



Samenwerken aan herstructurering

Onderzoek naar de effectiviteit van de
Wijkontwikkelingsmaatschappij als instrument
voor de herstructurering van particuliere wijken

Annemiek Stroosma
Studentnummer 252260
Afstudeerscriptie
Master City Developer
TU Delft en Erasmus Universiteit
9 januari 2026

Inhoud

Samenvatting	2
Hoofdstuk 1: Sturen in herstructurering	5
1.1 Betaalbaarheid en leefbaarheid in vooroorlogse particuliere wijken.....	5
1.2 Meervoudig sturen en waardecreatie in herstructurering.....	7
1.3 Probleemstelling en doelstelling onderzoek	8
1.4 Onderzoeksvragen	9
1.5 Hypothese en conceptueel model	9
1.6 Onderzoeksmethodiek: literatuurstudie, casestudies en expertpanel.....	11
1.7 Verantwoording onderzoeksmethodiek	12
1.8 Leeswijzer.....	12
Hoofdstuk 2: De Wijkontwikkelingsmaatschappij en stedelijke herstructurering.....	13
2.1 Definitie Wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM)	13
2.2 Korte geschiedenis herstructurering.....	14
2.3 Samenwerking in stedelijke herstructurering	15
2.4 De rol van waardecreatie bij herstructurering	18
2.5 Conclusies over de Wijkontwikkelingsmaatschappij en Stedelijke herstructurering.....	20
Hoofdstuk 3: Herstructurering in Rotterdam Zuid en Den Haag	23
3.2 Casestudies Rotterdam-Zuid	24
3.2.1 WOM Tarwewijk.....	24
3.2.2 NPRZ	25
3.3 Case Studies Den Haag Zuidwest.....	28
3.3.1 WOM Den Haag Zuidwest	28
3.3.2 SOK Dreven, Gaarden, Zichten.....	31
3.4 Case studie WOM Stationsbuurt Oude Centrum Den Haag	34
Hoofdstuk 4: Laakkwartier: Analyse van de wijk en de stakeholders	37
4.1 Geschiedenis, problematiek en kansen Laakkwartier	37
4.2 Stakeholder analyse	45
Hoofdstuk 5: Toetsing en toepassing onderzoeksresultaten	52
5.1 Toetsing randvoorwaarden voor een Wijkontwikkelingsmaatschappij	52
5.2 Vergelijking casestudies met Laakkwartier	59
5.3 Mogelijke varianten voor aanbevelingen	59
5.4 Verslag Expertpanel (bespreking concept conclusies en aanbevelingen)	61
Hoofdstuk 6: Conclusie, aanbevelingen en reflectie	63
6.1 Conclusie	63
6.2 Aanbevelingen Laakkwartier	69
6.3 Reflectie	72
Dankwoord.....	74
Bronvermelding	75
Bijlagen	77

Samenvatting

Sturen in herstructurering

In deze scriptie is het model meervoudig sturen (figuur 3) geoperationaliseerd in de huidige praktijk van herstructurering in particuliere wijken in Nederland. De herstructureringsopgave heeft betrekking op de woningkwaliteit en - betaalbaarheid, en de leefbaarheid. De centrale vraag in dit onderzoek is *In hoeverre is de wijkontwikkelingsmaatschappij een effectieve samenwerkingsvorm voor de herstructurering van wijken met voornamelijk particulier bezit?*

Door middel van literatuurstudie, drie casestudies van wijkontwikkelingsmaatschappijen en twee casestudies van andere vormen van samenwerking in Rotterdam-Zuid en Den Haag is verkend onder welke omstandigheden en randvoorwaarden een wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM) effectief kan bijdragen aan herstructurering. Door deze toe te passen op een Haagse vooroorlogse wijk met voornamelijk particulier bezit, het Laakkwartier in Den Haag, rekening houdend met de sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen van deze wijk, alsmede met relevante stakeholders, is een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag en zijn aanbevelingen gedaan voor de aanpak van de herstructurering in Laakkwartier.

De wijkontwikkelingsmaatschappij en herstructurering

Op basis van het literatuuronderzoek is de geschiedenis van stedelijke herstructurering in Nederland, de rol van de wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM) en andere vormen van samenwerking daarin, en de rol van financiële waardecreatie in herstructurering omschreven. De WOM regeling is in 2005 in het leven geroepen om te voorkomen dat herstructurering zou leiden onder het overdrachtsbelastingplichtig worden van corporaties, door inbreng en uitname van vastgoed in een samenwerkingsverband vrij te stellen van overdrachtsbelasting. In de beginjaren van deze regeling is hier veelvuldig gebruik van gemaakt door wijkontwikkelingsmaatschappijen die in de regel bestonden uit gemeente en corporatie(s). Het literatuuronderzoek vormt de basis voor het theoretisch kader met de voor- en nadelen van samenwerking en de randvoorwaarden die ten grondslag liggen aan succesvolle samenwerkingsverbanden. Dit kader is getoetst aan de empirie middels een vijftal casestudies.

Casestudies in Rotterdam-Zuid en Den Haag

De casestudies zijn uitgevoerd middels interviews en het raadplegen van schriftelijke bronnen zoals evaluaties, beslis- en beleidsdocumenten. In Rotterdam-Zuid zijn de WOM Tarwewijk en de grondige aanpak van de particuliere woningvoorraad als onderdeel van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) onderzocht. In Den Haag Zuidwest zijn de WOM Den Haag Zuidwest en de samenwerkingsovereenkomst (SOK) Dreven, Gaarden, Zichten onderzocht. Tot slot is de WOM Stationsbuurt Oude Centrum in Den Haag onderzocht. In deze casestudies zijn inzichten uit de literatuur met betrekking tot randvoorwaarden voor succesvolle samenwerkingsverbanden en de rol van financiële waardecreatie in het haalbaar maken van herstructurering getoetst aan de praktijk. Door ook twee casestudies uit te voeren naar andere samenwerkingsvormen dan een WOM is een vergelijking mogelijk tussen de WOM en andere samenwerkingsvormen, zodat het antwoord op de vraag of, en onder welke omstandigheden, de WOM een effectieve samenwerkingsvorm is, beter onderbouwd kan worden.

De opgave in Laakkwartier Den Haag

Laakkwartier is een Berlagewijk tegen het centrum van Den Haag aan. De wijk heeft de status 'beschermd stadsgezicht' en de basiskwaliteit van de voornamelijk portiekwoningen in de Nieuwe Haagse Schoolstijl, is in orde. Als gevolg van achterstallig onderhoud en de zeer beperkte isolatie is de fysieke kwaliteit van de woningen echter beneden peil. Behoudens enkele corporatiecomplexen in de Spoorwijk en Molenwijk is het corporatiebezit in de wijk zeer beperkt. Zeker in Laakkwartier Oost en West bestaat de woningvoorraad grotendeels uit particulier bezit, waarvan een groot deel in handen is van particuliere verhuurders. In de verhuur van deze

woningen vinden veel misstanden plaats, zoals overbewoning, illegale verhuur en achterstallig onderhoud. Verenigingen van Eigenaren zijn zeer klein, vaak matig georganiseerd en hebben weinig kapitaal om onderhoud en verduurzaming ter hand te nemen. De wijk wordt vaak een doorgangshuis of 'hotel Laak' genoemd, weinig bewoners voelen zich verbonden aan de wijk. Toch is er een kleine kern van zeer betrokken bewoners die er in slagen om aandacht van de politiek en de media naar de wijk te trekken, meer dan vergelijkbare wijken. Het ontbreekt de gemeente aan partners in de wijk met zowel een gedeeld belang om de wijk te herstructureren als positie in de vorm van vastgoed, investeringskracht en het vermogen en de bereidheid om financieel risico te dragen.

Randvoorwaarden en aanbevelingen voor een effectieve Wijkontwikkelingsmaatschappij

De analyse van de casestudies bestond uit het vergelijken van de mate waarin de WOM of een van de andere samenwerkingsvormen voldoet aan de randvoorwaarden die uit de literatuur zijn gedestilleerd, met de score op een aantal prestatiedomeinen, zoals de mate waarin doelen worden bereikt, er synergie tussen de partners ontstaat, de samenwerking duurzaam is, en de financiële haalbaarheid. Op deze wijze zijn de randvoorwaarden uit de theorie getoetst aan de empirie. De randvoorwaarden zijn vervolgens toegepast op de casus Laakkwartier door deze te vergelijken met de casestudies. Dit heeft geleid tot een aantal varianten voor de aanbevelingen aan de gemeente ten aanzien van de aanpak van de herstructurering van Laakkwartier, variërend van de oprichting van een wijkontwikkelingsmaatschappij conform de hypothese tot een laissez-faire strategie. Op basis hiervan is een voorkeursvariant voor de aanbevelingen geformuleerd, die vervolgens getoetst is bij een expertpanel.

Conclusies: de Wijkontwikkelingsmaatschappij en herstructurering in particulier wijken

Er is een aantal randvoorwaarden te onderscheiden die aanwezig moeten zijn om een samenwerkingsverband, zoals een WOM, te beginnen. Het gaat dan om een gedeeld belang en doelstelling, een 'sense of urgency', kennis van elkaars competenties en belangen en voldoende vertrouwen. Aan vertrouwen moet vervolgens ook blijvend worden gewerkt. Ook dient er tijdens de samenwerking blijvend te worden afgestemd over doelen en strategie, waarop iedere deelnemer invloed moet kunnen hebben. Daarnaast is het van belang dat het gemeentebestuur een stabiele kracht is met legitimiteit en het vermogen om een stabiele publieke doelstelling te formuleren. Niet alleen betrokkenheid van het gemeentebestuur is bovendien van belang, maar ook van de moederorganisaties van andere deelnemers aan het samenwerkingsverband. Daarnaast is het belangrijk om intensief samen te werken en een zekere continuïteit van bestuurders, directie en personeel te bewaren.

Naast bovengenoemde governance-gerelateerde randvoorwaarden spelen uiteraard ook financiële randvoorwaarden een belangrijke rol. Het gaat om voldoende investeringskracht in relatie tot de opgave, het vermogen en de bereidheid om financieel risico te dragen en uiteraard een haalbare businesscase, onder andere met behulp van overheidsbijdragen.

Daarnaast zijn er enkele essentiële randvoorwaarden om een Wijkontwikkelingsmaatschappij op te richten in plaats van een ander samenwerkingsverband. Dit heeft alleen zin als deelnemers bereid en in staat zijn om te herstructureren vastgoed in te brengen in een gezamenlijke entiteit, en ook de intentie hebben om na voltooiing van de herstructurering, weer vastgoed uit te nemen. Omdat de WOM regeling een vrijstelling van de overdrachtsbelasting biedt, is specifiek een WOM status bovendien alleen zinvol als de overdrachtsbelasting op een dusdanig niveau is dat deze status een substantiële kostenbesparing oplevert. Bovendien zijn er nog enkele wettelijke randvoorwaarden om daadwerkelijk gebruik te kunnen maken van de vrijstelling op de overdrachtsbelasting, de WOM-regeling. Namelijk een door het college van burgemeester & wethouders goedgekeurd herstructureringsplan voor het werkingsgebied van de Wijkontwikkelingsmaatschappij, toekenning van de WOM-status door het Rijk en de partij die vastgoed heeft ingebracht in de WOM, moet ditzelfde vastgoed ook uitnemen. In andere gevallen

is de vrijstelling naar rato van het belang en risico in de WOM van de deelnemer die vastgoed uitneemt, mits deze vanaf de oprichting in de WOM participeert.

Op basis van de randvoorwaarden in combinatie met de kenmerken van de casus Laakkwartier is de conclusie dat op dit moment de Wijkontwikkelingsmaatschappij geen bruikbaar instrument is voor de herstructurering van een vooroorlogse, particuliere wijk als Laakkwartier, door het ontbreken van een geschikte samenwerkingspartner. De randvoorwaarden die voortkomen uit dit onderzoek zijn verwerkt in een afwegingskader dat bruikbaar is voor het maken van eenzelfde afweging in andere wijken met een herstructureringsopgave.

Aanbevelingen

Dit onderzoek wijst uit dat op dit moment geen aanleiding bestaat om een Wijkontwikkelingsmaatschappij in Laakkwartier op te richten. In plaats daarvan is de aanbeveling om, gezien de huidige beleidsdoelstellingen, (1) het lopende programma Stadsrenovatie voort te zetten en (2) daarbij vooral te investeren in het verbeteren van de positie van VvE's en daartoe strategisch en in beperkte mate woningen aan te kopen, met name om een meerderheidsbelang in VvE's te krijgen. In een later stadium, wanneer de gemeente een substantiële woningportefeuille, waaronder een of meerdere blokken met portiekwoningen, heeft opgebouwd, kan het oprichten van een WOM wellicht alsnog zinvol zijn. Het complexgewijs aankopen van woningen voor corporaties is namelijk haalbaarder en aantrekkelijker dan verspreid woningen aan te kopen. Wanneer corporaties op die manier positie in de wijk en belang bij herstructurering krijgen, is een partnerschap in een WOM aannemelijker.

Reflectie

In dit onderzoek is een duidelijke trendbreuk naar voren gekomen in de Nederlandse herstructureringspraktijk. Waar herstructurering de afgelopen decennia vooral gericht was op het vervangen van goedkope, voornamelijk corporatiewoningen door duurdere woningen in een lagere dichtheid, zien we de laatste jaren meer nadruk op verdichting en het terugbouwen van een aanzienlijk deel betaalbare woningen. Het geloof in marktpartijen als vaste partner in herstructurering uit de jaren '90 en '00, heeft in een aantal casestudies tot teleurstelling geleid. Herstructurering bleek in geen van de onderzochte casestudies rendabel en overheidsbijdragen waren altijd nodig, ook wanneer corporatiewoningen vervangen werden door duurdere woningen. Nu de nadruk meer komt te liggen op het terugbouwen van betaalbare woningen, is verdichting niet alleen nodig om aan de grote woningvraag te voldoen, maar ook om de onrendabele top in herstructurering te beperken. Tot slot is, met het afnemen van het aandeel corporatiewoningen in de Nederlandse woningvoorraad, in bepaalde te herstructureren wijken, zoals bijvoorbeeld het Haagse Laakkwartier, niet meer de corporatiesector dominant, maar de particuliere huursector. Op deze manier ontbreekt het de gemeente aan een partner die traditioneel altijd een grote rol heeft gespeeld in herstructureringsprocessen in Nederland en die net als de gemeente niet alleen financiële belangen heeft maar ook een maatschappelijk belang op het gebied van volkshuisvesting en leefbaarheid van wijken.

Een langjarig samenwerkingsverband, in het kwadrant 'verbinden' van het model meervoudig sturen, is in wijken als Laakkwartier, met voornamelijk particulier bezit, om die reden niet zonder meer toe te passen. Er is behoefte aan inzichten in manieren om herstructurering ook in dit soort wijken vorm te geven. Welke sturingsinstrumenten kunnen wél ingezet worden, welke partnerschappen hebben kans van slagen? Met dit onderzoek heb ik daar een aanzet toe gegeven. Wetenschappers kunnen een rol spelen in het verder onderzoeken van de mogelijkheden om in de huidige omstandigheden herstructurering vorm te geven, met name op het gebied van samenwerking. Tegelijkertijd laat mijn onderzoek zien dat als de randvoorwaarden voor een samenwerkingsverband er niet zijn, er wel degelijk ook andere mogelijkheden zijn om stappen te nemen.

Hoofdstuk 1: Sturen in herstructurering

In dit inleidende hoofdstuk ga ik in op de maatschappelijke (1.1) en wetenschappelijke (1.2) relevantie en de doelstelling (1.3) van dit onderzoek, dat is gericht op de governance van herstructurering en meer specifiek op de effectiviteit van de Wijkontwikkelingsmaatschappij als instrument in wijken met voornamelijk particulier bezit. Dit wordt gevolgd door de onderzoeksvragen (1.4) en de hypothese met het conceptueel model (1.5). Daarnaast introduceer ik in de paragraaf over de onderzoeksmethodiek (1.6) de casestudies in Den Haag en Rotterdam-Zuid waar het empirische gedeelte van het onderzoek uit bestaat en ga ik in op de casus waarop ik de conclusies van het onderzoek heb toegepast, namelijk het vooroorlogse Laakkwartier in Den Haag met voornamelijk particulier bezit. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een verantwoording van de onderzoeksmethodiek (1.7) en een leeswijzer (1.8).

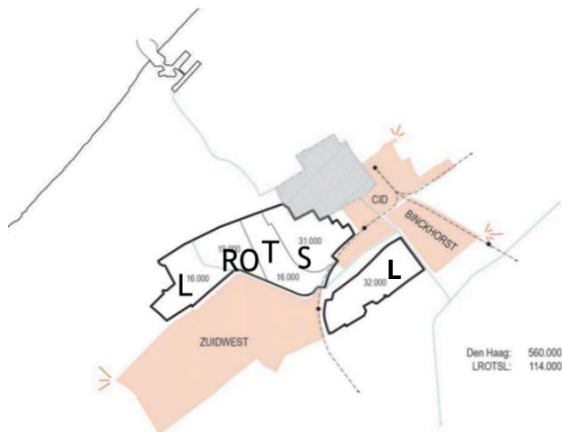
1.1 Betaalbaarheid en leefbaarheid in vooroorlogse particuliere wijken

De woningnood is groot in Nederland. Jongeren blijven steeds langer bij hun ouders wonen en stellen gezinsvorming uit omdat zij geen geschikte woning hebben, of omdat ze een groot deel van hun inkomen kwijt zijn aan huur, of beide. Ouderen wonen vaak goedkoper maar te groot of ontoegankelijk als ze slecht ter been raken. Veel mensen kennen de verhalen van bekenden of ondervinden de woningnood aan den lijve. Voor lage inkomensgroepen en in bepaalde wijken is de woningnood het meest schrijnend.

Het aandeel corporatiewoningen in de totale woningvoorraad is gedaald van 40% in het midden van de jaren 1980 tot 29% in 2021. Tegenover de circa 2 miljoen echt sociale huurwoningen in bezit van corporaties, hebben in Nederland 2,8 miljoen huishoudens op basis van hun inkomen recht op een sociale huurwoning (Hochstenbach, 2022). Kijkend naar Den Haag zien we dat er circa 76.000 sociale corporatiewoningen zijn, tegen circa 121.000 huishoudens met een laag inkomen en circa 87.500 huishoudens met een middeninkomen. Zeker 45.000 huishoudens met een laag inkomen, maar ook een deel van de 87.500 huishoudens met een middeninkomen hebben dus gezien hun inkomen recht op een corporatiewoning, maar hebben er geen toegang toe (Den Haag in cijfers, cijfers over 2021). De mediane wachttijd voor een corporatiewoning bedraagt dan ook voor starters bijna 7 jaar (Sociale Verhuurders Haaglanden, SVH, 2024).

Het gebrek aan voldoende goede en betaalbare huisvesting leidt tot excessen in delen van de particuliere woningmarkt, waar tegen woekerprijzen slecht onderhouden woningen met slechte energielabels, vocht en schimmelproblematiek, worden verhuurd aan mensen die nergens anders terecht kunnen, zoals arbeidsmigranten. De aanleiding voor dit onderzoek is deze problematiek die speelt in een aantal vooroorlogse wijken in Den Haag die tegen het centrum aan liggen, Laakkwartier, Schilderswijk, Transvaal en Rustenburg-Oostbroek. Met uitzondering van delen van de Schilderswijk, zijn dit wijken met voornamelijk particulier bezit, grotendeels in portiekflats met kleine, slecht functionerende VvE's. Naast de particuliere huurwoningen waar veel misstanden plaatsvinden, is er ook particulier woningbezit van eigenaar-bewoners met vaak een laag inkomen, die net de hypotheek kunnen betalen maar niet het onderhoud, laat staan het verduurzamen van hun woning. En dat verduurzamen is in deze wijken ook hard nodig. Dit zijn de wijken met de meeste EFG labels en daardoor, in combinatie met de relatief lage inkomens, komt hier veel energiearmoede voor.

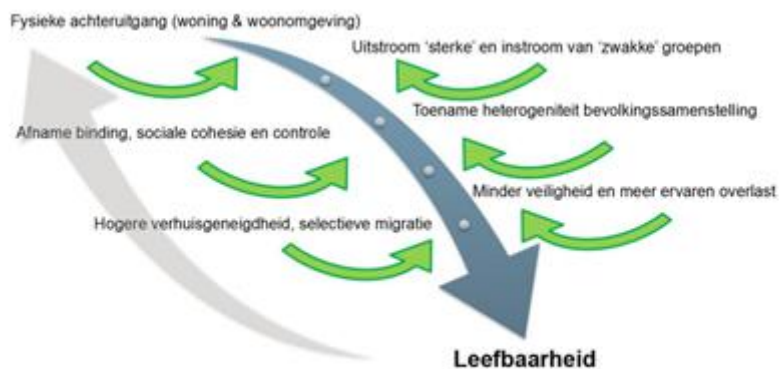
Figuur 1: Overzichtskaart L-ROTS-L wijken Den Haag (van rechts naar links, Laakkwartier, Schilderswijk, Transvaalkwartier, Rustenburg-Oostbroek en Leyenburg)



Bron: Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, Stedenbouw & Planologie, 2025

Deze problematiek in en rondom de particuliere woningvoorraad heeft een negatieve invloed op de leefbaarheid in deze wijken. Leefbaarheid is een begrip zonder eenduidige definitie, en heeft ook altijd iets subjectiefs in zich. De woningwet heeft het over 'ongestoord woongenot' en in het Grote stedenbeleid (1995-2015) werd 'leefbaar' vertaald in 'schoon, heel en veilig' (Platform 31, 2020). Het gaat om de fysieke staat van zowel de woningen als de openbare ruimte, maar ook om een veilig leefklimaat. Deze aspecten hangen met elkaar samen en beïnvloeden elkaar, waarbij niet altijd duidelijk is waar een verslechtering, of verbetering, van de leefbaarheid precies is begonnen:

Figuur 2: Schematische weergave van samenhangende factoren die leefbaarheid beïnvloeden



Bron: Platform31, 2020

Atlas Research (2021) omschrijft leefbaarheid als een multidimensionaal begrip en gaat voor de Leefbaarometer (die leefbaarheid op wijk en buurtniveau meet en dit online weergeeft op leefbaarometer.nl) uit van vijf (sub)dimensies: fysieke omgeving, woningvoorraad, voorzieningen, sociale samenhang, overlast en onveiligheid.

Omdat leefbaarheid meerdere dimensies kent kan het aanpakken van één dimensie de leefbaarheidsproblemen in een buurt niet verbeteren. Herstructurering is daarom ook gericht op het oplossen van de meervoudige problematiek in wijken met zowel fysieke als sociale opgaven. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is gelegen in de zoektocht naar effectief sturingsinstrumentarium voor herstructurering van wijken met veel particulier bezit, waar de problematiek van de huidige woningnood het meest schrijnend naar voren komt.

1.2 Meervoudig sturen en waardecreatie in herstructurering

Tijdens de MCD is meermaals het model van meervoudige sturing behandeld waarin een combinatie van sturingsinstrumenten is gecategoriseerd in vier kwadranten, variërend van (verticaal) sturen op afstand tot sturen in overleg en van (horizontaal) zachte sturing tot harde sturing. Verheul e.a. (2017) betogen dat juist een combinatie van sturingsinstrumenten noodzakelijk is in gebiedsontwikkeling, gezien de complexiteit, ten opzichte van projectontwikkeling.

Ik heb onderzocht op welke manier dit conceptueel model met betrekking tot meervoudig sturen geoperationaliseerd kan worden in de context van een herstructureringsopgave in bestaande wijken met verouderd particulier bezit en problematiek op het gebied van leefbaarheid.

Ik heb me daarbij vooral gericht op een confrontatie van dit model met de Wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM) als samenwerkingsverband, omdat dit specifieke samenwerkingsinstrument gericht is op herstructurering. Een WOM bestaat uit ten minste twee partijen. In de praktijk gaat het meestal om een gemeente en een corporatie. De vraag is daarom interessant of een WOM ook in particuliere wijken met een herstructureringsopgave effectief kan zijn en zo ja, of de traditionele samenstelling van een WOM hierbij voldoet, of dat samenwerking met andere actoren, zoals beleggers of ontwikkelaars meerwaarde heeft.

Figuur 3: Model meervoudig sturen



Bron: Verheul, Daamen, Heurkens, Hobma & Vriends, 2017

Daarnaast zijn veel samenwerkingsverbanden zoals Wijkontwikkelingsmaatschappijen in stedelijke herstructurering gericht geweest op financiële waardecreatie: een beweging maken van goedkope woningvoorraad naar het middensegment en het duurdere segment in combinatie met verbetering van de woon- en leefomgeving die, naast een veronderstelde positieve invloed op de leefbaarheid, ook de vastgoedwaarde, en daarmee de financiële haalbaarheid van herstructurering, positief zou moeten beïnvloeden. De huidige omstandigheden met hoge woningprijzen juist ook in wijken met veel armoede- en leefbaarheidsproblematiek, ondanks de slechte kwaliteit van de woningen, vraagt om investeringen die niet gemakkelijk terugverdiend kunnen worden. Dit aspect is meegewogen in het onderzoek naar de effectiviteit van samenwerking, bijvoorbeeld in een Wijkontwikkelingsmaatschappij.

De wetenschappelijke relevantie van deze scriptie is tweeledig:

1. Operationaliseren van het model meervoudig sturen voor stedelijke herstructurering in wijken met voornamelijk particulier bezit;
2. De rol van financiële waardecreatie in de vorm van een beweging van goedkope naar duurdere woningsegmenten in de financiële haalbaarheid van herstructurering in kaart brengen.

1.3 Probleemstelling en doelstelling onderzoek

In sommige stadswijken speelt grootschalige problematiek rondom de voornamelijk particuliere woningvoorraad, zowel in termen van betaalbaarheid als kwaliteit. Dat geldt bijvoorbeeld voor een aantal vooroorlogse wijken rondom het centrum van Den Haag, zoals Laakkwartier. Veel woningen zijn slecht onderhouden, slecht geïsoleerd (EFG labels), vochtig, vaak resulterend in schimmelproblematiek en worden daarnaast tegen (te) hoge prijzen verhuurd, vaak aan teveel mensen (overbewoning). Dit heeft ook een negatieve invloed op de leefbaarheid van wijken.

In de genoemde Haagse wijken is tot nu toe nog niet een samenhangende, integrale aanpak opgezet om tot daadwerkelijke herstructurering te komen, er wordt, bijvoorbeeld in Laakkwartier, vooral ingezet op handhaving bij misstanden, en ondersteuning bij kleinschalige, individuele verduurzamings- en verbeteracties. Onderlinge communicatie en afstemming binnen de gemeente verloopt daarbij niet altijd vlekkeloos. De gemeente ontbeert de middelen om zelf grootschalig in te grijpen.

Er worden dus diverse instrumenten ingezet om deze omstandigheden te verbeteren, die in het meervoudig sturen-model vooral passen in de kwadranten stimuleren, reguleren en richting geven. Een samenhangende herstructurering in samenwerking met relevante stakeholders, uit het kwadrant verbinden, ontbreekt vooralsnog. Slimme samenwerking met strategische partners, zoals woningcorporaties, rijksoverheid/provincie, particuliere eigenaren, maar wellicht ook met wooncollectieven, beleggers en ontwikkelaars, in combinatie met andere sturingsinstrumenten lijkt daarom noodzakelijk om tot grootschaligere resultaten te komen.

Er is behoefte aan inzicht in de effectiviteit van een samenwerkingsverband zoals de Wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM) en in de meest effectieve samenstelling daarvan, om wijken met voornamelijk particulier woningbezit te herstructureren. Het is van belang dat daarbij ook rekening wordt gehouden met de veranderde marktomstandigheden en doelen van herstructurering sinds de WOM-regeling in 2005 van kracht werd.

Het doel van dit onderzoek is te komen tot een generiek afwegingskader, dat toetst op de cruciale randvoorwaarden die ik met behulp van de wetenschappelijke literatuur heb geformuleerd en met mijn onderzoek empirisch heb getoetst. Hiermee kunnen gemeenten in Nederland, die een herstructureringsopgave zien voor stadswijken met meervoudige, fysieke en sociale problematiek een afweging maken voor een wijkontwikkelingsmaatschappij, een ander samenwerkingsverband en/of andere sturingsvormen.

De uitkomsten van het onderzoek heb ik vervolgens toegepast door een handelingsperspectief voor de gemeente te schetsen om een van de Haagse vooroorlogse (L-ROTS-L) wijken, namelijk Laakkwartier, te herstructureren. Hierbij heb ik me geconcentreerd op drie activiteiten binnen herstructurering: verduurzamen en renoveren van particuliere woningvoorraad en de betaalbaarheid verbeteren, met naar verwachting een positieve invloed op de leefbaarheid.

1.4 Onderzoeksvragen

Hoofdvraag:

In hoeverre is de wijkontwikkelingsmaatschappij een effectieve samenwerkingsvorm voor de herstructurering van wijken met voornamelijk particulier bezit?

Deelvragen

- a. Wat is een wijkontwikkelingsmaatschappij?
- b. Wat wordt verstaan onder herstructurering en welke actoren zijn daar doorgaans bij betrokken?
- c. Wat zijn de voor- en nadelen van verschillende vormen van samenwerking bij herstructurering?
- d. Welke rol speelt financiële waardecreatie om herstructurering haalbaar te maken?
- e. Wat zijn de randvoorwaarden voor een effectieve Wijkontwikkelingsmaatschappij (afwegingskader) en aan welke randvoorwaarden moet blijvend worden gewerkt bij herstructurering?
- f. Hoe kan herstructurering van Laakkwartier in Den Haag effectief worden bewerkstelligd en welke rol kan de Wijkontwikkelingsmaatschappij daarin spelen?

1.5 Hypothese en conceptueel model

Middels de beantwoording van de onderzoeksvragen heb ik een hypothese getoetst die stelt dat de Wijkontwikkelingsmaatschappij een effectieve manier is om de herstructurering van wijken met voornamelijk particulier bezit aan te pakken. De Haagse wijk Laakkwartier is hierbij als casus gebruikt. Hierbij is de veronderstelling dat de Wijkontwikkelingsmaatschappij effectiever is dan twee andere sturingswijzen om een aantal doelstellingen binnen de herstructurering te bewerkstelligen, namelijk het verbeteren van de woningkwaliteit, het betaalbaarder maken van woningen en het verbeteren van de leefbaarheid. Voor de herstructurering van wijken met voornamelijk particulier bezit, zoals het Haagse Laakkwartier, zijn drie modellen voorstelbaar die de gemeente kan hanteren (zie ook bijlage 2):

- A. Handhaven, subsidiëren en middels voorlichting woningverbetering en -verduurzaming stimuleren (huidig sturingsmodel in Laakkwartier)
- B. Actief grondbeleid (naast model A): aankopen, renoveren of herontwikkelen en verkopen aan corporaties of ontwikkelaars
- C. Wijkontwikkelingsmaatschappij (naast model A en B): aankopen, onderbrengen in WOM, renoveren of herontwikkelen en uitname door corporatie, woongroep of eigenaar-bewoners

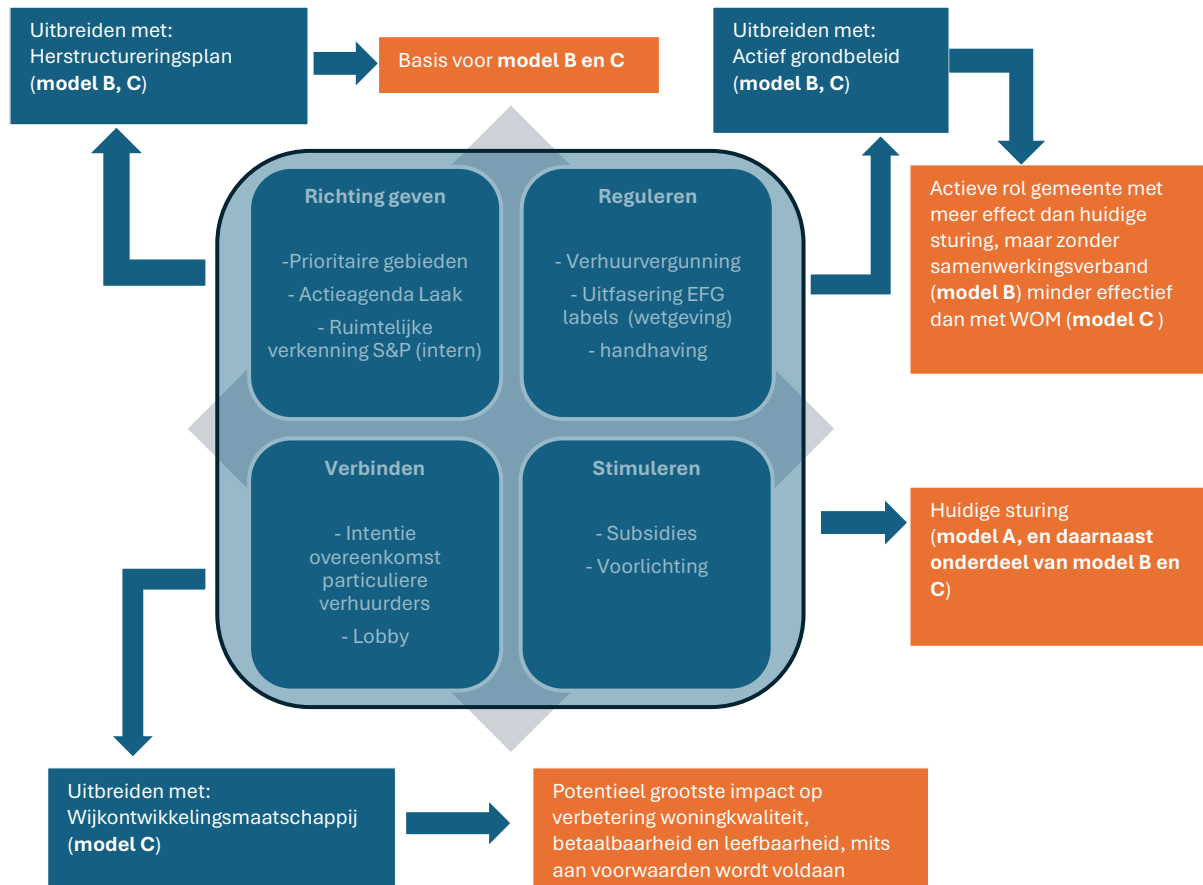
Een wijkontwikkelingsmaatschappij (model C) is naar verwachting dus een effectieve samenwerkingsvorm voor de herstructurering van wijken met voornamelijk particulier bezit, meer specifiek van het Haagse Laakkwartier, door naast generieke maatregelen als subsidies en handhaving (huidig sturingsinstrumentarium in Laakkwartier, model A), delen van de wijk in samenwerking met andere partijen zoals een corporatie en/of marktpartij, aan te pakken in de vorm aankopen van woningen en renovatie/verduurzaming of zelfs sloop/nieuwbouw, met als doel het verbeteren van de woningkwaliteit¹. Hiermee kan bovendien een verschuiving van het woningbezit plaatsvinden, van grotendeels particulier bezit naar kwalitatief goede huisvesting die via woningcorporaties, en/of via wooncoöperaties en/of eigenaar-bewoners, voor een betaalbare prijs worden verhuurd of verkocht². De verwachting is dat deze fysieke ingrepen en

¹ Gedefinieerd als: energiezuinig (ABC label), geen vocht en schimmel, geen achterstallig onderhoud

² Gedefinieerd als: sociale en middenhuur of betaalbare koop

de verschuiving van het eigendom tevens positieve invloed zullen hebben op de leefbaarheid van de wijk. Door het delen van investeringen en risico's kan een wijkontwikkelingsmaatschappij bovendien naar verwachting meer resultaat boeken dan wanneer de gemeente via actief grondbeleid, zonder samenwerkingsverband, meer op afstand stuurt (reguleert, model B). Bovenstaande is samengevat in het conceptueel model in figuur 4.

