lelijk en niet passen in het gebied Nieuw Centrum. Zij vinden het een dissonant tussen hoogwaardige architectuur en noemen dan met name het Stadhuis, de Resident en het ministerie van VROM. Voor hen dus een van de redenen tot sloop van De Zwarte Madonna. Anderen stellen dat het uiterlijk van een gebouw nooit een reden mag zijn tot sloop. Objectief gezien is dat ook zo. Waarom nu juist De Zwarte Madonna slopen omdat jij het niet mooi vindt? Ook ten aanzien van de andere, hiervoor genoemde, gebouwen zijn genoeg mensen die ze lelijk vinden. Bovendien sluiten ze ook niet echt op elkaar aan en zijn het qua vormgeving incidenten tussen andere incidenten. Toch heeft, zover bekend, nog niemand een serieus voorstel gedaan om één of meer van die gebouwen te slopen. Dus ook voor De Zwarte Madonna kan niet worden volgehouden dat de architectuur reden is tot sloop.

C15 vanuit gebiedsontwikkeling Wijnhavenkwartier geen overtuigende argumenten voor sloop van De Zwarte Madonna

Als De Zwarte Madonna als enige voldoet aan de locatievoorwaarden voor nieuwbouw van JuBi dan zou de gebiedsontwikkeling een reden kunnen zijn voor sloop van het wooncomplex. Maar is het ook de beste locatiekeuze? Het aantal locaties dat is onderzocht (vijf), is maar beperkt. Van die locaties voldoet De Zwarte Madonna inderdaad als beste, zeker op het moment van het onderzoek. Nu zijn waarschijnlijk meer geschikte locaties te vinden die binnen redelijke termijn zijn te ontwikkelen. Bovendien kan men zich afvragen hoe groot de actieradius van een lopende ambtenaar moet zijn. Dus waarschijnlijk kan het zoekgebied wat groter worden gemaakt, waardoor vanzelf meer mogelijkheden opdoemen. Toch komt ook in de discussie over de gebiedsontwikkeling als reden van sloop het uiterlijk van De Zwarte Madonna terug. Deze zou te laag zijn tussen de andere hoge bouwwerken. Ook op dat punt zijn inmiddels ideeën aangedragen. {109} {197} <3 > Met opbouw kan De Zwarte Madonna zodanig worden opgewaardeerd, letterlijk en figuurlijk, dat het gebouw goed aansluit op de naastgelegen gebouwen. De zittende bewoners zeggen daarmee geen moeite te hebben, mits de huidige woonfunctie blijft gehandhaafd. Vooral nog komen de argumenten voor sloop vanuit de gebiedsontwikkeling niet overtuigend over.

C16 *sloop van De Zwarte Madonna lijkt sommigen goed uit te komen*

Formeel is de locatiekeuze voor nieuwbouw van JuBi de reden tot sloop van De Zwarte Madonna. Toch weten veel mensen met argumenten aan te geven waarom volgens hen het wooncomplex moet verdwijnen. Het lijkt er dus op dat de op handen zijnde sloop hun goed uitkomt, om welke reden dan ook.

6.3 DRAAGVLAKVERWERVING

C17 *communicatieactiviteiten gemeente meer gericht op informatie dan op overleg*

De communicatieactiviteiten van de gemeente ten aanzien van de gebiedsontwikkeling van het Wijnhavenkwartier zijn, met name in de beginfase van het proces, er meer op gericht om de samenleving te informeren dan dat men wil overleggen over de plannen. Soms lijkt het vooral promotie te zijn. De discussie is opgepakt door niet-gemeentelijke partijen, met name de Haagsche Courant heeft hieraan veel gedaan met interviews, achtergrondartikelen en discussiebijeenkomsten. Later is er overleg op gang gekomen met de stedelijk werkende maatschappelijke groeperingen, dat ook tot aanpassing van de plannen heeft geleid.

C18 *verwerving maatschappelijk draagvlak in de eerste plaats stedelijk gericht*

De verwerving van maatschappelijk draagvlak is door het gemeentebestuur in eerste instantie op de stad als geheel gericht. Met verschillende maatschappelijke groeperingen op stedelijk niveau zijn gesprekken gevoerd, die ook tot aanpassingen van de plannen hebben geleid. De direct belanghebbenden, de bewoners van De Zwarte Madonna zijn bewust niet benaderd, omdat het gemeentebestuur er van uit gaat dat ze tegen de sloop zijn, daarom niet weg willen en dus tegen de plannen zijn. Overleg heeft in de ogen van het gemeentebestuur dan ook weinig zin. Ook heeft het gemeentebestuur nooit in de richting van de bewoners met steekhoudende argumenten aangegeven wat de noodzaak is van sloop van De Zwarte Madonna. Later in het proces, als het op ontruimen aankomt en de bewoners zich inmiddels in juridische zin verzetten, heeft de gemeente wel geprobeerd draagvlak in De Zwarte Madonna te verkrijgen.

C19 *direct belanghebbenden nemen door gemeente gelaten juridische ruimte in*

Vanuit de plannenmakers (gemeente, RGD en projectontwikkelaars) is geen aandacht geweest voor de direct belanghebbenden, de bewoners van De Zwarte Madonna. In de juridische procedures zijn er bewust risico's genomen (de voorgenomen ontruiming) en is de wet net anders geïnterpreteerd dan de Raad van State heeft gedaan (de MER). Uiteraard kan dat gebeuren (zie ook conclusie C5), maar de combinatie van geen aandacht hebben voor de direct belanghebbenden en de wijze van omgang met de wettelijke procedures geeft diezelfde belanghebbenden, de zittende bewoners van De Zwarte Madonna, de juridische ruimte om die ook in te nemen en zo hun verzet concreet invulling te geven. De gemeente legt zich tot op heden neer bij de gerechtelijke uitspraken en voldoet aan het gevraagde (de MER).

Nu wil de gemeente doorzetten door parallel aan de nieuwe bestemmingsplanprocedure een artikel 19-procedure te volgen om zodoende de uitvoering van de plannen zo snel mogelijk te starten (volgens planning begin 2007). Dit is ook weer volgens "het boekje", maar verwacht mag worden dat het tot reacties, al dan niet met bezwaarschriften, onder de direct belanghebbenden zal leiden. Bovendien vindt de procedure van tervisielegging en inspraak tijdens de zomervakanties plaats. Ook niet door de wet verboden, maar gegeven de omstandigheden niet erg tactvol.

C20 *verwerving politiek draagvlak gericht op collegepartijen*

Het politiek draagvlak voor de plannen voor het Wijnhavenkwartier is nooit verder gekomen dan de gemeenteraadsleden van de drie partijen die tot de gemeenteraads-

verkiezingen van 2006 deel uit maken van het college van B&W: VVD, PvdA en CDA. Discussies binnen deze partijen hebben geleid tot aanpassingen in de plannen. De oppositie heeft nooit voet aan de grond kunnen krijgen. Ook niet met hun eigen plan Wijsmuller. Omgekeerd heeft B&W ook nooit zijn best gedaan om de raadsleden van de oppositie te overtuigen. Nu Groen Links deel uit maakt van het college en het CDA in de oppositie is terecht gekomen is het interessant om te zien welke standpunten die partijen in gaan nemen ten aanzien van het Wijnhavenkwartier.

C21 duidelijke verschillen in onderling respect en begrip tussen partijen

Het onderling respect en begrip tussen de verschillende partijen in het ontwikkelingsproces verschilt, niet alleen per partij maar ook per deelpartij. Tussen de plannenmakers (gemeente, RGD, woningbouwcorporatie, projectontwikkelaars) bestaat geen twijfel: men werkt samen en erkent elkaars belangen. Tussen het college van B&W en de gemeenteraad is er respect waar het gaat om het besluitvormingsproces. Binnen de gemeenteraad hebben bij B&W de collegepartijen een streepje voor op de oppositiepartijen. De collegepartijen zijn inhoudelijk betrokken bij de planvorming. De oppositie steunt de maatschappelijke tegenstand ten aanzien van de plannen voor het Wijnhavenkwartier en wordt om die reden gewantrouwd door B&W. Omgekeerd hebben de oppositiepartijen maar weinig begrip voor de, in hun ogen regenteske, houding van B&W. Tussen de plannenmakers en de stedelijk werkende maatschappelijke groeperingen is er respect en begrip: daartussen is overleg geweest wat tot aanpassingen in de plannen heeft geleid. Tussen de plannenmakers en de bewoners van De Zwarte Madonna bestaat totaal geen respect en begrip. De bewoners zijn door de plannenmakers genegeerd, zeker in de beginfase van het ontwikkelingsproces. Op hun beurt voelen de bewoners zich niet serieus genomen door de plannenmakers. Tussen de gemeenteraad en samenleving is er ook een verdeeldheid te zien: er is onderling begrip tussen stedelijke groeperingen en vrijwel alle gemeenteraadsfracties en tussen de bewoners van De Zwarte Madonna en de oppositie (nadrukkelijk niet de collegepartijen).

6.4 CONCLUSIES TER TOETSING VAN DE STELLINGEN

alle partijen -plannenmakers, gemeenteraadsleden en belanghebbenden- dienen betrokken te worden bij een gebiedsontwikkeling: het maatschappelijk en politiek draagvlak

In het geval van het gebiedsontwikkelingsproces van het Wijnhavenkwartier zijn niet alle partijen betrokken. Dit verschilt zelfs binnen de afzonderlijke partijen. De plannenmakers zijn allen betrokken. Alle gemeenteraadsleden zijn betrokken waar het gaat om het besluitvormingsproces. Waar het gaat om inhoudelijke betrokkenheid is er een duidelijk verschil tussen de leden van de collegepartijen enerzijds en de oppositiepartijen anderzijds. Bij de belanghebbenden is er verschil tussen de stedelijk werkende maatschappelijke groeperingen en de bewoners van De Zwarte Madonna. De stedelijke groeperingen hebben overleg gehad met het gemeentebestuur, wat ook tot resultaten heeft geleid. De bewoners van De Zwarte Madonna zijn niet betrokken bij de planvorming.

indien er maatschappelijk en politiek draagvlak bestaat voor een gebiedsontwikkeling kan dat in positieve zin van invloed zijn op de voortgang van het planproces

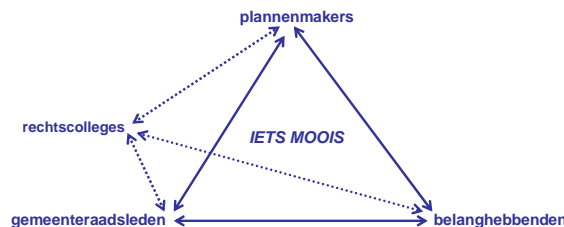
Op basis van de conclusie ten aanzien van stelling 1 kan worden gesteld, dat het maatschappelijk en politiek draagvlak voor de plannen voor het Wijnhavenkwartier maar beperkt aanwezig is. Helaas kan niet worden vastgesteld, als het draagvlak groter was geweest, of dan het planproces voorspoedig was verlopen. Nu blijkt wel dat de voortgang is vertraagd, omdat onder andere de bewoners van De Zwarte Madonna de juridische middelen hebben aangegrepen om de plannen tegen te gaan. Zij zijn vooral nog in het gelijk gesteld door de Raad van State.

dat men het niet altijd eens is over de inhoud van een plan hoeft niet erg te zijn, mits iedere belanghebbende zelf vindt dat hij of zij serieus is genomen

De bewoners van De Zwarte Madonna zijn door de gemeente niet betrokken bij de planontwikkeling voor het Wijnhavenkwartier. De bewoners hebben dan ook laten merken dat ze zich niet serieus genomen voelen in het proces. Dus kan in het geval van het Wijnhavenkwartier niet gesteld worden dat het niet erg is dat men het niet altijd eens is over de inhoud van een plan.

6.5 EINDCONCLUSIE

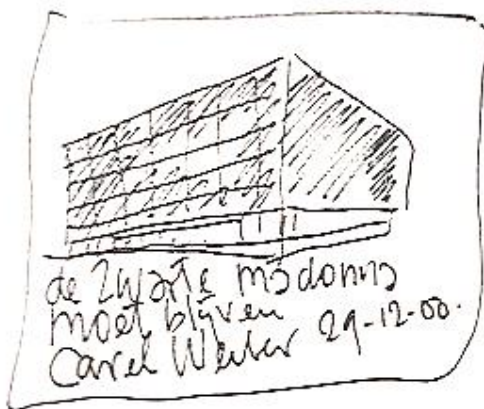
Worden de hiervoor geformuleerde conclusies afgezet tegen de driehoeksverhouding van drie partijen, zoals deze in § 3.13 op basis van het theoretisch kader is beschreven, dan kan worden gesteld dat deze in het gebiedsontwikkelingsproces van het Wijnhavenkwartier weinig opgeld doet in de zin dat er iets moois uit groeit.



De drie partijen zijn te onderscheiden: de plannenmakers die ook gezamenlijk optrekken; de gemeenteraadsleden, die qua betrokkenheid verdeeld zijn tussen de collegepartijen en de oppositiepartijen; de belanghebbenden, die qua betrokkenheid zijn verdeeld in de bewoners van De Zwarte Madonna en de rest van Den Haag. De verhoudingen tussen de partijen is in geen van de relaties optimaal te noemen, juist vanwege de interne verdeeldheid binnen twee van de drie partijen. In de achtergrond doen de rechtscolleges, in het geval van het Wijnhavenkwartier de kantonrechter en de Raad van State, duidelijk mee. Omdat vanuit de belanghebbendenhoek bezwaar- en beroepprocedures tegen de plannen van de gemeente zijn aangespannen, mag de gemeente van deze colleges nog niet tot uitvoering van de plannen overgaan. Het ontwikkelingsproces is dan ook vertraagd. De belanghebbenden tonen hier duidelijk hun hindermacht aan. Zij verstoren de productiemacht van de plannenmakers.

