

An aerial photograph of a city grid, likely Amsterdam, is centered on the page. The image is framed by a thick, glowing red border that has an irregular, organic shape. The background of the entire page is a light green color with a subtle gradient.

# **De evaluatie Intense Stad**

*De evaluatie ex post van het project Intense Stad*

Josbert de Vries

# Titelpagina

---

*Titel*

De evaluatie Intense Stad

*Subtitel*

De evaluatie ex post van het project Intense Stad

*Onderwerp*

De evaluatie van een gevoerd ruimtelijk project in de stad Groningen

*Auteur*

J. B. de Vries, 1497626

*Opleiding*

Master Planologie, Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

*Opdrachtgever*

Gemeente Groningen, Dienst ROEZ, afdeling Wonen en Monumenten. Dhr. J. Haks

*Docent en begeleider*

Dhr. T. van der Meulen

*Datum*

31 januari 2008

## Samenvatting

---

### **Situatie**

In 2003 introduceerde de gemeente Groningen het project Intense Stad. De aanleiding voor het initiatief was de matige woningbouwproductie, de terugloop van collectieve voorzieningen uit buurten en wijken en vraag naar binnenstedelijk wonen. Daarnaast werd een binnenstedelijk woningbouwprogramma gezocht tegenover de uitleglocatie Meerstad. Het was een innovatieve aanpak waarbij marktpartijen werden uitgedaagd om te gaan ontwikkelen binnen de stadscontouren van Groningen. Het planvormings- en uitvoeringsproces van het project Intense Stad liep door elkaar heen, het was een iteratief proces.

Aan de hand van het begrip *planningdoctrine* van Faludi en Van der Valk (1994) is het project Intense Stad geëvalueerd. Er is een scheiding tussen projectmatige en procesmatige doelstellingen. De doelstellingen van het project zijn als volgt:

1. voor de ruimtelijke orde;
  - intensivering van het ruimtegebruik van de stad Groningen;
2. voor de ruimtelijke ontwikkeling van de Stad;
  - woningbouwproductie;
  - het behouden en versterken van collectieve voorzieningen;
  - hoogstaande architectuur en stedenbouw;
3. voor de aanpak;
  - marktpartijen uitdagen om te gaan ontwikkelen binnen een kader;
  - doorwerking van het gedachtegoed en draagvlak;
    - o politiek draagvlak;
    - o maatschappelijk draagvlak;
  - een hoge ambtelijke prioriteit voor de projecten.

Het project Intense Stad kwam tot een hoogtepunt in maart 2004 met de *Manifestatie*, de succesvolle presentatie van de vijfendertig aparte Intense Stad projecten. Hiermee kwam de eerste stap, de *Campagne* tot een einde. De ontwikkeling van de projecten ging door, sommige vielen af, andere werden gehandhaafd of werden aangepast. Deze doorontwikkeling duurt voort en inmiddels zijn de eerste twee projecten, het Palladium en de Rokade, voltooid.

Het overlaten van de vrije ontwikkeling aan de betrokken marktpartijen is positief ervaren. De gemeente Groningen bereidt daarom nu een soortgelijk project voor: *Intense Laagbouw*. De evaluatie Intense Stad is opgezet met het doel aanbevelingen te doen voor het nieuwe project Intense Laagbouw.

### **Aanpak**

Het project Intense Stad is achteraf geëvalueerd. In deze evaluatie is gebruik gemaakt van het evaluatiekader van Maessen en Warffenus (1984). Vanwege slechts meetbare effecten en de faciliterende rol van de gemeente lag een *doelbereikingsonderzoek* voor de hand. De effecten zijn uiteengezet met het model van *rationele planning* van Van der Meulen (1984).

De belangrijkste bronnen van het onderzoek zijn de vierentwintig diepte-interviews. De interviews zijn afgenomen met als doel inzicht te krijgen in het verloop van het proces en de effecten die zich hebben voorgedaan in het project Intense Stad.