Figuur 4: Conceptueel model



Bron: auteur, gebaseerd op model Meervoudig sturen (Verheul e.a., 2017)

Voor model C is, naast een aantal (wettelijke) randvoorwaarden specifiek voor de officiële WOM status, naar verwachting, op basis van literatuuronderzoek, een aantal randvoorwaarden op het gebied van governance en financiën cruciaal om ook daadwerkelijk effectief te zijn. Aan het eerste deel moet worden voldaan voordat er sprake kan zijn van een vorming van de WOM:

1. Alle deelnemers erkennen de noodzaak tot samenwerken (eerdere pogingen om doelen te bereiken hebben niet het gewenste resultaat opgeleverd),
2. Diversiteit aan type private partijen die deelnemen,
3. Gedegen kennis over en communicatie met stakeholders en potentiële deelnemers m.b.t. hun competenties, doelstellingen en tijdshorizon,

Aan het tweede deel moet worden voldaan om de WOM effectief te laten functioneren:

4. Een gedeeld belang en gezamenlijke doelstelling,
5. Alle deelnemers hebben invloed op de doelstelling en strategie,
6. Voldoende vertrouwen om de wijkontwikkelingsmaatschappij mandaat te geven,
7. Bereidheid en vermogen om intensief samen te werken,
8. Bestuurlijke capaciteit (legitimiteit, vertrouwen, stabiele omstandigheden én capaciteit om publieke doelstelling te formuleren) en betrokkenheid,

Naast de governance gerelateerde randvoorwaarden in deel 1 en 2 spelen ook financiële randvoorwaarden (deel 3) een belangrijke rol:

9. Voldoende investeringscapaciteit,
10. Zicht op waardecreatie en een haalbare businesscase,
11. Bereidheid en vermogen om risico te dragen.

1.6 Onderzoeksmethodiek: literatuurstudie, casestudies en expertpanel

De onderzoeksmethoden zijn kwalitatief van aard. Op basis van literatuuronderzoek heb ik een hypothese en conceptueel model opgesteld met behulp van een theoretisch kader over samenwerking en financiële waardecreatie in stedelijke herstructurering en heb ik een globale geschiedenis en definiëring van herstructurering van stadswijken en de definiëring van de wijkontwikkelingsmaatschappij in Nederland in kaart gebracht.

In de onderzoeksfase heb ik vijf casestudies uitgevoerd met betrekking tot samenwerking in de stedelijke herstructurering. Ik heb gekozen voor drie cases waar een WOM is opgericht, namelijk de WOM Tarwewijk in Rotterdam Zuid, WOM Den Haag Zuidwest en WOM Stationsbuurt Oude Centrum in Den Haag. Daarnaast heb ik twee cases bestudeerd waar voor een andere samenwerkingsvorm is gekozen, Dreven Gaarden Zichten in Den Haag Zuidwest en de grondige aanpak van particuliere woningen als onderdeel van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ). Deze cases hebben betrekking op dezelfde wijken als waar ook een WOM actief is (geweest), respectievelijk Den Haag Zuidwest en Rotterdam Zuid. Door de WOM te vergelijken met andere samenwerkingsvormen kan het antwoord op de vraag of, en onder welke omstandigheden, de WOM een effectieve samenwerkingsvorm is, beter onderbouwd worden. De casestudies heb ik uitgevoerd middels interviews met betrokkenen bij de samenwerkingsverbanden, en deskresearch, waarbij ik gebruik heb gemaakt van evaluaties, beleidsstukken, beslisdocumenten, raadsuitzendingen en schriftelijke raadvragen. In de casestudies ben ik op zoek gegaan naar de mate waarin de samenwerkingsverbanden voldoen aan de randvoorwaarden die ik uit de literatuur heb gedestilleerd. Daarnaast heb ik in kaart gebracht hoe ze scoren op prestatiedomeinen die de mate van succes van samenwerkingsverbanden meten (zie tabel 1 in hoofdstuk 2.3). Deze heb ik aangevuld met het prestatiedomein Financiële haalbaarheid. Door deze scores te vergelijken met de mate waarin de samenwerkingsverbanden voldoen aan de randvoorwaarden heb ik de randvoorwaarden uit de literatuur getoetst aan de casestudies in Rotterdam Zuid en Den Haag.

Daarnaast heb ik enkele vakspecialisten bij de gemeente Den Haag geïnterviewd over specifieke aspecten van actief grondbeleid, zoals de overgang naar de Omgevingswet en andere juridische aspecten en aandachtspunten rondom de verwerving en onteigening van vastgoed en vakspecialisten bij het Rijk met betrekking tot de wijkontwikkelingsmaatschappij als instrument. De input deze interviews heb ik gebruikt voor de aanbevelingen.

Om de bevindingen uit de casestudies te kunnen vertalen naar aanbevelingen voor Laakkwartier heb ik een analyse van deze wijk gemaakt. Hierbij heb ik gekeken naar de sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen van de wijk, en heb ik een stakeholderanalyse gemaakt. Hiertoe heb ik deskresearch uitgevoerd middels de inventarisatie van beleid, programma's en projecten gericht op (onderdelen van) de herstructurering van het Laakkwartier. Ook heb ik betrokken actoren (ambtenaren, corporaties) bij het Laakkwartier geïnterviewd over de problematiek in deze wijk en de interventies die er al plaatsvinden en heb ik een fietstocht door de wijk gemaakt met de gebiedsregisseur Laak van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente Den Haag. In bijlage 1 is de onderzoeksmethodiek per deelvraag samengevat in tabelvorm.

1.7 Verantwoording onderzoeksmethodiek

De kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn ingegeven door de aard van het onderwerp, waarbij ik vooral naar sturingsmechanismen wil kijken. Daar past een kwalitatieve benadering bij, waarbij in een beperkt aantal case studies middels literatuuronderzoek/desk research en expertinterviews een beeld wordt geschetst van de wijze waarop een herstructurering succesvol kan worden vorm gegeven. Daarnaast is het kwantitatief maken van de resultaten van de inspanningen op het gebied van herstructurering ingewikkeld. Omdat het om langjarige programma's gaat, zal het pas na verloop van tijd mogelijk zijn om conclusies over het succes ervan te trekken. Door de veelheid aan ingrepen, en externe factoren, zal het echter niet altijd mogelijk zijn om de effectiviteit van elementen van de aanpak, zoals het sturingsprincipe, te kwantificeren. Door te toetsen op een aantal prestatiedomeinen die in de literatuur zijn gedefinieerd, kunnen de samenwerkingsverbanden toch gestructureerd, op kwalitatieve wijze, beoordeeld worden.

1.8 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 worden de probleem- en doelstelling en onderzoeksmethodiek toegelicht en worden de hypothese en onderzoeksvragen geformuleerd. In hoofdstuk 2 volgt een analyse van de relevante literatuur, hoofdstuk 3 bevat de empirische kennis uit de casestudies, gevolgd door een analyse van Laakkwartier en relevante stakeholders in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 worden de theorie en de empirie bij elkaar gebracht middels een toetsing van de randvoorwaarden uit de literatuur aan de bevindingen uit de casestudies en wordt de aldus verzamelde kennis toegepast op de casus Laakkwartier. In hoofdstuk 6 vindt u de conclusies van dit onderzoek, de aanbevelingen voor de gemeente ten aanzien van de herstructureringsopgave van Laakkwartier en de reflectie op het onderzoek.

Hoofdstuk 2: De Wijkontwikkelingsmaatschappij en stedelijke herstructurering

In hoofdstuk 1 zijn de aanleiding en doelstelling van dit onderzoek geschetst en is de onderzoeksopzet omschreven. In dit hoofdstuk, 2, ga ik in op de relevante literatuur over stedelijke herstructurering, de wijkontwikkelingsmaatschappij, en over samenwerking binnen stedelijke herstructurering in het algemeen, en tot slot ga ik in op de rol van financiële waardecreatie, in de vorm van een verschuiving van goedkope (corporatie) woningen naar duurdere woningen, om herstructurering haalbaar te maken. In de conclusie van dit hoofdstuk construeer ik op basis van de literatuur het theoretisch kader voor dit onderzoek.

2.1 Definitie Wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM)

De Wijkontwikkelingsmaatschappij kan worden gedefinieerd als een zelfstandige organisatie waarin publieke en private partijen gezamenlijk werken aan en investeren in de realisatie van voornamelijk de fysieke herstructureringsopgave (Kort, 2011).

In de nota Mensen, Wensen, Wonen (ministerie van VROM, 2000) wordt de noodzaak tot samenwerking met private partijen en corporaties benoemd, want ‘de grote transformatieopgave kan het investerings- en organisatievermogen van commerciële partijen zeer goed gebruiken’. Er wordt een wens uitgesproken voor nieuwe, flexibele organisatievormen waarin ook commerciële partijen betrokken worden omdat hun inbreng ‘de differentiatie, kwaliteit en creativiteit ten goede kan komen’: Wijkontwikkelingsmaatschappijen. Er wordt geen precieze omschrijving of definitie van een Wijkontwikkelingsmaatschappij genoemd. In de praktijk ontstaat een variëteit aan organisatievormen. In januari 2005 is de Regeling vrijstelling overdrachtsbelasting voor investeringen in stedelijke herstructurering, in werking getreden. Bij inbreng en uitnemen van bezit in de WOM wordt geen overdrachtsbelasting geheven. Voorwaarde is erkenning door het Rijk om van de regeling gebruik te mogen maken (Kort, 2011), en uitname van vastgoed dat eerder is ingebracht door dezelfde partij. In andere gevallen is de vrijstelling naar rato van het belang en risico in de WOM van de deelnemer die vastgoed uitneemt, mits deze vanaf de oprichting in de WOM participeert³. Voorwaarde voor de erkenning, ofwel het verkrijgen van de WOM status, is een door de gemeenteraad vastgesteld herstructureringsplan, de oprichting van een WOM en een verzoek van het College van burgemeester & wethouders aan het Rijk (Kreeft, 2017).

De regeling is in 2017 uitgebreid geëvalueerd in opdracht van het ministerie van BZK. Er waren op dat moment 24 Wijkontwikkelingsmaatschappijen ingesteld, waarvan de meeste (19) in de beginperiode 2004 t/m 2008. Opvallende constatering van Kreeft (2017) is tevens dat de WOM's in de beginjaren waren gericht op integrale wijkaanpak, en later slechts op een specifiek onderdeel daarvan. Redenen die hiervoor worden genoemd zijn schaalvergroting in de corporatiesector met als gevolg minder noodzaak tot samenwerking tussen corporaties en de economische crisis die begon in 2009. Andere oorzaken, die ook in de interviews van de evaluatie (Kreeft, 2017) naar voren zijn gekomen, zijn de verlaging van de overdrachtsbelasting in 2011 naar 2%, bij wijze van crisismaatregel, en het wegvallen van rijkssubsidies voor herstructurering (zie ook paragraaf 2.2, korte geschiedenis herstructurering).

In 2025 is een nieuwe evaluatie uitgevoerd, in combinatie met de evaluatie van een aantal andere vrijstellingsregelingen op de overdrachtsbelasting, in opdracht van de ministeries van Financiën en VRO (Stabler & Kuczinsky, 2025). Uit de evaluatie blijkt dat er sinds de evaluatie in 2017 nauwelijks nog Wijkontwikkelingsmaatschappijen zijn opgericht (drie).

³ Memorie van Toelichting bij Belastingplan 2006, artikel 3.3.3. Vrijstelling na herstructurering bij achterstandswijken. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30306-3.html>

Wijzigingen ten opzichte van de evaluatie in 2017 betreffen de verhoging van de overdrachtsbelasting van het crisistarief van 2% naar 8% in 2021 en naar 10,4% in 2023. Dit vergroot het potentiële belastingvoordeel bij gebruikmaking van de WOM regeling. Tegelijkertijd ontstaat er weer meer aandacht voor herstructurering, wat bijvoorbeeld zichtbaar is in de uitrol van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid en subsidies uit het Volkshuisvestingsfonds. Dit zijn ontwikkelingen die de kans op oprichting van meer Wijkontwikkelingsmaatschappijen kunnen vergroten. Echter wordt gesignaleerd dat door het geringe gebruik in de afgelopen jaren van de Wijkontwikkelingsmaatschappij als herstructureringsvehikel veel kennis en ervaring bij gemeenten en corporaties verloren is gegaan.

2.2 Korte geschiedenis herstructurering

Herstructurering betreft de aanpak van meervoudige problematiek in wijken waar de kwaliteit, door die problematiek op meerder vlakken, achterblijft bij het gemiddelde en waar mensen met een hoger inkomen over het algemeen niet willen (blijven) wonen. Die meervoudige problematiek heeft betrekking op fysieke kenmerken (woningen, openbare ruimte), economische en sociale kenmerken (inkomens, werkloosheid, opleiding, criminaliteit en veiligheid). Belangrijke stakeholders zijn de gemeente en het Rijk, corporaties, bewoners, bewonersorganisaties, maatschappelijke organisaties en projectontwikkelaars (Kort, 2011).

Vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog is in verschillende perioden gewerkt aan stedelijke herstructurering. Direct na de tweede wereldoorlog vond natuurlijk de wederopbouw plaats, waarbij met weinig oog voor zittende bewoners veel ‘krotten’ werden gesloopt. Vanaf de jaren ’60/’70 wordt meer rekening met hen gehouden in de ‘stadsvernieuwing’, gericht op kwaliteitsverbetering voor zittende bewoners en behoud van sociale structuren. In de publicatie ‘80 jaar stedelijke vernieuwing en wijkaanpak’ betogen de auteurs (Velden, J. van der e.a., 2024) dat er sprake is van een golfbeweging waarbij perioden met een dominante fysieke aanpak (wederopbouw jaren ‘50, stadsvernieuwing jaren ‘60 en grote stedenbeleid jaren ‘90) worden afgewisseld met perioden die meer zijn gericht op de sociale kant van wijkvernieuwing (sociale vernieuwing jaren ‘80 en krachtwijken 2008), gericht op sociaal-economische aspecten zoals onderwijs, werkgelegenheid en leefbaarheid. Ook ontwaren de auteurs een golfbeweging van een sturende rol van het rijk versus gemeentelijke verantwoordelijkheid.

Opvallend is echter dat er vanaf 2012 geen middelen meer beschikbaar worden gesteld vanuit het Rijk voor aandachtswijken (de krachtwijken of Vogelaarwijken). In 2014 wordt daarnaast het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing stopgezet. Dit wordt voor gebiedstransformaties problematisch geacht (Verheul e.a., 2017), maar raakt stedelijke herstructurering uiteraard ook hard. Tegelijkertijd krijgen gemeenten in het kader van decentralisatie en bezuinigingen meer taken zonder de benodigde extra middelen, zodat ook zij geen mogelijkheid zien om aan herstructurering te werken. In deze zelfde periode worden ook corporaties aan banden gelegd door inperking van bevoegdheden (projectontwikkeling, investeren in midden en duurder segment) en investeringscapaciteit (verhuurdersheffing). De hoofdpersonen in stedelijke vernieuwing hebben in deze periode die ongeveer een decennium duurt nauwelijks aandacht voor dit thema. Dat is niet de enige oorzaak waarom de kloof tussen wijken op het gebied van leefbaarheid vanaf 2012 oploopt. Dit is ook de periode dat wonen en zorg worden gescheiden (langer thuis blijven wonen), instroom vanuit de maatschappelijke opvang in kwetsbare wijken plaatsvindt en concentratie van statushouders in wijken met goedkope woningen ontstaat. Tegelijkertijd wordt bezuinigd op maatschappelijk werk.

De enige uitzondering op de ontwikkeling vanaf 2012 is het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Naar aanleiding van het rapport Kwaliteitssprong Rotterdam Zuid (Deetman & Mans, 2011) is het Rijk sinds 2012 partner in de gebiedsgerichte aanpak van de Zuidkant van Rotterdam. Na een brandbrief van de burgemeesters van 15 steden in de zomer van 2021 “Dicht de kloof” is in

2022 het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid van start gegaan. De centrale doelstelling is het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid van de meest kwetsbare gebieden in Nederland in 15-20 jaar tijd en het perspectief van de bewoners te verbeteren. Deze doelstelling is in een drietal subdoelstellingen vertaald, namelijk in het verbeteren van de fysieke leefomgeving, het bieden van beter perspectief en het vergroten van de veiligheid.

In totaal maken 20 gebieden deel uit van het programma. Eén van de gebieden is Den Haag Zuidwest (ministerie van VRO, 2025).

2.3 Samenwerking in stedelijke herstructurering

Tijdens de module Urban Governance van de MCD opleiding is samenwerking en netwerkmanagement uitgebreid behandeld. Tijdens de eerste collegedag heeft Joop Koppenjan (2024) de ontwikkeling geschetst van Old Public Administration (OPA) via New Public management (NPM) naar Network Management (NM). Kort gezegd komt OPA neer op een hiërarchische manier van besturen door de overheid, middels regels en officiële procedures, met nadruk op neutraliteit en gelijke behandeling en gebaseerd op deskundigheid van ambtenaren. Ontwikkelingen na de Tweede Wereldoorlog zoals individualisering, mondigere burgers, het onbetaalbaar worden van de verzorgingsstaat en grotere complexiteit maakten deze manier van besturen onhoudbaar. Er is toen een beweging gemaakt naar New Public Management dat als principe heeft dat de overheid niet roeit maar stuurt, waarbij uitvoerende organisaties op afstand worden gezet en deels geprivatiseerd worden. De overheid controleert en monitort op basis van harde getallen. Door echter zelf niet meer bij de uitvoering betrokken te zijn raakt kennis en ervaring verloren en werkt de feedbackloop van uitvoering naar beleid niet meer soepel. Het model is bovendien gebaseerd op wantrouwen en controle.

Netwerkmanagement gaat uit van de overheid als een van de actoren die samenwerken om problemen op te lossen, maar wel een actor met een bijzondere rol, omdat zij ook reguleert en een publieke functie heeft. De overheid pakt in dat model dan ook de regierol, werkt samen met het netwerk en stuurt niet (slechts) hiërarchisch. Koppenjan omschreef dit ook wel als 'duwen met een touw'.

Verheul e.a. (2017) zien in de gebiedsontwikkeling eveneens een veranderende rol van de overheid. Met het stopzetten van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, ook wel ISV gelden genoemd, en het opheffen van het Ministerie van VROM, heeft het Rijk in feite haar sturende rol op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling opgegeven. Financiële tekorten, het ontbreken van kaders en ingewikkelde juridisch-planologische procedures bij stedelijke (her)ontwikkeling zorgen ervoor dat de markt stedelijke vernieuwing niet vanzelf zal oppakken. Verheul e.a. schetsen drie manieren om hiermee om te gaan, namelijk

1. Laissez faire (niets doen)
2. Gaten dichten in een verstoorde markt (reguleren en stimuleren)
3. Strategisch beïnvloeden van marktsituaties (meervoudig sturen)

Met punt 3 introduceren zij hun model van meervoudig sturen (zie figuur 3).

Kort gezegd pleiten de auteurs voor het inzetten van het gehele palet aan instrumenten om stedelijke (her)ontwikkeling, en daarmee de broodnodige woningen met bijbehorende voorzieningen en werkgelegenheid te realiseren, en een impuls te geven aan verduurzaming en het tegengaan van segregatie en ongelijkheid door te investeren in achtergebleven wijken in de steden. Het gaat dan bijvoorbeeld om meer overheidsinvesteringen, gevarieerde gebiedsallianties (maatwerk), 'de basis op orde' in de vorm van actuele juridisch planologische kaders en werkbare (en betaalbare) normen, bijvoorbeeld op het gebied van parkeren en sociale woningbouw, het ruimte geven aan de markt (unsolicited proposals) en experimenteren in combinatie met kennisopbouw.

In de literatuur over stedelijke herstructurering (urban regeneration) komt het belang van samenwerken overal terug. Samenwerken doe je omdat de ander iets kan wat jij niet kan, en om te delen in kosten en risico's. Een essentiële voorwaarde voor samenwerking is wederzijdse afhankelijkheid (Klijn & Koppenjan, 2000). De praktijk van herstructurering is ingewikkeld, als gevolg van meerdere doelstellingen op diverse terreinen (fysiek, sociaal, economisch), een veelheid aan stakeholders, bijvoorbeeld vastgoedeigenaren, bewoners en non-profitorganisaties, maar ook overheden op verschillende schaalniveaus. Er zijn verschillende doelstellingen (bijvoorbeeld meer hogere inkomens aantrekken versus het tegengaan van gentrificatie en verdringing) en het proces duurt lang. Daarnaast is herstructurering kostbaar. Aanleiding voor de oprichting van een samenwerkingsverband zoals de WOM is veelal ingegeven door ervaringen uit het verleden. Bijvoorbeeld omdat de eerdere aanpak niet goed werkte, partijen elkaar niet goed wisten te vinden of door onduidelijkheid over welke partij waarvoor verantwoordelijk was. Maar ook, positiever geformuleerd, door het 'kansrijke perspectief van realisatiekracht' (Kort, 2011).

De grote complexiteit en de kostbaarheid van herstructurering maken dat er niet één partij krachtig genoeg is om eenzijdig een oplossing af te dwingen (o.a. Kort, 2011).

Koppenjan & Klijn (2004, p. 114) noemen drie redenen waarom samenwerking tot betere resultaten zal leiden dan individueel handelen, ten eerste voorkomt samenwerking blokkades en vertraging voor individueel handelen door andere partijen, die zodoende hindermacht uitoefenen, ten tweede is kennis verspreid over meerdere partijen en kan die zo gebundeld worden en ten derde doet individueel handelen geen recht aan waarden van andere partijen in situaties waar meerdere belanghebbenden zijn. Verheul e.a. (2017) en Kazemi e.a. (2009) noemen daarnaast ook financiële redenen om samen te werken, alsmede het delen van risico's.

Toch zijn er, uiteraard, ook nadelen verbonden aan samenwerken. In de afstemming met andere stakeholders kan het zijn dat de doelstellingen die de gemeente heeft (het publieke belang) worden afgezwakt en er slappe compromissen worden gesloten. Daarnaast kan een samenwerking tussen bepaalde stakeholders ook betekenen dat anderen worden uitgesloten waardoor een 'klik' ontstaat waarbij in achterkamertjes besluiten worden genomen. Tot slot vraagt een formeel samenwerkingsverband ook 'transactiekosten', zoals de oprichting van een CV of BV, maar ook het samenwerken, afstemmen en tot gezamenlijke besluiten komen kosten tijd en moeite (Koppenjan, 2025).

Er zijn verschillende soorten van samenwerking te onderscheiden. Bijvoorbeeld de drie organisatievormen van Mulford en Rogers (1982) die Michiel Kort in zijn dissertatie (2011), over het belang van netwerkmanagement en organisatievorm van wijkontwikkelingsmaatschappijen, aanhaalt, met een steeds hechtere samenwerking en steeds meer gezamenlijke doelen, namelijk wederzijdse afstemming, alliantievorming en corporatie.

In de Nederlandse praktijk wordt onderscheid gemaakt in verschillende vormen van Publiek-Private Samenwerking (PPS) waarbij risico's op verschillende wijze verdeeld worden (Kazemi e.a., 2009):

1. Traditioneel model: actief grondbeleid
2. Bouwclaimmodel: gemeente voert grondexploitatie (inclusief risico's) en markt/corporaties leveren grond in, in ruil voor ontwikkelrechten (elders in het gebied)
3. Joint venture: Gezamenlijke nieuwe onderneming die grondexploitatie voert in een 'Gemeenschappelijke Exploitatiemaatschappij (GEM) en bouwrijpe grond verkoopt aan ontwikkelaars (al dan niet partners in GEM)
4. Concessie: private partij doet ook grondexploitatie

5. Exploitatieovereenkomst: private partij voert grondexploitatie en vastgoedontwikkeling op eigen grond, de gemeente verhaalt kosten die zij ten behoeve van het bouwplan moet maken (bijvoorbeeld apparaatskosten, openbare ruimte)
6. Turnkey: opdrachtgeving
7. Wijkontwikkelingsmaatschappij: gezamenlijk bezit in onder brengen ten behoeve van renovatie of herontwikkeling

De verschillende vormen onderscheiden zich van elkaar op een drietal manieren, ten eerste de risicoverdeling van de grondexploitatie, die bij een gemeente of een private partij wordt neergelegd, of gelijk wordt verdeeld. Ten tweede is er onderscheid te maken in de mate van samenwerking, namelijk het sluiten van een contract, zoals een gronduitgifte of anterieure overeenkomst, versus het oprichten van een gemeenschappelijke regeling zoals een Gemeenschappelijke Exploitiemaatschappij (GEM) of een Wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM). Ten derde de mate van regie die de gemeente op zich neemt (alleen publiekrechtelijk kader tot en met rechtstreekse opdrachtgeving)

Uit de literatuur komt naar voren dat de organisatievorm vaak niet doorslaggevend is voor het succes van Publiek-Private Samenwerkingen. Zaken die wel als essentieel worden genoemd zijn:

1. Communicatie over en begrip van:
 - a. Verwachtingen over en weer (Kazemi e.a., 2009)
 - b. Doelstellingen van verschillende deelnemers (Canelas & Alves, 2024)
 - c. Tijdshorizon van verschillende deelnemers (Canelas & Alves, 2024)

Kazemi e.a. (2009) noemen dit ook wel: elkaars taal leren spreken

2. Bestuurlijke capaciteit (Canelas & Alves, 2024), gedefinieerd als legitimiteit, vertrouwen en stabiele omstandigheden
3. Duidelijke definitie van het publiek belang en afbakening, specificatie daarvan (Canelas & Alves, 2024)
4. Verschillende (typen) private partijen, met bijvoorbeeld verschillende tijdshorizon betrekken (Canelas & Alves, 2024)
5. Gezamenlijk doel bepalen: 'goal alignment' (Tsenkova, 2022)
6. Psychologisch eigendom: elke partij moet zijn zegje kunnen doen over het project om tot een succesvolle samenwerking te komen (Kazemi e.a., 2009)

Deze zaken kunnen samengevat worden als netwerkmanagement, dat door Koppenjan (2024) is gedefinieerd als het initiëren en faciliteren van samenwerking, verbinding zoeken, kansen en bedreigingen zien en benutten, arena's koppelen.

Tegelijkertijd blijkt het moeilijk om de effectiviteit van samenwerking in PPS vorm te meten. Dit heeft te maken met zowel de variëteit aan deelnemers, die verschillende doelen hebben, maar ook met de lange doorlooptijd van dergelijke samenwerkingsvormen, waarbinnen doelen door wijzigende omstandigheden of politieke verschuivingen in de loop der tijd kunnen wijzigen (o.a. Koppenjan, 2000). Daarnaast is de causaliteit tussen inspanningen en resultaten vaak niet hard te maken (Kort, 2011).

Kort (2011) gebruikt in zijn dissertatie wel een aantal 'prestatiedomeinen' waarop samenwerkingen beoordeeld kunnen worden (tabel 1).

Tabel 1: Prestatiedomeinen PPS

Prestatie domein	Focus
Democratie	Komt de samenwerking tegemoet aan democratische principes?
Coördinatie	Realiseert de samenwerking verbindingen tussen verschillende entiteiten?
Transformatie	Realiseert de samenwerking synergie?
Beleid	Bereikt de samenwerking haar doelstellingen?
Duurzaamheid	Heeft de samenwerking een duurzaam karakter?

Bron: Skelcher en Sullivan (2008)

Ondanks zijn conclusie dat de organisatievorm van een PPS, in tegenstelling tot netwerkmanagement, niet van doorslaggevend belang is, concludeert hij dat een organisatievorm als de Wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM) wel degelijk van nut kan zijn. Ook al is ‘afstand tot de politiek’ geen graadmeter voor succes, onder bepaalde omstandigheden kan een zekere afstand wel degelijk nuttig zijn. Voorwaarde is dan wel dat de WOM verantwoordelijkheid én ruimte krijgt om te functioneren. Hij signaleert, net als Canelas & Alves (2024) het belang van een sterk gemeentebestuur, en betrokkenheid bij de opgave. In één van zijn case studies (WOM Tarwewijk) constateerde hij een afstand tot het bestuur als gevolg van een zwak gemeentebestuur in combinatie met weinig betrokkenheid van dat bestuur bij de opgave. Omdat de WOM in kwestie echter geen eigen mandaat had, geen gemeenschappelijke organisatie en een zeer beperkte opgave, leidde dit niet tot goede resultaten.

Kort ziet de organisatievorm WOM meer als een “dekmantel” om netwerkmanagement te kunnen uitvoeren: in de beslotenheid van de gemeenschappelijke organisatie kan gewerkt worden aan een gezamenlijk narratief waarmee vervolgens naar buiten toe een beeld van daadkrachtige uitvoeringsorganisatie kan worden neergezet wat ook weer de samenwerking met andere stakeholders vergemakkelijkt. De WOM creëert ook een noodzaak tot samenwerking en afstemming en kan daarmee zorgen voor rust en stabiliteit. Hiermee kan deze organisatievorm ook als een schokdemper fungeren bij wijzigende omstandigheden. Voorwaarde is wel dat er goede afspraken zijn gemaakt, daaraan vastgehouden wordt en dat er een goede relatie met moederorganisaties is. Vertrouwen, en dus goed netwerkmanagement, is hiervoor essentieel.

De conclusie van Korts dissertatie is dan ook dat de WOM als organisatievorm ruimte creëert om achter de schermen in relatieve rust en met alle partijen te werken aan de realisatie van de herstructureringsopgave. Daarbij heeft het bestaan van de organisatievorm ook een symbolische of retorische functie. Wijkontwikkelingsmaatschappijen kunnen daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan de effectieve uitvoering van de herstructureringsopgave (Kort, 2011).

2.4 De rol van waardecreatie bij herstructurering

Een terugkerend thema in herstructurering is de ‘gemengde wijk’, wat vooral inhoudt dat sociale huurwoningen op grote schaal werden vervangen door middeldure huur en koopwoningen (Velden, van der J., 2024). VROM (1997) heeft de beleidsmatige doelstellingen van herstructurering als volgt samengevat: het tegengaan van ruimtelijke segregatie op basis van sociaaleconomische en sociaal-culturele verschillen, het voorkomen van concentraties van probleemcumulaties, het verbeteren van de leefbaarheid en het vasthouden of aantrekken van draagkrachtige bewoners en van bedrijvigheid.

De achtergrond daarvan is dat de leefbaarheid te lijden heeft onder de concentratie van sociaal-economisch zwakkere bevolkingsgroepen. Nadeel van deze strategie is natuurlijk dat er daardoor gentrificatie en verdringing op kan treden. Bovendien is het niet vanzelfsprekend dat de bewoners die blijven zelf er ook op vooruitgaan als hun wijk gemiddeld genomen hoger scoren op indicatoren als inkomen en opleidingsniveau. Blakely & Small (1996) pleitten daarom voor zowel ‘people-based’ als ‘place-based’ ingrepen. Dit is in het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid ter harte genomen door naast fysieke ingrepen ook maatregelen te nemen op het gebied van opleiding, werk en veiligheid. Bij het toevoegen van woningen in duurdere prijssegmenten liggen echter gentrificatie en verdringing nog steeds op de loer. Van der Velden & Hollanders (2025) noemen het belang om zich te richten op het beter functioneren van de wijk en het vooruit helpen van de bewoners. Zij spreken over de ‘gemengde wijkgedachte’, waarbij in de periode 1997-2012 sprake was van “absolute probleemverduunning” als gevolg van het slopen van corporatiewoningen ten goede van duurdere woningen, en van “relatieve probleemverduunning” nu de woningnood groot is en er vooral duurdere woningen toegevoegd worden, terwijl corporatiewoningen blijven of worden vervangen door nieuwe corporatiewoningen. Er is geen overtuigend wetenschappelijk bewijs wat dit deze wijken en vooral hun oorspronkelijke bewoners oplevert. Met huidige prijzen is de kans op doorstroming van sociale huur naar koop bovendien lastig geworden. Zonder financiële bijdragen van de overheid leidt toevoeging van koop en markthuur tot gentrificatie. De kans op verdringing is kleiner, omdat er geen sociale huur wordt gesloopt, maar oorspronkelijke bewoners kunnen wel uitsluiting ervaren en zich niet meer thuis voelen in de oude vertrouwde buurt (Velden, van der J. & Hollanders, K., 2025). Bijvoorbeeld door een veranderend voorzieningenaanbod en het wegvallen van bestaande sociale structuren. Noordam (2002) zegt daar bijvoorbeeld over: “Draagkrachtige huishoudens hebben veelal een afwijkend leefpatroon. In combinatie met hun grotere mobiliteit kan dit leiden tot een vermindering van het draagvlak voor voorzieningen in de wijk waarop minder draagkrachtige huishoudens zijn aangewezen”, maar ook het vervangen van goedkope winkels voor dagelijkse boodschappen door dure koffietentjes speelt een rol.

Een belangrijk element van het streven naar een gemengde wijk, is echter ook de financiële waardecreatie: duurdere woningen leveren meer op dan corporatiewoningen. Noordanus (2008) zei hierover: ‘De taart moet groter’ om geruzie over de inzet van geld tegen te gaan. Marktpartijen vormen vanuit die optiek een logische samenwerkingspartner omdat zij kennis en ervaring meebrengen over juist het duurdere segment. Andere potentiële meerwaarde die Kazemi e.a. (2009) noemen zijn het inbrengen van omvangrijk risicodragend kapitaal en vaardigheden op het gebied van communicatie en marketing. Corporaties zagen dat in die perioden vaak niet zo, omdat zij inmiddels ook kennis en ervaring hadden opgedaan met de koopwoningmarkt als gevolg van hun grotere bewegingsvrijheid in dat segment. Die overigens na 2012 weer werd ingeperkt.

Nadelen van de samenwerking met marktpartijen in herstructurering komen neer op:

1. Winstgerichtheid versus lange termijnbelangen;
2. Extra overleggen/controlemechanismen met vertraging tot gevolg;
3. Samenwerking kan meer kosten dan opleveren omdat markt alleen in winstgevende delen wil participeren;
4. Sociale huisvestingsopgave komt in het geding;
5. Langjarige samenwerking niet bevorderlijk voor onderlinge concurrentie marktpartijen;
6. Corporaties hadden in die tijd zelf ook financiële middelen en ervaring in ontwikkeling (bijvoorbeeld in de vorm van dochterondernemingen zoals de Kristal en Synchroon)
7. Investeringsrisico’s en gebrek aan grondposities kunnen deelname ontwikkelaars belemmeren (Kazemi e.a., 2009).

Los van de vraag of samenwerking met marktpartijen in herstructurering een goed idee is, leveren duurdere woningen meer op dan het toevoegen van corporatiewoningen. In de casestudies in hoofdstuk 3 wordt onderzocht welke rol dergelijke financiële waardecreatie speelde in het haalbaar maken van de herstructurering. De vraag is daarnaast of in particuliere wijken zoals Laakkwartier inderdaad, om met Noordanus te spreken, de koek groter kan. In hoofdstuk 4 wordt dit geanalyseerd.