Of er nog iets moois uit de driehoeksverhouding groeit, is al met al maar de vraag. In ieder geval niet als gevolg van de goede verhoudingen tussen de drie partijen, die zijn er maar gedeeltelijk. Of het inhoudelijk, dat wil zeggen stedenbouwkundig en architectonisch, tot iets moois leidt, moet in de toekomst blijken.

Die toekomst is voor het Wijnhavenkwartier nog even onduidelijk. Dat hangt voornamelijk af van het verloop van de juridische procedures. De MER is inmiddels vastgesteld door de gemeenteraad (juni 2006). Deze maakt nu onderdeel uit van een nieuwe bestemmingsplanprocedure. De gemeente verwacht dat het bestemmingsplan (inclusief de MER), afhankelijk van bezwaar- en beroepprocedures, eind 2008 opnieuw bij de Raad van State zal liggen. In de tussentijd probeert de gemeente tot uitvoering van de plannen te komen door middel van een artikel 19-procedure. Waarschijnlijk worden ook hiertegen bezwaren ingediend. De gemeente probeert daarop bijtijds in te spelen. De afloop is ongewis. Kortom, de strijd kan binnen een redelijk overzienbare termijn of nog lang niet zijn gestreden.



bron: Hagazine

7 AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk wordt aangegeven op welke wijze het gebiedsontwikkelingsproces voor het Wijnhavenkwartier aangepakt had kunnen worden op basis van de in hoofdstuk 3 beschreven theorie. Uitgangspunt daarbij is een zo breed mogelijk draagvlak voor de plannen in de Haagse samenleving. Dat wil zeggen, onder de plannenmakers (gemeente, RGD, woningbouwcorporatie, projectontwikkelaar), de gemeenteraadsleden, de direct belanghebbenden (bewoners van De Zwarte Madonna) en anderen in de stad die zich betrokken voelen bij de ontwikkeling van dit gebied bestaat een ruime meerderheid voor de uitvoering van de plannen.

In de volgende paragraaf (§ 7.1) wordt in eerste instantie op het proces en de procesaanpak ingegaan: wat had gedaan kunnen worden om die ruime steun in Den Haag te verkrijgen? Vervolgens, in § 7.2, wordt beschreven op welke wijze de doelstellingen, die de gemeente heeft met het Wijnhavenkwartier, verenigd zouden kunnen worden met behoud van de Zwarte Madonna. Daarna wordt in § 7.3 een beschouwing gegeven over draagvlakverwerving. Tot slot worden in § 7.4 de aanbevelingen in het kort op de driehoeksverhouding uit het theoretisch kader, hoofdstuk 3 (§ 3.13) geprojecteerd.

In hoofdstuk 3 (§ 3.14) is op basis van het theoretisch kader de onderzoeksvraag geformuleerd. Het normatieve gedeelte wordt impliciet met de onderstaande aanbevelingen, in §§ 7.1 t/m 7.3, beantwoord. Het gaat, voor de volledigheid, om de volgende vragen:

- Op welke wijze kunnen de verhoudingen binnen de driehoek zo worden georganiseerd, waardoor iedere partij tot zijn recht komt?
 - Op welke wijze kan worden omgegaan met blijvend verzet tegen plannen, ondanks een zorgvuldige benadering van het maatschappelijk en politiek draagvlak?
- De beantwoording van het empirische gedeelte van de onderzoeksvraag is al in hoofdstuk 6, de conclusies, aan de orde geweest.

7.1 PROCES

A1 *initiatief leidend tot gebiedsontwikkeling kan door iedereen worden genomen*

Dat een aanzet tot een gebiedsontwikkeling van anderen dan de gemeente komt is altijd mogelijk. In het geval van het Wijnhavenkwartier heeft het rijk een probleem met de gebouwen van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken (JuBi). De RGD is tot de conclusie gekomen dat renovatie niet haalbaar is, zoekt naar mogelijkheden voor nieuwbouw en wendt zich tot de gemeente Den Haag.

Voor de gemeente komt de vraag van de RGD gelegen, omdat zij in het kader van het plan Den Haag Nieuw Centrum ideeën heeft om het Wijnhavenkwartier als geheel op te waarderen, waardoor het een vanzelfsprekend onderdeel kan worden van de binnenstad. Voorts staan de huidige gebouwen van de twee ministeries in de weg om een logische overgang te maken tussen het Wijnhavenkwartier en de naastgelegen Rivierenbuurt. Naast de inhoudelijke afweging staat het gemeentebestuur op het standpunt dat Den Haag, als regeringsstad, de vragen van het rijk moet beantwoorden. Deze afwegingen door de gemeente lijken reëel.

A2 *aanpak locatieonderzoek: flexibiliteit in voorwaarden en ruim onderzoeksgebied*

Een locatieonderzoek naar de mogelijkheden voor nieuwbouw van JuBi is een voor de hand liggende start van het gebiedsontwikkelingsproces: waar kunnen de nieuwe ministeries het beste worden gerealiseerd en welke ontwikkelingen kunnen met de nieuwbouw per locatie worden gegenereerd? De locatievoorwaarden zouden echter ruimer moeten worden gesteld dan met het onderzoek van gemeente en rijk is gedaan. Immers, de eis om maar liefst 100.000m² kantoorvloeroppervlakte te realiseren voor twee ministeries die absoluut bij elkaar willen blijven, bovendien op loopafstand van het Binnenhof en in bestaand stedelijk gebied, beperkt al snel de locatiemogelijk-

heden. Was hierin meer flexibiliteit aangebracht, dan waren de locatiemogelijkheden wellicht een stuk groter geweest. Bijvoorbeeld: onderzoek naar de voor- en nadelen van een gescheiden huisvesting van de twee ministeries, waardoor bij splitsing minder kantoorvloer per locatie nodig is (de helft van het totaal voor ieder ministerie). Of: wat is de ideale loopafstand voor een ambtenaar in functie? Het onderzoeksgebied had dan mogelijk wat groter kunnen zijn dan het Wijnhavenkwartier en het naastgelegen Centraalstation.

Als uiteindelijk is besloten tot de voorkeurlocatie, dan lijkt dat een goed moment om de belanghebbenden te betrekken. In een eerder stadium is waarschijnlijk niet verstandig, omdat meer locaties, ook buiten het Wijnhavenkwartier, aan de orde komen, wat kan leiden tot strijd tussen verschillende buurten: waarom wij wel en zij niet?

A3 *procesmatige aanpak voor het geheel met projectmatige aanpak op onderdelen: minder ordezoekend, meer chaosverkenkend, maar aandacht voor voortgang*

Bij het betrekken van meerdere partijen, waaronder ook niet-professionele, kan een procesmatige aanpak worden gevolgd. Bij een procesmatige aanpak van de gebiedsontwikkeling wordt in principe iedereen betrokken die belanghebbend is of zich betrokken voelt in of bij het gebied. Om ruimte te geven aan de deelnemers van het proces moet het midden worden aangehouden tussen “het boekje”, waarbij in de eerste plaats stapsgewijs de van toepassing zijnde procedures worden afgelopen, en een interactieve aanpak, waarbij eerst gekeken wordt naar wat anderen dan de plannemakers kunnen toevoegen. Of, zoals Geert Teisman het in zijn complexiteitstheorie stelt, de aanpak vindt plaats op de grens van orde en chaos, daar waar ontwikkelingen ontstaan en creativiteit mogelijk wordt. {33} Dit zou voor het Wijnhavenkwartier hebben betekend dat er op geëigende momenten minder ordezoekend en meer chaosverkenkend zou zijn gewerkt. Toch moet er voortgang in het proces zijn, moet strogheid worden voorkomen.

Het voorgaande zou in grote lijnen het volgende impliceren. Eerst geven de plannemakers de richting aan, bijvoorbeeld met de keuze van een ontwikkelingslocatie. Vervolgens gaan de plannemakers en de belanghebbenden in overleg over de consequenties. Op een bepaald moment moeten opnieuw keuzen worden gemaakt, die vervolgens in besluitvorming worden omgezet. Het woord is dan aan het gemeentebestuur (het college van B&W en de gemeenteraad). Het proces zal volgens de “geslotenheid” van de procedures en regelgevingen verlopen en staat minder open voor anderen dan het gemeentebestuur. Er is in dit stadium eerder sprake van een projectmatige aanpak of, zoals De Bruijn et al. het omschrijft, de aanpak volgens “command and control” {12}.

Een dergelijke werkwijze stelt eisen aan de bestuurder, die een gebiedsontwikkeling in portefeuille heeft: iets minder van het bekende, meer open staan voor het onbekende, maar toch de voortgang bewaken. Riek Bakker zegt hierover: “Gebiedsontwikkeling is een mentaliteit, niet voor bange mensen, je moet eens wat anders durven, maar wel naar je doel toe werken.” {2}

A4 *procesmatige aanpak van de gebiedsontwikkeling van het Wijnhavenkwartier*

Een procesmatige aanpak van de gebiedsontwikkeling van het Wijnhavenkwartier zal veelomvattend zijn. Dat wil zeggen, alle fasen van de planontwikkeling dienen aan de orde te komen. In het onderstaande wordt echter alleen ingegaan op de fase van het locatieonderzoek voor JuBi en de gevolgen hiervan voor De Zwarte Madonna, omdat uit het scriptieonderzoek is gebleken dat deze fase van cruciaal belang is voor de voortgang van het gebiedsontwikkelingsproces als geheel.

Na de keuze van De Zwarte Madonna als vestigingslocatie voor JuBi worden de belanghebbenden uitgenodigd om mee te denken over de uitwerking van de locatiekeuze. Het is bekend dat de bewoners in De Zwarte Madonna willen blijven. Bovendien hebben de bewoners aangegeven dat ze open staan voor aanpassing van het

wooncomplex ten behoeve van de opwaardering van het Wijnhavenkwartier. Daarom zal in eerste instantie moeten worden onderzocht in hoeverre de doelstellingen van de gemeente en de belangen van de RGD enerzijds en de belangen van de bewoners van De Zwarte Madonna anderzijds zijn samen te brengen. Het onderzoek kan worden onderbouwd met modelberekeningen, waardoor snel de cijfermatige consequenties van bepaalde keuzen zijn te zien.

A5 *projectmatige aanpak van uitwerking uitkomsten onderzoek gevolgen locatiekeuze*

De uitkomst van het onderzoek naar de mogelijkheden van De Zwarte Madonna is bepalend voor de toekomst van de locatie. Blijkt dat de belangen van enerzijds de gemeente en het rijk en anderzijds de bewoners verenigbaar zijn, dan zal een plan worden ontwikkeld met geheel of gedeeltelijk behoud van De Zwarte Madonna. Blijkt een samengaan van belangen niet mogelijk, dan wordt alsnog besloten tot sloop. Besluitvorming en uitwerking worden projectmatig aangepakt. Het gemeentebestuur (college en raad) heeft hierin het voortouw. Het resultaat van de uitwerking gaat volgens de geldende wettelijke regelingen in procedure.

A6 *gemeenteraadsleden dienen mogelijkheden van dualistisch stelsel te benutten*

De nadrukkelijke scheidslijn tussen collegepartijen en oppositie in de Haagse gemeenteraad kan worden doorbroken als de mogelijkheden van het al in 2002 ingevoerde dualistisch stelsel tussen het college van B&W en de gemeenteraad worden benut. Als de gemeenteraadsleden meer hun eigen verantwoordelijkheid nemen en niet hun al dan niet politieke binding met het college als leidraad gebruiken, zijn ze toegankelijker voor alle belanghebbenden en andere betrokken maatschappelijke groeperingen bij de planontwikkeling van het Wijnhavenkwartier. Zij kunnen dan hun eigen inhoudelijke afweging maken in het besluitvormingsproces.

A7 *verzet belanghebbenden blijft mogelijk*

Ook met de hiervoor beschreven aanpak blijft verzet van belanghebbenden tegen een gebiedsontwikkeling mogelijk. De kans daarop is bovendien groter als ze, ook na zorgvuldig en open overleg, niet hun zin hebben gekregen. Wel is het zo dat potentiële verzetstrijders voluit de mogelijkheid is geboden om mee te denken en te onderzoeken. Het is zelfs zo dat onderzoek wordt gedaan naar mogelijkheden om hun belangen te verenigen met die van anderen. Maar, het is voor de voortgang van het proces van belang dat er op bepaalde momenten keuzen worden gemaakt, waardoor niet altijd aan alle belangen tegemoet gekomen kan worden.

A8 *heldere communicatie, gericht op overleg met alle belanghebbenden en betrokkenen*

De communicatie tijdens het gebiedsontwikkelingsproces dient naar iedereen helder te zijn. Alles wat van belang is voor het proces, moet worden verteld. Wordt bijvoorbeeld, tegen de zin van de belanghebbenden, besloten tot sloop dan dient dit met steekhoudende argumenten te worden toegelicht. Bovendien dient de communicatie gericht te zijn op overleg: open staan voor wat anderen te vertellen hebben. Al zouden ze geen professionele deskundigheid hebben, het zijn wel ervaringsdeskundigen.

7.2 INHOUD

A9 *mogelijkheden tot realisatie van doelstellingen Wijnhavenkwartier met behoud van De Zwarte Madonna*

De afgelopen jaren zijn concrete mogelijkheden aangedragen om enerzijds de doelstellingen van het Wijnhavenkwartier te realiseren, waaronder de nieuwbouw van één of twee ministeries, en anderzijds De Zwarte Madonna geheel of gedeeltelijk te behouden.