### **Resultaten van de evaluatie Intense Stad**

De *Campagne Intense Stad* (van de gemeente) is de fase van voorlopige planontwikkeling en kan als de eerste stap in het project Intense Stad worden gezien. Deze gehele fase is positief ervaren. Intern maar vooral ook door de betrokken marktpartijen wordt deze mening gedeeld. Het uitdagen van de marktpartijen was hierin de meest bepalende factor. Voor de uitdaging werd een inspirator en het instrument *de bouwenvelophe* toegepast. De bouwenvelophe is een beperkt programma van eisen plus andere randvoorwaarden die veel vrijheid aan de projectontwikkelaar geeft. Het Intense Stad gedachtegoed sloot goed aan op wat de marktpartijen wilden binnen de stadscontouren: hoogbouw en hoge dichtheden. Binnen een jaar tijd werden er vijfendertig voorlopige plannen ontwikkeld voor stedelijk gebied, met een hoog ambitieniveau. Dit was een succes.

Er kleefde echter ook een nadeel aan het vrije en uitdagende ontwikkelingskader van het concept. Er werden overenthousiaste plannen ontwikkeld die niet haalbaar bleken. Daarnaast had een deel van de ontwikkelaars moeite met de grote mate van vrijheid, dit resulteerde in extra begeleiding van de gemeente. En dat was het tegenovergestelde van wat beoogd was.

Door bekendheid te zoeken via lokale media, de presentaties, de Manifestatie en een boekwerk uit te brengen, kreeg het gedachtegoed een sterke doorwerking onder marktpartijen en een positieve spin-off. Andere projectontwikkelaars wilden ook meedoen, of noemden hun project ook Intense Stad. Het imago van Intense Stad is nog altijd positief.

Het voornaamste doel van het project Intense Stad was woningbouwproductie in de stad Groningen. Nu, januari 2008, drie en een half jaar na de Manifestatie zijn er van de vijfendertig projecten veertien over, de rest is afgefallen. Van de beoogde 3.800 woningen zijn er nu 116 gerealiseerd, 1.500 staan nog op het programma, waarvan er hoogstwaarschijnlijk nog een deel af valt. Het project Intense Stad bestaat voor ongeveer driekwart uit appartementen. De appartementenmarkt is echter aan het verzadigen. De trage afzet op de markt zal het project daardoor in de weg staan. Het concept sluit in die zin niet goed aan op de marktvraag. Verder gaat het om stedelijke locaties met de daarbij behorende problematiek als: bewonersweerstand, hoge grondkosten en hoge ontwikkelingskosten.

Naast woningbouwproductie werd het toevoegen en behouden van collectieve voorzieningen beoogd. Deze voorzieningen hebben een maatschappelijke waarde en zijn voor collectief gebruik, bijvoorbeeld een school of een kinderdagverblijf.

In het huidige programma zijn er nog zestien van de zevenentwintig geplande collectieve functies over. Toch is dit resultaat vooralsnog redelijk te noemen. Zeker gezien de onzekerheden rondom het vestigen van verschillende functies in één gebouw. De ruimte die een collectieve

voorziening inneemt is kostbaar en drukt daarmee op de financiële haalbaarheid. Daartegenover staat dat de ambitie van de gemeente hoger lag dan wat er nu in de projecten nog over is. Een ouderencentrum of een huisarts is geen basisschool.

Verder was hoogstaande architectuur en stedenbouw een belangrijke ambitie van het project Intense Stad. De ontwerpen die op de Manifestatie tentoon werden gesteld waren in de meeste gevallen bijzonder. Buitenlandse architecten als Kazuyo Sejima en Ryue Nishizawa, Nieto Sebojano en Johannes Kappler zijn namen die klinken. Dit heeft het Intense Stad project kleur gegeven en dat is een indruk die breed wordt gedragen. Over de uitkomst van de ontwerpen is nog geen balans op te maken. Maar de twee gerealiseerde projecten zijn stedenbouwkundig en architectonisch van toegevoegde waarde op de stad Groningen.

Met het project Intense Stad beoogde de gemeente niet alleen fysieke effecten, ook draagvlak en doorwerking van het gedachtegoed was een belangrijk beoogd effect. Het ging zowel om politiek als maatschappelijk draagvlak.