2.5 Conclusies over de Wijkontwikkelingsmaatschappij en Stedelijke herstructurering

De Wijkontwikkelingsmaatschappij kan worden gedefinieerd als een zelfstandige organisatie waarin publieke en private partijen gezamenlijk werken aan en investeren in de realisatie van voornamelijk de fysieke herstructureringsopgave (Kort, 2011). Het toekennen van de WOM status aan een dergelijke organisatie, waarvoor o.a. een herstructureringsplan noodzakelijk is dat is goedgekeurd door het College van burgemeester & wethouders, resulteert in vrijstelling van overdrachtsbelasting bij inbreng en uitname van vastgoed door deelnemers.

Herstructurering heeft veelal betrekking op meervoudige problematiek in wijken waar de kwaliteit, juist door die problematiek op meerder vlakken, achterblijft bij het gemiddelde en waar mensen met een hoger inkomen over het algemeen niet willen (blijven) wonen. Die meervoudige problematiek heeft betrekking op fysieke kenmerken (woningen, openbare ruimte), economische en sociale kenmerken (inkomens, werkloosheid, opleiding, criminaliteit en veiligheid). Belangrijke stakeholders zijn de gemeente en het Rijk, corporaties, bewoners, bewonersorganisaties, maatschappelijke organisaties en projectontwikkelaars (Kort, 2011).

Herstructurering is een complexe opgave met veel verschillende stakeholders, hoge kosten en financiële risico's. Dit maakt dat niet één partij sterk genoeg is om een herstructurering uit te voeren. Voordelen die genoemd worden van samenwerking zijn het tegengaan van hindermacht, het delen van kennis, recht doen aan de waarden van betrokken partijen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 114) en het delen van investeringen en financiële risico's (Verheul e.a., 2017, Kazemi e.a., 2009). Mogelijke nadelen zijn dat de doelstellingen die de gemeente heeft (het publieke belang) worden afgezwakt en er slappe compromissen worden gesloten. Daarnaast kan een samenwerking tussen bepaalde stakeholders ook betekenen dat anderen worden uitgesloten en tot slot vraagt een formeel samenwerkingsverband ook 'transactiekosten' (Koppenjan, 2025). Samenwerking met marktpartijen heeft daarnaast nog extra nadelen, zoals wrijving tussen winstgerichtheid versus lange termijnbelangen, maatschappelijke belangen zoals sociale huisvesting komen in het gedrang, controlemechanismen zijn noodzakelijk om ongeoorloofde staatssteun en concurrentievervalsing te voorkomen (Kazemi e.a., 2009).

De wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM) is een in het verleden veel gebruikte samenwerkingsvorm om specifiek herstructurering van woonwijken (als vorm van stedelijke herontwikkeling) van de grond te krijgen (Kreeft, 2017). Naast de vrijstelling op de overdrachtsbelasting bij inbreng en uitname van vastgoed, is een voordeel van deze samenwerkingsvorm dat de WOM kan fungeren als schokdemper, omdat de verbinding die aan het begin is aangegaan, samenwerking noodzakelijk maakt, ook bij externe tegenslag en bij politieke verschuivingen. Tegelijk biedt deze verbinding de nodige beslotenheid om intern stevig te discussiëren en naar buiten toe een krachtig narratief omhoog te houden. De precieze organisatievorm van samenwerking is daarbij minder relevant dan goed netwerkmanagement (Kort, 2011). Nadelen zijn de relatief hoge 'transactiekosten' om een WOM op te richten en langjarig te laten functioneren. Daarnaast is het oprichten van een WOM slechts in specifieke situaties opportuun. Zo is het noodzakelijk dat er voldoende vertrouwen tussen deelnemers is, en dat er partijen zijn die ook daadwerkelijk vastgoed en/of investeringen kunnen en willen inbrengen, en bereid zijn om gezamenlijk risico te lopen.

Uit de geschiedenis van herstructurering kan geconcludeerd worden dat waardecreatie een belangrijke rol speelt, niet alleen om een diverser woningaanbod te creëren, maar ook om de kosten (gedeeltelijk) te kunnen dekken (Velden, van der J., 2024). De waardecreatie in de vorm van hogere opbrengsten van het herontwikkelde vastgoed leidt echter zelden tot een haalbare businesscase, terwijl er wel degelijk maatschappelijke baten zijn. Dit is ook de reden dat de markt herstructurering niet vanzelf zal oppakken. Laissez-faire is daarom geen goede strategie. Met gaten dichten in een verstoorde markt, door bijvoorbeeld verduurzaming te subsidiëren en op te hoge huurprijzen te handhaven, kunnen resultaten behaald worden, maar met strategisch ingrijpen in marktsituaties door het inzetten van een breed palet aan instrumenten kan stedelijke herontwikkeling van de grond komen (Verheul e.a., 2017). Samenwerking en het verbinden van opgaven, middelen en competenties is daarbij van belang. Hierbij is uit de literatuur een aantal randvoorwaarden naar voren gekomen.

Aan het eerste deel van de randvoorwaarden moet worden voldaan voordat er sprake kan zijn van een vorming van de WOM:

1. Alle deelnemers erkennen de noodzaak tot samenwerken (eerdere pogingen om doelen te bereiken hebben niet het gewenste resultaat opgeleverd) (Klijn & Koppenjan, 2000),
2. Diversiteit aan type private partijen die deelnemen (Canelas & Alves, 2024),
3. Gedegen kennis over en communicatie met stakeholders en potentiële deelnemers m.b.t. hun competenties, doelstellingen en tijdshorizon (Canelas & Alves, 2024, Kazemi e.a., 2009),
4. Een gedeeld belang en gezamenlijke doelstelling (“goals alignment”, Tsenkova, 2022),

Aan het tweede deel moet worden voldaan om de WOM ook daadwerkelijk effectief te laten functioneren:

5. Alle deelnemers hebben invloed op de doelstelling en strategie (Kazemi e.a., 2009),
6. Voldoende vertrouwen om de wijkontwikkelingsmaatschappij mandaat te geven (Kort, 2011),
7. Bereidheid en vermogen om intensief samen te werken (Klijn & Koppenjan, 2000),
8. Bestuurlijke capaciteit (legitimiteit, vertrouwen, stabiele marktomstandigheden én capaciteit om publieke doelstelling te formuleren) en betrokkenheid (Canelas & Alves, 2024, Kort, 2011),

Naast de governance gerelateerde randvoorwaarden in deel 1 en 2 spelen uiteraard ook financiële randvoorwaarden (deel 3) een belangrijke rol:

9. Voldoende investeringscapaciteit,
10. Zicht op waardecreatie en een haalbare businesscase,
11. Bereidheid en vermogen om risico te dragen.

Voor een Wijkontwikkelingsmaatschappij gelden nog een aantal aanvullende randvoorwaarden:

12. Deelnemers zijn bereid (vanuit gedeeld belang, vertrouwen en noodzaak) en in staat om te herstructureren vastgoed in een gezamenlijke entiteit onder te brengen en/of financieel te investeren in de herstructurering op zodanige wijze dat ze een gelijkwaardig aandeel in een op te richten entiteit kunnen innemen;
13. Het is de intentie om na de herstructurering het vastgoed weer uit te nemen uit de entiteit;
14. De overdrachtsbelasting is op een dusdanig niveau dat een vrijstelling daarop bij het inbrengen en uitnemen van vastgoed een substantiële kostenbesparing oplevert;

Daarnaast zijn er nog enkele wettelijke randvoorwaarden om daadwerkelijk gebruik te kunnen maken van de vrijstelling op de overdrachtsbelasting, de WOM-regeling:

15. Er is een door het college van burgemeester & wethouders goedgekeurd herstructureringsplan voor het werkingsgebied van de Wijkontwikkelingsmaatschappij;
16. Het Rijk heeft de WOM-status aan de Wijkontwikkelingsmaatschappij toegekend.

Deze randvoorwaarden worden in hoofdstuk 3.1 als volgt geoperationaliseerd. In de casestudies wordt bestudeerd in hoeverre aan deze randvoorwaarden wordt voldaan. Daarnaast wordt onderzocht hoe de cases scoren op de door Skelcher & Sullivan gedefinieerde prestatiedomeinen, aangevuld met het prestatiedomein 'Financiële haalbaarheid' aangezien dat een belangrijk onderdeel vormt van het succes van een samenwerkingsverband (zie tabel 2 in hoofdstuk 3). Door de scores op de prestatiedomeinen te vergelijken met de randvoorwaarden wordt getoetst of de in de literatuur gevonden randvoorwaarden dit in de praktijk daadwerkelijk ook zijn: welke zijn essentieel bij aanvang en waar moet gedurende de looptijd van de WOM aan gewerkt worden? Op deze wijze wordt onderzoeksvraag e beantwoord.

In deze paragraaf zijn tevens onderzoeksvragen a en b beantwoord. Op basis van de literatuur is daarnaast een voorlopig antwoord op onderzoeksvragen c en d gegeven. De uiteindelijke beantwoording volgt in het conclusiehoofdstuk 6 waarin ook de empirische resultaten vanuit de casestudies worden meegenomen.

Hoofdstuk 3: Herstructurering in Rotterdam Zuid en Den Haag

In hoofdstuk 2 heb ik op basis van literatuurstudie een theoretisch kader geschetst. In dit hoofdstuk, 3, doe ik verslag van de casestudies die ik heb uitgevoerd om de theorie te toetsen in de praktijk. Ik heb hiervoor drie Wijkontwikkelingsmaatschappijen geselecteerd, de WOM Tarwewijk in Rotterdam Zuid, de WOM Den Haag Zuidwest en de WOM Stationsbuurt Oude Centrum in Den Haag. Om een goede vergelijking te kunnen maken met andere samenwerkingsvormen, en om een afwegingskader te kunnen maken voor de keuze voor een WOM of een ander sturingsinstrument heb ik ook de publiek-publieke samenwerking van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) en de verschillende samenwerkingsverbanden daarbinnen bestudeerd, alsmede de samenwerkingsovereenkomst (SOK) Dreven Gaarden Zichten in Den Haag Zuidwest. Beide instrumenten zijn in de omgeving toegepast waar eerder een WOM is opgericht, en waar vervolgens bewust voor een ander instrument is gekozen.

Met behulp van de casestudies heb ik de conclusies op basis van de literatuur, en met name de randvoorwaarden voor een goede samenwerking, getoetst. In de casestudies ben ik op zoek gegaan naar de mate waarin aan de theoretische randvoorwaarden is voldaan en hoe de samenwerkingsverbanden scoren op de prestatiedomeinen in tabel 2.

Tabel 2: Prestatiedomeinen voor samenwerkingsverbanden

Prestatiedomein	Focus
Democratie	Komt de samenwerking tegemoet aan democratische principes?
Coördinatie	Realiseert de samenwerking verbindingen tussen verschillende entiteiten?
Transformatie	Realiseert de samenwerking synergie?
Beleid	Bereikt de samenwerking haar doelstellingen?
Duurzaamheid	Heeft de samenwerking een duurzaam karakter?
Financiële haalbaarheid	Blijft de samenwerking binnen de financiële kaders?

Bron: Skelcher & Sullivan (2008), aangevuld door auteur

Dit is geoperationaliseerd in een aantal onderwerpen die ik per samenwerkingsverband behandel op basis van interviews en schriftelijke bronnen:

1. Aanleiding en achtergrond van de WOM/de samenwerkingsvorm
2. Doelstelling: welke resultaten wil men behalen?
3. Stakeholders en deelnemers: welke stakeholders zijn er, wat zijn hun belangen, competenties en tijdshorizon, welke stakeholders zijn deelnemer geworden en waarom?
4. Samenwerking: hoe verloopt/verliep de samenwerking binnen de WOM/de samenwerkingsvorm en met de moederorganisaties en de buitenwereld?
5. Waardecreatie, financiële haalbaarheid en publieke investeringen: welke rol speelde financiële waardecreatie en in hoeverre waren publieke investeringen noodzakelijk?
6. Resultaten: in hoeverre zijn de doelstellingen behaald?
7. Conclusie aan de hand van de prestatiedomeinen (beschrijvend, en met kleurcode: groen = ja, oranje = deels en rood=nee)

In bijlage 4 zijn de volledig uitgewerkte casestudies terug te vinden. In dit hoofdstuk zijn de samenvattingen daarvan weergegeven.

3.2 Casestudies Rotterdam-Zuid

3.2.1 WOM Tarwewijk

Aanleiding en achtergrond

De Tarwewijk stond lang bekend als nette middenstandsbuurt maar vanaf de jaren '70 begon het verval. Eerdere ingrepen leidden niet tot het gewenste resultaat. Dit vormde de aanleiding voor de oprichting van de WOM Tarwewijk in 2004 (Kort, 2011).

Stakeholders/Deelnemers

Naast de gemeente en corporatie Woonstad, dat woningbezit had in de Tarwewijk, verbond AM zich aan de WOM Tarwewijk om meer ervaring op te doen met binnenstedelijk ontwikkelen (Kreeft, 2017 en Kort, 2011).

Samenwerking

In de evaluaties van Kreeft (2017) en Kort (2011) komt een niet bijster positief beeld naar voren over deze Wijkontwikkelingsmaatschappij. De samenwerking verliep moeizaam en de WOM is vroegtijdig geliquideerd. Vanwege de financiële tekorten is AM eruit gestapt en heeft Woonstad de woningen gekocht en opgeknapt. Dit heeft ertoe geleid dat de WOM in Rotterdam lange tijd een 'besmette term' was (interview RZ 2, 2025).

Waardecreatie

Tijdens de verkenning van de financiële risico's en haalbaarheid werd de grote omvang en complexiteit van de opgave duidelijk. Private partijen zouden onmogelijk de financiële risico's kunnen dragen, maar overheidsgeld was er ook niet voldoende. De kosten werden geschat op € 80 mln voor de aanpak (renovatie en sloop/nieuwbouw) van iets meer dan 1.000 woningen (€ 80.000,- per woning), terwijl het gemeentelijk budget slechts € 19,6 mln was. Het idee was dat deze kosten deels terugverdiend konden worden door de verkoop van woningen. Als gevolg van de slechte reputatie van de wijk, viel de verkoop van de opgeknapte en nieuwe woningen zwaar tegen, waardoor het principe van een revolverend fonds niet van de grond kwam. De waardecreatie betaalde zich niet uit in een haalbare business case.

Resultaten

De WOM Tarwewijk heeft tussen de 200 en 300 woningen aangekocht en gerenoveerd of doorgeleverd aan de ontwikkelcombinatie of de corporatie. Veel minder dan het beoogde aantal.

Conclusie

Prestatiedomein	Focus	Beoordeling
Democratie	Komt de samenwerking tegemoet aan democratische principes?	De partijen konden goed 'hun zegje doen' in deze WOM, op detailniveau. Voor de daadkracht was het beter wanneer dit op meer kaderstellend niveau had plaatsgevonden
Coördinatie	Realiseert de samenwerking verbindingen tussen verschillende entiteiten?	Nauwelijks, er bleef veel wantrouwen en er werd niet intensief samengewerkt.
Transformatie	Realiseert de samenwerking synergie?	Ja, er zijn resultaten geboekt, al vielen die tegen ten opzichte van de doelstellingen
Beleid	Bereikt de samenwerking haar doelstellingen?	Deels
Duurzaamheid	Heeft de samenwerking een duurzaam karakter?	Nee, de WOM is voortijdig opgeheven
Financiële haalbaarheid	Blijft de samenwerking binnen de financiële kaders?	Nee, de verkoop van woningen viel tegen waardoor de doelstellingen niet behaald konden worden

3.2.2 NPRZ

Aanleiding en achtergrond

NPRZ ging in 2011 van start met het ondertekenen van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid: Zuid werkt! (NPRZ, startdocument 2011) door de samenwerkingspartners, gevolgd door een uitvoeringsplan in 2012 (NPRZ, Uitvoeringsplan 2012-2014). Aanleiding was de combinatie van problemen op het gebied van huisvesting, sociaal-economische omstandigheden, armoede en kansen op onderwijs en arbeidsmarkt alsmede de schaal van de problematiek (Rotterdam Zuid heeft met 200.000 inwoners de schaal van middelgrote steden als Eindhoven en Groningen).

Voor wat betreft huisvesting moesten “*ingrepen in de verouderde woningvoorraad van Rotterdam Zuid ervoor zorgen dat gemengde woonmilieus gerealiseerd worden, zodat woonruimte beschikbaar komt voor sociale stijgers uit Zuid. Gelijktijdig zetten we in op het toekomstbestendig maken van de woningvoorraad en daarmee aantrekkelijke, leefbare en inclusieve woonmilieus*”⁴. Dit is vertaald in de ambitie om circa één derde van de woningvoorraad op Zuid (35.000 van de 105.000 woningen) te verbeteren of te vervangen, inclusief de bijbehorende buitenruimte, in 20 jaar tijd. Eén van de onderdelen is grondige aanpak van de particuliere voorraad (circa 10.000 woningen, waarvan 4.000 sloop-nieuwbouw en 6.000 samenvoeging/verbetering). In 2016 is de gemeente echt van start gegaan met de deze aanpak.

Stakeholders/deelnemers

De grondige aanpak van de particuliere voorraad vindt stapsgewijs plaats. Steeds wanneer er weer geld beschikbaar kwam van het Rijk en de gemeente, werd een nieuwe tranche gestart waarbij samenwerkingspartners werden gezocht. De samenwerking met het Rijk en de corporaties is het meest duurzaam gebleken, ook voor wat betreft de aanpak van de particuliere voorraad. Marktpartijen hebben uiteindelijk vooral een rol gespeeld in nieuwbouwwontwikkelingen, op een ontwikkelaar van kluswoningen na, maar allemaal zonder de risico's en onrendabele toppen op het niveau van de grondexploitatie (mede) te dragen.

Samenwerking

Marktpartijen zouden conform een convenant⁵ tussen gemeente, rijk, corporaties en marktpartijen in 2016 bijdragen aan de grondige aanpak van 2.000 woningen door woningen te verwerven voor hun beleggingsportefeuille en te participeren in renovatie-samenvoegen en in sloop-nieuwbouw, en door te delen in de onrendabele top. Ze zijn echter voortijdig afgehaakt als gevolg van te grote complexiteit en financiële tegenvallers, en hebben alleen de nieuwbouw in Carnisse Eiland en Carnisse Poort gedaan (interview RZ2, 2025 en NPRZ Voortgangsrapportage 2020). Hierdoor is bij de gemeente en corporaties het beeld ontstaan dat marktpartijen niet meedelen in het zoet en het zuur, maar alleen in het zoet (interview RZ2, 2025). De corporaties konden met de vrijstelling verhuurderheffing investeren in de aanpak van de particuliere woningvoorraad, waarbij de gemeente zorgde voor het vestigen van het voorkeursrecht en waar nodig onteigening. Toen de vrijstellingsregeling in 2018 is stopgezet, stopte de samenwerking op het vlak van particuliere woningen.

De gemeente is, met middelen uit de Regiodeal 2018, en later ook uit twee tranches van het Volkshuisvestingsfonds, verder gegaan met de doelstelling vanuit NPRZ om woonruimte voor ‘sociale stijgers’ te creëren.

Om de doelstellingen te realiseren heeft de gemeente ingezet op kleinschaliger samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld met een projectontwikkelaar voor kluswoningen en

⁴ <https://www.watdoetdegemeente.rotterdam.nl/begroting-2025/paragrafen/nationaal-programma-rotterdam-zuid/>

⁵ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2017D39043>

middels de Stichting Wijkverbetering Rotterdam Zuid (SWRZ) waarbij ook onderzocht is of marktpartijen wilden participeren, maar die zagen teveel risico's en zijn niet ingestapt (interview RZ1 en RZ2, 2025). Verder werd er een subsidieregeling opgezet voor eigenaren die zelf hun woning wilden opknappen en vergroten en tot slot heeft de gemeente solitair woningen aangekocht en vervolgens in de markt gezet. Bijvoorbeeld Carnisse Eiland waar na het mislukken van de afspraken uit het eerdere convenant de grond aan het consortium van marktpartijen is uitgegeven via een bouwclaim model (Gemeente Rotterdam, 2021)⁶.

Ondertussen (najaar 2025) is het aantal door de gemeente (strategisch) aangekochte woningen opgelopen tot circa 500 en wordt er weer gekeken naar de mogelijkheden om een Wijkontwikkelingsmaatschappij op te richten waarbij het beheer van de woningen bij een corporatie gelegd kan worden (Interview RZ1, 2025).

Waardecreatie

De oorspronkelijke doelstelling was om grotere en kwalitatief betere woningen te creëren. Dit raakte uit beeld, omdat het niet lukte om met deze woningen de sociale stijgers en gezinnen aan de wijk te binden. Bovendien zorgden de prijsstijging van de kleine, slecht onderhouden woningen en de stijgende bouwkosten voor grote onrendabele toppen (Interview RZ2, 2025). Hierdoor konden veel minder woningen aangepakt worden dan vooraf begroot op basis van de middelen die beschikbaar kwamen vanuit de vrijstelling Verhuurderheffing (2016), Regiodeal (2018) en Volkshuisvestingsfonds (2022, 2024). Ook voor nieuwbouwonstwikkelingen was er als gevolg van kostbare verwerving, sprake van onrendabele toppen. Zo is er in de grondexploitatie Carnisse Eiland € 11,7 mln rijks subsidie en € 6,6 mln gemeentegeld geïnvesteerd, voor de bouw van 507 woningen (Gemeente Rotterdam, 2021)⁷.

Resultaten

De grondige aanpak van de particuliere voorraad blijft achter bij de doelstelling. In 2022 zijn slechts 2.100 van de beoogde 10.000 woningen 'in aanpak genomen' (NPRZ, 2022, Voortgangsrapportage/Midterm). Dit betreft voor een belangrijk deel (1.000 woningen) zachte plannen. Uit evaluatie blijkt dat de gemiddelde WOZ waarde van woningen is 'ingelopen' op de rest van Rotterdam en de G4. NPRZ concludeert zelf dat dit echter een autonome (markt)ontwikkeling is. Op andere vlakken is sprake van ofwel minder positieve dan beoogde ontwikkeling (het percentage kwetsbare meergezinswoningen) ofwel een negatieve ontwikkeling, zoals het aandeel koopwoningen, tevredenheid met de woonsituatie en verhuisgeneigdheid.

⁶ Toelichting Grondexploitatie Carnisse Eiland, Gemeente Rotterdam, 20 december 2021

⁷ Toelichting Grondexploitatie Carnisse Eiland, Gemeente Rotterdam, 20 december 2021

Conclusie

Prestatiedomein	Focus	Beoordeling
Democratie	Komt de samenwerking tegemoet aan democratische principes?	In het overkoepelende programma NPRZ is te zien dat gemeente en Rijk een voortrekkersrol hebben en daarbij wel de samenwerking hebben gezocht met maatschappelijke organisaties en deels ook bedrijfsleven. In de grondige aanpak ligt die voortrekkersrol vooral bij de gemeente, die samenwerkingspartners en financiering zoekt, die dus ook steeds wisselen. In die zin kan over de langjarige samenwerking niet gezegd worden dat die 'democratisch' plaatsvindt. In de zin van controle door de democratisch gekozen gemeenteraad kan de programmatische aanpak natuurlijk wel als democratisch worden gezien.
Coördinatie	Realiseert de samenwerking verbindingen tussen verschillende entiteiten?	Ja, op verschillende, en in de tijd wisselende manieren wordt gebruik gemaakt van expertise van verschillende stakeholders. De meeste, en meest langdurige, verbinding is daarbij door de gemeente met het Rijk en corporaties gesmeed.
Transformatie	Realiseert de samenwerking synergie?	In zekere zin wel. De samenwerkingsverbanden hebben tot realisatie geleid, vooral wat betreft corporatiewoningen en de basis aanpak particuliere voorraad. Daarnaast zijn er ook wel particuliere woningen grondig aangepakt, maar de aantallen blijven ver achter bij de doelen.
Beleid	Bereikt de samenwerking haar doelstellingen?	Deels. Niet voor wat betreft de grondige aanpak particuliere woningen en ook niet voor de meer abstracte doelstellingen.
Duurzaamheid	Heeft de samenwerking een duurzaam karakter?	Deels. De samenwerking tussen gemeente, Rijk en corporaties vormt een rode draad door de aanpak vanaf 2012 tot en met heden. In die samenwerking zitten echter veel wisselingen en nauwelijks zekerheden: voor de grondige aanpak particuliere voorraad is geen structurele financiële ondersteuning vanuit het Rijk geboden, subsidies werden in tranches, en in competitie verstrekt. De samenwerking met de corporaties hing af van de beschikbaarheid van publiek geld en de mate van direct belang (aanpalend bezit) van de corporaties.
Financiële haalbaarheid	Blijft de samenwerking binnen de financiële kaders?	Nee, de aantallen aan te pakken woningen moesten steeds naar beneden bijgesteld worden omdat door tegenvallende verwervings- en bouwkosten de toegekende budgetten na verloop van tijd ontoereikend bleken.

3.3 Case Studies Den Haag Zuidwest

3.3.1 WOM Den Haag Zuidwest

Aanleiding/Achtergrond

De WOM Zuidwest is in 2014 opgericht. De aanleiding was dat de financiële situatie van Vestia, na het derivatendebacle waarbij zij in 2012 € 1,3 mld moest betalen om de derivatencontracten met 9 banken af te kopen (kamerbrief minister van BZK, 2012⁸), het de woningcorporatie onmogelijk maakte om eerdere afspraken over herstructurering van Den Haag Zuidwest na te komen. Bij de Raamovereenkomst die de gemeente en Vestia in 2013 sloten in aanloop naar de oprichting van de WOM in 2014 is afgesproken om 1.050 woningen van Vestia aan te pakken (gemeente Den Haag, 2013, RIS 260203).

Stakeholders/deelnemers

Meerdere betrokkenen bij de WOM Zuidwest hebben aangegeven dat als de nood hoog genoeg is, de tijd rijp is voor een intensieve samenwerking (interview ZW1, ZW2, ZW4, 2025). Vestia en de gemeente hadden een duidelijk gezamenlijk belang: het behoud van een groot aantal corporatiewoningen voor de stad én het continueren van de herstructurering van Zuidwest. Daarnaast is gepoogd om met marktpartijen afspraken te maken over herontwikkeling van het woningbestand van Vestia in Zuidwest dat nog niet aangepakt was. Ontwikkelaars waren echter niet bij machte om in een dergelijke risicovolle ontwikkeling te stappen (interview ZW1, ZW2, 2025).

De WOM Zuidwest is opgericht op 9 april 2014 (Gemeente Den Haag, RIS 271621) en bestaat uit twee partijen, waarbij de gemeente participeert met kapitaal (maximaal € 80 mln) en Vestia met de inbreng van € 107 mln aan vastgoed, bestaande uit 2.004 woningen, 23 bedrijfsruimten en twee bouwlocaties waar de woningen al gesloopt waren bij de oprichting. Van de ingebrachte woningen zouden er 780 gesloopt worden (waarvoor 850 woningen teruggebouwd zouden worden) en 250 gerenoveerd. De overige woningen dienden als onderpand. De afgesproken risicoverdeling komt overeen met de waarde van de inbreng van beide partijen (42%-58%).

Samenwerking

De organisatie van de WOM bestaat uit de Raad van Commissarissen, bestaande uit één commissaris die door de gemeente is aangesteld, één die door Vestia (nu Hof Wonen) is aangesteld, en één die door deze twee commissarissen is aangesteld. De dagelijkse leiding is in handen van de directeur bestuurder. De aandeelhouders komen minimaal één keer per jaar bij elkaar voor het vaststellen van de begroting en de jaarrekening, en zoveel vaker als nodig, bijvoorbeeld voor besluiten die niet binnen de vooraf vastgestelde kaders passen (Gemeente Den Haag, 2013, RIS 260202⁹).

De eerste directeur van de WOM is gekozen vanwege haar kennis en ervaring op het gebied van stedelijke ontwikkeling op het snijvlak van beleid en uitvoering, maar ook vanwege haar verbindende kwaliteiten in combinatie met haar werkervaring bij zowel Vestia als bij de gemeente. Hierdoor genoot zij bij beide aandeelhouders veel vertrouwen (interview ZW1, ZW2, 2025). Door andere betrokkenen is zij wel omschreven als ‘oliermanneling’ (interview ZW3, 2025) en iemand die taal en cultuur van beide aandeelhouders begreep (interview ZW2, 2025). Er werd een team opgebouwd met medewerkers van zowel Vestia als de gemeente.

Eén van de belangrijkste consequenties van de oprichting van de WOM was, dat daarmee de uitvoering van de herstructurering op afstand van de gemeenteraad kwam te staan. Het beeld van betrokkenen is, dat dit geaccepteerd werd, omdat wel duidelijk was dat er iets gedaan

⁸ <https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/kst-29453-253.pdf>

⁹ Bijlage 3a, oprichtingsakte WOM Zuidwest

moest worden. Drie betrokkenen bij de oprichting vatten dit samen in de oneliner “never waste a good crisis” (interview ZW1, ZW2, ZW4). Tegelijkertijd zorgden de wethouderswissels wel eens voor een zeker spanningsveld tussen de oorspronkelijke kaders en nieuwe (politiek) gewenste kaders, en dus wijzigende belangen (interview ZW1, ZW2, ZW4, 2025).

De gevoelde “sense of urgency” is tevens een drijfveer om langjarig te blijven samenwerken ondanks de daarmee gepaard gaande onverwachte gebeurtenissen en ontwikkelingen, wat nodig is vanwege de lange looptijd van de herstructurering, (interview ZW1, ZW2, ZW4, 2025). Ook chemie tussen de partners (zoals in de RvC van WOM Zuidwest) en vertrouwen worden als belangrijke factoren genoemd waardoor de band sterk genoeg was om problemen te doorstaan (interview ZW1, ZW2, L8, 2025). Continuïteit in de betrokkenheid van sleutelfiguren in de samenwerking wordt ook als belangrijk element genoemd (interview ZW1 2025). Daarnaast wordt ook de deskundigheid van (respectievelijk) medewerkers en directie als belangrijke factor voor de succesvolle samenwerking genoemd, waardoor onverwachte problemen ook goed opgelost konden worden, (interview ZW1 en L8, 2025).

De WOM Zuidwest was door het ontbreken van marktpartijen als deelnemer, flexibel in de uitvoering van projecten. Het nadeel dat Koppenjan (2025) benoemde bij samenwerking, namelijk dat samenwerking met bepaalde stakeholders ook kan betekenen dat anderen worden uitgesloten waardoor een ‘kliek’ ontstaat waarbij in achterkamertjes besluiten worden genomen, kon hierdoor goed worden voorkomen. Bovendien kon in elk project de meest geschikte partner worden geselecteerd ten behoeve van een optimaal resultaat wat betreft kwaliteit en financiën (interview ZW1, 2025).

Tot slot is een aandachtspunt dat de ambtelijke capaciteit en kennis en ervaring die bij deelnemers is opgedaan met betrekking tot de Wijkontwikkelingsmaatschappij, wat een van de betrokken wethouders omschreef als een ‘buitengewoon technisch construct’, belangrijk is om te behouden. Tegelijkertijd wordt de WOM gezien als een zwaar instrument dat niet in alle situaties geschikt is (interview ZW1, 2025). Met het grote personeelsverloop binnen de gemeente is het daarom lastig om deze kennis en ervaring te behouden (interview L8, 2025).

Waardecreeatie

De oorspronkelijke doelstelling (Gemeente Den Haag, 2008, RIS 154371) was verdunning, door ook ééngesinswoningen terug te bouwen, en meer diversiteit in prijssegmenten. Van de nieuwbouwwoningen is in de eerste plannen het grootste deel als grondgebonden woningen in de koopsector gerealiseerd. In latere plannen is meer sociale en middenhuur toegevoegd.

Tabel 3: Sloop, woningbouw (prijscategorieën en woningtypen) en renovatie WOM Zuidwest

	sloop	nieuwbouw (prijscategorie)				nieuwbouw (type)		Renovatie
	sociale huur	totaal	sociale huur	midden/markthuur	koop	appartementen	grondgebonden	
Doelstelling	780	850				850		250
Quattro (meppelweg)		41			41	41		
Wildenborghstraat		25			25		25	
Bouwlustlaan								24
Quattro Casa, Vita, Sala (meppelweg)		111		35	76	87	24	
De Raden 4x9 Slim wonen		36			36		36	
Tre Volte (Dedemsvaartweg)		141	90		51	141		
Parel Moerwijk (Ulenpasstraat)		259	87	29	143	203	56	
Beresteinlaan (De Venen)		132	132			132		
Hoogveen (De Venen)		867	327	180	360	867		
Mosveen								244
Totaal		1612	636	244	732	1471	141	268
% van geheel			39,5%	15,1%	45,4%	91%	9%	

Bron: WOM Den Haag Zuidwest, <https://womdhzw.nl/projecten/> (geraadpleegd oktober 2025)

Bij de oprichting is afgesproken dat de gemeente en Vestia bij liquidatie van de WOM delen in de gerealiseerde relatieve waardeinstijging van niet alleen de door de WOM opgeknapte of nieuw

gebouwde woningen, maar van de hele Vestia portefeuille in Zuidwest, voor zover die toerekenbaar is aan de inspanningen van de WOM, in vergelijking met waardestijging de rest van Den Haag. Uiteindelijk bleek dat de WOZ waarde van het vastgoed van Vestia in Zuidwest buiten de WOM niet sterker was gestegen ten opzichte van vergelijkbaar vastgoed in Den Haag buiten Zuidwest, maar juist minder sterk (Gemeente Den Haag, 2021, RIS 309038 bijlage 1). Als verklaring wordt genoemd dat ook elders in de stad de investeringen in woningen zijn toegenomen. Een andere mogelijkheid zou in mijn optiek ook kunnen zijn dat Zuidwest nog steeds een minder imago heeft dan andere wijken en daardoor een minder sterke waardestijging heeft doorgemaakt.

Op het moment van schrijven heeft nog niet de definitieve afrekening plaats gevonden aangezien de WOM Zuidwest nog actief is. Tot en met 2021 heeft de gemeente in totaal € 27,9 mln geïnvesteerd in de WOM Zuidwest. Vanaf 2022 zijn geen nieuwe stortingen meer gedaan. Bij een toekomstige liquidatie van de WOM ontvangt de gemeente haar aandeel in het eigen vermogen van de WOM na aftrek van het aandeel in het verlies. Voor het Berensteinlaanblok is in 2023 een subsidie uit de Start Bouw Impuls (SBI) door het Rijk toegekend van € 753.739,25, die door de gemeente is uitbetaald aan de WOM Zuidwest (Gemeente Den Haag, 2024, RIS 319501).

Resultaten

Het totale aantal woningen dat is gerealiseerd is een stuk groter dan oorspronkelijk het doel was. Vooral in het laatste project, De Venen, is veel meer verdichting toegepast dan in de oorspronkelijke plannen, hetgeen vooral moet worden gezien als een aanpassing aan de omstandigheden, waarin de woningnood sterk is toegenomen, en de financiële haalbaarheid zwaar onder druk is komen te staan waardoor optimalisering noodzakelijk was om binnen de oorspronkelijke financiële kaders te blijven.