In de eerste plaats is er het alternatief van de oppositie in de gemeenteraad, het plan Wijsmuller {109}, dat wat betreft De Zwarte Madonna vooral een goede inpassing van de bedrijfsruimten betreft. Het plan wordt verder bepaald door voorstellen voor renovatie van de huidige gebouwen van JuBi en nieuwbouw van één van de twee ministeries op het voorplein van het Centraalstation. In bijlage 10 is een uittreksel van het planvoorstel opgenomen.



*de vernieuwde bedrijfsruimten volgens plan Wijsmuller
bron: Strijland Projectontwikkeling*

Verdergaand is het plan van Eric Vreedenburgh van het bureau Archipel Ontwerpers. {197} De ontwerper zegt de plannen van gemeentebestuur en oppositie te kunnen verzoenen. Wel moet een gedeelte van De Zwarte Madonna worden gesloopt, waardoor er nog 200 woningen overblijven, maar kan op de vrijkomende plaats een kantooortoren van 140m hoog met 120.000m² vloeroppervlakte worden gerealiseerd. In bijlage 11 is een artikel uit de Haagsche Courant over het plan opgenomen.



*plan van architect Eric Vreedenburgh
bron: Archipel Ontwerpers*

In het kader van deze scriptie is Marja Haring, architect bij het Ingenieursbureau van Gemeentewerken Rotterdam, gevraagd om als onafhankelijke deskundige haar visie op De Zwarte Madonna te geven. Zij stelt dat het wooncomplex vanwege de strakheid een goede plint zou kunnen zijn van een hoge toren. Het gebouw straalt volgens Haring met de zwarte gevels een zekere chicheid uit. Tussen de nadrukkelijk aanwezige gebouwen in de naaste omgeving (Stadhuis, VROM, VWS, Onderwijs) vormt De Zwarte Madonna een zekere rust. Daarbovenop kan best opnieuw iets nadrukkelijks komen. Zij stelt voor om te onderzoeken in hoeverre qua funderingstechniek op het binnenhof van het gebouw en de onderliggende parkeergarage gebouwd kan worden.

<3 >



*De Zwarte Madonna, wellicht als plint voor hoogbouw
bron: ArchiNed Nieuws, Piet Rook*

Zonder een keuze te maken voor één van de drie hiervoor beschreven voorstellen en ideeën kan wel worden geconcludeerd dat er mogelijkheden zijn tot inpassing van De Zwarte Madonna in de ambities van gemeente en rijk voor het Wijnhavenkwartier. Daarbij kan bovendien aan de wens van de bewoners, die willen blijven, worden voldaan.

A10 procesmanagement en creativiteit gaan goed samen

Bij de presentatie van de recent uitgebrachte *Visie Architectuurbeleid 2008+ {14}* stellen de Rijksbouwmeester en zijn collega-rijksadviseurs voor respectievelijk het landschap, de infrastructuur en het cultureel erfgoed dat “het beleid voor ruimtelijke inrichting van Nederland te sterk wordt gedomineerd door juridische en financiële aspecten. Procesmatige managers hebben het voor het zeggen.” {243} Met andere woorden, een procesmatige aanpak zou de creativiteit smoren. De hiervoor gegeven aanbeveling laat zien, dat procesmanagement en creativiteit juist wel goed samen kunnen gaan.

7.3 DRAAGVLAKVERWERVING

A11 bij gebiedsontwikkeling altijd gaan praten met belanghebbenden

Als plannenmaker is het altijd verstandig om zeker met de direct belanghebbenden, maar ook met anderen die zich betrokken voelen bij een gebiedsontwikkeling, te gaan praten. Ook als je er van overtuigd bent dat je waarschijnlijk niet aan de belangen van de andere partij tegemoet kan komen. In de eerste plaats voelen mensen zich serieus genomen als er met hen in gesprek wordt gegaan. Voorts kunnen de gesprekken nieuwe gezichtspunten opleveren, waardoor toch aanpassingen van de plannen mogelijk kunnen blijken, en aan de belangen van de andere partij tegemoet kan worden gekomen. Je moet als plannenmaker overigens wel open staan voor ideeën van je gesprekspartner en bereid zijn tot aanpassing van de plannen. Wanneer je dat niet laat blijken en je star opstelt, zal men zich toch niet serieus genomen voelen. Het overleg is dan vrijwel zeker tot mislukken gedoemd.

A12 door onafhankelijke opstelling staan gemeenteraadsleden open voor iedereen

Omdat de gemeenteraadsleden de mogelijkheden van het dualistisch stelsel tussen het college van B&W en de gemeenteraad meer dienen te benutten, kunnen ze zich onafhankelijker gaan opstellen. De raadsleden staan dan open voor iedereen: zowel voor het college van B&W, als voor de direct belanghebbenden als voor andere zich bij de gebiedsontwikkeling betrokken voelende maatschappelijke groeperingen. Het politiek draagvlak voor de plannen kan groter worden, omdat de gemeenteraadsleden hun eigen afweging maken, los van het feit of ze een politieke binding met te college hebben.

A13 praten kost tijd, maar een rechtsgang ook

In overleg en nader onderzoek gaat altijd tijd zitten. Je moet meer investeren in de beginfase van een planproces, maar dat kan later worden terugverdiend. Hoewel het nooit is uitgesloten dat belanghebbenden toch bezwaar gaan maken en beroep gaan aantekenen tegen de plannen, kan een deel van de verzetters met overleg worden gewonnen.

A14 juridische procedures altijd zorgvuldig volgen

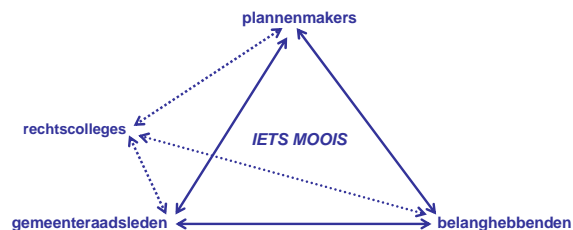
Hoewel in de voorgaande aanbevelingen er voor wordt gepleit om wat minder “het boekje” te volgen en wat meer aan het overleg over te laten, zullen toch uiteindelijk door de plannenmakers de juridische procedures gevolgd moeten worden. Uiterste zorgvuldigheid, zonder bewust genomen risico's (zoals in het geval van De Zwarte Madonna bij het huurrecht is gebeurd), zal het proces bespoedigen en aperte tegenstanders van de plannen de mogelijkheden ontnemen om in eventuele juridische gaten te springen.

A15 plannenmakers staan bij zorgvuldigheid sterker bij de rechtscolleges

Als de plannenmakers hun werk doen, zoals in de hiervoor gegeven aanbevelingen is voorgesteld, zal men sterker staan bij de rechtscolleges in gevallen van bezwaar en beroep. Immers, je kunt dan aantonen dat je eerst overleg hebt gehad met de belanghebbenden, hun de ruimte hebt gegeven om met ideeën en voorstellen te komen, en vervolgens de juridische procedures zonder verborgen agendapunten hebt doorlopen. Het is uiteraard geen garantie dat de rechtscolleges de bezwaren en/of beroepen afwijzen.

7.4 DE AANBEVELINGEN IN DE DRIEHOEKSVERHOUDING

Bij een concreet voornemen, in het gebiedsontwikkelingsproces de locatiekeuze van De Zwarte Madonna voor nieuwbouw van JuBi, zoeken de plannenmakers contact met de belanghebbenden. Vervolgens wordt overlegd in hoeverre de doelstellingen voor het Wijnhavenkwartier en de belangen van de RGD enerzijds en de belangen van de bewoners van De Zwarte Madonna anderzijds, samengebracht kunnen worden. De gemeenteraadsleden maken hun eigen afweging door het proces te volgen en, indien nodig, keuzen te maken tussen de standpunten van de plannenmakers en de belanghebbenden.



Op deze wijze kan er iets moois groeien uit de driehoeksverhouding tussen de plannenmakers, de belanghebbenden en de gemeenteraadsleden. In ieder geval iets waarover een aanmerkelijk gedeelte van de deelnemers tevreden kan zijn. Of het ook qua stedenbouw en/of architectuur iets moois kan worden, kan pas aan de hand van het eindresultaat worden beoordeeld.

Overigens spelen in de achtergrond van de driehoeksverhouding de rechtscolleges een rol voor die belanghebbenden die zich toch tekort gedaan voelen en bezwaar willen indienen of in beroep willen gaan tegen de plannen. Het is nog een stukje hindermacht, die de betreffende belanghebbenden kunnen uitoefenen om de productiemacht van plannenmakers in enige mate te verstoren. Het is namelijk haast ondenkbaar dat, ook met zorgvuldig handelen door de plannenmakers in het gebiedsontwikkelingsproces, alles en iedereen tegemoet gekomen kan worden.



*detail van de gevel van De Zwarte Madonna
foto: Ton Kolijn*

8 ENKELE WOORDEN TER AFSLUITING

Aanleiding voor de scriptie is de hypothese dat in gebiedsontwikkelingsprocessen, ondanks de theorie die wordt beleden, niet altijd aan draagvlakverwerving wordt gewerkt, zowel richting maatschappij als richting politiek. Als onderzoekscase heeft het Wijnhavenkwartier in Den Haag gediend, omdat juist van dit project het beeld is ontstaan dat het vooral daar niet goed is gegaan. De resultaten van het scriptieonderzoek laten zien dat het in het Wijnhavenkwartier wat genuanceerder ligt. Er is aan draagvlakverwerving gedaan, maar doelgroepgericht.

Voor het maatschappelijk draagvlak hebben de plannenmakers de stedelijk werkende maatschappelijke groeperingen opgezocht. Die verzetten zich dan ook tegen de uitkomsten van stedenbouwkundige studie van de Amerikaanse architect Richard Meier. Hij stelt acht hoge torens op een rij voor, die visueel van invloed kunnen zijn op de historische binnenstad. Overleg tussen gemeente en vertegenwoordigers van de stedelijke samenleving heeft tot een wat minder grootschalig plan met minder visuele invloed op de oude stad geleid. Met de bewoners van De Zwarte Madonna is niet of nauwelijks overlegd, terwijl die al snel in actie komen tegen de voorgenomen sloop van hun woongebouw. Op hun is de verwerving van het maatschappelijk draagvlak dus duidelijk niet gericht.

Voor de verwerving van politiek draagvlak hebben B&W vooral oog voor de collegepartijen in de gemeenteraad. Daar vinden discussies plaats, die leiden tot aanpassingen van de plannen. De oppositie heeft vrijwel niets in te brengen. Ze brengen een eigen plan in, het plan Wijsmuller, maar dat werkt slechts averechts: het dient voor het college van B&W om er zich tegen af te zetten.

Dat had dus beter gekund. Het is allemaal beschreven in de aanbevelingen in hoofdstuk 7. Maar dat vraagt ook om een andere houding van de drie partijen in de driehoekverhouding.

In de eerste plaats dient de bestuursstijl van het gemeentebestuur minder ordezoekend en meer chaosverkennend te zijn: minder zo snel mogelijk recht op het doel af, wat meer van het pad afwijkend. Het laatste kost in het begin wellicht meer tijd, die later kan worden teruggewonnen door minder juridische procedures.

In de tweede plaats kunnen projectontwikkelaars best wat meer oog hebben voor wat er buiten gebeurt: bij de belanghebbenden en in de gemeenteraad. Uit het scriptieonderzoek komt wat dat betreft slechts desinteresse bij de ontwikkelaars naar voren. Met wat meer serieuze openheid voor de inbreng van belanghebbenden en gemeenteraadsleden kan de creativiteit in de planvorming een stuk vergroten. Bovendien wordt dan de kritiek van de Rijksbouwmeester, dat procesmanagement creativiteit zou smoren, gelogenstraft. De aanpak, die onder aanbeveling A9 (§ 7.2) wordt voorgesteld, laat dat zien.

In de derde plaats dienen de belanghebbenden open te staan voor de doelstellingen van de plannenmakers. Natuurlijk komt men, als er sprake is van sloop van hun woningen, in de eerste plaats op voor behoud en dus het eigen belang. Toch kan gekeken worden naar een tussenoplossing, waarbij zowel de belangen van alle partijen als de doelstellingen die met de gebiedsontwikkeling worden nagestreefd tot hun recht komen.

In de vierde plaats de gemeenteraadsleden. Hoe kan het dat de scheidslijn exact tussen collegepartijen en oppositie loopt, terwijl juiste de laatste zo divers van samenstelling is? Het lijkt er op dat het dualistisch stelsel in de Haagse gemeenteraad, in ieder geval als het om het Wijnhavenkwartier gaat, nog niet is doorgevoerd. Wat minder politiek machtsspel en wat meer dualisme kunnen er toe leiden dat er meer oog is voor het algemeen belang.