Er is een sterk politiek draagvlak voor het project Intense Stad ontstaan. Nadat het kader met hoogbouw door de gemeenteraad was goedgekeurd, kregen de projecten een grotere kans door onder één noemer te vallen. Politiek draagvlak voor een hoogbouwproject op deze schaal is innovatief voor de Stad Groningen.

Maatschappelijk draagvlak viel tegen. Het NIMBY-effect is hier van kracht ondanks dat een apart project deel uit maakt van een positief gewaardeerd concept. Wanneer omwonenden geconfronteerd worden met hoogbouw in hun woonomgeving komt er nu eenmaal weerstand en dat is niet met een informatieavond weg te nemen. De timing van de presentaties aan bewoners was goed: omwonenden konden niet zeggen dat er achter hun rug om ontwikkeld werd en dat ze nergens van af wisten. Een positief punt was de feedback van omwonenden op de collectieve functies. Dit heeft aan de maatschappelijke haalbaarheid van een aantal projecten bijgedragen. Na de presentatieronde aan de omwonenden kwam de presentatie (op de Manifestatie) aan het grote publiek. Kort daarna werd door de gemeente beslist welke projecten al dan niet door mochten.

Procesmatig had de eerste stap, de Campagne, veel draagvlak en een sterke doorwerking, zoals bleek uit de plannen. Helaas vond er na de eerste stap een kanteling in het proces plaats. De projecten zouden in de tweede stap worden doorontwikkeld tot realisatie. Hiervoor beoogde de gemeente een hoge prioriteit aan de projecten te geven zodat de snelheid zou worden behouden. Dit beleid is niet voldoende geconcretiseerd en uitgevoerd waardoor de doelstelling niet werd waargemaakt. Mede hierdoor zijn er projecten blijven liggen. Gebrek aan communicatie versterkte nog eens de perceptie van de marktpartijen dat er weinig gebeurde. Op de opening van het eerste project na, werd er na de Manifestatie geen algemene Intense Stad-informatie meer naar buiten gebracht. Daarnaast was er miscommunicatie over de beleidsvoering. Voor marktpartijen was het niet helemaal duidelijk dat de Manifestatie het einde was van de gemeentelijke projectmatige inzet. Het gevolg was dat het draagvlak en de doorwerking in

de tweede stap sterk zijn afgenomen, dit heeft de doorontwikkeling van de plannen negatief beïnvloed.

Ondanks de kritiek op een aantal onderdelen komt het er in het kort op neer dat de Campagne Intense Stad als positief is ervaren en dat op een aantal fronten een positieve spin-off en een sterke doorwerking van het gedachtegoed heeft gehad. Er zijn binnen een jaar tijd vijfendertig voorlopige projecten ontwikkeld. In die zin is het project Intense Stad succesvol geweest. Het uiteindelijke doel om de woningbouwproductie een impuls te geven is echter nauwelijks van de grond gekomen.

Aanbevolen wordt om het nieuwe project Intense Laagbouw op een soortgelijke manier te doen, maar daarbij dient de haalbaarheid en de uitvoerbaarheid van de plannen beter gewaarborgd te worden. Verder dient extern duidelijk gemaakt te worden dat het om een campagne gaat met een begin en een einde. Na de campagne dient de ambtelijke prioriteitstelling beter vastgelegd en nagestreefd te worden. Doormiddel van tussentijdse evaluaties en monitoring wordt de kans verkleind dat projecten intern blijven liggen.

Wanneer de gemeente Groningen leert van het project Intense Stad, van de processen die zich voltrekken en van de valkuilen die zijn aangegeven vanuit deze evaluatie, zal het project Intense Laagbouw een nog grotere kans van slagen krijgen. Naast de lage weerstand tegen laagbouw biedt de grote vraag naar grondgebonden woningen het concept van intensivering een betere kans op meer dan één stap in de goede richting.

## Voorwoord

---

In opdracht van de gemeente Groningen dienst ROEZ afdeling Wonen en Monumenten is dit de evaluatie ex post van het project *Intense Stad*.

In september 2005 ben ik gestart met de Master Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Dit rapport betreft de individuele eindscriptie van deze opleiding.