Conclusie

Prestatiedomein	Focus	Beoordeling
Democratie	Komt de samenwerking tegemoet aan democratische principes?	Ja, de twee partijen zijn samen beslissingsbevoegd en sturen via kaders. In de Raad van Commissarissen heeft elk van de partijen een commissaris gekozen, die vervolgens een derde, onafhankelijke commissaris hebben gekozen. De directeur kan binnen de kaders beslissingen nemen en daarbij ook sparren met de RvC, en legt minimaal jaarlijks verantwoording af aan de aandeelhouders.
Coördinatie	Realiseert de samenwerking verbindingen tussen verschillende entiteiten?	Ja, in ieder geval op bestuurlijk niveau en in de raad van commissarissen. Op het niveau van medewerkers is de verbinding minder sterk.
Transformatie	Realiseert de samenwerking synergie?	Ja, in de samenwerking is in ruim tien jaar bijna de volledige (oorspronkelijke) doelstelling behaald, nu 8 van de 9 projecten voltooid zijn.
Beleid	Bereikt de samenwerking haar doelstellingen?	In termen van gerealiseerde woningen en woningverbetering zeker. De vooraf bedachte relatief sterkere waardestijging in vergelijking met overig Den Haag heeft niet plaats gevonden. Wel kan gesteld worden dat de fysieke kwaliteit van de wijk is verbeterd.
Duurzaamheid	Heeft de samenwerking een duurzaam karakter?	Ja, de samenwerking heeft stand gehouden en is nu aanbeland bij het laatste project dat de WOM zou realiseren.
Financiële haalbaarheid	Blijft de samenwerking binnen de financiële kaders?	Ja, er zijn zelfs meer woningen gerealiseerd dan oorspronkelijk het doel was, met minder investeringen

3.3.2 SOK Dreven, Gaarden, Zichten

Aanleiding/achtergrond

In 2018 zijn de in 2008 gemaakte afspraken tussen gemeente en corporaties over herstructurering van Zuidwest (Gemeente Den Haag, 2008, RIS 154371) nieuw leven ingeblazen. Terwijl de WOM Zuidwest wel de herstructurering van Vestiabezit heeft gecontinueerd, is de herstructurering van de rest van Zuidwest vanaf 2010 nagenoeg stil komen te liggen (gemeente Den Haag, 2018, RIS 300674).

Stakeholders/deelnemers

Een van de uitvloeisels van het voornemen om de herstructurering van Zuidwest weer ter hand te nemen, was een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en Staedion in 2018 die erop is gericht om de herstructureringsmogelijkheden van het gebied Dreven, Gaarden, Zichten, inclusief de financiële haalbaarheid, te verkennen. Eén van de doelen is het “versterken van de woningmarktpositie van Den Haag Zuidwest” door bij sloop-nieuwbouw 100% sociale woningen terug te bouwen en daar marktwoningen aan toe te voegen (verdichting) (gemeente Den Haag, 2018, RIS 300674). Staedion was op dat moment al in gesprek met Heijmans over de herstructurering. Vanwege staatssteun- en aanbestedingsregelgeving heeft het lang geduurd voordat de gemeente rechtstreeks wilde samenwerken met Heijmans (interview ZW5, 2025). Pas na het vaststellen van het projectdocument en de grondexploitatie (gemeente Den Haag 2021, RIS 311092) is een definitieve samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen de gemeente, Staedion én Heijmans (RIS 311865). De Europese Commissie, heeft geconcludeerd dat hier geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun (RIS 316322).

De voordelen voor een bedrijf als Heijmans van een langjarig partnerschap in herstructurering, ook bij Dreven, Gaarden, Zichten, zijn (interview ZW6, 2025):

- Langjarige productie, continuïteit voor het bedrijf;
- Leren binnen het bedrijf stimuleren en ervaring opdoen met binnenstedelijk ontwikkelen;
- Acquisitie, laten zien wat je kan als bedrijf;
- Door de lange looptijd zijn de risico's te mitigeren.

Voor de gemeente is de samenwerking met een marktpartij als Heijmans van belang, door de kennis en kunde van gebiedsontwikkeling, die corporaties als Staedion niet (meer) hadden (interview ZW5, 2025). Bovendien wordt de marktpartij gezien als de stuwende kracht achter de ontwikkeling, meer gericht op voortgang dan de gemeente zelf, maar ook in vergelijking met Staedion (interview ZW4, ZW5, 2025).

Samenwerking

Ongeveer ten tijde van de oprichting van de WOM Zuidwest heeft de Haagse gemeenteraad naar aanleiding van een advies van de Rekeningencommissie aangegeven een beleidskader Verbonden Partijen te wensen, omdat het aantal met de gemeente Den Haag verbonden partijen toenam, waarmee ook de omvang van de risico's voor de gemeente groter werd. In 2014 werd het eerste Beleidskader verbonden partijen vastgesteld, en ten tijde van de onderhandelingen over de samenwerking met Staedion en later Heijmans gold het Beleidskader verbonden partijen 2017 (RIS 296919). In de gesprekken met Staedion en Heijmans werd ambtelijk door de gemeente gemeld dat zij bij voorkeur niet wilde uitgaan van een entiteit en dit alleen bij zwaarwegende voordelen wil overwegen (interview ZW5, 2025). Gezien het afwegingskader was de grondhouding “nee, tenzij”. Een van de redenen uit het Beleidskader verbonden partijen (Gemeente Den Haag, 2017, RIS 296919) om géén verbonden partij op te richten, is dat een financiële ondersteuning mogelijk is om het publieke belang te borgen zonder een verbonden partij op te richten. Met het vaststellen van het projectdocument en de grondexploitatie Dreven

Gaarden Zichten fase I in 2022 (gemeente Den Haag, RIS 311093) heeft de gemeente een bijdrage in het tekort van deze herstructurering gedaan ter grootte van € 26,7 miljoen, naast een rijksbijdrage van € 26,8 miljoen. Er is in deze herstructurering dan ook geen wijkontwikkelingsmaatschappij opgericht.

Het bestaande vastgoed van Staedion is gelegen op in eeuwigdurende erfpacht uitgegeven gronden van de gemeente Den Haag. Staedion heeft € 80 miljoen afgeboekt op het vastgoed (995 woningen en 3.400 m² bedrijfsmatig onroerend goed) en doet tegen een vergoeding van de overgebleven boekwaarde, sloop- en uitplaatsingskosten afstand van de erfpachtrechten. Deze gronden worden op basis van overeenkomsten per deelgebied ingebracht in de grondexploitatie voor de eerste fase van de gebiedsontwikkeling om de risico's te beperken. Hiermee kan ook bij het sluiten van elke deelovereenkomst beoordeeld worden in hoeverre elk deelgebied financieel en programmatisch bijdraagt aan het gewenste eindresultaat (gemeente Den Haag, RIS 311093). De gebiedsontwikkeling is opgeknipt in 2 fasen die allebei achtereenvolgens naar verwachting 10 jaar zullen duren. Het gaat in fase 1 om de sloop van 995 woningen, nieuwbouw van ruim 3.100 woningen en de renovatie van 148 woningen met circa 3.400 m² bedrijfsmatig onroerend goed. Heijmans en Staedion waren geen voorstander van deze fasering, maar de gemeente wilde met deze knip de risico's beperken en had ook niet de middelen voor de benodigde cofinanciering om het tekort van het volledige plan samen met het Rijk af te dekken (interview ZW4, 2025). In het nieuwbouwprogramma wordt 100% van de gesloopte woningen teruggebouwd in het sociale huursegment, met in de extra toevoeging van ruim 2.100 woningen nog eens 30% sociale huur, en 55% middenhuur en betaalbare koop, en slechts 5% vrije sector huur en koop.

Heijmans treedt op als gedelegeerd ontwikkelaar voor het ontwikkelen van de sociale huurwoningen voor Staedion, en als ontwikkelaar voor eigen rekening en risico voor het marktprogramma. Staedion sloopt de opstallen en na inbreng in de grondexploitatie verzorgt de gemeente het bouwrijp maken en zij geeft de gronden ten behoeve van de vastgoedontwikkeling uit aan Staedion of Heijmans. De herinrichting van de openbare ruimte verzorgt de gemeente eveneens. Er is een gezamenlijke projectorganisatie opgericht waarin de gebiedsontwikkeling wordt gecoördineerd, aangestuurd en afgestemd (Gemeente Den Haag, 2022, RIS 311093).

De samenwerking in de projectorganisatie verloopt goed en open, er is vertrouwen onderling (interview ZW4, ZW5, 2025 en ZW6, 2024). Wel wordt de samenwerking en afstemming met de moederorganisaties van de gemeente en Staedion als moeizaam ervaren. Heijmans wordt genoemd als de drijvende kracht achter de ontwikkeling, die minder last heeft van moeizame afstemming met de moederorganisatie (interview ZW4, ZW5, 2025).

Op het moment van schrijven (najaar 2025) is de samenwerking in Dreven Gaarden Zichten in een nieuwe fase aanbeland, die gekenmerkt wordt door onzekerheid. Bij zowel Staedion als bij Heijmans hebben personele wisselingen plaats gevonden en lijkt een verandering binnen de organisatie plaats te vinden (interview ZW2 en ZW5, 2025). Investeringsbesluiten voor volgende fases in de gebiedsontwikkeling zijn vertraagd. De vraag daarbij is of de partijen elkaar vast blijven houden om de gezamenlijke doelstelling te bereiken.

Waardecreatie

Ook in deze herstructurering is het diversificeren van het woningaanbod een doelstelling. Echter, anders dan in NPRZ en de oorspronkelijke herstructureringsplannen voor Den Haag Zuidwest, is het doel in Dreven Gaarden Zichten om alle sociale huurwoningen terug te bouwen, te verdichten, en in de extra toe te voegen woningen 30% sociaal toe te voegen, naast een aanzienlijk percentage (> 50%) middensegment en slechts een klein aandeel vrije sector (Gemeente Den Haag, 2022, RIS 311093).

Ondanks het relatief grote aandeel betaalbare woningbouw lijkt de publieke bijdrage in de Grondexploitatie, van circa € 54 mln voor 3.100 woningen, waarvan 49% in het sociale segment en 37% in het middensegment per woning, redelijk beperkt, namelijk € 17.500,- per woning. Ter vergelijking: de Grondexploitatie voor Carnisse Eiland in Rotterdam Zuid is een paar maanden eerder vastgesteld met een publieke bijdrage van € 17 mln voor 505 woningen, waarvan 39% in het sociale segment en 33% in het middensegment, wat neerkomt op een bijdrage van ruim € 33.500,- per woning.

Resultaten

Tot nu toe, in december 2025, ruim 3,5 jaar na vaststelling van de grondexploitatie en het sluiten van de SOK, zijn slechts twee deelgebieden, Steenzicht 1a en 1b, in aanbouw genomen, en onlangs opgeleverd (220 sociale en middenhuurwoningen). De voorbereiding van de bouw van nog eens bijna 1.200 woningen is in volle gang: bewoners van de te slopen woningen zijn al grotendeels verhuisd en de planvorming loopt. Voor één deelgebied met 187 woningen is de vergunning aangevraagd en de start bouw voorzien voor 2026. Het investeringsbesluit van Staedion is in het najaar van 2025 echter nog niet genomen door het nieuwe bestuur van de corporatie, terwijl dit volgens planning in de zomer al had moeten plaatsvinden.

Conclusie

Prestatiedomein	Focus	Beoordeling
Democratie	Komt de samenwerking tegemoet aan democratische principes?	De samenwerking is niet helemaal gelijkwaardig begonnen, maar is gestoeld op een hechte band tussen Staedion en Heijmans. De vraag was ook lange tijd of het de gemeente wel was toegestaan om 1-op-1 zaken te doen met een marktpartij als Heijmans, zeker omdat de Grex uiteindelijk negatief sloot en gemeenschapsgeld het project dus mogelijk maakt. Uiteindelijk bleek dit wel legitiem. In de uiteindelijke samenwerkingsovereenkomst zijn de belangen van de drie partijen wel naar tevredenheid uitonderhandeld.
Coördinatie	Realiseert de samenwerking verbindingen tussen verschillende entiteiten?	Ja, op bestuurlijk en directie niveau, maar ook in het projectteam wordt de verbinding gelegd, en wordt in vertrouwen samengewerkt.
Transformatie	Realiseert de samenwerking synergie?	Het aanloopproces heeft lang geduurd, maar inmiddels is de realisatiefase begonnen.
Beleid	Bereikt de samenwerking haar doelstellingen?	Het is nog te vroeg om daar eenduidig antwoord op te geven. Fase I, waarin de helft van het aantal te realiseren sloop-nieuwbouwwoningen wordt gerealiseerd, is met de vaststelling van de grondexploitatie in de realisatiefase gekomen, maar er moeten per deelgebied nog aparte besluiten worden genomen. Hierover is nog geen zekerheid, zeker nu er bestuurs- en directiewisselingen hebben plaatsgevonden bij deelnemende partijen.
Duurzaamheid	Heeft de samenwerking een duurzaam karakter?	Tot nu toe wel. Nu verkeert de samenwerking echter in een onzekere fase
Financiële haalbaarheid	Blijft de samenwerking binnen de financiële kaders?	Tot nu toe wel. Er is binnen de grondexploitatie echter nog niet veel gerealiseerd.

3.4 Case studie WOM Stationsbuurt Oude Centrum Den Haag

Aanleiding/achtergrond

De gemeente heeft voor de oprichting van de Wijkontwikkelingsmaatschappij al veel geïnvesteerd in de Stationsbuurt-Oude Centrum. Zoals het opknappen van het Huijgenspark en de transformatie van de Bierkade naar de Avenue Culinaire, maar ook het inzetten op veiligheid, bijvoorbeeld door extra surveillance van de politie in de buurt. Ook marktpartijen en corporaties hebben geïnvesteerd in de buurt, bijvoorbeeld door restauratie van panden, maar ook nieuwbouw (De Croissant en het Strijkijzer bijvoorbeeld). Er bleven echter rotte plekken in de buurt over, in de vorm van vervallen panden en ongewenst gebruik van die panden.

In 2004 werd besloten om Woningbeheer NV en NV Stedelijk Belang, waarin veel gemeentelijk vastgoed was ondergebracht, en die volledig in handen van de gemeente waren, te saneren (gemeente Den Haag, 2006, RIS 134960). Een deel van dat vastgoed was gelegen in de Stationsbuurt en het Oude Centrum, waar nog een herstructureringsopgave lag. Er werd besloten om hier een Wijkontwikkelingsmaatschappij voor op te richten. Het doel van de WOM was het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid van het gebied, waarbij versterking van cultuur, economie en stedelijke ontwikkeling het uitgangspunt was.

In 2007 is een Ontwikkelkader (gemeente Den Haag, 2007, RIS 144660) vastgesteld, dat tevens moest dienen als herstructureringsplan, dat vereist was voor de toekenning door het Rijk van een WOM status aan de op te richten Wijkontwikkelingsmaatschappij. Voor de uitvoering van het Ontwikkelkader, was de Wijkontwikkelingsmaatschappij één van de instrumenten die de gemeente inzette.

Woningbeheer, Stedelijk Belang en de gemeente brachten in totaal 323 verhuureenheden in bij de WOM Stationsbuurt Oude Centrum, en Staedion 35 verhuureenheden. Dit waren voornamelijk woningen, maar ook bedrijfsruimten en winkels. De WOM richtte zich op het beheer en opknappen, en waar nodig, grondig renoveren van het bestaande vastgoed. Het was de bedoeling om panden 'van strategisch belang', met name in winkelstraten, 10 jaar in bezit te houden, en daarmee invloed uit te oefenen op de branchering. Ook was het idee om opgeknapt panden te splitsen in appartementsrechten en te verkopen aan particulieren met als doel het aandeel eigenaar-bewoners te laten toenemen, in de veronderstelling dat dit gunstig is voor de leefbaarheid van de omgeving.

Stakeholders/ Deelnemers

De Wijkontwikkelingsmaatschappij Stationsbuurt is een samenwerkingsverband tussen de gemeente en woningcorporatie Staedion.

De gemeente had in de jaren '80 en '90 vrij veel panden opgekocht. Naast de stadsvernieuwingsgebieden, zoals de Schilderswijk, waar heel gericht hele blokken werden aangekocht, werd elders in de stad bezit dat op de markt kwam strategisch aangekocht. In de Stationsbuurt Oude Centrum zijn in die tijd echter ook gericht veel panden aangekocht om de raamprostitutie uit te plaatsen, die uiteindelijk is geconcentreerd in twee straten, de Doubletstraat (Oude Centrum) en de Geleenstraat (Rivierenbuurt). Uiteindelijk is er een vrij grote vastgoedportefeuille ontstaan die is ondergebracht bij Woningbeheer NV en NV Stedelijk belang, waarvan de gemeente Den Haag 100% eigenaar was (interview SOC1, 2025).

De gemeente heeft in 2003 het besluit genomen om de aandelen van beide NV's te verkopen ten einde deze te liquideren (gemeente Den Haag, 2003, RIS 102081). Voor de te herstructureren panden ging de gemeente op zoek naar een samenwerkingspartner. Daarbij was er een voorkeur voor een corporatie. Vanwege het bezit van Staedion in de Stationsbuurt en het Oude Centrum is samenwerking met Staedion aangegaan.

Daarnaast zijn ondernemersverenigingen en bewonersorganisaties alsmede enkele eigenaren betrokken bij de monitoring van de voortgang en bewaking van de uitgangspunten van het ontwikkelkader (Gemeente Den Haag, 2007, RIS 144660). Vooral de bewonersorganisaties zagen in de Wijkontwikkelingsmaatschappij een belangrijk instrument om de wijk te verbeteren.

Samenwerking

In eerste instantie was de gemeente van plan om alleen in de WOM te stappen, 99% van de zeggenschap te hebben en zelf de bestuurder aan te stellen (gemeente Den Haag 2006, RIS 134960), al werd de mogelijkheid opengehouden dat marktpartijen in zouden stappen. Bij de oprichting van de WOM in 2007 (gemeente Den Haag, RIS 147285) was het uitgangspunt dat de gemeente en Staedion een gelijkwaardige positie zouden hebben. De gemeente bracht meer vastgoed(waarde) in, Staedion compenseerde dat met geldelijke inbreng. Het uitgangspunt was een looptijd van 10 jaar, waarbij geen vaste einddatum werd vastgelegd. De WOM bestond uit een BV, dat het beleidskader bewaakte, bestaande uit een bestuurlijk overleg en een directieoverleg, en een CV met een directeur die verantwoordelijk was voor de uitvoering.

De WOM had vanaf april 2009 een eigen kantoorruimte in één van haar panden aan de Amsterdamse Veerkade en stond op die manier zowel fysiek als organisatorisch op behoorlijke afstand van de moederorganisaties, Staedion en de gemeente. Het kantoor was ook een loket voor de buurt waar men terecht kon met vragen en zorgen, waardoor de organisatie erg laagdrempelig was en veel verbinding met de wijk had (interview SOC1, 2025). De belangstelling vanuit de gemeente(raad) was over het algemeen niet groot, alleen bij sommige verkopen werden er kritische vragen gesteld (o.a. interview SOC1, 2025 en Gemeente Den Haag, 2009, RIS 167914). Dit speelde ook toen Staedion in 2021 60 panden (45 woningen en 15 bedrijfs-/winkelruimten) aan een bekende Haagse particuliere woningbelegger (Du Chatenier) verkocht (o.a. Den Haag Centraal, 2021¹⁰).

Ook de betrokkenheid van de ambtelijke organisatie was op het laatst, na de verlenging in 2016, tot 2020, vrij gering. Nadat Staedion had aangegeven de WOM te willen liquideren, duurde het een tijdje voordat de gemeente medewerkers vrij kon maken om hiermee aan de slag te gaan (interview SOC1, 2025). Uiteindelijk is de WOM in 2021 geliquideerd, omdat de doelen bereikt waren. Gezien het verbeterde leefklimaat en de “gunstige situatie” op de vastgoedmarkt werd de WOM als achterhaald gezien (Gemeente Den Haag, 2021, RIS 309461).

Waardecreatie

Bij de oprichting van de WOM Stationsbuurt Oude Centrum was de verwachting dat de huur- en verkoopopbrengsten niet op zouden wegen tegen hoge verbouwkosten, onder andere ook vanwege een aantal monumentale panden waarvan het casco gerenoveerd moest worden. Hiervoor is al voor de oprichting van de WOM € 2 miljoen gereserveerd. Daarnaast is een startsubsidie verstrekt van € 5 miljoen voor de sluitende exploitatie van de panden die over gingen naar de WOM, niet voor de herontwikkeling, maar vooral voor het kunnen uitvoeren van het Meerjaren Onderhoudsplan van de panden. Vervolgens zouden jaarlijks onrendabele investeringsvoorstellen worden opgesteld voor herontwikkeling en eventuele verwervingen (Gemeente Den Haag, 2007, RIS 144660¹¹).

Op basis van jaarverslagen van de WOM Stationsbuurt Oude centrum (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2015, 2017, 2019 en 2021), een analyse van bestuurlijke stukken en een interview met een gemeenteambtenaar die in 2021 belast was met de liquidatie van de WOM (interview SOC1, 2025), kan geconcludeerd worden dat er na de initiële subsidie van € 5 mln en één onrendabel investeringsplan in 2008 ter grootte van € 1,7 mln voor de renovatie van 20 panden (Gemeente

¹⁰ <https://www.denhaagcentraal.net/nieuws/economie/kritiek-op-staedion-na-vastgoeddeal-met-magenaar/>

¹¹ Voorstel van het college inzake Ontwikkelingskader WOM Stationsbuurt Oude Centrum

Den Haag, 2008, RIS 155279), waarvoor bij de oprichting al € 2 mln was gereserveerd, geen investeringsvoorstellen meer aan de gemeente zijn voorgelegd. In 2015 zijn wel complexen uitgenomen door Staedion tegen betaling van in totaal € 27,5 mln (Gemeente Den Haag, 2016, RIS 295106 en 2019, RIS 302358). De WOM kon dus met behulp van de huur- en verkoopopbrengsten van het ingebrachte en later nog verworven vastgoed de eigen broek ophouden. Of de activiteiten van de WOM altijd het beoogde publiek belang behartigden, is in de loop der jaren wel eens in twijfel getrokken door raadsleden.

Bij de liquidatie is geconstateerd dat de WOM meer dan 300 panden heeft opgeknapt of gerenoveerd, hetgeen ongeveer overeenkomt met het oorspronkelijke aantal ingebrachte panden. In hoeverre de andere doelstellingen zijn bereikt, is niet structureel gemonitord.

Voor wat betreft de leefbaarheid, laat de Leefbaarometer (2025) inderdaad een positieve ontwikkeling zien voor de buurten die (gedeeltelijk) in het gebied vallen waar de WOM SOC actief was.

Conclusie

Prestatiedomein	Focus	Beoordeling
Democratie	Komt de samenwerking tegemoet aan democratische principes?	Uiteindelijk wel, de zeggenschap was gelijk verdeeld. Oorspronkelijk was het plan van de gemeente om enig aandeelhouder te worden.
Coördinatie	Realiseert de samenwerking verbindingen tussen verschillende entiteiten?	Ja, Staedion en gemeente hebben intensief samengewerkt in de WOM, in een eigen kantoor middenin de wijk waar zij actief was. De afstand tot de moederorganisaties was wel groot, en de mate waarin doelen werden bereikt, werd matig gemonitord.
Transformatie	Realiseert de samenwerking synergie?	Ja, in fysieke zin is inderdaad het oorspronkelijk ingebrachte aantal woningen verbeterd. Hoe de WOM heeft gepresteerd op de wat meer abstracte oorspronkelijke doelstellingen is niet gemonitord. Wel is de leefbaarheid in de wijk vooruit is gegaan en zijn de Avenue Culinaire en China Town redelijk succesvolle merken.
Beleid	Bereikt de samenwerking haar doelstellingen?	Voor zover na te gaan, wel: het aantal opgeknapte panden komt (circa) overeen met het aantal oorspronkelijk ingebrachte panden. De leefbaarheid van het gebied heeft een positieve ontwikkeling doorgemaakt, al is dit natuurlijk niet één op één terug te voeren op de inzet van de WOM.
Duurzaamheid	Heeft de samenwerking een duurzaam karakter?	De WOM heeft langer bestaan dan oorspronkelijk de bedoeling was, al lijkt dat deels ook te komen door afgevlakte betrokkenheid en belangstelling vanuit de gemeente. De oorspronkelijke doelstellingen zijn in die periode echter, voor zover na te gaan, gerealiseerd, waarmee de samenwerking in ieder geval duurzaam genoeg genoemd kan worden.
Financiële haalbaarheid	Blijft de samenwerking binnen de financiële kaders?	Ja, ofschoon het de bedoeling was om jaarlijks onrendabele investeringsvoorstellen te doen, is er uiteindelijk geen beroep gedaan op extra middelen buiten de aanvangssubsidie en het eerste onrendabele investeringsvoorstel waar bij oprichting al geld voor was gereserveerd.

Hoofdstuk 4: Laakkwartier: Analyse van de wijk en de stakeholders

In hoofdstuk 3 zijn de casestudies beschreven en is getoetst in hoeverre ze aan de randvoorwaarden die in de hypothese in hoofdstuk 1 voldoen. Daarnaast zijn ze in de conclusie per casestudie beoordeeld aan de hand van de prestatiedomeinen (tabel 2 in hoofdstuk 3). Op basis daarvan worden de randvoorwaarden in hoofdstuk 5 geanalyseerd. Vervolgens wordt op basis van deze randvoorwaarden in een afwegingskader gemaakt dat wordt toegepast op Laakkwartier¹², met als doel tot aanbevelingen te komen ten aanzien van de aanpak van de herstructurering. Hiervoor is het noodzakelijk om inzicht te hebben in de kenmerken van Laakkwartier, met betrekking tot de kwaliteiten en de problematiek in de wijk. Daarnaast is natuurlijk inzicht nodig in de betrokken stakeholders bij de wijk om tot relevante aanbevelingen te komen. In dit hoofdstuk, 4, is daarom een analyse van de wijk en de stakeholders opgenomen.

4.1 Geschiedenis, problematiek en kansen Laakkwartier

Geschiedenis, beschermd stadsgezicht

Laak is eeuwenlang poldergebied geweest, hetgeen geïllustreerd wordt door de nog altijd in stand gehouden Laakmolen, die in 1882 door Vincent van Gogh is vereeuwigd, en die nog altijd bewoond wordt.

Figuur 5: Laakmolen door Vincent van Gogh (1882) Figuur 6: Laakmolen in 2022



Bron: Haags Gemeentearchief, 2021



Bron: Anita Lankhuijzen, 2022

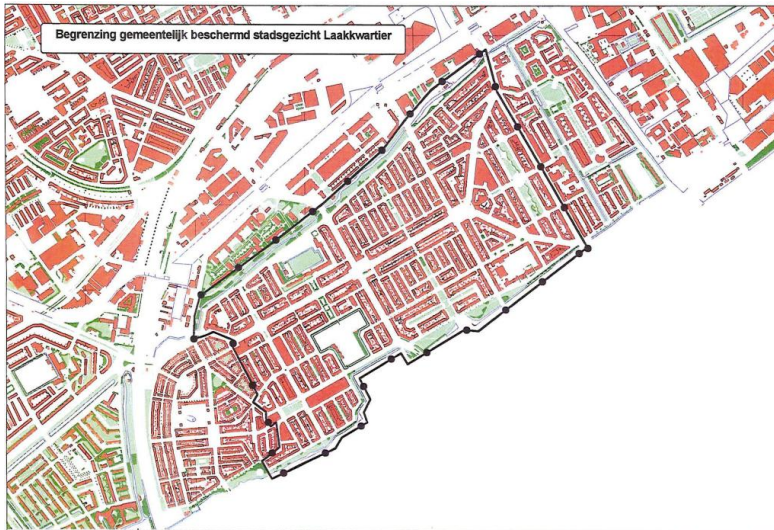
Rond de eeuwwisseling werden de Laakhavens gegraven waar zich industrie vestigde en waardoor er behoefte ontstond aan betaalbare huisvesting voor arbeiders. Naar een ontwerp van Berlage werd tussen 1915 en 1921 als eerste de Molenwijk gebouwd, in de Nieuwe Haagse stijl: bakstenen, strak en overzichtelijk. Laakkwartier en Spoorwijk volgden vanaf 1925 en werden voltooid in 1940. De woningen in de Molenwijk zijn in de jaren '70 tijdens de grootschalige stadsvernieuwing vervangen door nieuwbouw (Haags gemeentearchief, Gemeente Den Haag, 2021).

Sinds 11 februari 2002 is Laakkwartier (dus niet de Molenwijk en Spoorwijk) beschermd stadsgezicht. In de toelichting bij het aanwijzingsbesluit (Gemeente Den Haag, 2002, RIS 093445) dit als volgt beargumenteerd: *“Door de ligging, het bijzondere “Berlagiaanse karakter” en de architectuur is Laakkwartier een van de best geslaagde wijken voor de arbeider en de middenstand van de stad met architectuurstromingen zoals die van de Amsterdamseschool en de Nieuwe Haagse school. Van belang is de schaal van de wijk en de uniformiteit van het stedenbouwkundig plan dat in authentieke staat verkeert. De verwevenheid van de stedenbouwkundige opzet met de architectuur is in deze wijk bijzonder. Waardevol zijn de bewaard gebleven “Berlage” palen in de openbare ruimte. Laakkwartier is van belang vanwege*

¹² Met ‘Laakkwartier’ bedoel ik in deze scriptie de buurten Laakkwartier Oost en Laakkwartier West, ook wel Laak Centraal genoemd (bijvoorbeeld in het Actieplan Laak). Deze buurten maken deel uit van de wijk ‘Laakkwartier & Spoorwijk’, die naast Laakkwartier Oost en Laakkwartier West ook de buurten Noordpolderbuurt en Spoorwijk bevat.

de schoonheid en de architectuurhistorische- en stedenbouwkundige waarden”. In figuur 7 is de begrenzing van het gemeentelijk beschermd stadsgezicht Laakkwartier aangegeven.

Figuur 7: Begrenzing gemeentelijk beschermd stadsgezicht Laakkwartier



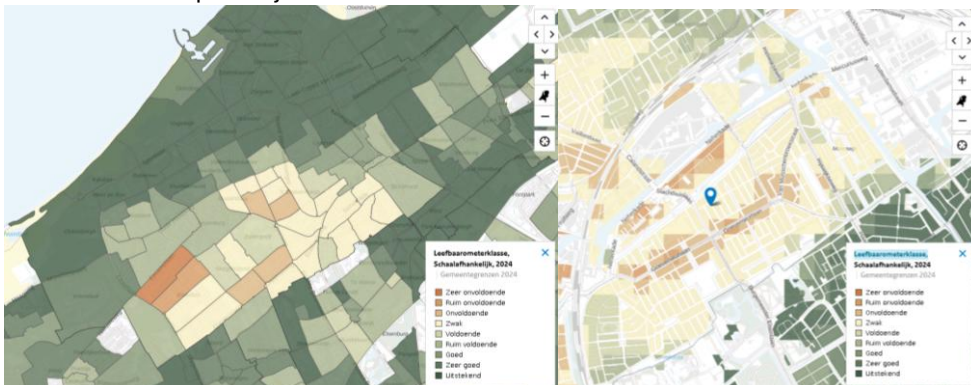
Bron: Gemeente Den Haag (2002, RIS 093445)

Een stedenbouwkundige van de gemeente Den Haag die betrokken is bij Laakkwartier ziet in de wijk de potentie van Amsterdam Zuid vanwege de homogene stedenbouwkundige en architectonische compositie. Hij prijst de ‘gecomponeerde’ eenheid van de wijk, de architectonische uitwerking van de gevels en de ligging tussen de rivier de Laak en de Rijswijkse bossen, hoewel de wijk ook te maken heeft met barrières, zoals diezelfde rivier, maar ook de Neherkade, Laakhaven en het spoor. Met de ontwikkeling van de Binckhorst en Laakhavens ontstaan er kansen voor oeververbindingen, en daarmee ook voor het delen van voorzieningen tussen Laakkwartier en respectievelijk de Binckhorst en Laakhavens (interview L5, 2025).

Leefbaarheid

Op basis van de Leefbaarometer scoort Laakkwartier & Spoorwijk wisselend. Als geheel kleurt de wijk niet oranje (onvoldoende tot zeer onvoldoende) op de kaart, maar geel: de leefbaarometerklasse is zwak. De grootste problemen op het gebied van leefbaarheid doen zich voor rond de Gouverneurlaan en het Lorentzplein.

Figuur 8 en 9: Leefbaarometer kaart Den Haag (waaronder Laakkwartier & Spoorwijk) en ingezoomd op Laakkwartier & Spoorwijk



Bron: Leefbaarometer, 2025¹³

13

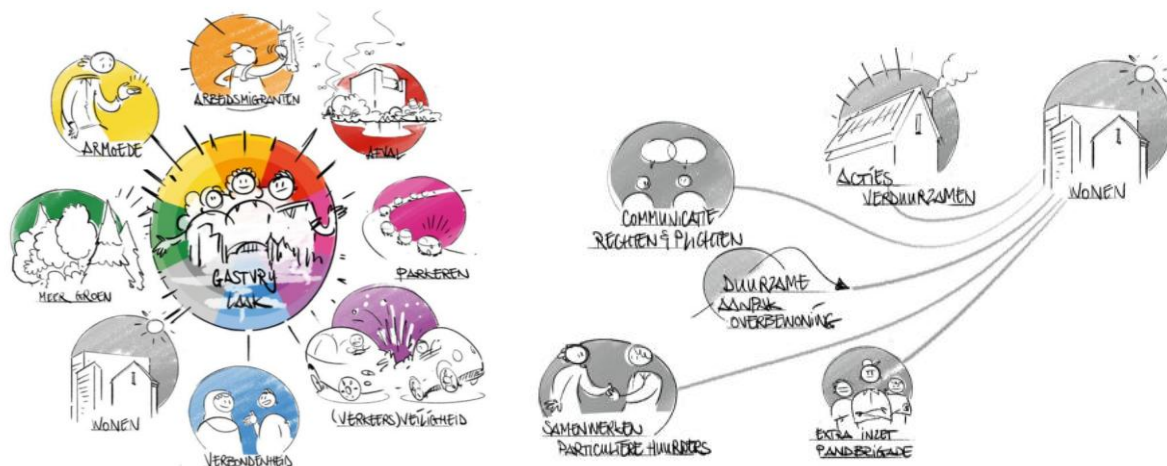
<https://www.leefbaarometer.nl/kaart/?indicator=0&level=0&periode=8&referencemap=1&locatie=laakkwartier&latitude=&longitude=#kaart>

Wanneer we naar de “Ruimtelijke applicatie voorzieningen en leefbaarheid” (RAVEL) kijken (Den Haag in cijfers, 2025), dan zien we dat Laakkwartier & Spoorwijk op het gebied van fysieke leefbaarheid relatief goed scoort ten opzichte van het gemiddelde in Den Haag. Het gaat dan bijvoorbeeld om de nabijheid van voorzieningen en openbaar vervoer. De leefomgeving scoort aanmerkelijk slechter, waarbij er minder openbaar groen in de wijk is, er veel rommel op straat ligt, verloedering wordt ervaren, en ook speelvoorzieningen en een zwembad zijn relatief ver weg. Op sociale leefbaarheid en veiligheid scoort de wijk ook slecht. Hierbij valt op dat het aantal meldingen van overlast beperkt is, maar mensen desgevraagd wel relatief veel overlast ervaren. Dit beeld lijkt overeen te komen met het beeld van de Haagse Pandbrigade, dat in wijken waar juist veel misstanden zijn, er veel minder meldingen over woonoverlast of ongewenst verhuurdergedrag binnenkomen dan in wijken waar de problematiek veel kleiner is, maar bewoners mondiger zijn (interview L1, 2025).

Toch is er een kleine groep van zeer betrokken en wel mondige burgers, die zich verenigd hebben in bewonersorganisaties als Radilaak en Wijkberaad Laak Centraal en die in 2022 een brandbrief stuurden naar het college van burgemeester en wethouders (RIS 312256, Bijlage) waarin de gemeente wordt opgeroepen tot actie, naar aanleiding van een reeks ernstige incidenten in combinatie met doorlopende zorgen over veiligheid, overbewoning en overlast. De documentaire “100 dagen in de vergeten wijk”¹⁴ brengt de combinatie van armoede, slechte woonomstandigheden, problematiek achter de voordeur én betrokken vrijwilligers en hulpverleners mooi in beeld. Bijvoorbeeld bij het Vadercentrum Adam, waar veel cursussen worden gegeven, een voedselbank en weggeefwinkel zijn gevestigd en dat als ontmoetingsplek voor de wijk fungeert¹⁵.