BIJLAGEN

Bijlage 1	Literatuuroverzicht	69
Bijlage 2	Documentenoverzicht	71
Bijlage 3	Artikelen in de Haagsche Courant	75
Bijlage 4	Artikelen in andere media	77
Bijlage 5	Interviews	79
Bijlage 6	Vragenlijst voor documentenanalyse	81
Bijlage 7	Vragenlijst voor interviews	83
Bijlage 8	Uitspraak kantonrechter inzake woningontruimingen	85
Bijlage 9	Uitspraak Raad van State inzake bestemmingsplan	91
Bijlage 10	Plan Wijsmuller	99
Bijlage 11	Plan Vreedenburgh	101

BIJLAGE 1

LITERATUUROVERZICHT

1. Baeten J.; XPIN; Checklist interactieve beleidsvorming, succesfactoren en valkuilen van interactieve beleidsvorming; augustus 2003.
2. Bakker R.; inleiding op 2^e ROM-jaarcongres; PPS-gebiedsontwikkeling, actuele opgaven en uitvoeringspraktijk; juni 2006.
3. Berg L. van den, Braun E., Otgaar A.; Environment and planning; 2004.
4. Berg L. van den, Meer J. van der, Otgaar A.; Organising capacity of metropolitan regions; 1999.
5. Berg L. van den, Meer J. van der, Otgaar A.; The attractive city; 1999.
6. Berg L. van den, Meer J. van der, Pol P.; Social challenges and organising capacity in cities; 2003.
7. Berg L. van den, Pol P., Winden W., Woets, P.; European cities in the knowledge economy; 2003.
8. Berg L. van den, Hoek M.; college MCD over theorie van organiserend vermogen; februari 2005.
9. Bijsterveld K.; Buildingbusiness; De dans om de maakbaarheid. Krijgen projectontwikkelaars meer speelruimte in stedelijke ontwikkeling?; maart 2006.
10. Bouwmeester H.; Pro (NEPROM); Besturen in/van chaos. Interview met Geert Teisman over complexiteitstheorie; november 2005.
11. Brâchel J., Wiel T. van der; XPIN; Spelregels voor communicatie bij interactieve beleidsvorming; juli 2003.
12. Bruijn H. de, Heuvelhof E. ten, Veld R. in 't; Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming; 2^e druk; februari 2002.
13. Bruil I.; college MCD over managementbenaderingen; februari 2005.
14. College van Rijksadviseurs; Rijksbouwmeester; Visie architectuurbeleid 2008+; juni 2006.
15. Edelenbos J., Goedhart R.; Openbaar Bestuur; Het probleemoplossend (on)vermogen van interactieve beleidsvorming; december 2001.
16. Edelenbos J.; Bestuurskunde; Interactieve beleidsvorming als inhoudsabsorberend proces; december 2001.
17. Graaf K. de, Laverman W.; Buildingbusiness; Wordt het nog wat met gebiedsontwikkeling? Praktijkboek legt kansen en bedreigingen ontwikkelingsplanning bloot; mei 2006.
18. Hoek M. van; college MCD over gebiedsontwikkeling in sociaal-economisch perspectief; oktober 2004.
19. Hoppenbrouwers C.; college MCD over communicatie en draagvlakvergroting, februari 2005.
20. KEI Nieuws; Gemeenten en corporaties te veel gericht op sloop; april 2004.
21. Korthals Altes W; Organisatie van prestatie, regie in de stedelijke ontwikkeling; 2003.
22. Molier E.; PMI-Nederland; Het managen van grote projecten, toenemende complexiteit vraagt om andere benadering en aanpak; december 2003.
23. Openbaar Bestuur; Interactief beleid en besluitvorming; november 2004.
24. Priemus H.; Tijdschrift B&G; Droom en daad in de stedelijke vernieuwing, aanbevelingen voor een succesvolle aanpak; juli/augustus 2003.
25. Pröpper I., Steenbeek D.; Bestuurskunde; Interactieve beleidsvoering, typering, ervaringen en dilemma's; 1998.
26. Schieven E., Versteijlen L.; college MCD over herontwikkeling woonwijken; november 2005.
27. Schrijnen J.; Land en stad, de creatie van een opgave; april 2005.
28. Slierings R.; Buildingbusiness; Het model als mediator, StrateGis maakt pijn- en pluspunten in gebiedsontwikkeling inzichtelijk; mei 2006.
29. Soeter J., Binnenkamp R.; college MCD over modelberekening in gebiedsontwikkeling; april 2005.
30. Teisman G., Bruijn H. de, Edelenbos J.; Meervoudig Ruimtegebruik en het management van meervoudige processen (conclusies).

31. Teisman G.; college MCD over complexe ruimtelijke processen; september 2004.
32. Teisman G.; college MCD over complexiteitsmanagement; februari 2005.
33. Teisman G.; Publiek management op de grens van chaos en orde, over leidinggeven en organiseren in complexiteit; januari 2005.
34. Termeer C., Königs M.; Bestuurskunde; Vitaliserend procesmanagement; september 2003.
35. Thomsen A., Andeweg M.T.; TU Delft; Sloop en sloopmotieven, tussenrapportage; augustus 2004.
36. Tops P., Hendriks F.; Bestuur en Management; Interactieve beleidsvorming en betekenisverlening, interpretaties van een pluriforme praktijk; februari 2001.
37. Tops P.; Advies werkgroep Inspraak; Ministerie van Verkeer en Waterstaat; Inspraak nieuwe stijl, maatwerk; april 2006; vastgesteld door Kabinet op 12 mei 2006.
38. Van Nimwegen & Partners; Schaken op vier borden, communicatiemanagement bij stedelijke vernieuwing.
39. Verlaat J. van 't, Wigmans G.; college MCD over complexe gebiedsontwikkeling; december 2005.
40. Verlaat J. van 't; Erasmusuniversiteit Rotterdam, TU Delft, Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam; Opleiding Master City Developer (MCD); Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen. Ter gelegenheid van de openingsceremonie van het mastersprogramma; augustus 2003.
41. Verlaat J. van 't; Integraal stedelijk en regionaal beleid; augustus 2004.
42. Voorburg A.; NovioConsult Van Spaendonk; Mensen maken de stad, oplossingen voor dilemma's bij stedelijke ontwikkeling; 2004.
43. Wigmans G., Bruil I., Hobma F., Peek G.J.; Integrale gebiedsontwikkeling, het stationsgebied 's-Hertogenbosch; 2004.
44. Wigmans G.; werkconferentie MCD: PPS met als referentie case Paleiskwartier 's Hertogenbosch; november 2005.
45. Zwart C. de; Geert Teisman over flexibiliteit in processturing: procesmanagement houdt rekening met toevalsfactoren; oktober 2003.

BIJLAGE 2

DOCUMENTENOVERZICHT

46.	Gemeente Den Haag; Den Haag Nieuw Centrum, verleden, heden en toekomst.	
47.	Gemeente Den Haag; Locatieonderzoek Turfmarktroute en CS-kwadrant ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.	januari 2001
48.	Gemeente Den Haag; Binnenstadsplan 2000-2010. Binnenstad Buitengewoon.	februari 2001
49.	Gemeente Den Haag; Hoogbouwvisie Den Haag.	juli 2001
50.	Gemeente Den Haag; Wijnhavenkwartier, center of services.	juli 2001
51.	Gemeente Den Haag; Rapportage voorinventarisatie woonwensen De Zwarte Madonna.	januari 2002
52.	Gemeente Den Haag; persbericht; Den Haag Nieuw Centrum, de kroon op de stad.	april 2002
53.	Gemeente Den Haag; persbericht; Onderzoek KPMG wijst uit dat geen sprake is van opzet.	juni 2002
54.	Gemeente Den Haag; Projectdocument Wijnhavenkwartier.	september 2002
55.	Gemeente Den Haag; Stedenbouwkundig plan Wijnhavenkwartier.	september 2002
56.	Gemeente Den Haag; persbericht; Instemming gemeenteraad met stedenbouwkundig plan Wijnhaven.	september 2002
57.	Gemeente Den Haag; Nieuwsbrief Wijnhavenkwartier.	oktober 2002
58.	Gemeente Den Haag; Wijnhavenkwartier, mededeling over de woontoren, architectenselectie, kwaliteit.	oktober 2002
59.	Gemeente Den Haag; Reactie op raadsadres van Stichting Vrienden van de Zwarte Madonna inzake onjuistheden KPMG rapport.	december 2002
60.	Gemeente Den Haag; persbericht; Ontwikkeling Wijnhavenkwartier vordert.	januari 2003
61.	Gemeente Den Haag; Voortgangsbericht Wijnhavenkwartier.	januari 2003
62.	Gemeente Den Haag; Nieuwsbrief Wijnhavenkwartier.	maart 2003
63.	Gemeente Den Haag; persbericht; Stand van zaken herhuisvesting Zwarte Madonna.	maart 2003
64.	Gemeente Den Haag; Nieuwsbrief Zwarte Madonna.	april 2003
65.	Gemeente Den Haag; Nieuwsbrief Wijnhavenkwartier.	mei 2003
66.	Gemeente Den Haag; persbericht; Ontwikkeling Wijnhavenkwartier vordert.	mei 2003
67.	Gemeente Den Haag; Voortgangsbericht Wijnhavenkwartier.	mei 2003
68.	Gemeente Den Haag; Nieuwsbrief Zwarte Madonna.	juni 2003
69.	Gemeente Den Haag; Nieuwsbrief Wijnhavenkwartier.	augustus 2003
70.	Gemeente Den Haag; Nieuwsbrief Zwarte Madonna.	september 2003
71.	Gemeente Den Haag; Voortgangsbericht Wijnhavenkwartier.	september 2003
72.	Gemeente Den Haag; Nieuwsbrief Wijnhavenkwartier.	oktober 2003
73.	Gemeente Den Haag; persbericht; Bouwfase nadert.	oktober 2003
74.	Gemeente Den Haag; Vaststelling bestemmingsplan Wijnhavenkwartier.	november 2003
75.	Gemeente Den Haag; Nieuwsbrief Wijnhavenkwartier.	januari 2004
76.	Gemeente Den Haag; Nieuwsbrief Zwarte Madonna.	februari 2004
77.	Gemeente Den Haag; Voortgangsbericht Wijnhavenkwartier.	maart 2004
78.	Gemeente Den Haag; Beatrixkwartier.	april 2004

79.	Gemeente Den Haag; Den Haag Nieuw Centraal.	april 2004
80.	Gemeente Den Haag; Nieuwsbrief Wijnhavenkwartier.	april 2004
81.	Gemeente Den Haag; persbericht; Herhuisvesting in eindfase.	april 2004
82.	Gemeente Den Haag; Wijnhavenkwartier.	april 2004
83.	Gemeente Den Haag; persbericht; Wijnhavenkwartier pas op de plaats.	juli 2004
84.	Gemeente Den Haag; persbericht; Gemeente Den Haag tekent appel aan in Zwarte Madonna procedure.	augustus 2004
85.	Gemeente Den Haag; Voortgangsbericht Wijnhavenkwartier.	november 2004
86.	Gemeente Den Haag; persbericht; College B&W wacht bodemprocedure Wijnhavenkwartier af.	november 2004
87.	Gemeente Den Haag; Nieuwsbrief Wijnhavenkwartier.	december 2004
88.	Gemeente Den Haag; persbericht; Raad van State stelt gemeente in gelijk voor sloop Zwarte Madonna.	januari 2005
89.	Gemeente Den Haag; Raadsvoorstel om burgerinitiatief van bewoners van Zwarte Madonna niet in behandeling te nemen.	januari 2005
90.	Gemeente Den Haag; Voortgangsbericht Wijnhavenkwartier.	juni 2005
91.	Gemeente Den Haag; Nieuwsbrief Wijnhavenkwartier.	juni 2005
92.	Gemeente Den Haag; persbericht; Ontwerp woontoren Haags Wijnhavenkwartier klaar.	juni 2005
93.	Gemeente Den Haag; Wereldstad aan zee, structuurvisie Den Haag 2020	juni 2005
94.	Gemeente Den Haag; Wereldstad aan zee, structuurvisie Den Haag 2020, achtergronden.	juni 2005
95.	Gemeente Den Haag; persbericht; Beroep bestemmingsplan Wijnhavenkwartier gegrond.	juli 2005
96.	Gemeente Den Haag; persbericht; Bestemmingsplan Wijnhavenkwartier opnieuw in procedure.	augustus 2005
97.	Gemeente Den Haag; Startnotitie milieueffectrapportage Wijnhavenkwartier Den Haag.	september 2005
98.	Gemeente Den Haag; persbericht; Nieuwe poging bouw Wijnhaven.	oktober 2005
99.	Gemeente Den Haag; persbericht; Startnotitie milieueffectrapportage ter inzage.	oktober 2005
100.	Gemeente Den Haag; persbericht; Beroep bouwvergunning ministerietorens gegrond.	november 2005
101.	Gemeente Den Haag; website; Den Haag Nieuw Centrum. De kroon op de stad.	februari 2006
102.	Gemeente Den Haag; website; Inleiding Wijnhavenkwartier.	februari 2006
103.	Gemeente Den Haag; Wijnhavenkwartier, procesdossier.	februari 2006
104.	Gemeente Den Haag; Milieueffectrapportage herontwikkeling Wijnhavenkwartier.	mei 2006
105.	Gemeente Den Haag; persbericht; Milieueffectrapport.	mei 2006
106.	Gemeente Den Haag; Voortgangsbericht Wijnhavenkwartier	mei 2006
107.	Gemeente Den Haag; persbericht; Opzeggen huurovereenkomsten	juni 2006
108.	Gemeente Den Haag; Nieuwsbrief Wijnhavenkwartier	juni 2006
109.	Haagse Stadspartij, Christenunie/SGP, D66, Groen Links, Leefbaar Den Haag, Politieke Partij Scheveningen, SP; Stedenbouwkundige schets van Wijnhaven naar Centraalstation.	augustus 2002
110.	Klijndijk S.; De Zwarte Madonna 2002.	2002
111.	Kristal; website; Actuele projecten, Wijnhavenkwartier.	februari 2006
112.	Ministerie van VROM; website; 56-wijkenaanpak.	maart 2006