De studie is verricht met het oogpunt aanbevelingen te doen voor de gemeente Groningen, dienst ROEZ. Deze aanbevelingen zijn gericht op het nieuwe project *Intense Laagbouw*. Het eerdere project *Intense Stad* is het onderwerp van dit evaluatierapport. Het rapport biedt een handreiking om het beleid te verbeteren.

Er zijn veel mensen die hebben meegewerkt aan dit onderzoek en tijd hebben vrijgemaakt voor een interview. De interviews zijn, zoals voorzien, de belangrijkste bronnen van dit onderzoek geweest. Mijn dank aan allen die hiervoor tijd hebben vrijgemaakt.

In het bijzonder wil ik mijn externe begeleider Jaap Haks, senior projectleider van de dienst ROEZ afdeling Wonen en Monumenten, bedanken voor zijn begeleiding en voor de vrijheid waarmee ik dit onderzoek heb kunnen doen. Als tweede, maar zeker niet op de tweede plaats, bedank ik Tom van der Meulen, mijn interne begeleider aan de Rijksuniversiteit Groningen faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen. Beiden wil ik bedanken voor hun raad en opbouwende kritiek.

Groningen, januari 2008

# Inhoudsopgave

---

<b>1. Inleiding</b> .....	<b>9</b>
1.1 Relevantie van de evaluatie .....	9
1.2 Probleem- doel- en vraagstelling .....	10
1.3 Leeswijzer .....	10
<b>2. Planningdoctrine</b> .....	<b>12</b>
<b>3. Intense Stad als planningdoctrine</b> .....	<b>14</b>
3.1 De Intense Stad .....	14
3.2 De ruimtelijke orde van de Intense Stad .....	16
3.3 De ruimtelijke ontwikkeling van de Intense Stad .....	17
3.4 Manier van planning .....	18
<b>4. Beleidsevaluatie</b> .....	<b>22</b>
4.1 Inleiding.....	22
4.2 Beleidscyclus .....	22
4.3 Evaluatie ex post .....	23
4.4 Vormen van evaluatie .....	27
<b>5. Resultaten van de evaluatie Intense Stad</b> .....	<b>30</b>
5.1 Inleiding.....	30
5.2 De ruimtelijke orde en ontwikkeling van de Intense Stad.....	30
5.3 Resultaten van het Proces.....	35
<b>6. Conclusies</b> .....	<b>43</b>
<b>7. Aanbevelingen</b> .....	<b>47</b>
<b>Nawoord</b> .....	<b>49</b>
<b>Bronnenlijst</b> .....	<b>50</b>
Gebruikte literatuur .....	50
Interviews .....	51
<b>Bijlagen:</b> .....	<b>52</b>
1. overzichtstabel	
2. Intense Stad-plattegrond	
3. collectieve voorzieningen	
4. projectenlijst	



# 1. Inleiding

---

## 1.1 Relevantie van de evaluatie

De gemeentelijke afdeling Beleidsontwikkeling van de dienst ROEZ introduceerde het concept *Intense Stad*. Intens staat voor intensivering van het ruimtegebruik in de stad Groningen. Het concept kreeg handen en voeten met het project *Intense Stad*, een verzameling van vijfendertig projecten van intensivering. De aanleiding voor het project Intense Stad was de zorg over de lage woningbouwproductie. Daarnaast wilde de gemeente een binnenstedelijk project als tegenhanger van het grote uitlegproject Meerstad. In grote lijnen gaat het naast intensivering en woningproductie om een multifunctionele invulling van verloren plekken in de stad Groningen.

Het doel van dit onderzoek is het uitvoeren van een evaluatie die bruikbare conclusies en aanbevelingen levert voor toekomstig beleid. Na het project Intense Stad bereidt de gemeente Groningen nu het project Intense Laagbouw voor. De uitgangspunten zullen grotendeels overeenkomen met die van het project Intense Stad. De evaluatie geeft aanbevelingen die voor het project Intense Laagbouw kunnen worden gebruikt.

De evaluatie is met behulp van het begrip planningdoctrine van Faludi en Van der Valk tweeledig uiteengezet. Aan de ene kant wordt er gekeken naar het object van planning: de intensivering van de stad Groningen. En aan de andere kant wordt er gekeken naar het proces van planning: de manier van planning om tot die ruimtelijke ontwikkeling te komen.