Onder andere naar aanleiding van genoemde brandbrief, is het Actieplan Laak opgesteld (gemeente Den Haag, 2023, RIS 315201). In figuur 10 zijn de speerpunten van het Actieplan weergegeven.

Figuur 10: Visuele samenvatting Actieplan Laak, en de acties op het gebied van wonen (RIS 315201)



Bron: Gemeente Den Haag, 2023

In interviews met betrokkenen bij Laakkwartier, wordt meermaals van ‘Hotel Laak’ of een variant daarop, ‘Doorgangshuis’ gesproken: mensen verblijven er tijdelijk en vertrekken weer zodra het kan. De sociale samenhang is daardoor gering (interview L8, 2025). Daarnaast is, door overbewoning, de druk op de openbare ruimte groot. Dat uit zich in parkeerproblematiek en afval in de openbare ruimte (interview L5, L6, 2025 en Actieplan Laak). Meerdere betrokkenen geven

¹⁴ https://www.vpro.nl/100-dagen-in-de-vergeten-wijk?gad_source=1

¹⁵ <https://haagsevaders.nl/>

aan dat de wijk meer eigenaarschap nodig heeft, waarbij meer mensen gebonden zijn aan de wijk en zich erbij betrokken voelen (interview L8, L6, 2025).

Ambtenaren van de gemeente signaleren dat bewonersorganisaties in Den Haag vaak erg versnipperd zijn en de representativiteit nog wel eens discutabel is. De opkomst bij participatiebijeenkomsten in Laakkwartier is wisselend, en zeker bij meer abstracte onderwerpen gering. De reactie van bewoners die al lange tijd in de wijk wonen, de ‘oude Hagenezen’, is vaak dat ze de gemeente in de afgelopen jaren waarin de wijk is afgegleden niet hebben gezien. Alleen wanneer de gemeente ‘iets wil’, zoals nieuwbouwonutwikkelingen, laat zij zich in hun beleving zien (interview L6 en L5, 2025). Dit is in lijn met wat het Nationaal Klimaatplatform (2025) signaleert in haar 5^e Signalenrapport Bestaanszekerheid in de Buurt: ‘Jaren van verwaarlozing hebben diepe sporen nagelaten in veel wijken’. Om dus aansluiting te vinden bij bewoners en ondernemers om in kwetsbare wijken te kunnen verduurzamen, stelt het Klimaatplatform dat éérst het vertrouwen moet worden hersteld.

Kwaliteit woningvoorraad

De woningvoorraad is in principe ook niet van slechte kwaliteit, maar is natuurlijk wel oud. Zo is er staal verwerkt achter de gevels, in de portieken en in de leggers onder de balkons. Dat staal is gaan roesten, en is rond 2000 hersteld, maar niet grondig genoeg, waardoor het nu weer opspeelt. Ook problemen met de funderingen spelen op (interview L1, 2025). Daarnaast zijn de woningen niet goed geïsoleerd, waardoor er relatief veel slechte (E, F, G) energielabels zijn, en er veel sprake is van vocht en schimmelvorming in woningen.

Tabel 4: Aantal en percentages particuliere woningen Laakkwartier en Spoorwijk met EFG of geen label

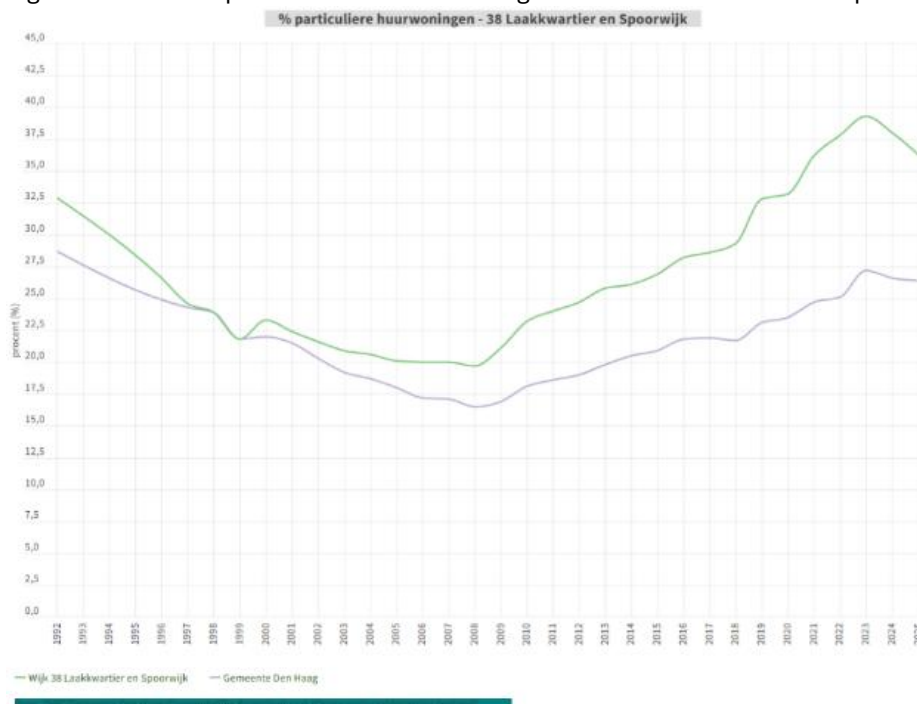
Rijlabels	Totaal particuliere woningen	Geen label	E	F	G	EFG	EFG %	geen label %	EFG en geen label	EFG en geen label %
Laakkwartier-Oost	5183	2326	413	357	329	1099	21%	45%	3425	66%
Laakkwartier-West	3321	1502	276	203	201	680	20%	45%	2182	66%
Noordpolderbuurt	2209	1056	162	139	152	453	21%	48%	1509	68%
Spoorwijk	784	489	45	58	38	141	18%	62%	630	80%
Eindtotaal	11497	5373	896	757	720	2373	21%	47%	7746	67%

Bron: Gemeente Den Haag, Datalab, 2025

Qua woninggrootte, valt op dat er een behoorlijke diversiteit is in groottecategorieën, en meer dan de helft van de woningvoorraad is groter dan 80 m2 bruto (Den Haag in cijfers, 2025). Dit is een andere uitgangspositie dan Rotterdam-Zuid, waar in het NPRZ veel aandacht uitging naar het vervangen van de veelal kleine woningen door grotere woningen, o.a. door woningen samen te voegen of te vergroten (zie hoofdstuk 3.2.2 Casestudie NPRZ).

De problematiek in Laakkwartier zit vooral in het gebruik en het onderhoud van de woningen. Veel corporatiebezit is jaren geleden al verkocht. Toen nog aan eigenaar-bewoners, maar vanaf het moment dat de huurwoningmarkt voor een groot deel gedereguleerd werd, is het aandeel particuliere verhuurders veel harder gestegen dan in de rest van Den Haag (zie figuur 11).

Figuur 11: Aandeel particuliere huur in woningvoorraad in Laakkwartier & Spoorwijk en heel Den Haag



Bron: Den Haag in cijfers (2025)

Op dit moment (2025) is het aandeel koopwoningen (circa 5.500) en particuliere verhuur (circa 5.300) ongeveer gelijk in Laakkwartier & Spoorwijk, zie tabel 5. Hierbij valt op dat corporatiebezit is geconcentreerd in Spoorwijk en Noordpolderbuurt en dat particuliere huurwoningen in Laakkwartier West en Oost (ook wel “Laak Centraal” genoemd) zijn geconcentreerd.

Tabel 5: Woningeigendom in Laakkwartier & Spoorwijk per buurt in 2025

	23 Spoorwijk	24 Laakkwartier- West	25 Laakkwartier- Oost	26 Noordpolderbuurt	Totaal Laakkwartier & Spoorwijk
Koopwoningen (1)	542	1644	2448	876	5510
Particuliere huurwoningen (1)	170	1511	2520	1130	5331
Corporatiewoningen (1)	904	419	212	1848	3383
Voorraad woningen (BAG) * (2)	1621	3578	5199	3898	14296

Bron: Den Haag in cijfers (2025)

Particuliere verhuur en koopwoningen kennen beide hun eigen problematiek in deze wijk.

Particuliere huurwoningen

In de particuliere huursector vinden in Laakkwartier, net als in vergelijkbare vooroorlogse wijken Transvaalkwartier, Rustenburg-Oostbroek en de Schilderswijk, veel misstanden plaats.

Het gaat dan om slecht onderhoud, het in rekening brengen van te hoge huurprijzen, en illegale kamer- of zelfs matrasverhuur. Terwijl de officiële gemiddelde woningbezetting in Laakkwartier & Spoorwijk al behoorlijk hoog is in vergelijking met heel Den Haag (zie tabel 6), zeker gezien het gemiddeld veel lagere woningoppervlak, wonen er veel meer mensen in de wijk dan de officiële cijfers laten zien.

Tabel 6: Gemiddelde woningbezetting en oppervlak per bewoner in Laakkwartier & Spoorwijk versus heel Den Haag (2023)

	bruto vloeroppervlak woningen [bruto vloeroppervlak]	Voorraad woningen (BAG) * [woningen] (1)	gemiddeld woningoppervlak	gemiddelde woningbezetting (BAG) [inw./woning]	gemiddeld oppervlak per bewoner
Buurt 23 Spoorwijk	163.671	1.621	101	2,53	40
Buurt 24 Laakkwartier-West	304.535	3.574	85	2,3	37
Buurt 25 Laakkwartier-Oost	424.900	5.181	82	2,23	37
Buurt 26 Noordpolderbuurt	308.929	3.737	83	2,24	37
Wijk 38 Laakkwartier en Spoorwijk	1.676.629	20.853	80	2,14	38
Gemeente Den Haag	28.250.376	270.220	105	2,08	50

Bron: Den Haag in cijfers (2025)

In Laakkwartier en Spoorwijk wonen in totaal ruim 8.000 EU-arbeidsmigranten die ook daadwerkelijk ingeschreven staan. Op basis van landelijke onderzoeken is bekend dat daar nog circa 25 à 30% bij opgeteld kan worden, omdat veel arbeidsmigranten zich niet inschrijven in het BRP (Gemeente Den Haag, 2025, RIS 316675¹⁶). Dat zou voor Laakkwartier en Spoorwijk betekenen dat er mogelijk ruim 10.000 arbeidsmigranten wonen, op een totaal inwonertal van 45.000 (Den Haag in cijfers, 2025). De Haagse Pandbrigade stuit dan ook bij controles vaak op overbewoning. Vaak zegt de verhuurder van niets te weten, maar blijkt de huur zodanig hoog dat de officiële huurders met een minimuminkomen helemaal niet in staat zijn om de huur op te hoesten, waardoor zij de woning wel met kennissen en collega's moeten delen. In andere gevallen bieden uitzendbureaus de woningen aan hun werknemers aan middels, niet meer toegestane, gecombineerde arbeids- en huurcontracten, waardoor werknemers die hun baan verliezen ook hun woon- of slaapplek verliezen. Met de verhuurvergunning (Gemeente Den Haag, 2023, RIS 315496) in het kader van de Wet goed verhuurderschap kan de Haagse Pandbrigade beter optreden tegen dit soort misstanden. De handhaving capaciteit is echter beperkt. Evaluatie van de verhuurvergunning in 2026 moet duidelijk maken wat de effecten zijn.

Een woningschouw in 2022 (Gemeente Den Haag, 2023, RIS 314780) laat zien dat particuliere huurwoningen gemiddeld genomen minder onderhouden worden dan koopwoningen en corporatiewoningen.

Gemiddeld genomen hebben verhuurders circa 4 woningen in bezit in Laakkwartier. De verschillen zijn echter groot. Er zijn particuliere beleggers met 1 of 2 woningen, maar ook professionele verhuurders met honderden woningen. Sommigen daarvan onderhouden hun woningen wel goed, maar lopen ertegenaan dat grotere ingrepen zoals verduurzaming maar ook de aanpak van gebreken in de gevel, fundering, portiek of dak niet van de grond komen door het niet functioneren van VvE's. Uit een van de interviews bleek dat een bekende Haagse vastgoedondernemer plannen heeft om woningen op te toppen en met de verkoopopbrengst van de nieuwe woningen de verduurzaming voor de VvE te betalen. Een andere grotere bekende Haagse woningverhuurder is op zich betrokken bij de wijk, maar lijkt zich erbij neer te leggen dat verduurzamen binnen VvE verband meestal niet lukt (interview L9, 2025).

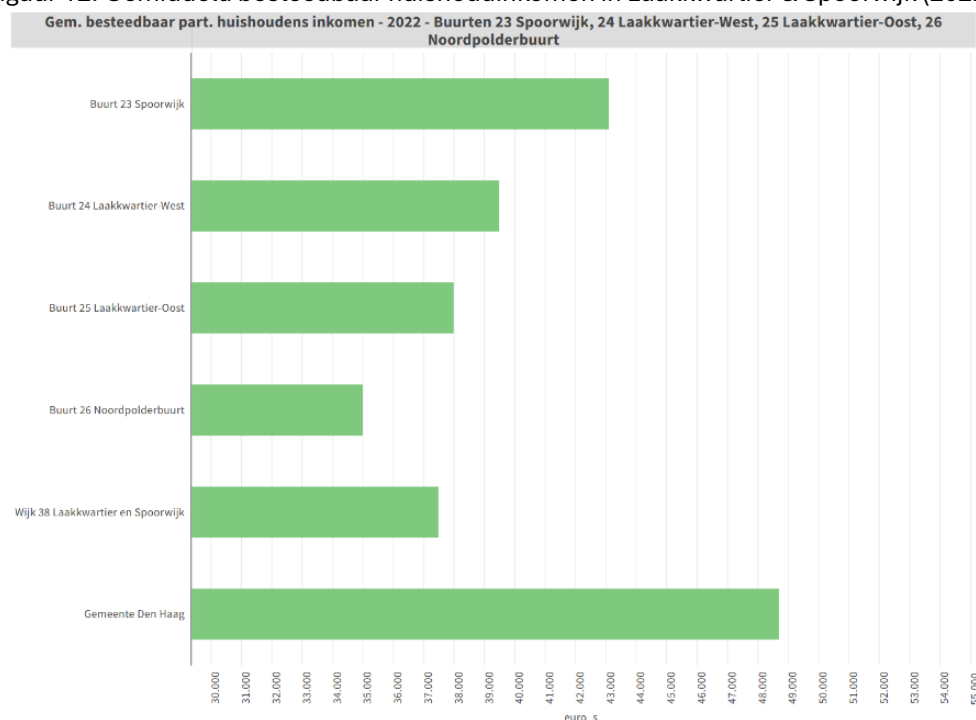
Een poging van de gemeente en belangenorganisatie Vastgoedbelang om een verbond te sluiten met de eigenaren van een blok in de Linnaeusstraat met 60 woningen verloopt moeizaam, omdat het gaat om 54 eigenaren, van wie er slechts 4 of 5 lid zijn van Vastgoedbelang, en die veelal slechts 1 of enkele woningen verhuren en moeilijk traceerbaar zijn (interview L9 en L2, 2025).

¹⁶ Programma Arbeidsmigratie in goede banen

Koopwoningen

Daarnaast zien we dat het gemiddelde huishoudensinkomen in Laakkwartier en Spoorwijk ver beneden het Haagse gemiddelde ligt. Eigen woningbezit in combinatie met een laag inkomen heeft vaak als consequentie dat er weinig geld is voor noodzakelijk onderhoud en verduurzaming. In combinatie met een groot aandeel EFG energielabels, is energiearmoede in deze wijken een groot probleem.

Figuur 12: Gemiddeld besteedbaar huishoudinkomen in Laakkwartier & Spoorwijk (2022)



Bron: Den Haag in cijfers (2025)

Een ander vaak genoemd probleem (o.a. in gesprekken met particuliere verhuurders, collega's die in de wijk aan het programma stadsrenovatie werken en collega's van de VvE balie) is dat veel eigenaar-bewoners de weg in de Nederlandse samenleving niet goed kennen, veel mensen hebben een migratieachtergrond en/of zijn laag opgeleid (Den Haag in Cijfers, 2025)

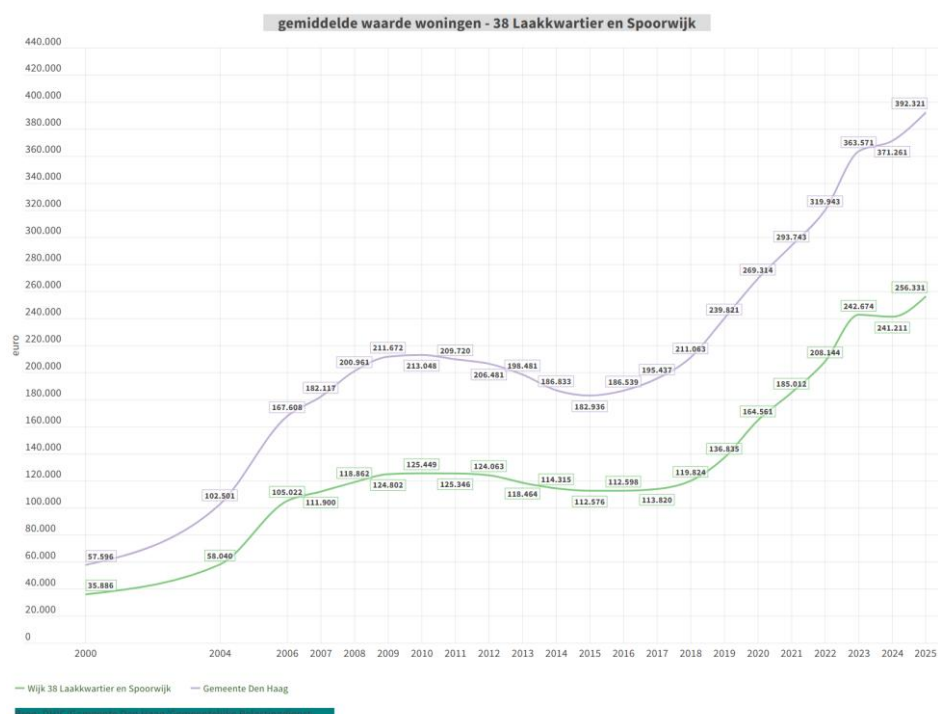
Het minder de weg kennen in de Nederlandse samenleving, en het lage opleidingsniveau, hangen ook samen met een beperkte kennis van de principes van een Vereniging van Eigenaren. Bijvoorbeeld het principe dat het dak en de fundering gemeenschappelijk bezit zijn en niet alleen van de eigenaar van de bovenste of onderste woning.

Waardecreatie

In de literatuur in hoofdstuk 2.4 en in de casestudies in hoofdstuk 3 is de rol van financiële waardecreatie onderzocht in het haalbaar maken van herstructureringsplannen. In deze paragraaf ga ik in op de specifieke situatie in Laakkwartier die relevant is voor de vraag of waardecreatie, in de zin van het toevoegen van meer woningen in een hoger prijssegment, de financiële haalbaarheid van herstructurering kan verbeteren.

De woningwaarde in Laakkwartier is tussen 2018 en 2023 meer dan verdubbeld, tegen een stijging met 72% in geheel Den Haag.

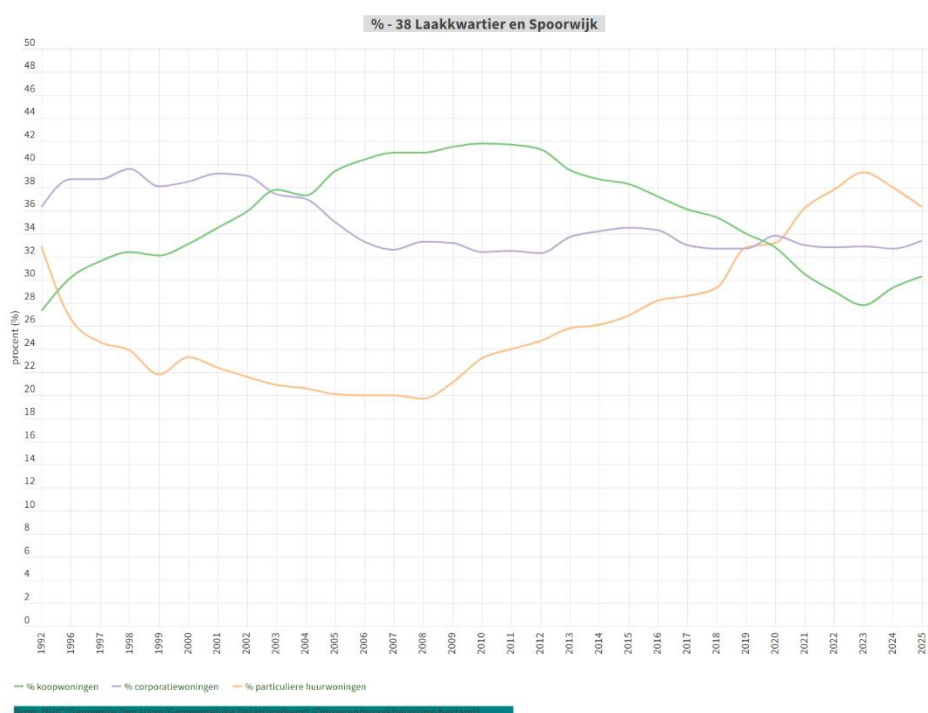
Figuur 13: Gemiddelde WOZ waarde woningen in Laakkwartier & Spoorwijk



Bron: Den Haag in Cijfers, 2025

Deze prijsstijging is echter niet gepaard gegaan met een toename van de woningkwaliteit, en ook zeker niet het gevolg van een verbetering van de leefbaarheid in de wijk, zoals in de paragraaf Kwaliteit woningvoorraad is geïllustreerd. De prijsstijging die vanaf 2018 inzet, volgt nadat het aandeel particuliere verhuur in de woningvoorraad sterker dan voorheen begon te stijgen.

Figuur 14: Ontwikkeling aandeel koopwoningen, corporatiewoningen en particuliere huurwoningen in Laakkwartier & Spoorwijk



Bron: Den Haag in cijfers (2025)

De prijsstijging in Laakkwartier lijkt dus vooral te maken te hebben met de woningnood, de opkomst van de particuliere huursector, in combinatie met niet gereguleerde huurprijzen. De prijsstijging heeft niets te maken met kwaliteitsverbetering.

De vraag is daarom of bij herstructurering met gebruikmaking van actief grondbeleid, al dan niet binnen een samenwerkingsverband als een WOM (model B en C uit de hypothese), zal leiden tot financiële waardecreatie. Er zal weliswaar sprake zijn van waardecreatie in de zin van duurzaamheid, kwaliteit en leefbaarheid, maar dit zal niet samen gaan met een haalbare business case.

Toch zijn er ontwikkelingen gaande die mogelijk een drukkende werking op de prijsstijging in een wijk als Laakkwartier hebben. De regulering van de huurprijzen in de Wet betaalbare huur¹⁷ en belastingmaatregelen die particuliere verhuur minder aantrekkelijk maken¹⁸ lijken te leiden tot n het op de markt komen van een behoorlijk aantal voormalige particuliere huurwoningen. Mogelijk zal dit leiden tot een beperktere prijsstijging of zelfs een prijsdaling. Dat zou ruimte bieden voor de gemeente of een Wijkontwikkelingsmaatschappij om woningen relatief goedkoop aan te kopen. Daarna kan bij verkoop aan eigenaar-bewoners een groter deel van de investeringskosten terugverdiend worden.

Hierbij kan wel de vraag gesteld worden of de Wijkontwikkelingsmaatschappij meerwaarde heeft. In principe kunnen eigenaar-bewoners onder deze omstandigheden zelf woningen kopen en opknappen, eventueel ondersteund met de subsidies en voorlichting. Risico hiervan is, dat vooral mensen met lage inkomens de woningen kopen, die net de hypotheek kunnen betalen maar geen geld hebben voor verduurzaming en onderhoud, en wellicht ook te weinig in staat zijn om de VvE te activeren en de werkzaamheden te organiseren. Eigen woningbezit in combinatie met lage inkomens wordt in de Leefbaarometer niet voor niets als indicator gezien die de leefbaarheid negatief beïnvloedt (Mandemakers e.a., 2021).

Een alternatief is dat de Wijkontwikkelingsmaatschappij opkoopt en na opknappen en verduurzamen de woningen aan een woningcorporatie of woongroep verkoopt met afspraken over onderhoud en prijssegment. Hiermee wordt gericht gestuurd op het onderdeel 'verbeteren van de betaalbaarheid' van woningen in Laakkwartier, maar wordt tevens de opbrengstpotentie verkleind, en dus de onrendabele investering vergroot. Dit betekent dat overheidsinvesteringen, die altijd al een belangrijke rol hebben gespeeld in herstructurering, mogelijk nog belangrijker zijn dan in het verleden, wanneer inderdaad de (politieke) keuze wordt gemaakt om het verbeteren van de betaalbaarheid als onderdeel van de herstructureringsopgave te zien.

4.2 Stakeholder analyse

Verenigingen van Eigenaren

Veel VvE's zijn zeer klein, ter grootte van één portiek. Ter illustratie: er zijn circa 2.400 VvE's met in totaal 11.500 particuliere woningen in Laakkwartier & Spoorwijk (gemiddeld 4 à 5 woningen per VvE) (Gemeente Den Haag, 2025).

Zowel de gemeente als professionele vastgoedbeleggers die wel willen verduurzamen en opknappen, lopen er tegenaan dat de VvE's vaak niet actief zijn, te weinig hebben gespaard, en dus niet tot besluiten komen om te gaan verduurzamen of achterstallig onderhoud aan te te

¹⁷ <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/wet-betalbare-huur/nieuws/2024/06/25/wet-betalbare-huur-aangenomen-en-van-kracht-vanaf-1-juli>

¹⁸ Verhogen van de leegwaarderatio, verhogen fictief rendement en verhogen van het belastingpercentage op het fictief rendement

pakken. Het Nationaal Klimaat Platform ziet vooral dat huishoudens die in energiearmoede leven ofwel afhankelijk zijn van hun verhuurder, ofwel van de VvE:

“Ook eigenaar-bewoners zijn vaak afhankelijk van anderen voor verduurzaming. In kwetsbare wijken gaat het hierbij vaak om eigenaars van appartementen. Binnen een Vereniging van Eigenaren (VvE) hebben zij weinig invloed, omdat beslissingen gezamenlijk worden genomen. Ongeveer 26% van de huishoudens in energiearmoede woont in een VvE”.

Particuliere verhuurders

Er is grote diversiteit in particuliere verhuurders, zowel in grootte, als in professionaliteit en ook in betrokkenheid bij de wijk. In principe is maatschappelijke verantwoordelijkheid geen hoofdzaak, al zijn ook in dat opzicht natuurlijk verschillen te zien tussen verhuurders. Een deel ziet bijvoorbeeld goed verhuurderschap als vanzelfsprekend, hetgeen ook wordt uitgedragen door belangenorganisatie Vastgoedbelang. Een ander deel vertoont juist zeer ongewenst verhuurdersgedrag, zoals het vragen van veel te hoge huren, het verhuren van matrassen, koppelen van arbeids- en huurcontracten en het verwaarlozen van het vastgoed.

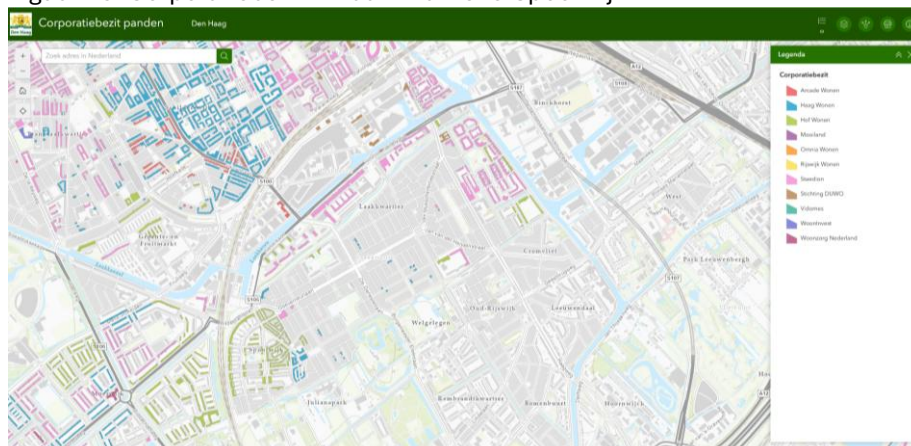
Leidend is bij zowel goede als malafide verhuurders het rendement. Het huidige beeld is dan ook, dat nu de Wet betaalbare huur en een aantal fiscale regels het rendement onder druk zetten, veel particuliere verhuurders hun woningen verkopen. Anderen zien nog wel kansen om te verduurzamen, in combinatie met optoppen (het voorbeeld dat in de paragraaf over particuliere huurwoningen wordt genoemd), maar twijfelen of het financieel nog wel uitkomt.

Het is geenszins te verwachten dat particuliere verhuurders in een (WOM) constructie zullen stappen waarin zij meedelen in onrendabele investeringen en risico's. Wel is het kansrijk om als gemeente flexibel en snel in te spelen op het soort initiatieven dat hierboven is genoemd, en die helpen om de opgave te realiseren.

Corporaties

De corporaties hebben relatief weinig bezit in Laakkwartier, dat bovendien geconcentreerd is in de Spoorwijk (Hof Wonen en Haag Wonen) en de Noordpolderbuurt (Staedion en Hof Wonen).

Figuur 15: Corporatiebezit in Laakkwartier & Spoorwijk



Bron: Gemeente Den Haag, Webgis (2025)

De corporaties hebben al een slag gemaakt in het verduurzamen en opknappen van hun bezit, of zijn daar nog mee bezig. Zo heeft Haag Wonen in 2021 een complex met 141 woningen gesloopt en een nieuwbouwcomplex met 154 sociale huurwoningen teruggebouwd (Haagse Hendrik, Jonathanstraat in Spoorwijk). Door het geringe bezit in deze wijk, is de betrokkenheid van de corporaties er ook gering. Zo heeft Haag Wonen in de regel een wijkkantoor in wijken waar zij meer dan 500 woningen heeft. In Laakkwartier & Spoorwijk zijn dit er circa 366 en is dus ook geen wijkkantoor gevestigd (interview L4, 2025).

Hof Wonen is bezig met de sloop van een complex met 221 sociale huurwoningen in de Schaapherderstraat, die volledig worden vervangen en waar daarnaast nog 43 koopwoningen worden gebouwd. Een complex van Hof Wonen aan de Stuwstraat met 42 woningen is gesloopt en de nieuwbouw van 65 nieuwbouwwoningen is in volle gang. Een complex aan de Trekweg van Hof Wonen, waar bewoners al jarenlang klagen over schimmel en muizenplagen wordt ook binnenkort gesloopt om plaats te maken voor nieuwbouw.

Figuur 16 : Schaapherderstraat: het oude complex



Bron: Hof Wonen, 2025

Figuur 17: Schaapherderstraat: de sloop



Bron: auteur

In de buurten Laakkwartier Oost en West, waar de leefbaarheid het slechtst is, en ook de meeste EFG labels te vinden zijn, hebben de corporaties geen bezit. Er is dus ook geen direct belang om deel te nemen aan een herstructureringsopgave in particulier bezit met een grote onrendabele top. Een van de grote Haagse corporaties geeft aan dat inponden niet haar strategie is, zeker niet als het ‘speldenknopjes’ zijn. Aankopen in complexen met ‘aangebroken bezit’ zou een mogelijkheid zijn, maar de strategie is tot nu toe juist ‘afstoten’. Er staan 58 woningen op de nominatie om verkocht te worden (“verkoopvijver”). Er is daarom niet direct bereidheid om in een samenwerking als een Wijkontwikkelingsmaatschappij te stappen met als doel particuliere woningen te verduurzamen, renoveren en in te ponden (interview L4, 2025). Een andere corporatie verwijst naar de beperkte investeringscapaciteit, waardoor voor investeren in particulier bezit, naast de nieuwbouw- en verduurzamingsopgave voor het eigen bezit, op dit moment geen ruimte is (interview ZW7, 2025).

Een landelijk opererende corporatie die specifiek ouderenwoningen exploiteert en op zoek is naar locaties in Den Haag geeft wel aan geïnteresseerd te zijn in een vroeg stadium van (nieuwbouw) ontwikkelingen, of herontwikkeling van zorgvastgoed in te stappen. Deze corporatie opereert echter ‘vraaggestuurd’, en let bij nieuwe ontwikkelingen vooral ook op gemeenschapszin: vraag van ouderen naar huisvesting met gemeenschappelijkheid. Gezien de geringe gebondenheid van bewoners aan de wijk, ziet zij Laakkwartier niet direct als een logische plek om in te investeren (interview E6, 2025).

Tegelijkertijd speelt in de regio Haaglanden het probleem dat de investeringscapaciteit van de corporatiesector als geheel in deze regio tekort schiet om de volledige opgaven met betrekking tot nieuwbouw, zoals afgesproken in de Regionale Realisatieagenda Woningbouw Haaglanden¹⁹, en verduurzaming van woningen met EFG labels. De pilot is in eerste instantie gericht op het oplossen van knelpunten voor projecten die nog wel binnen de beschikbare investeringscapaciteit passen, het in kaart brengen van het financiële tekort en vervolgens de mogelijkheden van regionale én landelijke solidariteit in de corporatiesector (projectsteun).

Eén van de corporaties krijgt wel eens mails van particuliere beleggers die hun portefeuille willen overdragen. Gezien de grote nieuwbouw- en verduurzamingsopgave, gaan zij daar op dit moment niet op in. Dat heeft te maken met investeringscapaciteit, maar ook met de organisatie die niet is

¹⁹ Zie Gemeente Den Haag, 2023, RIS 314502, https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/12508171/1?connection_type=16&connection_id=819670

ingericht op ‘speldenwerk’, maar bij voorkeur investeert in grote nieuwbouwcomplexen als onderdeel van grote ontwikkelingen waar 30% sociaal in moet komen, en in sloop-nieuwbouwontwikkelingen van eigen bezit (interview L4, 2025).

Samenvattend is het niet vanzelfsprekend dat een corporatie in een Wijkontwikkelingsmaatschappij stapt die tot doel heeft particulier bezit te herstructureren. De kansen op betrokkenheid zijn groter wanneer de gemeente erin zou slagen om hele blokken op te kopen, en vooral bij sloop nieuwbouw een afnemer zoekt voor de nieuwbouwwoningen.

Welzijnswerk

In Laakkwartier zijn diverse maatschappelijke initiatieven actief. Het meest in het oog springen het Vadercentrum Adam, dat landelijke bekendheid kreeg met de documentaire ‘100 dagen in de vergeten wijk’, maar ook bewonersorganisaties als Radilaak en Laak Centraal zetten zich actief in voor de wijk. Op het gebied van verduurzaming heeft Duurzaam Den Haag diverse activiteiten in Laakkwartier (en elders in Den Haag) lopen. Denk aan autodelen, adviezen aan individuele bewoners en VvE’s over energie besparen en isoleren.