- | | | |
|------|--|---------------|
| 113. | Raad van State; Uitspraak afdeling bestuursrechtspraak inzake bestemmingsplan Wijnhavenkwartier. | 20 juli 2005 |
| 114. | Rechtbank 's-Gravenhage; Uitspraak kantonrechter inzake beëindiging huurovereenkomst in De Zwarte Madonna. | 23 juli 2004 |
| 115. | Rijksgebouwendienst; Vijf plannen voor twee ministeries in de stad. Resultaat van de meervoudige studieopdracht voor het ministeriecomplex van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Schedeldoekshaven te Den Haag. | juli 1999 |
| 116. | Rijksgebouwendienst; Nieuwbouw ministeries Justitie en BZK, de tussenstand. | augustus 2005 |
| 117. | Rijksgebouwendienst; Nieuwbouw ministeries Justitie en BZK, het ontwerpproces. | februari 2006 |
| 118. | Rijksgebouwendienst; Smaak; Morgen in Den Haag. | februari 2006 |
| 119. | Vrienden van Den Haag; brief aan college B&W; Hoogbouwvisie Den Haag. | mei 2001 |
| 120. | Vrienden van Den Haag; brief aan gemeenteraad; Plan Meier voor het Wijnhavenkwartier. | juli 2001 |
| 121. | Vrienden van Den Haag; brief aan college B&W en gemeenteraad; Planontwikkeling Wijnhavenkwartier. | juni 2002 |

BIJLAGE 3

ARTIKELN IN HAAGSCHE COURANT

122.	2001-06-19	Gemeente: Madonna onteigenen
123.	2001-06-20	Meiers Manhattan
124.	2001-06-20	Hilhorst: nu kan het, nu moet het
125.	2001-06-20	Nog 5000 woningen nodig in centrum stad
126.	2001-06-21	Stedenbouwkundige studie Haags Wijnhavenkwartier
127.	2001-06-23	Hofstad: wel of niet lucht in
128.	2001-06-26	Den Haag, mooie stad achter torens
129.	2001-06-27	Welstand: zeventig meter hoog genoeg
130.	2001-06-28	Den Haag moet meegaan met verandering van tijd.
131.	2001-06-28	VVD, PvdA, CDA pal achter plan Meier
132.	2001-06-29	Onteigening Madonna vertraagt plan 1,5 jaar
133.	2001-04-07	Torens zijn op drijfzand gebouwd
134.	2001-04-07	PvdA-dissident Wim Derksen: partij is ouderwetse regent
135.	2001-04-07	Ook Hoog Hage verdient een kans
136.	2001-04-07	Forse meerderheid tegen hoge torens in binnenstad
137.	2001-07-05	Ontwerp Meier is flodderig
138.	2001-07-05	Twijfel in raad over torenplan
139.	2001-07-05	Een historische vergissing
140.	2001-07-05	Stemmen ambtenaren helpen Hilhorst
141.	2001-07-06	Den Haag gaat door met torens
142.	2001-07-07	Bewoners Zwarte Madonna blijven strijdvaardig
143.	2001-07-09	Hilhorst wil betere relatie met welstandcommissie
144.	2001-07-11	De fontein
145.	2001-07-19	Meier vraagt Weeber toren te ontwerpen
146.	2001-09-20	VVD verhoogt druk op Hilhorst
147.	2001-09-21	Plan voor Haagse Manhattan is vertraagd
148.	2001-10-13	PvdA zoekt steun voor torenplan van Meier
149.	2001-11-13	Sloop Madonna half jaar vertraagd
150.	2001-11-16	VVD houdt twijfels over plan Meier
151.	2001-12-08	Overheid behoedt stad voor economische ramp
152.	2001-12-20	Politiek schrikt van torens
153.	2001-12-22	Toren (<i>ingezonden brief</i>)
154.	2001-12-24	Hoogte nieuwbouw in Haags centrum ligt nog niet vast
155.	2002-01-09	Argwaan blijft in Madonna
156.	2002-01-23	De lijsttrekker: D66
157.	2002-01-28	De lijsttrekker: Haagse Stadspartij
158.	2002-02-13	De lijsttrekker: ChristenUnie/SGP
159.	2002-02-14	In nieuw Den Haag is geen voertuig te zien
160.	2002-02-20	De lijsttrekker: PvdA
161.	2002-02-21	De zoektocht naar de skyline van Den Haag
162.	2002-02-21	Actie tegen Torens van Meier
163.	2002-02-25	De lijsttrekker: CDA
164.	2002-03-13	Torens Meier niet hoger dan 140 meter
165.	2002-04-15	Uitwerking van torenplannen na de zomer
166.	2002-05-16	Zuurstoktorens verpesten skyline
167.	2002-05-30	Geen weg terug voor sloop Zwarte Madonna
168.	2002-06-01	Montagefoto's binnenstad kloppen niet
169.	2002-06-04	Hilhorst tekent toren, Stalin schrapt Trotski
170.	2002-06-05	KPMG onderzoekt fototrucs
171.	2002-06-06	KPMG bekijkt tekenrucs bij Wijnhaven
172.	2002-06-07	PvdA wil nog eens over torens praten
173.	2002-06-10	Hilhorst: het was echt geen opzet
174.	2002-06-26	Montagefoto's: wel fouten, geen opzet
175.	2002-06-26	Hilhorst: toch tekort op Wijnhavenplannen
176.	2002-06-27	VVD houdt vast aan eisen Wijnhavenkwartier

177.	2002-07-01	HSP: wat kost planning van Wijnhavenkwartier?
178.	2002-07-02	Wijnhavenkwartier blijft PvdA verdelen
179.	2002-07-03	Wijnhavenkwartier kostte al 885.400 euro
180.	2002-07-04	Wethouder Hilhorst mag blijven van gemeenteraad
181.	2002-07-10	Wijnhavenplannen komen weer iets later
182.	2002-02-15	Nieuwsbrief maakt bewoners Madonna boos
183.	2002-07-23	Raadpleeg PvdA-leden over Wijnhaven
184.	2002-08-02	VVD aarzelt over bouw ministeries
185.	2002-08-17	Zwarte Madonna kan blijven staan
186.	2002-08-21	Die ministeries zijn helemaal niet zo lelijk
187.	2002-08-28	Ook leugens in rapport over torentje Hilhorst
188.	2002-08-30	Glunderende oppositie voor behoud ministeries
189.	2002-09-02	Zuinig over ander plan Wijnhavenkwartier
190.	2002-09-04	Haags torenproject Wijnhaven is rond
191.	2002-09-04	VVD staat nog niet te juichen over Wijnhavenplan
192.	2002-09-09	Nieuw plan Wijnhaven is beter
193.	2002-09-09	Actie skyline
194.	2002-09-09	Wijnhavenkwartier
195.	2002-09-11	De Zwarte Madonna staat niet in de weg
196.	2002-09-12	RGD: alternatief plan voor Wijnhaven onacceptabel
197.	2002-09-14	Nieuw plan laat Zwarte Madonna deels staan
198.	2002-09-19	Hilhorst bijna dankbaar voor ander plan
199.	2002-09-24	Dozen vol ideale skyline van lezers bezorgen jury veel werk
200.	2002-09-24	PvdA twijfelt niet meer, zelfs niet door brief Adri
201.	2002-09-25	Venijnig slotoffensief voor Wijnhavenplannen
202.	2002-09-26	Zwarte Madonna tegen sociaal plan Haag Wonen
203.	2002-09-26	Oudste deelnemer (81) wint skyline-wedstrijd
204.	2002-09-26	Groene dorps kern, omheind door kantoorkolossen
205.	2002-09-27	Doek valt voor Zwarte Madonna
206.	2002-09-28	Haags Manhattan vergt veel van stadsbestuur
207.	2002-09-30	Sloop ministeries past in zapcultuur
208.	2002-10-29	Architect Kollhof bouwt twee nieuwe ministeries
209.	2002-10-30	De reparatie van de stad begint met de nieuwe ministeries
210.	2003-04-04	Welstand kraakt plan ministeries
211.	2003-05-24	Nieuwe ministeries krijgen vrolijke kleuren
212.	2003-05-21	Buurt bij Madonna op de schop
213.	2003-09-20	VROM keurt plan voor ministeries af
214.	2003-09-23	Actie VROM zonder effect
215.	2004-08-18	Beroep in zaak Zwarte Madonna
216.	2004-11-06	Plan Wijnhavenkwartier moet in prullenbak
217.	2004-11-23	Langer uitstel sloop Zwarte Madonna
218.	2004-11-24	Bouw ministeries is al twee jaar vertraagd
219.	2004-12-17	Hilhorst: afscheid zonder wrok
220.	2005-06-24	Jaar uitstel voor bouw ministeries
221.	2005-07-20	Bouw van ministeries opnieuw fors vertraagd
222.	2005-07-21	Wijnhavenkwartier staat nog lang ter discussie
223.	2005-07-30	Andere plannen Wijnhaven nu serieus nemen
224.	2005-08-06	Dufresne: Wijsmuller is onze man Wijnhaven
225.	2005-10-29	Nieuwe poging bouw Wijnhaven
226.	2005-11-10	Wijnhaven: weer nee
227.	2006-05-18	Turfmarkt als entree van de stad
228.	2006-05-18	De Turfmarkt gaat nergens heen

BIJLAGE 4

ARTIKELN IN ANDERE MEDIA

229.	ArchiNed Nieuws	2001-07-06	Den Haag druist tegen beter weten in
230.	Financieele Dagblad	2001-09-22	Plan nieuwbouw bij Zwarte Madonna vertraagd
231.	Financieele Dagblad	2002-09-24	Haagse raad besluit donderdag over ingrijpend sloop- en bouwplan
232.	PropertyNL	2003-02-03	Overeenkomst woontoren Wijnhaven- kwartier
233.	PropertyNL	2004-07-23	Sloop Zwarte Madonna Den Haag ver- traagd
234.	PropertyNL	2004-10-13	Burgerinitiatief tegen sloop Zwarte Ma- donna
235.	PropertyNL	2005-10-12	Nieuwe MER voor Wijnhavenkwartier Den Haag
236.	PropertyNL	2005-11-10	Rechtbank: beroep bouwvergunning Haagse ministeries gegrond
237.	Regering.nl	2002-10-29	Architect Kollhof ontwerpt nieuwbouw Justitie en BZK
238.	Telegraaf	2004-10-18	Raad van State buigt zich over sloop Zwarte Madonna
239.	Trouw	2002-09-27	Raad Den Haag akkoord met sloop Zwarte Madonna
240.	Volkskrant	2001-06-20	Zwarte Madonna in Den Haag gaat plat voor acht woontorens
241.	Volkskrant	2002-09-02	Oppositie Den Haag komt met alterna- tief centrumplan
242.	Volkskrant	2005-07-20	Bestemmingsplan Wijnhavenkwartier afgekeurd
243.	Volkskrant	2006-06-20	Rijk mist visie en ambitie bij architectuur
244.	Zibb.nl Nieuws	2002-08-31	Vertraging project Wijnhavenkwartier kost Den Haag 5 miljoen
245.	Zibb.nl Nieuws	2005-12-01	Weer bewoners Zwarte Madonna

BIJLAGE 5

INTERVIEWS

NAAM	ORGANISATIE	FUNCTIE	DATUM
1. Andeweg M.T	TU Delft	onderzoeker	21 maart 2006
2. Dijkhoff O.	De Zwarte Madonna	bewoner	30 maart 2006
3. Haring M.	Ingenieursbureau Gemeentewerken Rotterdam	architect	13 juni 2006
4. Hilhorst A.	college B&W	vm. wethouder	28 april 2006
5. Hofman F.	Rijksgebouwendienst	projectleider	13 april 2006
6. Keers A.	gemeente Den Haag	projectleider	16 juni 2006
7. Klaase D.	Bouwfonds/MAB	ontwikkelings- manager	30 maart 2006
8. Kriekhaus S.	Dr.Anton Philipszaal/ Lucent Danstheater	directeur	18 mei 2006
9. Nauta C.	Kristal	ontwikkelings- manager	21 maart 2006
10. Pronk H.	Haag Wonen	ontwikkel- manager	10 april 2006
11. Sande J. van de	Beaumont Communi- catie en Management	communicatie- adviseur	9 juni 2006
12. Schuller J.	PvdA	vm. lid gemeen- teraad	30 maart 2006
13. Strijland R.	Strijland Projectont- wikkeling	particulier pro- jectontwikkelaar	11 april 2006
14. Vlaanderen R.	Vrienden van Den Haag	werkgroep Stadsbeeld	6 april 2006
15. Voorburg A.	NovioConsult Van Spaendonk	vm. adviseur	6 april 2006
16. Wijsmuller J.	Haagse Stadspartij	lid gemeenteraad	4 april 2006
17. Zalm A. van der	D66	vm. lid gemeen- teraad	30 maart 2006

BIJLAGE 6

VRAGENLIJST VOOR DOCUMENTENANALYSE

PLAN

1. Hoe ziet het plan er op dit moment in grote lijnen uit?
 - a. Wat zijn de doelstellingen?
 - b. Wat is het beoogde resultaat?

PROJECTORGANISATIE

2. Welke partijen nemen deel in de ontwikkeling van het Wijnhavenkwartier?
 - a. Wat zijn de belangen van ieder van de partijen?
3. In hoeverre krijgen pijlers van het organiserend vermogen formeel de aandacht?
 - a. Bestuurlijke organisatie?
 - b. Leiderschap?
 - c. Maatschappelijk en politiek draagvlak?
 - d. Strategische netwerken?

PROCES

4. Is er sprake van een integrale aanpak? Hoe is de afstemming tussen:
 - a. De fasen van het ontwikkelingsproces?
 - b. De actoren?
 - c. De vakgebieden?
 - d. De aspecten markt, middelen en kwaliteit (/_\ van Verlaat)?
5. Hoe is de aanpak van het ontwikkelingsproces?
 - a. Stapsgewijs: duidelijk te onderscheiden fasen.
 - b. Iteratief: regelmatig toetsing stand van zaken aan doelstellingen van voorgaande fasen.
 - c. Interactief: regelmatige raadpleging alle partijen en belanghebbenden.