Objectgericht wordt er met het project Intense Stad een aantal effecten beoogd, zoals intensivering van het ruimtegebruik, meervoudig ruimtegebruik en het realiseren van hoogstaande architectuur en stedenbouw en woningbouwproductie. Bij de evaluatie van de fysieke effecten wordt vooral naar de wenselijkheid van de ontwikkelde en gerealiseerde Intense Stad woningen gekeken. Het overgrote deel van het Intense Stad-programma is appartementen. Er is een overschot aan appartementen op de huidige markt in Groningen. Dit vraagt om een verkenning van de het programma en de afzet van het project Intense Stad.

Om de beoogde effecten te realiseren zijn er verschillende manieren. De beoogde manier van planning was het creëren van draagvlak voor het gedachtegoed Intense Stad en het volledig overlaten van de projectontwikkeling aan de marktpartijen. Doorwerking van het gedachtegoed was daarbij erg belangrijk. Zonder doorwerking van het gedachtegoed kunnen de beoogde fysieke doelen moeilijk worden verwezenlijkt.

Verder beoogde de gemeente Groningen een tweedeling in het proces. De twee te onderscheiden stappen zijn de *Campagne Intense Stad* en de doorontwikkeling van de projecten. De *Campagne* was de initiatieffase tot en met de *Manifestatie* (de presentatie van de vijfendertig voorlopige plannen). De doorontwikkeling is de fase daarna tot en met de realisatie.

De tweedeling van object- en subjectgericht is een leidraad in deze evaluatie. Daarnaast wordt de genoemde scheiding in het proces aangehouden in deze evaluatie.

## **1.2 Probleem- doel- en vraagstelling**

De gemeente Groningen beoogde met het project Intense Stad projectontwikkeling door de betrokken marktpartijen binnen het gedachtegoed van intensivering. Het gedachtegoed werd als middel gebruikt om beoogde effecten door marktpartijen te laten realiseren. De doorwerking van het gedachtegoed op de marktpartijen en de beoogde en ontstane (neven) effecten staan daarom centraal in de probleem- en vraagstelling.

### **Probleemstelling**

Wat was de doorwerking van het gedachtegoed Intense Stad en wat is het resultaat van het project Intense Stad?

### **Vraagstelling**

Welke effecten waren beoogd in het project Intense Stad en welke verwachte en onverwachte effecten zijn zichtbaar? Wat was de doorwerking van het concept Intense Stad zoals de gemeente Groningen bedoeld had?

### **Deelvragen**

*Projectmatige effecten (objectgericht)*

1. Wat is er in de projecten terug te zien van de woningbouwproductie?
2. Hoe zijn de projecten te waarderen in de huidige woningmarkt?

Wat is er in de projecten terug te zien van:

3. het meervoudig ruimtegebruik?
4. de architectuur en stedenbouw?
5. de intensivering van het ruimtegebruik?

*Procesmatige effecten (subjectgericht)*

1. Hoe lanceerde de gemeente het concept?
2. Hoe werd het concept ontvangen en doorgezet door de marktpartijen?
3. Welke procesmatige effecten bleken niet wenselijk?

### **Doelstelling**

De doelstelling is vanuit de evaluatie Intense Stad aanbevelingen te doen voor het project Intense Laagbouw. Hierbij gelet op de doorwerking, het proces en uiteindelijke resultaat en de woonconsument.

## **1.3 Leeswijzer**

Het project Intense Stad berust op een concept of gedachtegoed. Als eerste worden daarom de begrippen *concept* en *planningdoctrine* (Faludi en Van der Valk, 1994) nader toegelicht. Met een kader van beide begrippen wordt vervolgens, in hoofdstuk 3, het concept en het project Intense Stad uiteengezet, om zo een leidraad voor de evaluatie te vormen. In hoofdstuk 4 wordt het kader van de evaluatie ex post gegeven. Er wordt ingegaan op de beleidscyclus waar de evaluatie onderdeel van uitmaakt en er wordt ingegaan op de achtergrond van evalueren. Vervolgens wordt het *doelbereikingsonderzoek* toegelicht. Daarna wordt de informatieverwerking

besproken. Hoofdstuk 5 betreft de resultaten van de evaluatie. De projectmatige en procesmatige effecten zijn uiteengezet aan de hand van de Intense stad planningdoctrine. Vervolgens wordt er gereflecteerd op hetgeen zich heeft voorgedaan en wordt de relatie gelegd met de huidige en toekomstige ontwikkelingen op de woningmarkt.