In het 5^e Signalenrapport: Bestaanszekerheid in de buurt onderstreept het Nationaal Klimaatplatform het belang van opbouwwerkers in kwetsbare wijken om ‘bruggen te slaan tussen bewoners en instituties’ en ziet deze als essentieel om vertrouwen, en daarmee samenwerking te herstellen. Opbouwwerk deed na de Tweede Wereldoorlog zijn intrede, geïnspireerd op Community Organisation uit Canada en de VS, en is gericht op ondersteuning van achtergestelde groepen en buurten, op het gebied van huisvesting, scholing, gezondheidszorg en leefbaarheid. In de jaren ’70 speelden opbouwwerkers een belangrijke rol bij stedelijke herstructurering in het verkleinen van de afstand tussen bewoners en de overheid.

Voor risicodragende participatie in een WOM zijn welzijns-, of opbouwwerkers, uiteraard geen geschikte partij. Samenwerking met welzijnswerkers, maar ook met actieve bewonersverenigingen lijkt echter wel nuttig om zicht te krijgen op behoeften van bewoners zelf, en om stappen te kunnen zetten in verduurzaming en renoveren of herontwikkelen van woningen in Laakkwartier. In het Programma Stadsrenovatie vervullen projectleiders bewonersparticipatie deze rol. Samenwerken op dit gebied kan meerwaarde hebben.

Gemeente

Acties in Laakkwartier

De gemeente Den Haag is in Laakkwartier behoorlijk actief, met het Actieplan Laak (RIS 315201), een Verhuurverordening (RIS 315496) en intensivering van handhaving op het gebied van bouw- en woningtoezicht (RIS 307127). Dit heeft als doel om, vooral in deze wijken, te handhaven op gevaarlijke of ongezonde omstandigheden als gevolg van achterstallig onderhoud, op overbewoning, en sinds de invoering van de Wet goed verhuurderschap, ook op zaken als een verplichte schriftelijke huurovereenkomst, huurprijzen en intimidatie door verhuurders. Deze acties zijn, samen met het stadsbrede programma Arbeidsmigratie in goede banen, voorbeelden van interventies van de gemeente om Laakkwartier te verbeteren.

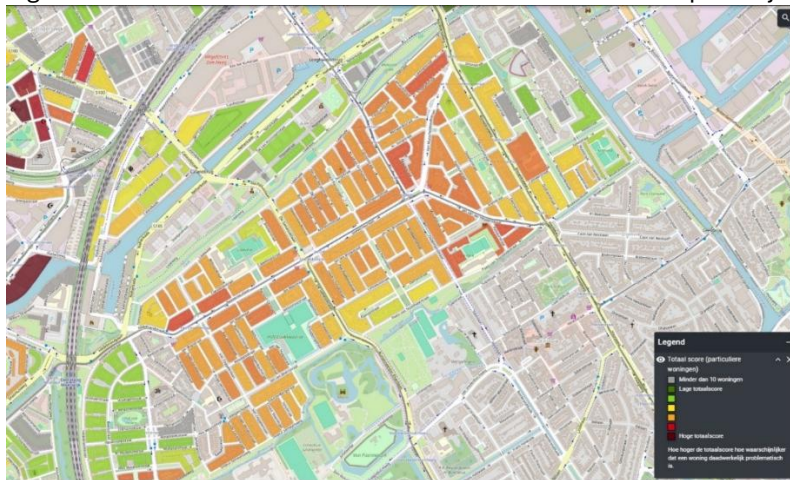
Daarnaast is er een programma Stadsrenovatie opgetuigd (Gemeente Den Haag, 2023, RIS 314778). Hierin wordt met middelen uit het Volkshuisvestingsfonds (€ 10 miljoen plus € 3,4 miljoen cofinanciering gemeente, 2024, RIS 319468) en het Nationaal Isolatieprogramma (€ 3,6 mln in 2023, RIS 316094, € 7,6 mln in 2024, RIS 323386) op verschillende manieren gewerkt aan de verduurzamingsopgave in Laakkwartier & Spoorwijk. Het doel is om tussen 2024 en 2026 850-900 woningen in deze wijk aan te pakken²⁰. De focus ligt daarbij in Laakkwartier-West op particuliere woningen, met een WOZ-waarde van minder dan € 425.000 en een EFG-label of ten

²⁰ Inmiddels (najaar 2025) is deze doelstelling naar beneden bijgesteld i.v.m. tegenslagen in de uitvoering

minste twee slecht geïsoleerde bouwdelen. In Laakkwartier-Oost, Molenwijk en Noordpolderbuurt worden daarnaast ook alle kleine- en grote VvE's verbeterd in het geval van achterstallig onderhoud. Het doel van het programma is om de woningen te isoleren, op te knappen en te verduurzamen door minimaal één isolatiestap (en indien mogelijk noodzakelijk onderhoud) aan de schil van de woning uit te laten voeren.

De aanpak is in de eerste plaats gericht op zowel het breed informeren van bewoners, het in gesprek gaan met bewoners, middels spreekuren in bijvoorbeeld het Vadercentrum, maar ook met een ijscokar op straat of door in het weekend te posten voor het buurtcafé en het inzetten van energiecoaches (vrijwilligers uit de buurt zelf) die met kleine maatregelen zoals tochtstrips en raamfolie quick wins kunnen realiseren, en tevens wijzen op verdergaande maatregelen zoals isoleren en zonnepanelen plaatsen. In de tweede plaats is de aanpak gericht op het grondig aanpakken van zogenoemde clusters in de bestaande uit woonblokken of straten en in meerdere fasen. In de selectie van blokken is gekeken naar twee kenmerken die correleren met hoge onderhoudskosten, namelijk een lage WOZ waarde en een slecht energielabel, en daarnaast ook naar de leefbaarheid (lage score Leefbaarometer) en een laag huishoudensinkomen. Op basis van deze, en fysieke kenmerken, is een overzicht gemaakt van 'problematische blokken' (figuur 18).

Figuur 18: Problematische woonblokken in Laakkwartier & Spoorwijk



Bron: SpringCo, in opdracht van de Gemeente Den Haag, Programma Stadsrenovatie, 2025

Ook bij de clusteraanpak begint het werk met het opbouwen van contacten met bewoners en het opbouwen van vertrouwen. Projectleiders bewonersbetrokkenheid nemen hierin het voortouw. Het pleidooi van het Nationaal Klimaatplatform om eerst vertrouwen op te bouwen voordat verduurzaming versneld kan worden (zie paragraaf over welzijnswerk) wordt dus in dit programma al toegepast.

De projectmanager die deze aanpak binnen de gemeente trekt, geeft aan dat de nadruk voor wat betreft verduurzaming wel erg op de 'wortel' ligt: uitnodigend, stimulerend, ondersteunend. Wat betreft onderhoud is de Haagse Pandbrigade (noodzakelijkerwijs) veel dwingender: gevaarlijke situaties vereisen dwingende maatregelen om te zorgen dat deze worden opgelost (interview L3, 2025). Soms bijt dat elkaar, bijvoorbeeld als de pandbrigade een handhavingsactie in de wijk uitvoert op de dag voordat de medewerkers van het programma Stadsrenovatie huis-aan-huis gaan om informatie te geven en een vertrouwensrelatie op te bouwen (interview L3, 2025). Voor verduurzaming zijn verschillende budgetten beschikbaar, het Nationaal Isolatieprogramma (max € 2.300 per woning), het Volkshuisvestingsfonds (max € 12.500 per woning, isolatie én onderhoud) en de Lokale aanpak isolatie voor energiearmoede (max € 3.500 per woning)

Met deze huis-aan-huis aanpak is de gemeente al behoorlijk in de haarvaten van de wijk gekomen. Concreet resultaat blijft vooralsnog achter bij de doelstellingen. Een aanbesteding

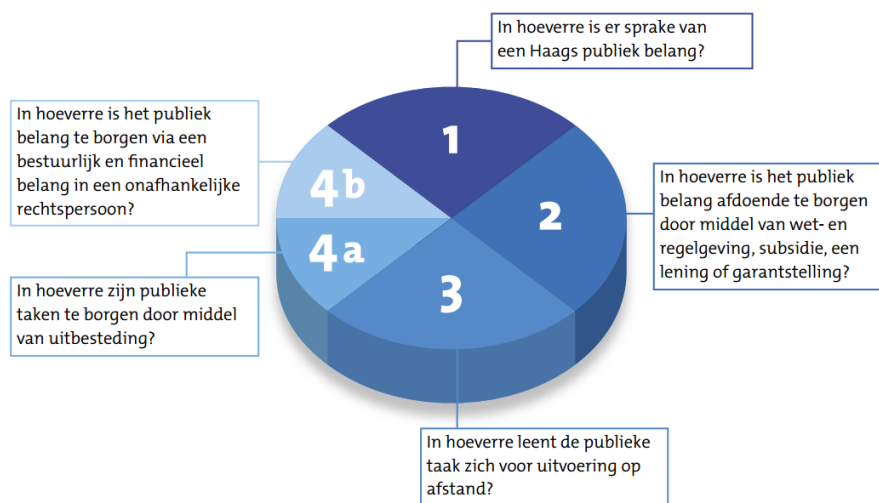
waarbij aannemers zijn geselecteerd voor VvE's die deze vervolgens met kortingen tot € 12.500 konden inschakelen voor het isoleren en opknappen van hun woningen, is feitelijk mislukt: de geselecteerde aannemers, die gewend zijn om voor grote partijen te werken, zoals corporaties, slaagden er niet in binnen de gestelde periode de gevraagde (maatwerk) offertes uit te brengen, en ondanks dat ze in hun prijzen binnen de door de gemeente gestelde bandbreedte bleven, bleken ze te duur in de optiek van de VvE(beheerder)s. Er zijn nauwelijks opdrachten verleend in de periode dat de regeling liep. Inmiddels zijn de contracten ontbonden en moet worden gezocht naar een nieuwe manier om de verduurzaming van de particuliere voorraad in Laakkwartier te versnellen.

Daarnaast lobbyt de gemeente al enkele jaren voor een intentieovereenkomst met het Rijk om middelen vrij te maken en samen te werken in het verbeteren van de zogenaamde L-ROTS-L wijken, de vooroorlogse particuliere wijken rond het centrum, waaronder Laakkwartier. Probleem is echter dat Den Haag al een NPLV gebied heeft (Zuidwest) en het Rijk zeer terughoudend is met het aanwijzen van nieuwe NPLV gebieden. Daarnaast vraagt het Rijk om een samenhangend herstructureringsplan voor de wijken. Dit laatste komt niet van de grond: de lobby wordt met name vanuit Wonen gevoerd, er is geen integraal team met deze wijken aan de slag. Ondertussen is wel Stedenbouw & Planologie aan de slag met een visie op deze wijken, is Economie aan de slag met winkelstraten, waar in samenwerking met Veiligheid ondermijning en eenzijdige branchering wordt aangepakt. De verkokering die ook de voortgang in projecten nog wel eens belemmert, lijkt hier ook een rol te spelen. Daarnaast lijkt vanuit de directie van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling en het voltallige college nog geen grote 'Sense of urgency' gevoeld of gedeeld te worden om de (fysieke) problematiek grootschalig aan te pakken. Het Actieplan Laak pakt problemen aan op het gebied van beheer, stimulering van leefbaarheid en overkoepelende problematiek rondom arbeidsmigratie. Een integrale visie op de aanpak van de fysieke omgeving is er nog niet en lijkt tot nu toe niet bovenaan de lijstjes te staan. Vanuit andere stakeholders, zoals de corporaties, maar ook marktpartijen is bovendien het vertrouwen in de gemeente als samenwerkingspartners op het moment gering.

Omgang met verbonden partijen

Sinds het eerste beleidskader Verbonden Partijen (Gemeente Den Haag, 2014, RIS 276864) is vastgesteld, is dit elke paar jaar geactualiseerd. Het beleidskader dat nu (december 2025) vigeert dateert van 2024 (Gemeente Den Haag, 2024, RIS 317313). Het bevat een afwegingskader voor het vormen van een verbonden partij en richtlijnen voor de governance, evaluatie en stopzetten van verbonden partijen.

Figuur 19: Afwegingskader verbonden partijen



Bron: Gemeente Den Haag, 2024, RIS 317313

In de basis is er niet veel verschil tussen het afwegingskader uit 2014 (figuur B2 in bijlage 4) en dat uit 2024 (figuur 19). Het komt erop neer dat het publiek belang centraal staat (1), waarna de afweging wordt gemaakt hoe dat publiek belang het beste gediend kan worden, middels harde sturing (2), overeenkomend met de kwadranten reguleren en stimuleren uit het model meervoudig sturen (figuur 3), of uitvoering op afstand van de gemeentelijke organisatie (3), en indien dat laatste het geval is, of dat het beste middels uitbesteding kan (4a) of middels gemeentelijke deelname in een onafhankelijk rechtspersoon (4b). Motieven voor dat laatste kunnen zijn efficiëntie door het op afstand plaatsen en specialiseren, of het delen van risico's met andere publieke of particuliere organisaties (Gemeente Den Haag, 2024, RIS 317313).

Rijk

Fiscaal

De WOM regeling is in 2003 ingesteld nadat de algemene vrijstelling op overdrachtsbelasting voor corporaties was afgeschaft en de corporaties VPB(vennootschapsbelasting)-plichtig werden, en had als doel de herstructurering niet financieel te bemoeilijken. Het zwaartepunt in het gebruik van de regeling lag in de beginjaren (zie ook hoofdstuk 2.1). In 2011 werd echter tot een algemene verlaging van de overdrachtsbelasting van 6% naar 2% voor alle woningen besloten, als crisismaatregel. Deze maatregel bleef tot 2021 in stand. Hierna bleef de 2% in stand voor zelfbewoning, maar werd de overdrachtsbelasting voor beleggers en corporaties verhoogd naar 8%, en in 2023 zelfs tot 10,4%. Het is de bedoeling dat dit in 2026 weer teruggaat naar 8% (interview E3, 2025).

Evaluatie en vervolg WOM regeling

Zoals ook in hoofdstuk 2.1 is betoogd, vergroten de verhogingen van de overdrachtsbelasting het potentiële belastingvoordeel bij gebruikmaking van de WOM regeling. Daarnaast is er ook vanuit het Rijk meer aandacht voor herstructurering, wat bijvoorbeeld zichtbaar is in de uitrol van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid en subsidies uit het Volkshuisvestingsfonds. Dit zijn ontwikkelingen die de kans op oprichting van meer Wijkontwikkelingsmaatschappijen kunnen vergroten. Echter wordt gesignaleerd dat door het geringe gebruik in de afgelopen jaren van de Wijkontwikkelingsmaatschappij als herstructureringsvehikel veel kennis en ervaring bij gemeenten en corporaties verloren is gegaan (interview E4, 2025).

Laakkwartier

Daarnaast is specifiek voor Laakkwartier al eerder door het ministerie van VRO aangegeven dat uitbreiding van het bestaande NPLV gebied in Den Haag (Zuidwest) niet aan de orde is. Het toevoegen van nieuwe gebieden wordt zoveel mogelijk beperkt. Er is wel gepoogd om de aanwijzing van NPLV gebieden te objectiveren, maar uiteindelijk spelen ook bestuurlijke keuzes een rol, zoals de verdeling over de verschillende regio's en landsdelen.

Op dit moment vragen de zogeheten New Towns, die nu 50 à 60 jaar oud zijn en op sommige vlakken aan vernieuwing toe zijn, ook aandacht voor herstructurering, ofschoon het Rijk dit nog niet omarmd heeft. Vooralsnog zal Den Haag het (naast de middelen voor NPLV gebied Zuidwest) voor de vooroorlogse particuliere wijken moeten doen met het Volkshuisvestingsfonds (interview E4, 2025). In 2024 is hieruit een bedrag van € 10 miljoen toegekend aan de gemeente Den Haag, die zelf € 3,4 miljoen co-financiert, voor het verbeteren en verduurzamen van 1.000 vooroorlogse woningen in Laakkwartier, die in slechte staat van onderhoud zijn en slecht geïsoleerd zijn. Het gaat daarbij om woningen in kleine vve's met particuliere eigenaren die deze ondersteuning het hardst nodig hebben (gemeente Den Haag, 2024, RIS 319468).

Hoofdstuk 5: Toetsing en toepassing onderzoeksresultaten

Nu in hoofdstuk 3 en 4 de casestudies en Laakkwartier in kaart zijn gebracht, is het in dit hoofdstuk 5 tijd voor het samenbrengen van de verzamelde kennis. Middels analyse van de casestudies aan de hand van de gedefinieerde prestatiedomeinen kunnen uitspraken worden gedaan ten aanzien van de essentiële randvoorwaarden voor samenwerkingsverbanden in herstructurering, en voor wijkontwikkelingsmaatschappijen in het bijzonder. Op basis van hoofdstuk 3 en 4 wordt een vergelijking gemaakt tussen de casestudies en Laakkwartier, waarna de randvoorwaarden worden losgelaten op de specifieke situatie, herstructureringsopgave en de betrokken stakeholders in deze wijk. Hierbij is een aantal denkbare varianten voor de aanbevelingen, die variëren van het oprichten van een Wijkontwikkelingsmaatschappij tot ‘Laissez faire’ tevens getoetst aan de randvoorwaarden. Dit vormt de opmaat naar de conclusies en aanbevelingen die, na een toets bij een expertpanel, in het conclusiehoofdstuk 6 worden geformuleerd.

5.1 Toetsing randvoorwaarden voor een Wijkontwikkelingsmaatschappij

In de casestudies is onderzocht in hoeverre de samenwerkingsverbanden voldoen aan de in de literatuur (hoofdstuk 2) gevonden randvoorwaarden voor succesvolle samenwerking. Vervolgens zijn de samenwerkingsverbanden beoordeeld op de gedefinieerde prestatiedomeinen. Deze beoordelingen zijn terug te vinden in de conclusies per casestudie in hoofdstuk 3.

Op basis van de beschrijving is de beoordeling in een categorie ingedeeld:

- Goed geslaagd (groen)
- Gedeeltelijk geslaagd (oranje)
- Niet geslaagd (rood)

Uiteraard is dit een versimpeling, die niet volledig recht kan doen aan de genuanceerde beschrijvende beoordeling, maar deze indeling geeft richting en overzicht. In de tabellen hieronder is in de bovenste rij een samenvatting weergegeven van de conclusies per prestatiedomein (zie tabel 2 in hoofdstuk 3 voor de prestatiedomeinen die horen bij de getallen 1 t/m 6).

Vervolgens zijn in kolom 1 de randvoorwaarden uit de hypothese weergegeven, en is per samenwerkingsverband aangegeven of het voldoet aan de betreffende randvoorwaarde:

- Ja (groen)
- Deels/twijfel (oranje)
- Nee (rood)

Ook dit is een samenvatting en dus een simplificatie. In de omschrijving van de casestudies in hoofdstuk 3 (en de uitgebreide omschrijving in bijlage 4) is een toelichting te vinden.

Er zijn twee tabellen opgenomen, één voor de Wijkontwikkelingsmaatschappijen die ik heb bestudeerd, en één voor NPRZ en SOK Dreven, Gaarden Zichten. NPRZ kan als een overkoepelend publiek-publieke samenwerking worden gezien (Rijk en gemeente), maar voor het onderdeel dat ik heb bestudeerd, de grondige aanpak van de particuliere woningvoorraad, geldt dat er géén vast samenwerkingsverband is. SOK Dreven, Gaarden Zichten is ook geen samenwerkingsverband in de zin van een gezamenlijke entiteit, maar een publiek-private samenwerking op basis van een overeenkomst.

Om die reden zijn deze twee vormen van samenwerking niet één op één vergelijkbaar met de Wijkontwikkelingsmaatschappijen. De wijze waarop deze twee samenwerkingen scoren op de prestatiedomeinen en in welke mate ze voldoen aan de randvoorwaarden voor een samenwerkingsverband kunnen deels samenhangen met de keuze voor een andere wijze van sturen en samenwerken. En zeggen dus ook niet zoveel over het succes van de samenwerking.

Tabel 7: Scores WOM's op prestatiedomeinen in relatie tot het voldoen aan theoretische randvoorwaarden

	Wijkontwikkelingsmaatschappij	WOM Tarwewijk						WOM Zuidwest						WOM SOC					
		1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
1	Alle deelnemers erkennen de noodzaak tot samenwerken	Nee						Ja						Nee					
2	Diversiteit aan type deelnemers	Ja						beperkt						beperkt					
3	Gedegen kennis over en communicatie met stakeholders en potentiële deelnemers m.b.t. hun competenties, doelstellingen en tijdshorizon	Twijfel						Ja						Twijfel					
4	Een gedeeld belang en gezamenlijke doelstelling	Deels						Ja						Ja					
5	Alle deelnemers hebben invloed op de doelstelling en strategie	Ja						Ja						Ja					
6	Voldoende vertrouwen om de wijkontwikkelingsmaatschappij mandaat te geven	Nee						Ja						Ja					
7	Bereidheid en vermogen om intensief samen te werken	Nee						Deels						Deels					
8	Bestuurlijke capaciteit en betrokkenheid	Nee						Ja						Deels					
9	Voldoende investeringscapaciteit	Nee						Ja						Nee					
10	Zicht op waardecreatie en een haalbare businesscase	Minder dan verwacht						Ja						Ja					
11	Bereidheid en vermogen om risico te dragen	Deels						Ja						Ja					

Daarom zijn de scores van deze samenwerkingsvormen op de randvoorwaarden (die voor een samenwerkingsverband als een WOM gelden) in een aparte tabel (8) opgenomen. In tabel 7 is te zien dat hoe beter de WOM scoort op de prestatiedomeinen, aan hoe meer randvoorwaarden uit de literatuur is voldaan. In tabel 8, met de scores van de andere samenwerkingsvormen, is het beeld diffuser.

Tabel 8: Scores alternatieve samenwerkingen op prestatiedomeinen in relatie tot het voldoen aan theoretische randvoorwaarden voor een samenwerkingsverband

	Samenwerking	NPRZ						SOK DGZ					
		1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
1	Alle deelnemers erkennen de noodzaak tot samenwerken	Nee						Ja					
2	Diversiteit aan type deelnemers	Ja						Ja					
3	Gedegen kennis over en communicatie met stakeholders en potentiële deelnemers m.b.t. hun competenties, doelstellingen en tijdshorizon	Deels						Twijfel					
4	Een gedeeld belang en gezamenlijke doelstelling	Deels						Ja					
5	Alle deelnemers hebben invloed op de doelstelling en strategie	Nee						Ja					
6	Voldoende vertrouwen	Nee						Ja					
7	Bereidheid en vermogen om intensief samen te werken	Wisselend						Deels					
8	Bestuurlijke capaciteit en betrokkenheid	Ja						Ja					
9	Voldoende investeringscapaciteit	In fasen						In fasen					
10	Zicht op waardecreatie en een haalbare businesscase	Minder dan verwacht						Publieke investering nodig					
11	Bereidheid en vermogen om risico te dragen	Deels						Ja					

Zo scoort NPRZ laag op het prestatiedomein (4) Democratie en zijn er geen deelnemers met een gezamenlijk gevoelde noodzaak, een gedeeld belang, gelijke invloed op doelstellingen en strategie en is het vertrouwen niet tussen alle partijen groot genoeg om samen te werken. Dat is precies de reden waarom hier geen langjarig samenwerkingsverband is opgericht zoals een WOM.

De SOK Dreven Gaarden Zichten scoort beter op de verschillende prestatiedomeinen en voldoet ook aan meer randvoorwaarden. Toch is hier niet gekozen voor een WOM, vooral omdat de gemeente terughoudender is geworden in het deelnemen in verbonden partijen, vanwege de grote (financiële) risico's.

De samenvatting in deze tabellen wordt hieronder nader toegelicht, waarbij per randvoorwaarde is aangegeven of deze op basis van de casestudies inderdaad relevant is voor een samenwerkingsverband als een WOM. Sommige randvoorwaarden worden aangescherpt of anders geformuleerd op basis van de bevindingen uit de casestudies en het expertpanel. Eén randvoorwaarde is niet relevant gebleken voor een samenwerkingsverband als een WOM.

1-Alle deelnemers erkennen de noodzaak tot samenwerken, eerdere pogingen om doelen te bereiken hebben niet het gewenste resultaat opgeleverd

Aan deze randvoorwaarde is alleen bij de WOM Zuidwest en SOK Dreven Gaarden Zichten echt voldaan, in een gezamenlijk proces richting oprichting c.q. samenwerkingsovereenkomst. Bij de WOM SOC lijkt eerder sprake van een samenloop van omstandigheden waardoor samenwerking opportuun bleek te zijn dan een wederzijds gevoelde noodzaak. Bij NPRZ voelt vooral de gemeente, samen met het Rijk, de brede noodzaak om actie te ondernemen, stakeholders haken aan op het moment dat er voor hen ook een belang is, of een tegemoetkoming in kosten of risico's. Bij de WOM Tarwewijk hadden gemeente en corporatie wel een gedeeld belang en gevoelde noodzaak tot ingrijpen, maar was de samenwerking voor de marktpartij toch vooral een kans om ervaring op te doen in binnenstedelijk ontwikkelen. Misschien wel uit noodzaak omdat buitenstedelijke locaties leken op te drogen, maar niet een noodzaak die verband met deze specifieke wijk had.

2-Diversiteit aan type deelnemers

Deze randvoorwaarde die in de literatuur naar voren is gekomen, lijkt op basis van de casestudies die ik heb uitgevoerd niet van doorslaggevend belang. Binnen de onderzochte wijkontwikkelingsmaatschappijen was alleen in WOM Tarwewijk een marktpartij deelnemer. Deze samenwerking was geen succes. Ook latere pogingen tot samenwerking met marktpartijen in de aanpak van de particuliere woningvoorraad in NPRZ waren niet succesvol. De indruk is dat het financiële tekort bij dit soort herstructureringen in combinatie met grote risico's maakt dat het voor marktpartijen niet zinvol is om in een samenwerkingsverband zoals een WOM te stappen. In de SOK Dreven Gaarden Zichten is een samenwerking opgezet waarbij de verschillende deelnemers de risico's niet gedeeld, maar verdeeld hebben, en de marktpartij alleen de risico's met betrekking tot de vastgoedontwikkeling van de marktwoningen draagt. In deze vorm is een samenwerking tussen gemeente, corporatie en marktpartijen wel succesvol gebleken. Voor een Wijkontwikkelingsmaatschappij lijkt een dergelijke diversiteit aan type deelnemers geen sleutel tot succes.

3-Gedegen kennis over en communicatie met stakeholders en potentiële deelnemers m.b.t. hun competenties, doelstellingen en tijdshorizon

Het lijkt erop dat alleen bij de WOM Zuidwest een gedegen analyse is gedaan door de gemeente van de beoogde samenwerkingspartner, juist ook omdat de kenmerken van deze samenwerkingspartner de directe aanleiding vormden voor de samenwerking. Voor NPRZ geldt dat in wisselende samenwerkingsverbanden is gewerkt, en bijvoorbeeld had de gemeente onvoldoende zicht op de daadwerkelijke risicobereidheid van marktpartijen toen zij een

convenant sloten voor de herstructurering van particulier bezit. Dat laatste is ook te zien bij de WOM Tarwewijk. Bij de SOM SOC lijkt het erop dat behalve de doelstelling om panden op te knappen of te renoveren er geen gedeeld belang was, en dus ook niet zorgvuldig is gekeken naar competenties, doelstellingen en tijdshorizon van de partner. Zo lijkt een corporatie niet de meest aangewezen samenwerkingspartner om de branchering van winkelpanden te beïnvloeden, en kwam het voor de gemeente als een volslagen verrassing dat de corporatie panden die zij had uitgenomen uit de WOM al snel aan een particuliere belegger verkocht. Tot slot komt het nu bij SOK Dreven Gaarden Zichten als een verrassing dat Staedion een pas op de plaats maakt na een bestuurswissel. De vraag is of bij het aangaan van de samenwerking al duidelijk had kunnen zijn dat de corporatie vrij veel hooi op de vork nam als het gaat om nieuwbouwwontwikkelingen in z'n algemeenheid, maar ook als het gaat om het afwaarderen van het bestaande vastgoed in Dreven Gaarden Zichten. De kennis over de investeringscapaciteit van de corporatie bij de gemeente is in ieder geval gering gebleken. Gezien het belang van investeringskracht en het vermogen om risico te dragen, wordt dit als onderdeel van competenties expliciet toegevoegd. Deze randvoorwaarde wordt dan geformuleerd als: "Gedegen kennis over en communicatie met stakeholders en potentiële deelnemers m.b.t. hun competenties, **waaronder investeringskracht en het risicodragend vermogen**, doelstellingen en tijdshorizon

4-Een gedeeld belang en gezamenlijke doelstelling

Deze randvoorwaarde heeft uiteraard consequenties voor een aantal van de prestatiedomeinen, zoals een duurzame samenwerking, samenwerken volgens democratische principes en verbindingen tot stand brengen. Als we kijken naar de Wijkontwikkelingsmaatschappijen, dan zien we dat in de twee meest succesvolle WOMs aan deze randvoorwaarde is voldaan, en in de WOM Tarwewijk niet.

In NPRZ, dat een veel lossere samenwerkingsvorm kent, heeft de gemeente een duidelijk belang en een duidelijke publieke doelstelling voor ogen. Andere partijen hebben niet datzelfde overkoepelende belang en delen ook niet de volledige doelstelling (10.000 particuliere woningen grondig aanpakken). Daarom is één overkoepelend samenwerkingsverband zoals een WOM ook niet aan de orde en zoekt de gemeente per onderdeel van de uitvoering naar de meest geschikte samenwerkingspartner, waarbij naast een gezamenlijk doel ook andere aspecten een rol spelen, denk aan financiële middelen en benodigde expertise. Voor een Wijkontwikkelingsmaatschappij of ander (langjarig) samenwerkingsverband speelt deze randvoorwaarde dus wel een belangrijke rol om te kunnen komen tot een duurzame, effectieve samenwerking, maar dat wil niet zeggen dat een WOM of een ander langjarig samenwerkingsverband de enige succesvolle samenwerkingsvorm is bij herstructurering. Wanneer op langere termijn, of voor de gehele (publieke opgave) geen partij met een gedeeld belang en doelstelling in beeld is, kan een lossere of korter durende samenwerking waarin wel een gedeeld belang is te onderkennen effectiever zijn.

5-Alle deelnemers hebben invloed op de doelstelling en strategie

Om een langjarig samenwerkingsverband aan te gaan, zoals een WOM, is dit een randvoorwaarde, waar alle WOM's in deze studie, maar ook de SOK Dreven Gaarden Zichten, aan voldoen.

Alleen NPRZ voldoet hier niet aan, waar dan ook geen sprake was van een vast samenwerkingsverband. De gemeente heeft in de loop der jaren het voortouw genomen om samenwerkingen aan te gaan en financiering aan te trekken, al naar gelang er kansen lagen. Hierdoor kan de gemeente haar (publieke) doel nastreven middels flexibele strategieën. Hiermee kan dan ook het nadeel dat aan samenwerken kan kleven, namelijk het verwateren van het publieke belang, voorkomen worden. In feite was dat ook de strategie van de WOM Zuidwest, waarin alleen de gemeente en corporatie deelnemen, die per project haar samenwerkingspartners uit de markt heeft gekozen. Deze randvoorwaarde valt dus samen met de eerste en vierde randvoorwaarde, namelijk het erkennen van de noodzaak tot samenwerking

en een gedeeld belang. Als dat zo is, is er reden tot samenwerking en heeft elke deelnemer ook invloed op de doelstelling. Als dat niet zo is, dan is het effectiever om als gemeente via opdrachtgeving en contractering andere partijen in te schakelen om publieke doelen te bereiken.

6-Voldoende vertrouwen om de wijkontwikkelingsmaatschappij mandaat te geven

Deze randvoorwaarde is oorspronkelijk toegespitst op de WOM, en gekoppeld aan het mandaat van de directeur, maar ‘voldoende vertrouwen’ is in elk samenwerkingsverband een essentiële randvoorwaarde. Uit de casestudies is gebleken dat bij de minst succesvolle samenwerking, WOM Tarwewijk, het vertrouwen opvallend laag was. Vertrouwen is niet iets wat objectief meetbaar is, dus het vergelijken van de overige casestudies is relatief subjectief, en kan ook samenhangen met de personen die ik geïnterviewd heb, en wie ik juist niet geïnterviewd heb. Wel valt op dat bij de WOM Zuidwest door alle betrokkenen, zowel vanuit gemeente, corporatie als door de voormalige en huidige directeur, positief wordt gepraat over het aanwezige vertrouwen. Bij de SOK Dreven Gaarden Zichten is dat ook zo, maar is te zien dat nu een aantal hoofdrolspelers is vertrokken, en dus het vertrouwen tussen de nieuwe hoofdrolspelers weer opgebouwd moet worden, er sprake is van een onzekere periode. Vertrouwen is derhalve niet te beschouwen als een gegeven of een constante, maar iets waar continu aan gewerkt moet worden. Dit sluit aan bij de opmerking van Koppenjan dat samenwerken ‘hard werken is’ (januari 2024, college module 3). De toevoeging “om de Wijkontwikkelingsmaatschappij mandaat te geven” wordt weggehaald omdat ‘voldoende vertrouwen’ voor elk samenwerkingsverband essentieel is, zowel bij oprichting als gedurende de looptijd. Voor het vasthouden van vertrouwen is een zekere continuïteit van bij de samenwerking betrokken personen van belang.

7-Bereidheid en vermogen om intensief samen te werken

In de succesvolle samenwerkingsverbanden, zien we dat er bereidheid was om intensief samen te werken, zeker in de beginfase. Tegelijk zien we bij de WOM Zuidwest dat de samenwerking op de verschillende niveaus (bestuurlijk, directie, medewerkers) en op verschillende momenten meer of minder intensief was, zeker toen de oprichters niet meer betrokken waren bij de WOM. Bij de SOK Dreven Gaarden Zichten wordt intensief samengewerkt in het projectteam, maar is de betrokkenheid en inzet vanuit de moederorganisaties van gemeente en corporatie minder. Bij de WOM Stationsbuurt Oude Centrum was er een toegewijd team met mensen uit de corporatie en de gemeente die in een gezamenlijk kantoor in de wijk (dus niet inhuizend bij één van de partijen) intensief samenwerkten, maar hier leek de aandacht van de gemeente gaandeweg te verslappen. Bij de WOM Tarwewijk is het nooit echt tot intensieve samenwerking gekomen, maar was ook het vertrouwen slecht en speelden andere zaken mee waardoor dit samenwerkingsverband als weinig succesvol wordt gezien. Deze randvoorwaarde lijkt hiermee op basis van de casestudies wel een rol te spelen, maar niet doorslaggevend te zijn. In het Expertpanel betoogden de experts dat intensief samenwerken wel degelijk essentieel is voor succes, maar dat hiervoor nodig is dat ook steeds een beroep kan worden gedaan op kennis en kunde van de moederorganisaties en dat hiermee ook goed moet worden afgestemd. Deze randvoorwaarde is op basis daarvan geherformuleerd naar: “Bereidheid en vermogen om intensief samen te werken in combinatie met een goede wisselwerking met de moederorganisaties”.

8 Bestuurlijke capaciteit (legitimiteit, stabiele omstandigheden en capaciteit om publieke doelstelling te formuleren) en betrokkenheid

Bestuurlijke capaciteit is bij deze randvoorwaarde gedefinieerd als het vermogen om een duidelijk publiek doel te formuleren en daarbij stabiele omstandigheden te creëren zodat samenwerkingspartijen het vertrouwen hebben dat ze investeren binnen duidelijke, langjarige kaders die niet steeds of plotseling wijzigen. Betrokkenheid van het bestuur bij de opgave en het samenwerkingsverband draagt bij aan stabiliteit en vertrouwen.