COMMUNICATIE

6. Hoe is de communicatie tussen de verschillende betrokkenen georganiseerd?
 - a. Is deze open en duidelijk?
 - b. Is de informatie betrouwbaar?
 - c. Worden afspraken nagekomen?
 - d. Is er een heldere timing?
7. Is er respect en begrip voor de belangen van alle betrokkenen?
 - a. Is er speciale aandacht voor de niet-professionals?

DRAAGVLAK

8. Wordt er bewust politiek en maatschappelijk draagvlak voor de gebiedsontwikkeling opgebouwd?
9. Is er sprake van betrokkenheid van de gemeenteraadsleden en belanghebbenden?
10. Hoe wordt omgegaan met partijen die zich tegen de plannen blijven verzetten?
 - a. Overleg?
 - b. Juridische procedures?
 - c. Rol factor tijd.

BIJLAGE 7

VRAGENLIJST VOOR INTERVIEWS

PLAN EN PROCES

1. Is er een noodzaak voor sloop van de Zwarte Madonna?
 - a. Bouwtechnische kwaliteit.
 - b. Architectonische kwaliteit.
 - c. Woonkwaliteit.
 - d. Markttechnische kwaliteit.
 - e. Economische redenen.
 - f. Sociale redenen.
 - g. Doelstellingen van de gebiedsontwikkeling van het Wijnhavenkwartier.
2. De gemeente voert de publiekrechtelijke procedures volgens de koninklijke weg: stedenbouwkundig plan → bestemmingsplan → uitvoering, goedkeuring raad, inspraak belanghebbenden, volgen wettelijke termijnen.
3. De gemeente was onvoldoende zorgvuldig bij enkele publiekrechtelijke procedures, waardoor de vertraging eigen schuld is.
 - a. Afkeuring door VROM vanwege niet voldoen aan geluidsregels.
 - b. Rechter zegt gemeente aan zich te houden aan huurrecht: ontruiming woningen pas na 3 jaar eigenaar zijn (gemeente pas 1,5 jaar).
 - c. RvS stelt bodemprocedure in tav bestemmingsplan: heeft tijd nodig voor bestudering ingediende bezwaren.
 - d. RvS wijst bestemmingsplan af vanwege ontbreken MER: parkeergarage niet meegerekend in bedrijfsvloeroppervlak waardoor boven de norm.

COMMUNICATIE

4. B&W bedrijven mbt de plannen voor het Wijnhavenkwartier meer promotie dan communicatie.
5. De communicatie over de plannen voor het Wijnhavenkwartier met de belanghebbenden (bewoners, ondernemers) wordt vooral van buiten de gemeentelijke instellingen gevoerd: de Haagsche Courant, bewonersorganisaties, achterbannen collegepartijen, oppositiepartijen.
6. De communicatie vanuit de gemeente naar de belanghebbenden komt pas na de vaststelling van het bestemmingsplan (najaar 2002) op gang (website, nieuwsbrieven, informatieavonden, inloopmiddagen, voortgangsberichten aan de gemeenteraad), maar het blijft informeren ipv overleggen.

DRAAGVLAK

7. De gemeente heeft tijdens het planvormingsproces geen moeite gedaan om maatschappelijk draagvlak voor de plannen voor het Wijnhavenkwartier te verkrijgen.
8. Het politiek draagvlak voor de plannen voor het Wijnhavenkwartier is beperkt: de oppositiepartijen zijn allemaal tegen, de achterbannen van de collegepartijen hebben grote twijfels, de fracties van de collegepartijen stellen voorwaarden.
9. Het plan van de oppositie in de gemeenteraad hield wel rekening met de wensen van de belanghebbenden en is wel in goed overleg met hen tot stand gekomen.

BIJLAGE 8

UITSPRAAK KANTONRECHTER INZAKE WONINGONT- RUIMINGEN

LJN: AQ5055, Sector kanton Rechtbank 's-Gravenhage, 406013/04-7617

Datum uitspraak: 22-07-2004

Datum publicatie: 23-07-2004

Rechtsgebied: Civiel overig

Soort procedure: Eerste aanleg - enkelvoudig

Inhoudsindicatie: Gedaagde huurt een woning in het complex dat bekend staat als "De Zwarte Madonna" te Den Haag. Den Haag vordert onder meer dat bij vonnis bepaald zal worden dat de huurovereenkomst tussen partijen met ingang van 1 april 2004, althans met ingang van een door de kantonrechter te bepalen datum, is beëindigd. De kantonrechter verklaart Den Haag in haar vorderingen niet-ontvankelijk.

Uitspraak

RECHTBANK 'S-GRAVENHAGE
Sector kanton - locatie Den Haag

Rolnr. 406013/04-7617

22 juli 2004

Vonnis in de zaak van:

De rechtspersoon naar publiekrecht
DE GEMEENTE DEN HAAG,
aldaar zetelende,
eisende partij,
gemachtigden: mrs. A.R. de Jonge en M.F. Abbekerk,

tegen

[gedaagde],
wonende te Den Haag,
gedaagde partij,
gemachtigde: mr. P.M. Gompen.
rolgemachtigde: dw. G.Th. van der Velden.

Partijen worden aangeduid als Den Haag en gedaagde.

Procedure:

De kantonrechter heeft kennis genomen van:

- de dagvaarding van 30 maart 2004 met producties;
- akte overlegging producties;
- de conclusie van antwoord met producties;
- aantekening audiëntieblad comparitie van partijen d.d. 22 juni 2004 en de door mr. De Jonge bij brief d.d. 14 juni 2004 op voorhand toegezonden producties.

1. De feiten

Tussen partijen staat als enerzijds gesteld en anderzijds erkend dan wel niet of niet voldoende gemotiveerd weersproken, mede op grond van de in zoverre niet betwiste inhoud van de overgelegde producties, voor zover in deze van belang, het navolgende vast.

- a. Gedaagde huurt een woning in het complex dat bekend staat als "De Zwarte Madonna" te Den Haag, welk complex gelegen is aan de Turfmarkt en de Schedeldoekshaven. De huurovereenkomst is door gedaagde voor onbepaalde tijd aangegaan met de (rechtsvoorgangster van) Woningstichting Haag Wonen.
- b. Den Haag heeft in samenwerking met het Rijk en private partijen plannen ontwikkeld om te kunnen komen tot herontwikkeling, c.q. herinrichting van het gebied waarin de Zwarte Madonna is gelegen. Den Haag heeft daartoe met die andere partijen reeds overeenkomsten gesloten. De plannen voorzien (onder meer) in sloop van de Zwarte Madonna, waarna nieuwbouw zal plaatsvinden die gedeeltelijk - een volume van circa 25% van het huidige aantal woningen - woningbouw zal omvatten.
- c. Op 1 oktober 2002 heeft Den Haag met Haag Wonen een koopovereenkomst gesloten strekkende tot eigendomsoverdracht van de erfpacht van het perceel Zwarte Madonna. De erfpacht is op 6 januari 2003 door Haag Wonen aan Den Haag geleverd.
- d. Bij aangetekende brief d.d. 16 december 2003, kort nadien tevens aan gedaagde betekend bij deurwaardersexploit, heeft Den Haag de huur tegen 1 april 2004 opgezegd wegens dringend eigen gebruik. Gedaagde heeft niet bewilligd in de opzegging van de huur.

2. De vordering

Den Haag vordert - zakelijk weergegeven - dat bij vonnis uitvoerbaar bij voorraad:

- bepaald zal worden dat de huurovereenkomst tussen partijen met betrekking tot de gehuurde woning met ingang van 1 april 2004, althans met ingang van een door de kantonrechter te bepalen datum, is beëindigd;
- gedaagde zal worden veroordeeld om binnen zeven dagen na betekening van dit vonnis, althans binnen een bij dat vonnis bepaalde termijn, de gehuurde woning met al wie en al wat zich daarin van de zijde van gedaagde mag bevinden, te ontruimen en te verlaten, en onder afgifte van de sleutels ter vrije en algehele beschikking van Den Haag te stellen en te laten en de woning, na verlaten en ontruiming niet wederom zonder toestemming van Den Haag te betreden en/of geheel en/of gedeeltelijk in gebruik te nemen, met machtiging van Den Haag, om, indien en voor elke keer dat gedaagde in gebreke mocht blijven om aan deze veroordeling te voldoen, deze veroordeling op haar kosten zonodig met behulp van de sterke arm van politie en justitie te realiseren;
- gedaagde veroordeeld zal worden om aan Den Haag te betalen een bedrag ad € 27,23, per maand ter zake van het gebruik van de woning en verschuldigd over de periode gelegen tussen de beëindiging van de huurovereenkomst en de feitelijke ontruiming van het gehuurde, een en ander gerelateerd aan het feitelijk gebruik; met veroordeling van gedaagde in de kosten van de procedure.

Den Haag legt aan haar vordering voormelde vaststaande feiten ten grondslag alsmede de navolgende stellingen.

Den Haag heeft het gehuurde dringend nodig voor eigen gebruik. Gedaagde heeft als huurder het publieke belang van Den Haag, gelegen in de dringend noodzakelijke herinrichting van het gebied, ook als "eigen gebruik" tegen zich te laten gelden. Den Haag is contractuele verplichtingen aangegaan die sancties voor Den Haag kunnen meebrengen indien afgesproken data niet gehaald worden. Vergunningen dreigen te verlopen indien niet tijdig een begin gemaakt wordt met de sloop van de Zwarte Madonna en herbouw. Een belangenafweging dient in het voordeel van Den Haag uit te vallen. Er is passende vervangende huisvesting aangeboden.

Den Haag is per 6 januari 2003 in de rechten en verplichtingen van de voorgaande verhuurder getreden. De wachttermijn ex artikel 7:274 lid 4 sub b BW is reeds verstreken aangezien de bewoners/huurders van het complex door middel van informatie-

bulletins op de hoogte zijn gebracht van de aanstaande eigendomsoverdracht en voorgenomen sloop. Gelet op de ratio van de wachttermijn, het niet overvallen van huurders, én de publieke positie van Den Haag, dient de wachttermijn geacht te worden te zijn aangevangen in 2000. Met de herhuisvestings-activiteiten is ruim vóór de eigendomsoverdracht een aanvang gemaakt. De huurders zijn niet overvallen. Aan strekking en geest van de wachttijdregeling is voldaan. De beperkende werking van de redelijkheid en billijkheid brengt onder de gegeven omstandigheden mee dat gedaagde geen beroep toekomt op de wachttijdregeling: de belangen van Den Haag zijn zeer zwaarwegend. Toepassing van de wachttijdregeling is naar de maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar. Gelet op de zwaarwegende belangen van Den Haag dient het vonnis ook uitvoerbaar bij voorraad te worden verklaard: niet gewacht kan worden tot de beslissing kracht van gewijsde heeft gekregen. Voor zover de geldende opzegtermijn niet in acht is genomen, dient die termijn geconverteerd te worden en geldt de opzegging als te zijn gedaan tegen 1 juli 2004. De door Den Haag aangeboden vergoedingen zijn voldoende en voor alle huurders gelijk: de huurders hebben ook slechts aanspraak op een tegemoetkoming in de verhuis- en herinrichtingskosten. Hierbij dient ook in aanmerking te worden genomen dat de huurders sinds enige tijd slechts een zeer geringe huur betalen.

3. Het verweer

Gedaagde voert verweer en concludeert Den Haag in haar vordering niet ontvankelijk te verklaren, dan wel deze af te wijzen, zulks met veroordeling van Den Haag in de kosten van het geding. Gedaagde stelt daartoe - zakelijk weergegeven - het navolgende.

De dwingendrechtelijke wachttijd van drie jaar na bekendmaking van de rechtsopvolging is nog niet verstreken zodat Den Haag in haar vordering niet ontvankelijk is. Weliswaar heeft Den Haag bekend gemaakt dat zij plannen had met het gebied, doch die waren lange tijd - tot september 2002 - nog zeer onzeker.

De beslissing van de kantonrechter op de vordering van Den Haag kan ingevolge artikel 7:272 BW niet uitvoerbaar bij voorraad worden verklaard.

Er is geen sprake van dringend eigen gebruik. De Zwarte Madonna verkeert in uitstekende staat en behoeft niet gerenoveerd of gesloopt te worden. De belangenafweging dient in het voordeel van gedaagde uit te vallen.

Gedaagde heeft in de Zwarte Madonna een uitstekende woning in het centrum van de stad. Er is geen passende vervangende woonruimte aanwezig. De geldende opzegtermijn is niet in acht genomen. De aangeboden verhuiskostenvergoeding is te gering. Die vergoeding dient gesteld te worden op € 10.000,00.

4. De beoordeling

Het meest verstrekkende verweer van gedaagde betreft de ontvankelijkheid van Den Haag: de wachttermijn ex artikel 7:274 lid 4 sub b BW is volgens gedaagde nog niet verstreken. Dit verweer slaagt en derhalve zal Den Haag in haar vordering niet ontvankelijk verklaard moeten worden. Daartoe is het navolgende te overwegen.

Volgens het bepaalde in artikel 7:274 lid 4 sub b BW vangt de aldaar genoemde termijn van drie jaren aan na (schriftelijke) mededeling aan de huurder van de rechtsopvolging. Dit sluit aldus niet uit dat de termijn van drie jaren gaat lopen vóórdat de rechtsopvolging juridisch geëffectueerd wordt, zoals dit in casu is geschied op 6 januari 2003. Wel moet worden aangenomen dat - indien de (schriftelijke) mededeling geschiedt vóórdat de rechtsopvolging een feit is - die mededeling zodanig van aard en inhoud is, dat de huurder met voldoende mate van zekerheid mag aannemen dát de aangekondigde rechtsopvolging ook werkelijkheid zal worden. Alleen op die wijze kan voorkomen worden dat huurders voor onaangename verrassingen komen te staan, hetgeen immers het doel is van de regeling, terwijl tegelijk recht gedaan wordt aan de drie-jaarstermijn. In een onzekere situatie behoeft een huurder er ook niet op bedacht te zijn dat de hem krachtens dwingend recht toekomende wachttermijn van drie jaren al aangevangen is. In dat verband komt geen, althans onvoldoende gewicht toe aan de vraag of de rechtsopvolging een privaat dan wel een publiek doel zal dienen.