Aan de hand van de resultaten volgen de conclusies in hoofdstuk 6 en de aanbevelingen (in hoofdstuk 7) voor het toekomstige project Intense Laagbouw, het project dat nu wordt voorbereid (januari 2008).

## 2. Planningdoctrine

---

Het project Intense Stad bevat een concept dat zijn weerslag heeft in de ruimtelijke planning van de stad Groningen. Een concept is een referentie om handelen of beleid richting te geven.

### **Doctrine**

Concepten in de ruimtelijke planning worden door Faludi en Van der Valk anders betiteld, zij spreken van *planningdoctrine*. Ook De Roo en Voogd noemen planningideologie, planningsconcept en planningdoctrine in één adem (De Roo en Voogd, 2004, p. 86). Het begrip doctrine klinkt zwaar ten opzichte van concept, maar doctrine behelst eigenlijk niet veel meer.

Faludi en Van der Valk definiëren planningdoctrine als volgt: "The concept stands for a body of thought concerning (a) spatial arrangements within an area, (b) the development of that area; (c) the way both are to be handled" (Faludi en van der Valk, 1990, p. 18)

Korthals Altes vertaalt de definitie van Faludi en Van der Valk als volgt: "Een planningdoctrine bestaat uit een aantal samenhangende bij de planner levende gedachten over de meest wenselijke ruimtelijke inrichting en ontwikkeling" van een gebied "en de manier waarop deze dit moet aanpakken" (Korthals Altes, 1992, p. 6).

Faludi en Van der Valk zetten de planningdoctrine in die drie componenten uiteen. Deze uiteenzetting vormt het kader voor de uiteenzetting van de planningdoctrine Intense Stad.

Een planningdoctrine is "...een geheel van samenhangende en duurzame denkbeelden van een planningssubject over:

- (a) de ruimtelijke orde in een gebied;
- (b) de ruimtelijke ontwikkeling van dit gebied;
- (c) en hoe beide zaken moeten worden aangepakt" (Faludi en Van der Valk, 1990).

"Een planningdoctrine bestaat uit een samenhangend geheel van inrichtings- en planningsprincipes. Het inrichtingsprincipe is een synthese van een aantal planconcepten voor een bepaald gebied. Het gaat om de manier waarop een actor vindt dat een bepaald gebied het best ingericht kan worden" (Korthals Altes, 1992, p. 6).

De planningsprincipes omvatten de opvattingen over de vorm en werking van een plan en de werkwijze van totstandkoming hiervan. De nadruk ligt dan op (arbitraire) aspecten die het subject van belang acht. Hier kleeft een nadeel aan zoals Healey zegt over planningdoctrine: "The formation of policy discourses carries dangers, therefore, because a policy discourse is a selective simplification of the issues in discussion and because it gains momentum by exaggeration. A strong discourse provides legitimate reasons for ignoring some evidence, some values, and some claims for policy attention" (Healey, 1996, p. 250).

Een planningdoctrine heeft niet alleen een functie voor het planningssubject, zij speelt ook een rol in een planningsgemeenschap, ofwel de groep betrokken actoren (Korthals Altes, 1992).

Het aanslaan van een doctrine "behelst meer dan het doorwerken van het gedachtegoed van de doctrine, de doctrine vormt ook een deel van de identiteit, het wij-gevoel, van de planninggemeenschap. De doctrine kan ook doorwerken naar anderen, die zich wel binnen de argumentatie van de doctrine kunnen verplaatsen" (Korthals Altes, 1992, p. 6)

Het wij-gevoel heeft alles te maken met consensus. "A common theme in the studies discussed is the role of an overall frame in consensusbuilding. The importance to consensus can hardly be overestimated. Without consensus, planning involves endless argument. Rational decision-making presupposes agreement as to relevant alternatives and consequences. Planningdoctrine delineates an arena for discussion and action. Herein lies its importance" (Faludi van der Valk, 1994, p. 18).