Zichtbaar is dat bij de WOM Tarwewijk de bestuurlijke betrokkenheid nog gering was. Het was wel duidelijk dat er iets moest gebeuren in de wijk, die aan het ‘afglijden’ was, maar financiële middelen ontbraken nog grotendeels, en bestuurlijk was er weinig betrokkenheid bij de WOM. Toen NPRZ eenmaal van start ging, lag dat heel anders, het gemeentebestuur heeft zich luid en duidelijk aan de (zeer brede) doelstellingen gecommitteerd. Ook voor de Haagse samenwerkingsverbanden geldt dat er duidelijke kaders zijn meegegeven waar vervolgens aan vastgehouden is. Dat ging bijvoorbeeld bij de WOM Zuidwest niet altijd zonder slag of stoot, en er is in overleg met de samenwerkingspartner wel gesleuteld aan het kader, in reactie op veranderende omstandigheden, maar ook als gevolg van wisselingen van verantwoordelijk wethouders. De achtereenvolgende wethouders waren goed betrokken bij de WOM, al werd dit in de loop der tijd, met genoemde wisselingen, wel minder. Ook bij de ontwikkeling van Dreven Gaarden Zichten is de betrokkenheid van de verantwoordelijke wethouders (Volkshuisvesting, Welzijn, Wijken en Zuidwest) tot nu toe groot geweest. Door vaststelling van een sluitende grondexploitatie is ook een zekere continuïteit en stabiliteit vanuit het bestuur gegarandeerd. Bij de WOM Stationsbuurt Oude Centrum was de bestuurlijke betrokkenheid wisselend, en is niet constant op alle publieke doelstellingen gestuurd, waardoor de WOM gedurende de looptijd een iets ander karakter kreeg, gericht op renovatie en opknappen, zonder aanvullende onrendabele investeringsvoorstellen, dus zichzelf bedruipend. Concluderend is de mate van bestuurlijke capaciteit en betrokkenheid van invloed op het succes van een samenwerkingsverband zoals een WOM maar ook van lossere samenwerkingsvormen zoals de SOK Dreven Gaarden Zichten en NPRZ.

9-Voldoende investeringscapaciteit

Aan de ene kant is te zien dat de WOM Tarwewijk (o.a.) door onvoldoende investeringscapaciteit niet de doelen heeft kunnen bereiken. Dat leidde, in combinatie met andere oorzaken, tot het voortijdig beëindigen van het samenwerkingsverband. Bij de WOM SOC lijkt het erop dat gedurende de looptijd de meer maatschappelijke doelstellingen (branchering, huisvesten culturele instellingen) naar de achtergrond verdwenen, waardoor minder investeringscapaciteit nodig was. Door te focussen op de herontwikkeling van het vastgoed en minder op het verhuurbeleid, kon de WOM SOC zichzelf bedruipen en waren na de initiële subsidie en één onrendabele investering geen bijdragen van de gemeente meer nodig.

Aan de andere kant is ook te zien dat voor NPRZ en SOK Dreven, Gaarden, Zichten het tekort aan investeringscapaciteit is opgelost door te faseren, waardoor met de middelen die er wel waren, toch al slagen gemaakt konden worden. Een vast samenwerkingsverband zoals een WOM lag daardoor niet respectievelijk minder voor de hand. Wel leidt het ontbreken van voldoende investeringscapaciteit bij aanvang tot vertraging. In NPRZ is gedurende de helft van de looptijd maar 10% van de opgave gerealiseerd. Aan de andere kant worden hierdoor de risico's ook beperkt. Deze randvoorwaarde wordt daarom geherformuleerd naar “Voldoende investeringscapaciteit **voor de doelstelling die het samenwerkingsverband meekrijgt, en die dus waar nodig verkleind of gefaseerd wordt**”

10-Zicht op waardecreatie en een haalbare businesscase

Bij herstructurering wordt vaak ingezet op het diversificeren van het woningaanbod in wijken met voornamelijk corporatiewoningen, vaak in de vorm van meer ééngezinswoningen in de koopsector. Voor de onderzochte samenwerkingen geldt dat ook. Naast de maatschappelijke meerwaarde van waardecreatie (zowel in de vorm van diversificeren als in de vorm van kwaliteitsverbetering) zou waardecreatie de financiële haalbaarheid ten goede komen. Dat laatste is weliswaar het geval, maar in mijn onderzoek komt geen enkele casestudie voor met een haalbare businesscase. In elke herstructurering is in meer of mindere mate publiek geld geïnvesteerd om het haalbaar te maken. Een andere strategie in het financieel haalbaar maken van herstructureringen, is verdichting in plaats van de eerder nagestreefde verdunning middels het toevoegen van grondgebonden woningen. Deze randvoorwaarde wordt daarom

geherformuleerd naar: “Zicht op ~~waardecreatie~~ en een haalbare businesscase, o.a. met behulp van overheidsbijdragen”

11-Bereidheid en vermogen om risico te dragen

In de casestudies van de wijkontwikkelingsmaatschappijen in dit onderzoek, zijn deelnemers bereid en, in de twee meest succesvolle WOM's, ook in staat geweest om risico te dragen, gezamenlijk met de gemeente.

In de WOM Tarwewijk, maar ook in het convenant met o.a. marktpartijen in NPRZ is te zien dat bij het optreden van de risico's, de marktpartijen uit de samenwerking stapten. Voor de corporaties gold dat zij in de grondige aanpak van de particuliere sector in NPRZ, op basis van datzelfde convenant, wel risico wilden lopen, maar alleen bij voldoende financiële bijdrage van Rijk en gemeente, in combinatie met eigen belang bij de herstructurering, namelijk wijkverbetering waar zij zelf ook bezit hadden.

Bij de SOK Dreven Gaarden Zichten lopen de drie deelnemers elk op hun eigen terrein risico, namelijk de grondexploitatie voor de gemeente, de vastgoedexploitatie van de sociale huurwoningen voor de corporatie en de vastgoedexploitatie van de marktwoningen voor de marktpartijen, die vervolgens natuurlijk wel met elkaar samenhangen.

Concluderend is voor een langjarig samenwerkingsverband als de WOM, waarin deelnemers vastgoed en kapitaal inbrengen, de bereidheid en het vermogen om risico **gezamenlijk** te dragen essentieel. Als bereidheid en/of vermogen hiertoe er niet zijn, dan zal een andere samenwerkingsvorm gekozen moeten worden. Een overeenkomst zoals bij de SOK Dreven Gaarden Zichten vereist nog steeds wel bereidheid en vermogen om risico te dragen, maar worden niet alle risico's gedeeld door alle deelnemers.

Tot slot

Daarnaast is nog, naast de randvoorwaarden voor de Wijkontwikkelingsmaatschappij als specifiek samenwerkingsverband die op basis van literatuur en wetgeving gedefinieerd kunnen worden, een opvallend beeld uit de casestudies naar voren gekomen. Bij grootschalige herontwikkelingen is niet gekozen voor een Wijkontwikkelingsmaatschappij. Van de drie onderzochte wijkontwikkelingsmaatschappijen, kent de WOM Zuidwest de grootste doelstelling in termen van woningaantallen (oorspronkelijk 850, nu ca. 1.500 nieuwbouwwoningen). Een grove scan van de Evaluatie WOM-regeling (Kreeft, 2017), laat zien dat de meeste Wijkontwikkelingsmaatschappijen rond de 1.000 woningen aanpakten. Een uitzondering vormt Far West in Amsterdam, waar 10.000 woningen werden ingebracht, waarvan er uiteindelijk 1.000 zijn gerenoveerd, naast de nieuwbouw van 1.400 woningen. Als gevolg van tegenvallende verkopen is deze WOM voortijdig opgeheven.

De opgave binnen NPRZ met betrekking tot de grondige aanpak van de particuliere voorraad, beslaat 10.000 woningen en de SOK Dreven, Gaarden, Zichten heeft weliswaar betrekking op de sloop van slechts 1.100 woningen, maar ook op nieuwbouw van 3.200 woningen in fase I.

Het lijkt er dus op dat voor een Wijkontwikkelingsmaatschappij de omvang van de opgave niet te klein moet zijn vanwege de transactiekosten, maar ook niet te groot, omdat er op voorhand een duidelijk (financieel) kader en een risico inschatting nodig zijn om in een gezamenlijke entiteit te stappen. Dit is eenvoudiger te realiseren wanneer de opgave te overzien is.

Tot slot is uit het Expertpanel naar voren gekomen dat blijvende betrokkenheid van de initiatiefnemers en continuïteit van bestuurders, directie en medewerkers van belang is voor het succes van samenwerkingsverbanden zoals een WOM, zowel vanwege de positieve invloed op het vertrouwen, het behoud van kennis en kunde en het voor ogen houden van de oorspronkelijke doelstelling van de samenwerking.

Concluderend, op basis van bovenstaande toetsing van de randvoorwaarden kan antwoord gegeven worden op de onderzoeksvraag e. Deze zijn weergegeven in hoofdstuk 6.

5.2 Vergelijking casestudies met Laakkwartier

Laakkwartier valt qua woningbezit het beste te vergelijken met de casestudies Tarwewijk, NPRZ en WOM Stationsbuurt Oude Centrum, waar de opgave lag c.q. ligt in de aanpak van de particuliere woningvoorraad. We hebben in de voorgaande paragraaf geconcludeerd dat gedeelde belangen een belangrijke randvoorwaarde vormen om tot een samenwerkingsverband te komen. In alle WOM's, maar ook in de andere twee samenwerkingen, is altijd een corporatie betrokken geweest die een met de gemeente gedeeld belang heeft. In de WOM Tarwewijk was ook een marktpartij betrokken, maar deze samenwerking was geen lang leven beschoren en was niet bijster succesvol. In andere samenwerkingen (NPRZ en SOK Dreven Gaarden Zichten) wordt wel samengewerkt met marktpartijen, maar er is nooit sprake van volledige risicodeling.

Een samenwerkingsverband van de gemeente met marktpartijen zoals beleggers die huizen in Laakkwartier bezitten of ontwikkelaars is dan ook niet realistisch. Ze hebben niet dezelfde (maatschappelijke) belangen als de gemeente, en zullen niet in een onrendabele en risicovolle herstructurering stappen.

Ook een samenwerkingsverband met corporaties lijkt in Laakkwartier weinig kansrijk. Het corporatiebezit in de wijk is zeer beperkt, en bovendien geconcentreerd in enkele complexen in Spoorwijk en Noordpolderbuurt. In het zogeheten Laak Centraal (Laakkwartier Oost en West) is enkel sprake van wat 'gespikkeld' bezit, waarop eerder een verkoopdoelstelling rust dan een uitbreidingswens. Er is dus geen direct eigen belang voor corporaties in de zin van wijkverbetering die ook ten goede komt aan hun eigen bezit.

De corporaties kijken verder op dit moment aan tegen een, op middellange termijn, ontoereikende investeringscapaciteit, en een grote opgave op het gebied van nieuwbouw en verduurzaming van hun eigen bezit. Het 'inponden' van bestaande, particuliere woningen in slechte staat en met een forse verduurzamingsopgave, vergt bovendien een andere manier van organiseren dan waarop ze nu ingesteld zijn.

Wat verder meespeelt, is dat het vertrouwen van corporaties en marktpartijen in de capaciteit van de gemeente om projecten vlot te trekken beperkt is, en de bestuurlijke capaciteit, in de zin van legitimiteit (het college heeft geen meerderheid in de raad) en stabiele kaders, is op dit moment ook gering.

Tot slot zal bij de besluitvorming over het eventueel aangaan van een deelneming van de gemeente in een samenwerkingsverband het Afwegingskader verbonden partijen (Gemeente Den Haag, 2024, RIS 317313) worden gevolgd. In de aanbevelingen zal dan ook vraag 1 t/m 4b van het Afwegingskader (p. 11 t/m 13) worden beantwoord om te toetsen of het oprichten van een samenwerkingsverband, zoals een Wijkontwikkelingsmaatschappij, in dit geval passend is in de wijze waarop de gemeente Den Haag omgaat met verbonden partijen.

5.3 Mogelijke varianten voor aanbevelingen

Bij de presentatie van het programma Stadsrenovatie (gemeente Den Haag, 2023, RIS 314778) is een doelstelling geformuleerd om jaarlijks 10.000 van de circa 87.000 woningen in Den Haag met energielabel E, F of G aan te pakken, waarvan 3.500 woningen van particuliere verhuurders en 3.500 woningen van eigenaar-bewoners. Hierbij richt de gemeente zich op wijken waar de aanpak het hardst nodig is, zowel vanwege het grote aantal EFG labels als vanwege de energiearmoede, en waar ook de woningkwaliteit op het gebied van gezond en veilig wonen het meest achterblijft. Dit zijn naast Laakkwartier ook Transvaalkwartier en Rustenburg Oostbroek.

Over de hele stad bekeken, komt de doelstelling neer op het verduurzamen van de 87.000 woningen in een periode van circa 9 jaar (10.000 woningen per jaar). Vertaald naar Laakkwartier komt dat neer op een opgave van circa 1.250-1.300 particuliere woningen per jaar (11.500 in 9

jaar). In het projectplan Gebiedsaanpak Stadsrenovatie Laak (2024/2025) worden kleinere aantallen aan te pakken woningen per jaar genoemd, namelijk 300 woningen in 2024 en 400 in 2025.

In deze paragraaf presenteer ik een aantal varianten voor de aanpak van deze opgave door de gemeente, gebaseerd op de conclusies die ik in paragraaf 5.1 heb getrokken op basis van de casestudies, interviews met experts en de analyse van Laakkwartier. Aan de hand van de geformuleerde randvoorwaarden en het Afwegingskader verbonden partijen (bijlage 8) van de gemeente Den Haag ben ik vervolgens tot concept aanbevelingen gekomen (bijlage 9) die ik aan het Expertpanel (bijlage 10) heb voorgelegd (bijlage 11). Met behulp van de discussie en input van het Expertpanel (verslag bijlage 12) heb ik de definitieve aanbevelingen (hoofdstuk 5.4) en conclusies (hoofdstuk 6) geformuleerd.

Variant 1: Wijkontwikkelingsmaatschappij (toetsing hypothese)

Een WOM die op blokniveau via een voorkeursrecht, minnelijke verwerving en onteigening als stok achter de deur woningen opkoopt tot het een tweederde, of op basis van een in 2026 verwacht wetsvoorstel²¹ 50% plus 1 stem, meerderheid in de VVE's heeft, VVE's samenvoegt. Uitgangspunt is dat bewoners er kunnen blijven wonen, via een huur-koopconstructie of huren met eerste recht van koop of blijven huren van corporatie na renovatie/verduurzaming. Mogelijk kunnen ook de slechtste blokken als geheel worden opgekocht ten behoeve van sloop nieuwbouw, mits passend in het beschermd stadsgezicht, bijvoorbeeld door 'historiserend bouwen'. Uitdagingen hierbij zijn het betrekken van een corporatie die geen of weinig bezit in buurt heeft, openstaat voor gespikkeld bezit en de enorme subsidies die hiervoor nodig zijn. Op basis van onrendabele toppen in andere herstructureringen in particuliere wijken zou dat neerkomen op honderden miljoenen.

Randvoorwaarden

- Herstructureringsplan;
- Wijk aanwijzen als 'moderniseringslocatie' in het Omgevingsplan;
- Verwervingsstrategie (voorkeursrecht, minnelijk verwervingstraject, onteigening);
- Sociaal plan voor eigenaar-bewoners die uitgekocht worden en voor huurders (interview E2, 2025);
- Bestuurlijk commitment op verwerven met ultimo mogelijk ook onteigenen (interview E2, 2025);
- Zeer goede communicatie met bewoners, eigenaren, VvE's en VvE beheerders;
- Intern zeer goede communicatie en afstemming;
- De in de conclusie (hoofdstuk 6.1) geformuleerde essentiële randvoorwaarden voor een samenwerkingsverband (algemeen) en een WOM (in het bijzonder).
- Een samenwerkingsverband is op basis van het Afwegingskader verbonden partijen (Gemeente Den Haag, 2024, RIS 317313) wenselijk voor de gemeente Den Haag

Deze variant valt af omdat er op dit moment geen andere partij is die een gedeeld belang heeft met de gemeente én in staat is om vastgoed en/of investeringskracht en risicodragend vermogen in te brengen in een Wijkontwikkelingsmaatschappij én omdat er geen realistisch zicht is op een haalbare businesscase. Desondanks is het Afwegingskader verbonden partijen doorlopen voor deze specifieke casus, zie bijlage 8. In principe lijkt op basis daarvan de oprichting van een Wijkontwikkelingsmaatschappij niet uitgesloten, wanneer er een geschikte samenwerkingspartner beschikbaar zou zijn.

²¹ <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/verduurzamen-en-verbeteren/verduurzaming-vves/vve-versnellingsagenda-verduurzaming>

Variant 2: Actief grondbeleid gemeente, zonder samenwerkingsverband

Deze variant komt deels overeen met variant 1, maar zonder samenwerkingspartner. Eventueel kan wel een partij gecontracteerd worden om de verworven woningen te beheren.

Randvoorwaarden

Dezelfde randvoorwaarden als voor variant 1, met uitzondering van de governance-gerelateerde randvoorwaarden voor samenwerking en de specifieke voorwaarden voor een WOM. De financiële randvoorwaarden gelden voor deze variant uiteraard wél.

Deze variant valt eveneens af, omdat ook hier geen realistisch zicht is op een haalbare businesscase.

Variant 3: Voortborduren op Programma Stadsrenovatie, met actief grondbeleid en WOM als laatste stappen

Voortborduren op huidige aanpak, daarbij inzetten op het samenvoegen van kleine VvE's in een VvE op blokniveau en het professionaliseren van het VvE beheer. Hierbij kunnen bestaande en nog aan te vragen (rijks)subsidies ingezet worden. Waar nodig, in de slechtste blokken kan de gemeente woningen opkopen om een meerderheidsbelang in VvE's te krijgen.

Randvoorwaarden

Dezelfde randvoorwaarden als variant 2, maar minder investeringscapaciteit is nodig.

Deze variant lijkt realistischer dan variant 1 en 2 omdat voortgebouwd kan worden op hetgeen al opgezet is, en de investeringen beperkter zijn. Op een later moment, wanneer de gemeente een portefeuille van enkele honderden woningen heeft opgebouwd, kan onderzocht worden of samenwerking met een corporatie in een WOM mogelijk is en meerwaarde heeft. Hiermee kan één van de doelstellingen, namelijk het verbeteren van de betaalbaarheid van de woningen, alsnog bereikt worden middels een verschuiving van particulier bezit naar corporatiebezit.

Variant 4: Hardere sturing zonder actief grondbeleid of WOM

Meer dwingend communiceren, inzetten op handhaving als EFG labels voor huurwoningen niet meer zijn toegestaan per 1 januari 2029²². Dit is kansrijker als tegelijk ook gentrificatie doorzet als gevolg verkoop huurwoningen.

Variant 5: Laissez faire

Gentrificatie z'n werk laten doen. De verkoop van particuliere huurwoningen als gevolg van de Wet betaalbare huur kan hier een aanzet toe geven.

De conceptaanbevelingen zijn een uitwerking van variant 3 en zijn opgenomen in bijlage 9.

5.4 Verslag Expertpanel (bespreking concept conclusies en aanbevelingen)

De concept conclusies en aanbevelingen (zie bijlagen 7 en 9) zijn aan een Expertpanel (voor de samenstelling, de presentatie van de conclusies en aanbevelingen en het verslag, zie bijlagen 10, 11 en 12) voorgelegd met als doel deze te toetsen en verder aan te scherpen.

De bespreking in het Expertpanel heeft geleid tot het toevoegen van twee randvoorwaarden aan de essentiële randvoorwaarden die ik eerder had gedefinieerd op basis van de literatuur en de casestudies. Het gaat om Intensief samenwerken dat niet als 'nice to have' wordt herkend, maar juist van essentieel belang wordt geacht, alhoewel het niet noodzakelijkerwijs op elk niveau

²² Ministerie van VRO, Kamerbrief 'Verduurzaming gebouwde omgeving', 7 maart 2025.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/03/07/kamerbrief-over-verduurzaming-gebouwde-omgeving>

(bestuurlijk, directie, medewerkers) even intensief hoeft te zijn. Daarnaast wordt nog gewezen op het belang van goede wisselwerking met de moederorganisaties omdat dubbele verantwoording, naar het samenwerkingsverband en de moederorganisatie, anders negatieve invloed op de effectiviteit van het samenwerkingsverband kan hebben.

Ook werd er in het Expertpanel op gewezen dat de ‘founding fathers & mothers’ langjarig het doel moeten vasthouden en bewaken. Politieke, bestuurlijke en personele continuïteit zijn van belang voor de effectiviteit en efficiëntie van het samenwerkingsverband. De casestudies laten echter wel zien, dat discontinuïteit op één van deze niveaus wel opgevangen kan worden door continuïteit, deskundigheid en vakmanschap op de andere niveaus. Dit is verwoord in een extra toegevoegde randvoorwaarde.

De experts vroegen daarnaast om, naast de conclusies ten aanzien van samenwerkingsverbanden in het algemeen, meer duidelijk te maken wat nu de essentiële meerwaarde van de Wijkontwikkelingsmaatschappij is ten opzichte van andere samenwerkingsverbanden zoals bijvoorbeeld een samenwerkingsovereenkomst (SOK).

Als het gaat om de aanbevelingen, blijft de kern van de concept aanbevelingen die aan het Expertpanel zijn gepresenteerd, overeind. Klein beginnen en voortborduren op de huidige aanpak, waar nodig uitgebreid met actief grondbeleid, en mogelijk later met een Wijkontwikkelingsmaatschappij. Experts onderschrijven dat de Wijkontwikkelingsmaatschappij weliswaar een bruikbaar instrument is bij herstructurering in bepaalde omstandigheden, maar dat dit instrument in dit geval, voor de herstructurering van Laakkwartier, niet geschikt is. Zij hebben daarnaast het belang van een integrale visie, een stip op de horizon, voor de wijk onderstreept, en bevelen aan om op basis daarvan de “instrumentenkoffer” te bekijken. De Wijkontwikkelingsmaatschappij is een middel, niet een doel of de heilige graal. Gezien de urgente opgave in de particuliere woningvoorraad blijft mijn aanbeveling om hier op korte termijn sterker op in te zetten, middels het voortborduren op de huidige aanpak, aangevuld met waar nodig actief grondbeleid. Parallel hieraan is het aan te bevelen om een visie op de integrale herstructurering parallel te formuleren. Dit licht ik nader toe in de definitieve aanbevelingen in paragraaf 6.2.

Hoofdstuk 6: Conclusie, aanbevelingen en reflectie

Nu alle kennis uit de casestudies en de analyse van de herstructureringsopgave en de stakeholders van Laakkwartier is samengebracht in hoofdstuk 5, in de vorm van een set essentiële randvoorwaarden voor het vormen van een samenwerkingsverband, en in het bijzonder van een Wijkontwikkelingsmaatschappij, komen we in dit laatste hoofdstuk, 6, toe aan de conclusies van dit onderzoek. Met de samengevatte beantwoording van de onderzoeksvragen, die in de eerdere hoofdstukken uitgebreid zijn beantwoord, kan de hypothese waarmee ik dit onderzoek begon, worden getoetst. Na de conclusies kom ik tot de aanbevelingen voor de aanpak van de herstructurering van Laakkwartier en tot slot reflecteer ik op het onderzoek, onderverdeeld in een reflectie op de wetenschappelijke inzichten en een reflectie op de validiteit van dit onderzoek.

6.1 Conclusie

Samenvatting beantwoording deelvragen

a. Wat is een wijkontwikkelingsmaatschappij?

De Wijkontwikkelingsmaatschappij kan worden gedefinieerd als een zelfstandige organisatie waarin publieke en private partijen gezamenlijk werken aan en investeren in de realisatie van voornamelijk de fysieke herstructureringsopgave. Het toekennen van de WOM status aan een dergelijke organisatie, waarvoor o.a. een herstructureringsplan noodzakelijk is dat is goedgekeurd door de gemeenteraad, resulteert in vrijstelling van overdrachtsbelasting bij inbreng en uitname van vastgoed door deelnemers (Kort, 2011).

b. Wat wordt verstaan onder herstructurering en welke actoren zijn daar doorgaans bij betrokken?

Herstructurering heeft veelal betrekking op meervoudige problematiek in wijken waar de kwaliteit achterblijft bij het gemiddelde en waar mensen met een hoger inkomen over het algemeen niet willen (blijven) wonen. Die meervoudige problematiek heeft betrekking op fysieke kenmerken (woningen, openbare ruimte), economische en sociale kenmerken (inkomens, werkloosheid, opleiding, criminaliteit en veiligheid). In herstructurering wordt veelal een integrale aanpak nagestreefd van zowel de fysieke problematiek als de sociaal-economische problematiek. Het verbeteren van de kwaliteit van de woningvoorraad speelt daarbij een belangrijke rol, net als het verbeteren van de leefbaarheid, zowel door de fysieke als sociaal-economische problematiek aan te pakken (Kort, 2011). Het verbeteren van de betaalbaarheid speelde traditioneel geen rol in herstructurering (o.a. Velden, van der J., 2024 en casestudies). Pas recent is er meer aandacht gekomen voor betaalbaarheid van de nieuw te bouwen woningen (casestudies).

Belangrijke stakeholders bij herstructurering zijn de gemeente en het Rijk, corporaties, bewoners, bewonersorganisaties, maatschappelijke organisaties, projectontwikkelaars en meer recentelijk ook beleggers (Kort, 2011).

c. Wat zijn de voor- en nadelen van verschillende vormen van samenwerking bij herstructurering?

Herstructurering is een complexe opgave met veel verschillende stakeholders, hoge kosten en financiële risico's. Dit maakt dat niet één partij sterk genoeg is om een herstructurering uit te voeren. Voordelen van samenwerking zijn het tegengaan van hindermacht, het delen van kennis en kunde, het recht doen aan de waarden van betrokken partijen (Koppenjan & Klijn, 2004) en het delen van investeringen en financiële risico's (Verheul e.a., 2017, Kazemi e.a., 2009). Mogelijke nadelen zijn dat de doelstellingen die de gemeente heeft (het publieke

belang) worden afgezwakt en er slappe compromissen worden gesloten. Daarnaast kan een samenwerking tussen bepaalde stakeholders ook betekenen dat anderen worden uitgesloten. Langjarige samenwerking met marktpartijen vermindert concurrentiewerking en vermindert de flexibiliteit om per opgave een geschikte marktpartij te contracteren (casestudie WOM Zuidwest, interview ZW1, 2025). Tot slot vraagt een formeel samenwerkingsverband kosten en moeite (Koppenjan, 2025, Kazemi e.a., 2009).

Wijkontwikkelingsmaatschappij

De meerwaarde van de Wijkontwikkelingsmaatschappij zit in ieder geval in de vrijstelling van de overdrachtsbelasting bij het inbrengen en uitnemen van vastgoed in de gezamenlijke entiteit. Dit wordt in de casestudies en in eerdere onderzoeken (Kort, 2011 en Kreeft, 2017) echter niet als doorslaggevend element genoemd (zie hoofdstukken 3 en 4). De WOM creëert ook een noodzaak tot samenwerking en afstemming en kan daarmee zorgen voor rust en stabiliteit. Hiermee kan deze organisatievorm ook als een schokdemper fungeren bij wijzigende omstandigheden. Voorwaarde is wel dat er goede afspraken zijn gemaakt, daaraan vastgehouden wordt en dat er een goede relatie met moederorganisaties is. Vertrouwen, en dus goed netwerkmanagement, is hiervoor essentieel (Kort, 2011, casestudies).

Wijkontwikkelingsmaatschappijen kunnen daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan de effectieve uitvoering van de herstructureringsopgave. Een nadeel is dat het een relatief zwaar instrument is, wat relatief hoge 'transactiekosten' met zich meebrengt en dus ook alleen meerwaarde heeft als het langjarig standhoudt en een relatief groot deel van een herstructurering op zich neemt. Voor wat betreft de omvang van de WOM moet bovendien een goede afweging worden gemaakt tussen enerzijds die transactiekosten en anderzijds de risico's van het instappen in een langjarig samenwerkingsverband ten behoeve van herstructurering, dat hoge kosten en financiële risico's met zich meebrengt. In de onderzochte casestudies valt op dat de Wijkontwikkelingsmaatschappijen een relatief kleine opgave hadden in vergelijking met de cases waar voor een andere, lossere, samenwerkingsvorm is gekozen.

Lossere samenwerkingsvormen

Een Wijkontwikkelingsmaatschappij is alleen van meerwaarde wanneer er minimaal twee partijen zijn die een dusdanig groot gezamenlijk belang hebben, in combinatie met veel vertrouwen, onder andere gebaseerd op kennis van elkaars competenties, tijdshorizon, investeringskracht en vermogen om financieel risico te dragen, dat ze bereid zijn om vastgoed en investeringskracht te bundelen in een gemeenschappelijke organisatie. Om dit te kunnen doen, moeten ze bovendien over voldoende positie in de wijk beschikken, in de vorm van bezit van woningen en eventueel ander vastgoed, en financieel in staat zijn om te investeren en risico te dragen.

Als aan deze voorwaarden niet wordt voldaan, liggen andere, lossere samenwerkingsverbanden voor de hand. Voordeel is de grotere flexibiliteit om passende samenwerkingspartners of contractpartijen te selecteren per opgave, geen compromissen te hoeven sluiten over de doelstellingen en strategie, te faseren van de opgave en daarmee ook de risico's in stukken te knippen, zoals bij de grondige aanpak van particuliere woningen in NPRZ gebeurt. Ook kunnen op die manier de verschillende partijen de risico's dragen die passen bij hun competenties, namelijk de gemeente die de risico's van de grondexploitatie draagt en de marktpartij en corporatie de risico's van de vastgoedexploitatie, zoals in de SOK Dreven Gaarden Zichten gebeurt. Nadelen zijn dat er minder noodzaak is om elkaar bij

tegenslag vast te houden, risico's en investeringen niet worden gedeeld en er mogelijk minder commitment is vanuit de moederorganisaties. Hierdoor is de kans dat de volledige meerjarige opgave wordt behaald mogelijk kleiner.

d. *Welke rol speelt financiële waardecreatie om herstructurering haalbaar te maken?*

Uit de geschiedenis van herstructurering kan geconcludeerd worden dat waardecreatie een belangrijke rol speelt, niet alleen om een diverser woningaanbod te creëren, maar ook om de kosten (gedeeltelijk) te kunnen dekken (Velden, van der J., 2024). De waardecreatie in de vorm van hogere opbrengsten van het herontwikkelde vastgoed leidt echter zelden tot een haalbare businesscase, terwijl er wel degelijk maatschappelijke baten zijn. Dit is ook de reden dat de markt herstructurering niet vanzelf zal oppakken. Dit beeld uit de literatuur (Verheul e.a., 2017) is in de casestudies van dit onderzoek bevestigd: alle samenwerkingsverbanden hadden, om de herstructurering financieel haalbaar te maken, overheidssteun nodig.

Nu herstructurering steeds vaker ook gericht is op het creëren en in standhouden van betaalbare woningbouw, in plaats van verdunning en het toevoegen van duurdere woningsegmenten, speelt dit type financiële waardecreatie minder dan in het verleden een rol in het haalbaar maken van herstructurering. De strategie om financiële tekorten te beperken is tegenwoordig vaker gericht op verdichting. Wel is bij herstructurering sprake van maatschappelijke waardecreatie, wat echter geen directe invloed op de financiële haalbaarheid van herstructurering. Maatschappelijke waardecreatie is uiteraard wel van belang voor het verkrijgen van overheidssubsidies, bijvoorbeeld van de rijksoverheid (casestudies).

e. *Wat zijn de randvoorwaarden voor een effectieve Wijkontwikkelingsmaatschappij (afwegingskader) en aan welke randvoorwaarden moet blijvend worden gewerkt bij herstructurering?*

De randvoorwaarden die in hoofdstuk 2 op basis van de literatuur zijn geformuleerd zijn getoetst aan de casestudies en in het expertpanel, resulterend in onderstaande randvoorwaarden.

Essentieel zijn de randvoorwaarden bij het begin van een samenwerkingsverband, zoals een wijkontwikkelingsmaatschappij:

1. Een gedeeld belang en gezamenlijke doelstelling,
2. Alle deelnemers erkennen de noodzaak tot samenwerken (eerdere pogingen om doelen te bereiken hebben niet het gewenste resultaat opgeleverd),
3. Gedegen kennis over en communicatie met stakeholders en potentiële deelnemers m.b.t. hun competenties, waaronder investeringskracht en vermogen om risico te dragen, doelstellingen en tijdshorizon,
4. Voldoende vertrouwen.

Om het samenwerkingsverband effectief te laten functioneren zijn essentiële randvoorwaarden, waar tevens gedurende de samenwerking constant aan gewerkt moet worden:

5. Blijven afstemmen over de gezamenlijke doelstelling om in te kunnen spelen op onverwachte omstandigheden,
6. Alle deelnemers hebben invloed op de doelstelling en strategie,
7. Bestuurlijke capaciteit (legitimiteit, vertrouwen, stabiliteit én capaciteit om publieke doelstelling te formuleren) en betrokkenheid,
8. Bereidheid en capaciteit om intensief samen te werken en tegelijkertijd goede wisselwerking met de moederorganisaties houden,

9. Blijvende betrokkenheid van de initiatiefnemers en continuïteit op bestuurlijk niveau, directie- en/of medewerkersniveau,

Naast genoemde governance-gerelateerde randvoorwaarden spelen ook financiële randvoorwaarden een belangrijke rol:

10. Voldoende investeringscapaciteit voor de doelstelling die het samenwerkingsverband meekrijgt, en die dus waar nodig verkleind of gefaseerd wordt,
11. Zicht op een haalbare business-case, o.a. met behulp van overheidsbijdragen,
12. Bereidheid en vermogen om gezamenlijk risico te dragen.

Bovengenoemde randvoorwaarden gelden voor samenwerkingsverbanden in het algemeen. Daarnaast zijn er enkele essentiële randvoorwaarden om een Wijkontwikkelingsmaatschappij op te richten in plaats van een ander samenwerkingsverband:

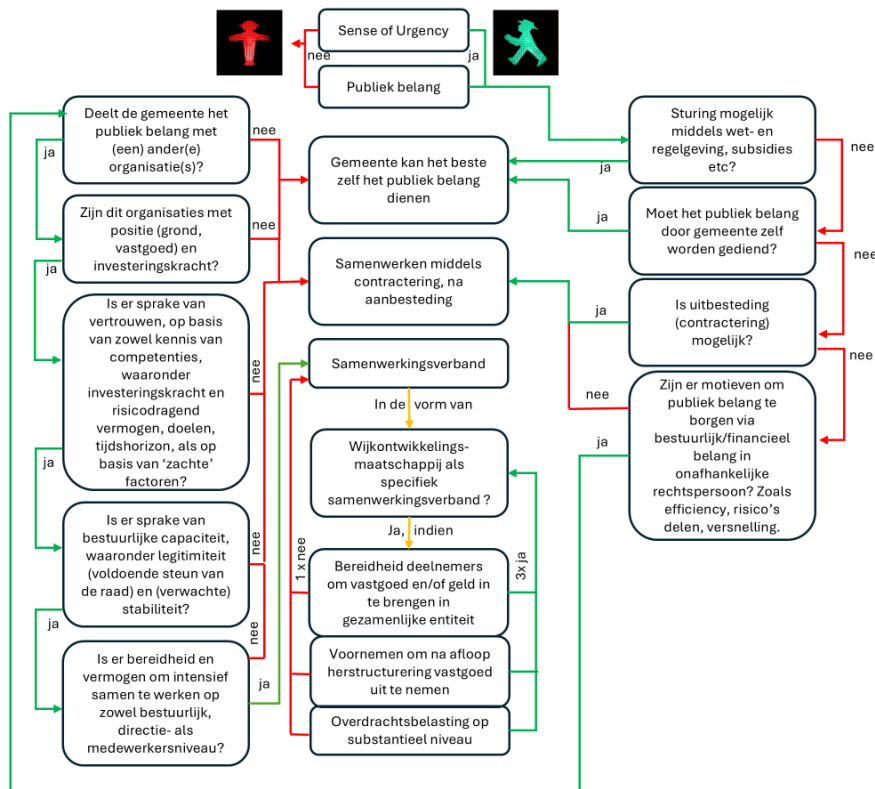
13. Deelnemers zijn bereid (vanuit gedeeld belang, vertrouwen en noodzaak) en in staat om te herstructureren vastgoed in een gezamenlijke entiteit onder te brengen en/of financieel te investeren in de herstructurering,
14. Het is de intentie om na de herstructurering het vastgoed weer uit te nemen uit de entiteit,
15. De overdrachtsbelasting is op een dusdanig niveau dat een vrijstelling daarop bij het inbrengen en uitnemen van vastgoed een substantiële kostenbesparing oplevert.