In casu heeft Den Haag aangevoerd dat vanaf 2000/2001 aan de huurders van de Zwarte Madonna kenbaar is gemaakt dat een rechtsopvolging (en beëindiging van de huur ten behoeve van de sloop) onafwendbaar is. Dit standpunt vindt echter onvoldoende steun in de feiten zoals die blijken uit de door Den Haag ten processe overgelegde informatie-bulletins die - onweersproken - aan de huurders werden verstrekt. Immers, in die informatie is aanvankelijk nog slechts sprake van een plan in ontwikkeling, waartoe nog vele stappen nodig zijn, zoals (onder meer) onderhandelen met de (toenmalige) verhuurder, Haag Wonen. De bulletins geven aan dat van het plan nog veel aspecten ongewis zijn, zoals overigens ook te verwachten is in het kader van een politiek besluitvormingsproces dat nog gaande is. Er worden vele slagen om de arm gehouden in de aan de huurders verstrekte informatie. Blijkens het bulletin d.d. 7 juni 2001 wordt op dat moment zelfs nog een stedenbouwkundige studie verricht, uit welke mededeling door de huurders mag worden afgeleid dat er wellicht nog andere opties in beeld zijn (of komen). Ook maakt Den Haag medio 2001 gewag van een eventueel te starten onteigeningstraject. Indien een onteigeningstraject nodig zou zijn, lijkt een rechtsopvolging binnen afzienbare termijn weinig reëel.

In december 2001 krijgen - zo blijkt uit de door Den Haag overgelegde stukken - de huurders van de verhuurder, Haag Wonen, de informatie dat in de onderhandelingen tussen haar en Den Haag de standpunten tussen vraag en aanbod niet dicht bij elkaar liggen en dat het koffiedik kijken zou zijn om een verwachting uit te spreken over de komende periode. Blijkens hetzelfde bulletin is er binnen de lokale politiek twijfel gerezen over de financiële haalbaarheid van het project.

Op basis van de informatie die de huurders werd verstrekt en die in elk geval tot circa medio 2002 niet wezenlijk van toon en inhoud veranderde, heeft voor hen tot dan toe niet in voldoende mate zekerheid bestaan dat het inderdaad tot een realisatie van het project zou komen en dat de drie-jaarstermijn ex artikel 7:274 lid 4 sub b BW (wellicht) reeds aanving. Dit betekent dat - hoe dan ook - de wachttijd thans nog steeds niet verstreken is en dat derhalve Den Haag niet ontvankelijk is in haar vorderingen.

Den Haag heeft nog aangevoerd dat het handhaven van de wachttijd in casu naar de maatstaven van redelijkheid en billijkheid tot onaanvaardbare gevolgen zal leiden en dat mitsdien de termijn buiten toepassing dient te blijven.

Dit standpunt wordt niet voor rechtens juist gehouden.

Uit de rechtspraak is bekend, dat aan zware eisen voldaan moet zijn voordat een geslaagd beroep kan worden gedaan op "onaanvaardbaarheid" als bedoeld in artikel 6:248 lid 2 BW, respectievelijk artikel 6:2 lid 2 BW; zulks klemt in casu te meer nu het gaat om een bepaling van dwingend recht, beogend de huurder te beschermen, welke bepaling slechts zeer beperkt een belangenafweging toelaat.

Niet gebleken is dat aan dergelijke zware eisen in casu voldaan is.

Den Haag heeft aangegeven dat zij een groot publiek en privaat (financieel) belang heeft bij een spoedige start van het project. Er dreigen - zo stelt Den Haag - zware sancties indien deadlines niet gehaald worden. Aangenomen mag evenwel worden dat Den Haag bij het aangaan van haar verbintenissen met derden - het Rijk, projectontwikkelaars, financiers e.t.q. - rekening heeft gehouden met de dwingendrechtelijke bescherming die de huurders nu eenmaal genieten, althans zij behoorde daar rekening mee te houden. Het kan, althans mag geen verrassing geweest zijn voor Den Haag dat door een aantal huurders een beroep werd gedaan op het bepaalde in artikel 7:274 lid 4 sub b BW en aangenomen mag worden dat Den Haag daarvoor ruimte heeft opengelaten in haar plannen, althans zij had die ruimte behoren te reserveren. Indien en voor zover Den Haag in haar verbintenissen, c.q. tijdsplanning géén rekening heeft gehouden met de zwarigheden die zouden kunnen rijzen naar aanleiding van het (legitiem) inroepen van genoemd artikel door de huurders, dient zulks voor rekening en risico van Den Haag te blijven. Geenszins aannemelijk is dat Den Haag haar plannen niet zodanig vorm heeft kunnen geven dat met de rechten van de huurders wél in voldoende mate rekening werd gehouden. De omstandigheid dat het merendeel van de huurders inmiddels eieren voor hun geld heeft gekozen en vertrokken is, legt onvoldoende gewicht in de schaal om het beroep op artikel 7:274 lid 4 sub b

BW door de thans nog in het (volgens Den Haag: nog immer normaal onderhouden) complex wonende huurders als "onaanvaardbaar" te kunnen bestempelen.

Al het voorgaande betekent dat Den Haag in haar vorderingen niet-ontvankelijk verklaard zal worden, met haar veroordeling in de kosten. De overige stellingen van partijen behoeven ingevolge het voorgaande geen bespreking meer.

5. De beslissing

De kantonrechter:

Verklaart Den Haag in haar vorderingen niet-ontvankelijk;

Veroordeelt Den Haag in de kosten van de procedure, tot de dag van de uitspraak aan de zijde van gedaagde begroot op € 270,- aan salaris voor de gemachtigde van gedaagde.

Dit vonnis is gewezen door mr. W. ten Cate, kantonrechter, en uitgesproken ter openbare terechtzitting d.d. 22 juli 2004, in tegenwoordigheid van de griffier.

BIJLAGE 9

UITSPRAAK RAAD VAN STATE INZAKE BESTEMMINGS- PLAN

Uitspraak

Zaaknummer: *200407071/1*
Publicatie datum: *woensdag 20 juli 2005*
Tegen: *het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland*
Proceduresoort: *Eerste aanleg - meervoudig*
Rechtsgebied: *Kamer 1 - RO - Zuid-Holland*

200407071/1.
Datum uitspraak: 20 juli 2005

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de commanditaire vennootschap "Parkeer Management Nederland P.M.N.", gevestigd te Den Haag,
2. [appellanten sub 2], wonend te Den Haag,
3. de vereniging "Singelpingel", gevestigd te Den Haag, appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 11 december 2003 heeft de gemeenteraad van Den Haag, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 4 november 2003, het bestemmingsplan "Wijnhavenkwartier" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 6 juli 2004, kenmerk DRM/ARB/03/18060A, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit hebben de commanditaire vennootschap "Parkeer Management Nederland P.M.N." (hierna: PMN) bij faxbericht van 30 augustus 2004, bij de Raad van State ingekomen op 30 augustus 2004, [appellanten sub 2] bij brief van 21 augustus 2004, bij de Raad van State ingekomen op 25 augustus 2004, en de vereniging "Singelpingel" bij brief van 31 augustus 2004, bij de Raad van State ingekomen op 1 september 2004, beroep ingesteld.

Bij brief van 2 mei 2005 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 15 maart

2005. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren. Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van PMN, [appellanten sub 2], de vereniging "Singelpingel", verweerder en de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 juli 2005, waar PMN, vertegenwoordigd door mr. A.P. van Delden, advocaat te Leiden, [appellanten sub 2], in de persoon van [gemachtigde], de vereniging "Singelpingel", vertegenwoordigd door P.J. Bos, gemachtigde, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. E.C.M. Schippers en mr. R.J.J. Aerts, advocaten te Den Haag, zijn verschenen. Voorts zijn daar gehoord de gemeenteraad, eveneens vertegenwoordigd door mr. E.C.M. Schippers en mr. R.J.J. Aerts, en de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie, vertegenwoordigd door drs. P.M. Verhaar, directeur van de Projectdirectie Nieuwbouw Justitie & Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. Overwegingen

Overgangsrecht

2.1. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (wet van 24 juni 2002, Stb. 54) en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (wet van 26 mei 2005, Stb. 282) in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht, zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wetten, op dit geding van toepassing blijft.

Toetsingskader

2.2. Aan de orde is een geschil inzake een besluit omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht rust op verweerder de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te bezien of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient hij rekening te houden met de aan de gemeenteraad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft verweerder er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

De Afdeling kan slechts tot vernietiging van het besluit omtrent goedkeuring van het plan overgaan, indien moet worden geoordeeld dat verweerder de aan hem toekomende beoordelingsmarges heeft overschreden, dan wel dat hij het recht anderszins onjuist heeft toegepast.

Het standpunt van appellanten

2.3. PMN, [appellanten sub 2] en de vereniging "Singelpingel" stellen in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plan. De vereniging "Singelpingel" voert daartoe onder meer aan dat ten onrechte niet is beoordeeld of een milieueffectrapport (hierna: MER) moest worden gemaakt. Volgens haar overschrijdt het plan de drempelwaarde van 200.000 m² bedrijfsvloeroppervlakte die geldt voor stadsprojecten.

Het bestreden besluit

2.4. Verweerder stelt zich op het standpunt dat het plan voorziet in minder dan 200.000 m² bedrijfsvloeroppervlakte en dat daarom niet behoefde te worden beoordeeld of een MER moest worden gemaakt. Volgens hem kan uit de Nota van Toelichting bij het Besluit milieueffectrapportage 1994, zoals dit is gewijzigd bij Besluit van 7 mei 1999, Staatsblad no. 224, worden afgeleid dat parkeergarages niet onder het begrip bedrijfsvloeroppervlakte vallen en mag bij het bepalen van de totale bedrijfsvloeroppervlakte het reeds bestaande kantooroppervlak buiten beschouwing blijven. Hij beroept zich onder meer op de uitspraak van de Afdeling van 1 oktober 2003, nr. [200202033/1](#).

Vaststelling van de feiten

2.5. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.5.1. Thans bevinden zich in het plangebied de gebouwen van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie met een hoogte van 73 meter en het wooncomplex de Zwarte Madonna met een hoogte variërend van 17 tot 25 meter. Naast deze gebouwen bevindt zich in het plangebied thans enige detailhandel. Onder de gebouwen bevinden zich parkeergarages. Het plan voorziet in herontwikkeling van deze locaties. Hiermee wordt een stedenbouwkundige kwaliteitsverbetering en een betere benutting van het Wijnhavenkwartier nagestreefd. De huidige bebouwing zal verdwijnen en plaats maken voor bebouwing met een meer open structuur. Het bestemmingsplan voorziet in maximaal vijf torens, in hoogte variërend van 70 tot 140 meter. Door middel van het toevoegen van een veelheid aan functies wordt getracht het gebied in functioneel opzicht te versterken. Bij recht voorziet het plan in 140.000 m² bruto-vloeroppervlak ten behoeve van kantoren, 90.000 m² ten behoeve van wonen, 5.000 m² ten behoeve van horeca, 5.000 m² ten behoeve van detailhandel, 9.000 m² ten behoeve van recreatie-inrichtingen, 5.000 m² ten behoeve van welzijnsinrichtingen en 17.000 m² ten behoeve van een hotel, welke oppervlakte mag worden vergroot met 4.000 m² ten behoeve van vergaderfaciliteiten. Voorts dient het bruto-vloeroppervlak ten behoeve van parkeren ten minste 35.000 m² te bedragen. Na vrijstelling kan het bruto-vloeroppervlak ten behoeve van kantoren met 3.000 m² worden vergroot. Ook voorziet het plan in de bevoegdheid het maximaal toelaatbare bruto-vloeroppervlak ten behoeve van een hotel, vermeerderd met 4.000 m² ten behoeve van vergaderfaciliteiten, geheel of gedeeltelijk te wijzigen in woondoeleinden, kantoordoeleinden en/of welzijnsvoorzieningen.

2.5.2. Ingevolge artikel 7.27, derde lid, van de Wet milieubeheer, voorzover van belang, neemt het bevoegd gezag een beslissing omtrent een activiteit die in een algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 7.4 is aangewezen niet dan nadat toepassing is gegeven aan de artikelen 7.8a tot en met 7.8d van de Wet milieubeheer.

Ingevolge artikel 7.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen, ten aanzien waarvan het bevoegd gezag krachtens artikel 7.8b en 7.8d van die wet moet bepalen of voor de activiteit, vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij wordt ondernomen, een MER moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit milieueffectrapportage 1994, zoals dit is gewijzigd bij Besluit van 7 mei 1999, Staatsblad no. 224 (hierna: het Besluit), worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

In onderdeel D van de bijlage bij het Besluit is in categorie 11.2 de uitvoering dan wel de wijziging of uitbreiding van de uitvoering van een stadsproject, met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen, als m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit aangewezen, in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een oppervlakte van 100 hectare of meer of op een bedrijfsvloeroppervlakte van 200.000 m² of meer.

2.5.3. Het plangebied is kleiner dan 100 hectare.

2.5.4. Ingevolge artikel 2 van onderdeel A van de bijlage bij het Besluit wordt in deze bijlage mede verstaan onder:

wijziging: een reconstructie of verandering anderszins van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen;

uitbreiding: het opnieuw in gebruik nemen van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen.