Naast de drie pijlers van de planningdoctrine a, b en c kan er niet eerder van een planningdoctrine worden gesproken dan wanneer 1) een planningsubject (veelal een overheid) 2) een relevant planningsgebied erkent (in dit geval projecten in de stad Groningen) en 3) vasthoudt aan de doctrine (Faludi en Van der Valk, 1994, p. 21).

Over 2) valt te zeggen dat er een probleemgebied moet worden erkend door een subject, eerder zou er geen doctrine kunnen ontstaan, er is immers niets te verbeteren aan een situatie als er niet duidelijk is wát verbeterd moet worden. Een probleem kan ook een nieuwe ontwikkeling of een nieuw inzicht betreffen. Daarnaast biedt een doctrine een duurzaam gemeenschappelijk referentiekader dat ruimte biedt, maar toch voldoende is geïnternaliseerd om tot beslissen en handelen over te gaan (Faludi en Van der Valk, 1990).

In het volgende hoofdstuk wordt Intense Stad aan de hand van planningdoctrine van Faludi en Van der Valk (1990) uiteengezet.

### **Metaforen**

Een concept legt de nadruk op een aantal aspecten die vanuit een bepaalde opvatting, of standpunt worden gevoed. De veelal metaforische benaming die een concept krijgt, heeft met die overtuiging te maken.

Metaforen spreken tot de verbeelding, zodat een concept, een waarde of betekenis krijgt. Faludi en Van der Valk (1990) zeggen dat bij metaforen gebruik wordt gemaakt van inzichten uit een ander domein om structuur te geven aan het beoogde domein. Als voorbeeld noemen zij het Groene Hart; het gebied, de Randstad (ook een metafoor) zóu niet zonder hart kunnen, daarmee wordt de essentie vastgelegd, om dit gebied te behouden. En omdat het om een 'groen' hart gaat, mag het niet worden over gegeven aan verstedelijking. De metafoor wordt gebruikt om een concept een gezicht te geven, de metafoor verschaft een directe associatie met de inhoud van een concept. Daarbij is de benaming vaak van emotionele waarde die aanzet tot een bepaalde gedachte over een concept. Wat er bijvoorbeeld met het Groene Hart moet gebeuren is aan de hand van de naam voor de hand liggend: namelijk het behoud van het gebied.

Het concept Intense Stad zal in deze context in het volgende hoofdstuk besproken worden.

## 3. Intense Stad als planningdoctrine

---

### 3.1 De Intense Stad

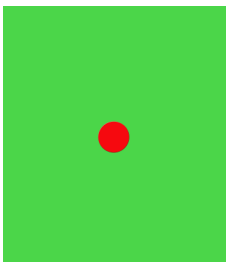
In dit hoofdstuk volgt de uiteenzetting van het project Intense Stad aan de hand van planningdoctrine. Er is een nuance tussen het concept Intense Stad en de planningdoctrine Intense Stad. De omslag tussen beide geeft duidelijkheid over de afbakening van de evaluatie. Eerst was er het idee Intense Stad met een gedachte over de stad en fysieke doelstellingen. Later kreeg het idee handen en voeten, met andere woorden het idee werd geconcretiseerd in doelstellingen en een manier van planning.

#### **Het concept Intense Stad**

De Compacte Stad\* is sinds de jaren zeventig de belangrijkste pijler in het ruimtelijk beleid van de stad Groningen. Het Compacte stad beleid ligt dan ook ten grondslag aan het concept Intense Stad. Het gaat er met de Compacte stad om niet uit te dijen naar het Ommeland. De compactheid is een ruimtelijk gegeven, intens is een emotioneel gegeven, hierin zit het verschil. Het gedachtegoed Compacte stad kreeg zo een nieuwe impuls. Het gaat bij het concept Intense Stad om de *intensivering* van stedelijke activiteit en functies. Daarnaast gaat het om het contrast tussen de intensiteit van de verschillende activiteiten en functies. De compactheid van de stad wordt als het gevolg van de intensivering gezien (en niet andersom wat ook zou kunnen).