Wanneer aan deze randvoorwaarden niet wordt voldaan, heeft de oprichting van een Wijkontwikkelingsmaatschappij geen zin. Daarnaast zijn er nog enkele wettelijke randvoorwaarden om daadwerkelijk gebruik te kunnen maken van de vrijstelling op de overdrachtsbelasting, de WOM-regeling:

16. Er is een door het college van burgemeester & wethouders goedgekeurd herstructureringsplan voor het werkingsgebied van de Wijkontwikkelingsmaatschappij;
17. Het Rijk heeft de WOM-status aan de Wijkontwikkelingsmaatschappij toegekend,
18. De partij die vastgoed heeft ingebracht in de WOM, neemt ditzelfde vastgoed ook uit. In andere gevallen is de vrijstelling naar rato van het belang en risico in de WOM van de deelnemer die vastgoed uitneemt, mits deze vanaf de oprichting in de WOM participeert.

De randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan om tot oprichting van een samenwerkingsverband, en specifiek een Wijkontwikkelingsmaatschappij, over te gaan, zijn in het afwegingskader in figuur 20 samengevat.

Figuur 20: Afwegingskader samenwerkingsverband, specifiek WOM bij herstructurering



Bron: auteur

f. *Hoe kan herstructurering van Laakkwartier effectief worden bewerkstelligd en welke rol kan de Wijkontwikkelingsmaatschappij daarin spelen?*

Op dit moment is een effectief gebruik van de wijkontwikkelingsmaatschappij voor de herstructurering van Laakkwartier niet mogelijk vanwege het ontbreken van partijen die een gemeenschappelijk belang met de gemeente hebben om de herstructureringsopgave op te pakken, en daarbij zelf ook een positie in de wijk hebben in de vorm van vastgoedbezit, en/of investeringskracht en de bereidheid en het vermogen op risico te lopen. Het is daarom effectiever om voort te bouwen op het programma Stadsrenovatie, en aanvullend daarop in de slechtste blokken met de geringste organisatiegraad en investeringscapaciteit van de Verenigingen van Eigenaren, woningen aan te kopen middels voorkeursrecht, verwerving en waar nodig onteigening. Het doel hierbij is vooral het vergroten, naar blokniveau, het versterken van Verenigingen van Eigenaren en het professionaliseren van het beheer daarvan, waardoor effectiever gewerkt kan worden aan het verduurzamen en renoveren van woningen. Corporaties kunnen een rol spelen wanneer woningblokken zodanig slecht zijn dat renovatie en verduurzaming geen optie meer zijn, maar sloop-nieuwbouw de enige oplossing is. Corporaties zijn tenslotte meer geïnteresseerd in het kopen van nieuwbouwcomplexen dan in het inpassen van individuele woningen.

In een later stadium kan opnieuw gekeken worden naar de mogelijkheden van samenwerking met een corporatie in een wijkontwikkelingsmaatschappij, op het moment dat de gemeente een vastgoedportefeuille van enkele honderden woningen heeft opgebouwd.

Beantwoording Hoofdvraag

In hoeverre is de wijkontwikkelingsmaatschappij een effectieve samenwerkingsvorm voor de herstructurering van wijken met voornamelijk particulier bezit?

De cases die in dit onderzoek zijn bekeken, wijzen uit dat de wijkontwikkelingsmaatschappij in de huidige praktijk nog geen effectieve samenwerkingsvorm is voor de herstructurering van wijken met voornamelijk particulier bezit zoals Laakkwartier. Het ontbreekt aan partijen die zowel positie in de vorm van vastgoedbezit in de wijk, als een urgent belang hebben om de wijk aan te pakken. Corporaties, die traditioneel met gemeenten samenwerken in herstructureringen, hebben geen direct belang bij herstructurering van wijken waar ze geen of nauwelijks bezit hebben. Marktpartijen zullen niet in samenwerkingsverbanden stappen met grote onrendabele investeringen en risico's. Het opkopen van particuliere woningen met als doel deze te verduurzamen, te renoveren én te verschuiven van het particuliere (huur)segment naar het corporatiesegment leidt onherroepelijk tot grote onrendabele investeringen en grote financiële risico's door schommelingen van koopprijzen en bouwkosten. Dit blijkt uit de casestudies die in dit onderzoek zijn uitgevoerd, en zal in de casus Laakkwartier nog sterker gelden doordat het beschermd stadsgezicht slechts in beperkte mate verdichting toestaat. Het loslaten van beschermd stadsgezicht is politiek riskant en schaadt één van de sterkste punten van deze wijk.

Toetsen hypothese

De hypothese dat

“Een wijkontwikkelingsmaatschappij (model C) is naar verwachting een effectieve samenwerkingsvorm voor de herstructurering van wijken met voornamelijk particulier bezit, meer specifiek van het Haagse Laakkwartier, door naast generieke maatregelen als subsidies en handhaving (huidig sturingsinstrumentarium in Laakkwartier, model A), delen van de wijk in samenwerking met andere partijen zoals een corporatie en/of marktpartij, aan te pakken in de vorm aankopen van woningen en renovatie/verduurzaming of zelfs sloop/nieuwbouw, met als doel het verbeteren van de woningkwaliteit²³. Hiermee kan bovendien een verschuiving van het woningbezit plaatsvinden, van grotendeels particulier bezit naar kwalitatief goede huisvesting die via woningcorporaties, en/of via wooncoöperaties en/of eigenaar-bewoners, voor een betaalbare prijs worden verhuurd of verkocht²⁴. De verwachting is dat deze fysieke ingrepen en de verschuiving van het eigendom tevens positieve invloed zullen hebben op de leefbaarheid van de wijk. Door het delen van investeringen en risico's kan een wijkontwikkelingsmaatschappij bovendien naar verwachting meer resultaat boeken dan wanneer de gemeente via actief grondbeleid, zonder samenwerkingsverband, meer op afstand stuurt (reguleert, model B).”

kan op basis van het antwoord op de hoofdvraag verworpen worden.

De in de hypothese geformuleerde randvoorwaarden voor succesvolle samenwerkingsverbanden zijn getoetst aan de hand van vijf casestudies en een expertpanel, en zijn daarin grotendeels bevestigd, met enkele nuanceringen en een toevoeging van een randvoorwaarde, en daarnaast de toevoeging van nog enkele aanvullende randvoorwaarden voor het vormen van specifiek een Wijkontwikkelingsmaatschappij als samenwerkingsverband (zie beantwoording deelvraag e).

²³ Gedefinieerd als: energiezuinig (ABC label), geen vocht en schimmel, geen achterstallig onderhoud

²⁴ Gedefinieerd als: sociale en middenhuur of betaalbare koop

6.2 Aanbevelingen Laakkwartier

Voor het toepassen van de conclusies uit de vorige paragraaf op de casus Laakkwartier, komen we nu toe aan de aanbevelingen voor de herstructureringsopgave van deze wijk gericht aan de gemeente. Bij de aanbevelingen concentreer ik me, gezien de centrale vraag van dit onderzoek, in de eerste plaats op de aanpak van de particuliere woningvoorraad op korte termijn. In de tweede plaats doe ik nog enkele aanbevelingen voor een integrale herstructureringsaanpak op de langere termijn. Bij de aanbevelingen maak ik gebruik van de kennis die is opgedaan in de casestudies, in de interviews met experts (grondbeleid, vastgoedbeheer), de analyse van Laakkwartier (beleidsstukken, interviews, zie ook hoofdstuk 4) en het expertpanel.

Op dit moment zijn er geen aanknopingspunten om een Wijkontwikkelingsmaatschappij op te richten, of een ander samenwerkingsverband waarin investeringen en risico's worden gedeeld tussen de gemeente en een andere stakeholder. De aanbeveling aan de gemeente Den Haag is dan ook om klein te beginnen en voort te borduren op de huidige aanpak binnen het programma Stadsrenovatie in Laakkwartier. Nu er aanzienlijke bedragen beschikbaar zijn in de vorm van subsidies (Volkshuisvestingsfonds, Nationaal Isolatieprogramma en Aanpak Energiearmoede), lijkt de financiële drempel voor een belangrijk deel weggenomen.

De voortgang in dit programma stukt echter bij de organisatiegraad van de VvE's en de medewerking van VvE-beheerders. Binnen het programma wordt al zeer intensief met bewoners en verhuurders gecommuniceerd, en ingezet op het opbouwen van vertrouwen. De versnelling van het isoleren en opknappen blijft echter nog achter (interview L3, 2025). Om hier verandering in aan te brengen kan een wat dwingender communicatie ingezet worden, waarbij gewezen wordt op de verplichting voor verhuurders om voor 2029 EFG labels uitgefaseerd te hebben²⁵. Daarnaast moet hier handhavingscapaciteit voor georganiseerd worden. Verder is het aan te bevelen om harder te sturen op de organisatiegraad van VvE's en de professionaliteit van het beheer van die VvE's. Een eerste stap daarbij is het samenvoegen van kleine VvE's op portiekniveau naar grotere VvE's op blokniveau. Een tweede stap is het aanstellen van professionele beheerders met een ruimere taak dan alleen de administratie, die de organisatie van verduurzamen en renoveren op zich kunnen nemen (o.a. interviews L3, E7, expertpanel, 2025).

In de eerste plaats zal deze sturing binnen het inmiddels opgebouwde netwerk in de VvE's in de wijk kunnen plaatsvinden. Het is echter wel aan te bevelen om investeringscapaciteit te reserveren om waar dat nodig is middels verwervingen een belang op te bouwen in VvE's waar de problematiek het grootst is en de organisatiegraad het kleinst. Voor de slechtste blokken waar renovatie geen optie meer is, zou het dan ook mogelijk gemaakt moeten worden om een geheel blok op te kopen ten behoeve van sloop-nieuwbouw, mits passend in het beschermd stadsgezicht, bijvoorbeeld middels historiserend bouwen. Hierbij is het van belang om in kaart te brengen voor welke blokken dit het geval is. Op deze blokken kan vervolgens een voorkeursrecht worden gevestigd (zie o.a. ook casestudie NPRZ, hoofdstuk 4). Hiervoor is het wel nodig om in het Omgevingsplan een 'Moderniseringslocatie' aan te wijzen, voorafgegaan door de Omgevingsvisie, een omgevingsprogramma of een voorkeursrechtbeschikking (Ministerie van BZK, 2022). De volgende stap is minnelijk verwerven, waarbij het onteigeningstraject als stok achter de deur gelijktijdig moet worden ingezet. Ervaring leert dat onteigening niet vaak noodzakelijk is, maar door dit achter de hand te hebben kan eindeloos onderhandelen worden voorkomen (interview E1, 2025). Randvoorwaarde voor het inzetten van dit traject is zeer zorgvuldige communicatie, zowel richting eigenaren en bewoners als intern binnen de gemeente. Het bestuur (college en raad) moeten volledig op de hoogte zijn en er ook

²⁵ Ministerie van VRO, Kamerbrief 'Verduurzaming gebouwde omgeving', 7 maart 2025.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/03/07/kamerbrief-over-verduurzaming-gebouwde-omgeving>

achter staan dat in het uiterste geval onteigend wordt. Hierbij hoort uiteraard een goed sociaal vangnet, om te voorkomen dat bewoners in schrijnende situaties terechtkomen. Als dit alles niet goed geregeld is, dan is het risico groot dat individuele casussen in de raad tot discussies leiden die de voortgang belemmeren (interview E2, 2025). Een onderdeel van het sociaal plan kan een huurkoopconstructie zijn (Conijn, 2024), waarbij eigenaar-bewoners na verkoop van hun woning, de woning kunnen blijven huren met een optie tot koop, waarbij zij slechts een deel van de (autonome) waardestijging hoeven te betalen.

Voor het beheer en de verhuur van de woningen zal de gemeente een beheerder moeten contracteren, en voor het verduurzamen en renoveren een aannemer. Idealiter is de beheerder van de woningen, die de gemeente in bezit heeft, eveneens de VvE beheerder, die vervolgens het samenvoegen van de VvE's naar blok-VvE's, de verduurzaming en renovatie van het gehele blok kan organiseren. Kanttekeningen hierbij zijn dat de markt van VvE-beheerders krap is: de spoeling van professioneel opererende beheerders is dun. Daarnaast is het beheer van woningen geen kerntaak van de gemeente, en heeft zij over het algemeen geen positieve ervaringen met deze tak van sport, juist omdat zij er niet goed op toegerust is. Het op afstand zetten van dit beheer is dan ook wenselijk. De ervaring is dat gecontracteerde beheerders veel vragen en klachten van huurders terugleggen bij de gemeente (interview E7, 2025). Een alternatief kan zijn om een onafhankelijk rechtspersoon te realiseren waarin het woningbeheer opgepakt wordt. Eén van de ideeën uit de interviews die zijn geopperd, betreft bijvoorbeeld het oprichten van een nieuwe woningcorporatie (interview L8, 2025). Het voordeel hiervan kan zijn, zoals benoemd onder vraag 4b van het Afwegingskader Verbonden partijen (Gemeente Den Haag, 2024, RIS 317313) efficiëntie door focus op specifieke kerntaken waarop de zelfstandige organisatie zich kan specialiseren en versnelling door extern te organiseren (waarbij een zekere afstand tot de politiek ontstaat). Ervaringen uit het verleden met bijvoorbeeld de NV Woningbeheer (zie casestudie WOM Stationsbuurt Oude Centrum) maken echter dat ook daar ambtelijk binnen de gemeente met scepsis naar gekeken wordt (o.a. interview SOC 1, Expertpanel, 2025). Bovendien zal het, gezien de krapte op de arbeidsmarkt, moeilijk zijn om ervaren personeel voor een dergelijke beheertak te werven, waarbij de gemeente zal concurreren met de woningcorporaties, die tegelijk haar partners in de stad zijn voor tal van opgaven binnen de volkshuisvesting. Een mogelijke oplossing, die eigenlijk buiten de scope van dit onderzoek valt, is het investeren in opleidingen op het gebied van woning- en VvE-beheer is daarom tevens een aanbeveling waarmee niet op korte, maar mogelijk wel op middellange termijn resultaten geboekt kunnen worden. Hierbij kan tevens een koppeling gemaakt worden met sociaal-economische opgaven in de stad, waaronder in Laakkwartier, waar het opleidingsniveau relatief laag is. Dit kan meegenomen worden in het integrale herstructureringsplan.

Wanneer op basis van deze werkwijze daadwerkelijk een portefeuille aan woningen is opgebouwd, kan opnieuw gekeken worden naar de mogelijkheden om een Wijkontwikkelingsmaatschappij op te richten waarin de woningen kunnen worden ingebracht, en een corporatie kapitaal stort, mogelijk in combinatie met corporatiewoningen die nog niet verduurzaamd zijn, waarbij de corporatie na verduurzaming en renovatie de woningen uitneemt. Hierbij zal een belangrijk criterium zijn dat ze hele blokken kunnen verwerven. Verspreid bezit in VvE's is vanuit beheer-oogpunt niet aantrekkelijk voor corporaties. De aantallen waaraan dan gedacht kan worden zullen circa 250-500 woningen zijn, waarmee bijvoorbeeld een corporatie een groter belang in de wijk zal krijgen en daarmee ook meer betrokkenheid.

Parallel aan het klein beginnen, is het belangrijk om ook het grotere geheel in het oog te houden. Daarbij zijn drie zaken relevant:

1. Het faciliteren van marktinitiatieven die ondersteunend zijn aan de doelstellingen (o.a. Verheul e.a.), zoals optopinitiatieven die verduurzaming binnen een VvE kunnen

bekostigen. Mogelijk kan daarbij ook samengewerkt worden, bijvoorbeeld via ruilconstructies;

2. De integraliteit van de opgave, denk bijvoorbeeld aan ondermijning in winkel- en horecavastgoed, dat vaak ook deel uitmaakt van VvE's met woningen en een eigen aanpak nodig heeft, maar ook de aanpak van andere fysieke componenten die de leefbaarheid nu negatief beïnvloeden, zoals parkeerproblematiek en de afstand tot maatschappelijke voorzieningen (o.a. interview/rondleiding L7, interviews L5 en L6, Expertpanel 2025);
3. Het combineren van vertrouwen winnen en voorlichting geven over verduurzaming met 'opbouwwerk' in het algemeen, waarmee ook sociaal-economische doelen bereikt kunnen worden, bijvoorbeeld schuldhulpverlening, opleiding etc. (o.a. Nationaal Klimaatplatform, 2025)

Herstructurering is tenslotte breder dan alleen de aanpak van de woningvoorraad, en de leefbaarheid kan niet verbeterd worden door slechts één element daarin aan te pakken. Er moet daarom ook gewerkt worden aan een plan voor een integrale aanpak, waarbij opgaven worden verbonden, zoals ook Platform 31 adviseert in het Rapport kwetsbare wijken in beeld (2017): *“Het onderzoek laat zien dat in kwetsbare wijken sprake is van een cumulatie van problemen, die samenhangen met economische en volkshuisvestelijke trends en met ontwikkelingen in het sociale domein. Zeker voor domeinoverstijgende vraagstukken zoals de verduurzamingsopgaven en de aanpak van segregatie, onveiligheid en ondermijnende criminaliteit, is een sectorale benadering en een korte tijdshorizon niet toereikend”*

Zo'n integraal plan van aanpak is ook vereiste om langjarige steun van het rijk te krijgen. Daarnaast is deze visie een belangrijke basis voor zowel een uitvoeringsplan, bijvoorbeeld in de vorm van een gebiedsprogramma in het kader van de omgevingswet, als voor het bestemmen van de wijk als 'moderniseringslocatie' in het omgevingsplan. Dit laatste is noodzakelijk om via voorkeursrecht actief woningen te kunnen verwerven.

Tot slot is van belang om rekening te blijven houden met exogene factoren. Op dit moment geldt de Wet betaalbare huur, en lijkt er een trend te ontstaan waarbij particuliere beleggers veel huurwoningen te koop zetten. Dit biedt een kans om tegen relatief lage prijzen woningen aan te kopen. Dat pleit voor snel handelen in de vorm van investeringscapaciteit en menskracht te reserveren voor het aankopen van vastgoed, parallel aan het opstellen van een integraal herstructureringsplan, dat naar verwachting enige tijd in beslag zal nemen. Wanneer de Wet betaalbare huur wordt afgezwakt door het Rijk, zou dat het 'window of opportunity' kleiner maken en mogelijk om een andere strategie vragen.

Daarnaast bekijkt het Rijk de voortzetting van de WOM-regeling op dit moment, waarbij de kans aanwezig is dat deze, gezien het geringe gebruik van de regeling de afgelopen jaren, wordt afgeschaft. Ook dit moet meegenomen worden in de strategie om te komen tot het uiteindelijke publieke belang: het verbeteren van de kwaliteit en duurzaamheid en het vergroten van de betaalbaarheid van de particuliere woningvoorraad in Laakkwartier. In dat geval zal het oprichten van een Wijkontwikkelingsmaatschappij, namelijk een samenwerkingsverband waar deelnemers vastgoed en investeringskracht samenvoegen en risico's delen, nog steeds meerwaarde kunnen hebben zoals omschreven bij de beantwoording van deelvraag c.

Randvoorwaarden voor deze aanpak (eerste fase)

1. Herstructureringsplan in de vorm van een Omgevingsprogramma, vastgesteld door college van burgemeester & wethouders,
2. Laakkwartier in het Omgevingsplan als Moderniseringslocatie opnemen (raadsbevoegdheid),
3. Bestuurlijke capaciteit (legitimiteit, vertrouwen, stabiele marktomstandigheden én capaciteit om publieke doelstelling te formuleren) en betrokkenheid,

4. Voldoende investeringscapaciteit gemeente en Rijk voor de doelstelling, en die dus waar nodig verkleind of gefaseerd wordt,
5. Zicht op een haalbare businesscase o.a. met behulp van overheidsbijdragen,
6. Bereidheid en vermogen om risico te dragen (bij gemeente),
7. Capaciteit om voor het beheer van de woningen en verduurzaming en renovatie van de woningen te zorgen (bij gemeente zelf of via opdrachtgeving).

Aanvullende randvoorwaarden voor eventuele oprichting WOM (tweede fase)

De randvoorwaarden die bij de conclusie in hoofdstuk 6.1, onderzoeksvraag e, zijn geformuleerd voor samenwerkingsverbanden in het algemeen, en de Wijkontwikkelingsmaatschappij in het bijzonder.

6.3 Reflectie

Reflectie op theoretisch kader

In de conclusie is te zien dat de casestudies de randvoorwaarden uit de literatuur voor succesvolle samenwerking in herstructurering grotendeels staven. Toch zijn een aantal opvallende tegenstellingen uit de casestudies naar voren gekomen ten opzichte van de literatuur. Deze hebben betrekking op de doelstellingen van herstructurering en op de rol van marktpartijen en van corporaties als actoren in stedelijke herstructurering.

Terwijl in het verleden een verschuiving van het goedkope woningsegment in de vorm van corporatiewoningen naar duurder koopwoningen een belangrijke doelstelling van stedelijke herstructurering was, alsmede het vervangen van portiekflats door grondgebonden woningen, is dat de afgelopen 10-15 jaar drastisch veranderd. Veel corporatiewoningen zijn inmiddels verdwenen, hetzij door sloop (in vorige herstructurerings), hetzij door uitpanden of verkoop aan beleggers. Verschuiving naar het duurder segment heeft hierdoor al plaatsgevonden. In wijken zoals Laakkwartier, is dit gebeurd zonder kwaliteitsverbetering. Door het verdwijnen van corporatiewoningen, en het tekort aan betaalbare woningen in het algemeen, is de doelstelling in herstructurerings verschoven van meer duurder woningen naar meer betaalbare woningen. Dit is ook in lijn met het rijksbeleid om tweederde van de woningbouw in het betaalbare segment te bouwen.

De andere doelstelling, verdunning door het vervangen van portiekflats door grondgebonden woningen, is door het grote tekort aan (betaalbare) woningen, gewijzigd naar een doelstelling om te verdichten.

Dan de marktpartij als actor in herstructurering. Gezien de vroegere opgaven (verdunning en verschuiving naar het duurder segment), is het begrijpelijk dat in zowel literatuur (Kazemi e.a., 2009) als in beleidsstukken van de rijksoverheid (ministerie van VROM, 1997) partnerschappen met marktpartijen als belangrijk werden gezien in herstructurering. De praktijk heeft echter laten zien dat volledige risicodeling met marktpartijen in herstructurering niet realistisch is. Dat heeft uiteraard te maken met het feit dat herstructurerings in het algemeen niet financieel rendabel zijn waardoor overheidsbijdragen nodig zijn, alsmede met de grote financiële risico's die met herstructurering gepaard gaan. Dat neemt niet weg dat samenwerking met marktpartijen nuttig en nodig kan zijn, ook in herstructurerings. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de casestudie SOK Dreven Gaarden Zichten, waar de marktpartij als een drijvende kracht achter de herstructurering wordt gezien. In langjarige samenwerkingsverbanden zoals wijkontwikkelingsmaatschappijen lijken de voordelen van deelname door een marktpartij echter niet op te wegen tegen de nadelen, zoals ook is gebleken uit de casestudie WOM Tarwewijk versus de casestudie WOM Zuidwest.

Tegelijkertijd zijn door de verschuiving van corporatiebezit naar beleggers, belangrijke sturingsmogelijkheden in de herstructurering van wijken uit handen gegeven. Waar in het verleden corporaties belangrijke partners waren in de herstructurering, met een gedeeld belang

met de gemeente en vaak ook een vertrouwensband, is dit type partner in te herstructureren wijken met veel particulier bezit, zoals Laakkwartier, niet voor handen. Precies datgene waarvoor de toenmalig wethouder waarschuwde met betrekking tot Den Haag Zuidwest (zie casestudie WOM Zuidwest), dat met de verkoop van corporatiebezit aan beleggers, de herstructurering zou stokken en datgene wat al bereikt was teloor zou gaan, is wat in Laakkwartier sluipenderwijs is gebeurd.

Tot slot zie ik ook bij de overheid, meer specifiek bij de gemeente Den Haag een veranderend tijdsgewricht: politieke instabiliteit en personeelsverloop, waarmee continuïteit in samenwerkingsverbanden nog maar lastig te realiseren is. Terwijl dit toch zo belangrijk is voor vertrouwen, vasthouden aan oorspronkelijke doelstellingen en behoud van kennis en kunde in samenwerkingsverbanden.

Er is behoefte aan inzichten in manieren om herstructurering ook in wijken met veel particulier bezit vorm te geven. Een langjarig samenwerkingsverband tussen gemeente en corporaties en marktpartijen is in dit soort wijken niet zonder meer toe te passen. Welke sturingsinstrumenten, bijvoorbeeld in het kwadrant 'Verbinden' uit het model meervoudig sturen, kunnen wél ingezet worden, welke partnerschappen hebben kans van slagen? Met dit onderzoek heb ik een aanzet gegeven tot antwoorden op deze vragen, bijvoorbeeld de verbinding met Verenigingen van Eigenaren en andere stakeholders zoeken, en in combinatie daarmee ook actief grondbeleid inzetten om juist ook harde sturing toe te passen. De wetenschap kan een rol spelen in het verder onderzoeken van de mogelijkheden om in de huidige omstandigheden herstructurering vorm te geven, met name op het gebied van samenwerking. Tegelijkertijd laat dit onderzoek zien dat als de randvoorwaarden voor samenwerking er niet zijn, er wel degelijk ook mogelijkheden zijn om stappen te nemen.

Validiteit conclusies

Het kwalitatieve karakter van dit onderzoek, waarbij vijf casestudies zijn gedaan van samenwerkingsverbanden, die zowel onderling als in vergelijking met Laakkwartier weliswaar overeenkomsten, maar ook verschillen vertonen, hebben inzicht geboden in de omstandigheden waarin een Wijkontwikkelingsmaatschappij meerwaarde kan hebben en wanneer juist een ander sturingsinstrument of samenwerkingsvorm beter is. De conclusies zijn daarom eerder situationeel dan hard. Met behulp van een toetsing van randvoorwaarden die in de literatuur zijn gevonden, op basis van een beoordelingskader voor samenwerkingsverbanden, is het gelukt om lessen uit de casestudies en de literatuur te generaliseren naar een afwegingskader voor gemeenten die voor een herstructureringsopgave staan en dit toe te passen op Laakkwartier. Dit afwegingskader is niet beperkt tot alleen dit type vooroorlogse particuliere wijken in Den Haag en daarbuiten, maar is, doordat het juist de essentiële randvoorwaarden voor een samenwerkingsverband c.q. een Wijkontwikkelingsmaatschappij bevat, mijns inziens breder toepasbaar op wijken met een herstructureringsopgave.

Dankwoord

Mijn dank gaat uit naar de docenten van de Master City Developer 20, voor de inspirerende colleges, excursies en buitenlandreis. Speciale dank aan mijn afstudeerbegeleider, Tom Daamen voor je opbouwende kritiek en ondersteuning bij het onderzoeks- en schrijfproces.

Graag bedank ik ook de mensen die ik heb mogen interviewen voor dit onderzoek. De bereidheid om mij uitgebreid te woord te staan, de openheid en het enthousiasme over jullie werk zijn een belangrijke reden dat dit onderzoek ontzettend interessant en leuk was om te doen. Hetzelfde geldt voor het Expertpanel, waarin een aantal van jullie nogmaals veel tijd en energie hebben gestoken in mijn onderzoek. De interactie en boeiende discussies tussen deze bevroegen en deskundige mensen vormden een hoogtepunt in mijn onderzoek. Hiervoor ben ik jullie zeer erkentelijk.

Mijn speciale dank gaat ook uit naar mijn collega en vriendin Femke van Gerven, voor het met mij filosoferen over mijn bevindingen, en ook de kennis die je tijdens het hardlopen met me deelde over de casestudies in Den Haag Zuidwest. Ook mijn collega Gertjan Giele wil ik speciaal bedanken voor je support tijdens het persoonlijk ontwikkeltraject van de MCD, maar ook voor alle kennis die je met me deelt, of het nu over de specifieke casestudies uit mijn onderzoek gaat of al die andere ontwikkelingen in de stad.

Mijn werkgever, de gemeente Den Haag, wil ik hartelijk danken voor het in mij gestelde vertrouwen en de kans die me is geboden om deze opleiding te doen. Het was een verrijking, en ook een genoegen om me elke donderdag onder te kunnen dompelen in al die kennis en inspiratie die de MCD me heeft geboden, en zo ook los te komen van de waan van de dag. Dat studie en werk soms lastig te combineren waren, is altijd goed bespreekbaar geweest, waardoor het altijd net wél lukte. Desalniettemin ben ik blij dat het nu (op het moment van schrijven bijna) klaar is. Ik kijk uit naar weer wat meer vrije tijd met vrienden, familie en vooral met mijn kinderen. Jasmijn, Iris en Ruben: dankjewel voor jullie geduld. Tot slot veel dank aan mijn ouders, die mij altijd hebben gesteund en gemotiveerd om te studeren, ook nu weer.

Bronvermelding

Blakely, E.J. & Small, L. (1996), Michael Porter: New gilder of ghettos. *The review of black political economy*, 24(92-3), 161-183.

Canelas, P., Alves, S. (2024), The governance of affordable housing through public-private partnerships: Critical entanglements. *Land Use Policy* 143(2024) 107193

Conijn, J. (2024), Van de vluchtheuvel naar de overkant. Onderzoek naar huur/koopconstructies. Finance Ideas. <https://finance-ideas.nl/huur-koopconstructies-van-de-vluchtheuvel-naar-de-overkant/>

Deetman, W.J. & Mans, J., (2011) Kwaliteitssprong Zuid: ontwikkeling vanuit kracht. Eindadvies van team Deetman/Mans over aanpak Rotterdam-Zuid. <https://www.nprz.nl/over-nprz/onze-documenten/kwaliteitssprong-zuid-ontwikkeling-vanuit-kracht>

Haags Gemeentearchief, Gemeente Den Haag (2021), De kortste geschiedenis van Laak. https://haagsgemeentearchief.nl/images/PDF_bestanden/BOEKJE_KORTSTE_GESCHIEDENIS_LAAK_v13_TOE.pdf

Kazemi, F., Gruis, V., Zeeuw, de F. (2009), Zij maakt het verschil, een onderzoek naar de toegevoegde waarde van samenwerking tussen corporaties en marktpartijen in de herstructurering. TU Delft, in opdracht van ministerie van VROM, De Vernieuwde Stad en NEPROM

Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2000) Public management and Policy networks, Foundations of a network approach to governance, *Public Management : an international journal of research and theory*, Vol. 2 Issue 2 2000 135–158

Koppenjan, J.F.M. en E.H. Klijn (2004), *Managing uncertainties in networks*, London: Routledge.

Koppenjan, J.F.M. (2024), college MCD 20, module 3 Urban Governance op 18 januari 2024, Den Haag

Kort, M. (2011), *Perspectief op herstructurering. Een onderzoek naar het belang van organisatie en management van de wijkontwikkelingsmaatschappij. Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Erasmus Universiteit Rotterdam*

Kreeft, R. (2017) *Evaluatie WOM regeling*. Companen, in opdracht van ministeries van BZK en Financiën

Mandemakers, J., Leidelmeijer, K., Burema, F., Halbersma, R., Middeldorp, M., Veldkamp, J. (2021), *Leefbaarometer 3.0, Instrumentontwikkeling. Atlas Research en In.Fact.Research.* <https://atlasresearch.nl/wp-content/uploads/LBM3Instrumentontwikkeling.pdf>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022, *Handreiking grondeigendom Omgevingswet, voorkeursrecht, onteigening en stedelijke kavelruil. Programma aan de slag met de omgevingswet*

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2025) *Nationaal programma Leefbaarheid en Veiligheid*. [Leefbaarenveilig.nl](https://leefbaar-nederland.nl)

Ministerie van VROM (1997), *Nota Stedelijke Vernieuwing*. <https://opmaat.sdu.nl/content/kst-25427-2>

Nationaal Klimaatplatform (2025), *Bestaanszekerheid in de buurt. Hoe kan de klimaat- en energietransitie bijdragen aan veerkrachtige wijken en weerbare mensen? 5e Signalenrapport, bijlage 1 bij de aanbiedingsbrief van het NKP aan het kabinet d.d. 28 mei 2025.*

- Noordam, W. (2002) “Herstructurering in breder verband”. Afstudeerscriptie TU Delft: Bouwmanagement & Vastgoedbeheer; 27 februari 2002.
- Noordanus, P., Vinex voorbij: Lessons learned? Essay: Een uitgave van Building Business, oktober 2007.
- NPRZ (2011), Startdocument Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Zuid werkt!
<https://nprz.nl/media/254/download/Zuid%20Werkt%21%20nationaal%20programma%20Kwaliteitssprong%20Zuid%20ondertekend.pdf?v=1>
- NPRZ (2012), Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Uitvoeringsplan 2012-2014.
<https://nprz.nl/over-nprz/onze-documenten/uitvoeringsplan#>
- Stabler, D. en Kuczynski, A. (2025), Kopen zonder heffen deel 2, evaluatie van vier vrijstellingen in de overdrachtsbelasting, SEO Economisch onderzoek, in opdracht van Ministerie van Financiën en Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
<https://open.overheid.nl/documenten/1a254bf2-7e2d-43f7-92e6-ba0e83a3bb27/file>
- Tsenkova, S. (2022) Neighbourhood rebuilding and affordable housing in Canadian cities, Urban Research & Practice, 15:5, 773-788, DOI: 10.1080/17535069.2022.2082023
- Velden, van der J. & Hollanders, K. (2025). Wijkbewust verdichten in kwetsbare wijken. Whitepaper voor beleid en uitvoering. Platform 31
- Velden, van der J., Hollanders, K., Ghauharali, R., Can, E. (2024), 80 jaar stedelijke vernieuwing en wijkaanpak, update 2024. Platform 31
- Verheul, W.J. en Daamen, T. (2017), Ruimte voor Durf en Diversiteit. Naar een meervoudige aanpak van gebiedstransformaties. *ROMagazine jaargang 35, #07-08 (p. 16-22)*
- Verheul, W.J., Daamen, T. en Heurkens E., Hobma, F. en Vriend, R. (2017), Gebiedstransformaties, Ruimte voor durf en diversiteit.
https://www.researchgate.net/publication/343263608_Gebiedstransformaties_Ruimte_voor_durf_en_diversiteit
- Vestia (2022), Voltooid verleden Vestia. Het verhaal van Vestia 2012-2022. Uitgave van Vestia, november 2022.

Bijlagen

Apart bestand:

Bijlagen Samenwerken in herstructurering-MCD scriptie Annemiek Stroosma.doc