2.5.5. De Nota van Toelichting bij het Besluit luidt, voor zover van belang:

"D.11.1 en D.11.2 (woningbouw en stadsprojecten)

Activiteit

Onder de term «stadsprojecten» worden die projecten verstaan waarbij in één project verschillende activiteiten ondernomen worden, zoals woningbouw of het creëren van bedrijfsruimten, winkelcentra of parkeerterreinen. Deze categorie betreft derhalve meer dan uitsluitend woningbouw of de aanleg van bedrijfsterreinen, zoals in onderdeel C van de bijlage omschreven. De gehanteerde drempel betreft een oppervlakte van 100 hectare of meer dan wel een bedrijfsoppervlakte van 200 000 m² of meer. Het gaat bij de eerste drempel om de nieuwbouw van woningen alsmede de bouw van kantoorruimten, winkelcentra of parkeerterreinen, die tezamen een totale oppervlakte van 100 hectare moet beslaan.

Stadsprojecten kunnen een sterke invloed hebben op de lokale milieukwaliteit. Hierbij valt vooral te denken aan de benodigde infrastructurele voorzieningen met verkeersaantrekkende werking. Door de gehanteerde drempel zal het hier om grote projecten gaan, voor zover deze niet reeds voor onderdelen aan een m.e.r.-plicht zijn onderworpen, omdat zij zijn omschreven in onderdeel C.

Woningbouwprojecten die op renovatie gerichte nieuwbouw (verbeteren van bestaande woningen of het vervangen van deze door nieuwbouw) betreffen, vallen niet onder deze categorie.

Voor het bepalen van de hoogte van de drempelwaarden van deze categorieën is gekeken naar de potentiële milieugevolgen van de activiteiten.

Aanzienlijke potentiële milieugevolgen zijn effecten op de bodem, luchtverontreiniging, geluidhinder, energieverbruik, verkeersaantrekkende werking, gevolgen voor het landschap, de cultuurhistorie en de archeologie alsmede gevolgen voor de flora, fauna en ecologie."

Het oordeel van de Afdeling

2.6. Het bestemmingsplan voorziet in verschillende functies, waaronder woningbouw, kantoren, detailhandel en parkeergarages. Gelet hierop is sprake van een stadsproject als bedoeld in categorie 11.2 van bijlage D van het Besluit.

2.6.1. Ten opzichte van het vorige plan wordt het plangebied herontwikkeld. Het aantal functies wordt uitgebreid, bestaande kantoren en woningen worden afgebroken en nieuwe kantoren worden opgericht op andere locaties binnen het plangebied, en het vloeroppervlak van een aantal reeds bestaande functies, waaronder kantoren, wordt aanzienlijk vergroot. Gelet hierop is tevens sprake van een wijziging en uitbreiding als bedoeld in artikel 2 van onderdeel A van de bijlage bij het Besluit.

Met het plan wordt ook het gebruik van de bestaande kantoren gewijzigd. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat met het plan wordt beoogd de bestaande bebouwing geheel te slopen en te vervangen en dat geen sprake is van een bestaand ongewijzigd blijvend gedeelte. Gelet hierop en gelet op de omschrijving van de m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit, die niet alleen de uitvoering van een stadsproject, maar ook de wijziging of uitbreiding daarvan omvat, bestaat geen aanleiding om de oppervlakte van de bestaande kantoren bij de berekening van de totale bedrijfsvloeroppervlakte buiten beschouwing te laten.

De uitspraak van de Afdeling van 1 oktober 2003, nr. 200202033/1 heeft betrekking op de goedkeuring van een plan dat een op renovatie gericht woningbouwproject als bedoeld in de Nota van Toelichting betrof. Het onderhavige bestemmingsplan betreft echter niet een op renovatie gericht woningbouwproject. Het beroep op de genoemde uitspraak kan derhalve reeds daarom niet slagen.

2.6.2. De milieueffecten van parkeergarages zijn nagenoeg gelijk aan die van parkeerterreinen wat betreft de aspecten geluid en luchtverontreiniging als gevolg van aan- en afrijdend verkeer. Gelet hierop vallen parkeergarages onder het begrip parkeerterrein als bedoeld in categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit.

Parkeerterreinen worden in de Nota van Toelichting expliciet genoemd met betrekking tot de plandrempel van 100 hectare. Over de plandrempel van 200.000 m² is in de Nota van Toelichting niets opgenomen, derhalve ook niet met betrekking tot parkeerterreinen. Hieruit kan niet a contrario worden afgeleid dat parkeerterreinen bij de berekening van de drempel van 200.000 m² geen rol spelen. Onder meer parkeergarages kunnen door hun verkeersaantrekkende werking een sterke invloed hebben op de lokale milieukwaliteit. In categorie 11.2 van onderdeel D van het Besluit wordt de bouw van parkeerterreinen dan ook expliciet genoemd in de omschrijving van de m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit. Gelet hierop moeten parkeergarages bij de uitvoering dan wel wijziging of uitbreiding van de uitvoering van een stadsproject worden meegeteld bij de berekening van de omvang van de bedrijfsvloeroppervlakte.

2.6.3. Nu het plan inclusief de parkeergarages voorziet in een bedrijfsvloeroppervlakte van meer dan 200.000 m² heeft verweerder zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat het kon worden vastgesteld zonder dat de procedure als bedoeld in de artikelen 7.8a tot en met 7.8d van de Wet milieubeheer is gevolgd. Het plan is daarom vastgesteld in strijd met artikel 7.27, derde lid, van de Wet milieubeheer. Door het plan niettemin goed te keuren, heeft verweerder gehandeld in strijd met dit artikel in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht. De beroepen van appellanten zijn gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd. Uit het voorgaande volgt dat er rehtens maar één te nemen besluit mogelijk is, zodat de Afdeling aanleiding ziet om goedkeuring te onthouden aan het bestemmingsplan. De overige beroepsgronden behoeven geen bespreking. Deze aspecten zullen in het kader van het nieuwe plan, dat op grond van artikel 30 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening dient te worden vastgesteld, en het eventueel daarbij op te stellen milieu-effectrapport, nog ten volle aan de orde kunnen komen.

Proceskostenveroordeling

2.7. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. Ten aanzien van [appellanten sub 2] en de vereniging "Singelpingel" is van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen niet gebleken.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 6 juli 2004, kenmerk DRM/ARB/03/18060A;

III. onthoudt goedkeuring aan het bestemmingsplan "Wijnhavenkwartier";

IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

V. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland tot vergoeding van bij PMN in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 805,00 (zegge: achthonderdvijf euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de provincie Zuid-Holland aan PMN onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

VI. gelast dat de provincie Zuid-Holland aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 273,00 (zegge: tweehonderddrieënzestig euro) voor PMN en de vereniging "Singelpingel" elk en € 136,00 (zegge: honderdzesendertig euro) voor [appellanten sub 2] vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. R. Cleton, Voorzitter, en mr. J.R. Schaafsma en mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens, Leden, in tegenwoordigheid van mr. B.C. Bošnjakovic, ambtenaar van Staat.

w.g. Cleton w.g. Bošnjakovic
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 20 juli 2005

BIJLAGE 10

PLAN WIJSMULLER

STEDENBOUWKUNDIGE SCHETS VAN WIJNHAVEN NAAR CENTRAALSTATION augustus 2002

Het alternatieve plan van de oppositie in de Haagse gemeenteraad richt zich in de eerste plaats op een andere oplossing, dan de gemeente heeft voorgesteld, voor de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken. Men stelt dat in stappen voor:

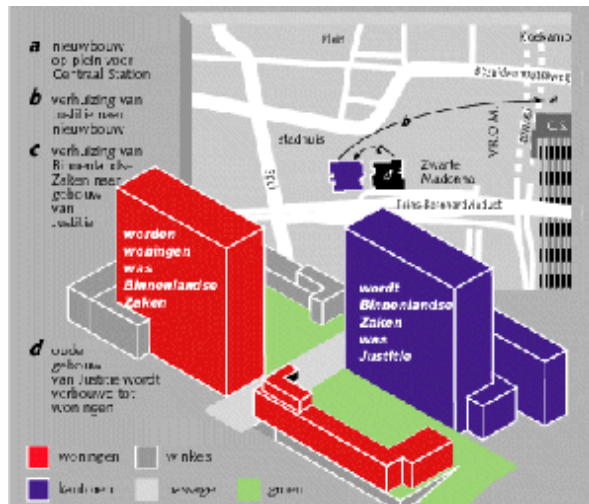
Stap 1 Bouw van één ministerie op het Koningin Julianaplein (het voorplein van het Centraalstation).

Stap 2 Verbouwing van het vrijgekomen gebouw als gevolg van de verhuizing van één van de twee ministeries ten behoeve van het tweede ministerie.

Stap 3 Verbouwing van het vrijgekomen gebouw als gevolg van de verhuizing van het tweede ministerie naar het andere gebouw tot woningen.

Op de begane grond van de twee gebouwen komen voorzieningen en een passage als doorgang richting Rivierenbuurt.

De opstellers van dit plan hebben de financiële haalbaarheid van renovatie c.q. herstructurering van de huidige gebouwen van JuBi opnieuw laten onderzoeken en zijn tot een positieve uitkomst gekomen. Op verzoek van de planopstellers heeft architect Niek van Vught, opvolger van de oorspronkelijke architecten van de ministeries, Lucas & Niemayer, een schetsstudie verricht naar de herontwikkeling van de gebouwen.



de in het plan Wijsmuller voorgestelde verschuivingen
bron: Haagsche Courant

De Zwarte Madonna blijft in dit plan gehandhaafd in de huidige vorm en met de huidige functies. Men stelt de volgende ingrepen voor:

- De binnentuin opknappen en onttrekken aan de openbare ruimte.
- Aanpassing van de bedrijfsruimten aan de Turfmarkt, zodanig dat ze geschikt worden voor vestiging van winkels.
- Verbetering entrees woningen.
- Verbetering gevelpanelen en kozijnen.

Verder wordt een relatie gelegd met het plan van Eric Vreedenburgh (zie bijlage 11).

BIJLAGE 11

PLAN VREEDENBURGH

Nieuw plan laat Zwarte Madonna deels staan

publicatie: 14-9-2002 11:00:00 op www.haagschecourant.nl

DEN HAAG | De Haagse architect Eric Vreedenburgh heeft een alternatief ontwerp gemaakt voor een nieuw ministeriecomplex in het Wijnhavenkwartier.



Het nieuwe plan van Eric Vreedenburgh. Penthouses op de Zwarte Madonna en aan de zijde van het Prins Bernhardviaduct nieuwe ministeries.

© illustratie Archipel Ontwerpers.

In het plan worden de wensen van de oppositie én het college van B & W verwezenlijkt, aldus de architect. Om zijn ontwerp uit te voeren moet eenderde van de Zwarte Madonna worden gesloopt.

Eric Vreedenburgh van Archipelontwerpers speelde al eerder een rol in de strijd om de Zwarte Madonna, maar die leek te zijn uitgespeeld toen de gemeente de plannen voor de sloop van het flatgebouw doorzette. Inmiddels heeft de oppositie in de Haagse gemeenteraad een eigen plan gelanceerd, waarbij een nieuwe ministerie op het Koningin Julianaplein (voor het CS) komt te staan. De Zwarte Madonna kan daardoor behouden blijven. De gemeente is tegen die opzet.

Vreedenburgh denkt de plannen van college en oppositie te kunnen verzoenen. Hij stelt voor om het achterste deel van de Zwarte Madonna, aan de zijde van het Prins Bernhardviaduct, te slopen. Daardoor blijft tweederde van het wooncomplex over: "Op het gesloopte deel is plaats voor een toren van 140 meter hoog met 120.000 vierkante meter kantoorruimte. Dus qua hoogte en inhoud komt dat tegemoet aan de eisen van de gemeente", aldus Vreedenburgh.

"Je kunt de tegenstanders van hoogbouw zelfs verder tegemoetkomen door een deel van de twee achterblijvende ministeries (Justitie en Binnenlandse Zaken) in de oude, maar gerenoveerde, gebouwen te huisvesten. Op die manier heb je minder nieuwbouw nodig en kan de toren bij de Madonna dus omlaag. In de rest van de gebouwen komen woningen, winkels en andere functies".

Volgens Vreedenburgh blijven er na de aanpassing 200 woningen in de Zwarte Madonna over, die worden aangevuld met zwevende dakvilla's. "Het plan voldoet aan alle eisen, iedereen krijgt wat hij wil", oordeelt de architect die het plan binnenkort aan de politiek voorlegt.

Zijn ontwerp is wel al bekeken door de voorzitter van de Bond van Nederlandse Architecten, ir. Kees van der Hoeven: "Het is heel leuk dat er in Den Haag zoveel ener-

gie in deze architectonische discussie wordt gestopt. Ik vind wel dat men het vanaf het begin anders had moeten aanpakken. De gemeente slijpt steeds opnieuw hetzelfde plan bij. Dat is raar in deze tijd. Waarom zijn er niet tien verschillende modellen gepresenteerd? Nu moet worden gereageerd op slecht onderbouwde en slordig uitgewerkte voorstellen. Denk aan de domme fouten die met de torens boven het Binnenhof zijn gemaakt" .

"In dat opzicht is het plan van Erik Vreedenburgh een stap op de goede weg; inventief en een zorgvuldige bestudering waard. Het liefst zie ik dat de Madonna helemaal wordt gespaard. Dat kan door een toren op poten op de binnenplaats te bouwen. Laten we het idee van Vreedenburgh gebruiken om de plannen voor het Wijnhavenkwartier op een hoger niveau te krijgen".