De afdeling Beleidsontwikkeling spreekt over drie verschillende schaalniveaus:

- Het eerste schaalniveau is de Intense Stad in de periferie, in de landelijke omgeving. De stad is een (intense) concentratie van functies in de (rustige) landelijke omgeving.



Figuur 1: Schaalniveau 1, concept Intense Stad

- Het tweede schaalniveau betreft de relatie tussen de stad Groningen en het Ommeland, het omliggende gebied, veelal de provincie. Het gaat om de vorm van de stad en de contravorm van het landelijk gebied.

\*Compacte Stad is een beleidsconcept dat in de jaren zeventig is ontwikkeld door de gemeente Groningen. Het betreft het tegengaan van suburbanisatie, ofwel stadsuitbreiding om zo de verkeersdruk te verkleinen en voorzieningen te behouden.



Figuur 2: Schaalniveau 2, concept Intense Stad

- Het derde schaalniveau is op het stedelijk netwerkniveau. Verkeerslijnen worden qua intensiteit weergegeven. De ene lijn, straat, plein of functie heeft meer activiteit en is dus intenser dan de andere. Drukke punten in het stedelijk netwerk zijn geschikt voor Intense Stad locaties, zo stelt de afdeling beleidsontwikkeling.



Figuur 3: Schaalniveau 3, concept Intense Stad

### **Het project Intense Stad**

Dan is er nog het projectniveau. Hier krijgt het concept handen en voeten in de vorm van concrete projecten en een planningsproces. De vijfendertig aparte projecten lagen verspreid over de stad. De (her)ontwikkeling van de locaties zou de stad *Intenser* maken.

Zoals gezegd zit er een verschil tussen het concept Intense Stad en de planningdoctrine Intense Stad. Het concept is het *idee* van de Intense Stad en de planningdoctrine is het *idee* plus de *projecten* Intense Stad, daarmee heeft een planningdoctrine betrekking op het geheel. Daarnaast is de planningdoctrine het gedeelde gedachtegoed van alle betrokken actoren. Daarbinnen is doorwerking een belangrijk onderdeel van een planningdoctrine.

Het concept (van afdeling Beleidsontwikkeling) Intense stad is hier gegeven ter verduidelijking van het project Intense Stad. Het gaat in deze evaluatie niet om het verschil tussen het concept en het project Intense Stad. Het gaat om het verschil tussen beoogde en ontstane effecten van het project Intense Stad en de doorwerking van het gedachtegoed. De genoemde schaalniveaus zijn ter verduidelijking van het concept.

### ***De aanleiding voor het project Intense Stad***

Zorg over de lage woningbouwproductie gaf de belangrijkste aanleiding om met het project te starten. Verder werd er gezocht naar een tegenhanger van Meerstad, om tegenover deze uitleglocatie een binnenstedelijk programma te hebben. De hoge woningdichtheid van de Intense Stad werd de contramale van de lage dichtheid van Meerstad.

Een ander punt betrof de stedelijke voorzieningen op wijk- en buurtniveau. De dalende woningbezetting en de grotere ruimtebehoefte per persoon zetten de draagkracht voor deze voorzieningen onder druk. Inzet was het behoud van voorzieningen, zoals scholen, winkels, buurtcentra en dergelijke.

Daarnaast waren er volgens de initiatiefnemers veel verloren plekken in de stad Groningen. Door deze plekken te herbenutten zou er een intensivering van de ruimte in de stad ontstaan.

De Intense Stad heeft naast de uiteindelijke doelstellingen, ook procesmatige doelstellingen beoogd. De aanleidingen voor de procesarchitectuur zijn van algemene aard en worden dan ook veelvuldig in de huidige literatuur genoemd. De terugtrekkende overheid laat taken meer aan de markt over. Dit heeft te maken met een beperkter instrumentarium van de (gemeentelijke) overheden. De beschikking over financiële middelen en de grondposities nemen af. Daarbij neemt de omvang en de complexiteit van de projecten juist toe, vooral bij de binnenstedelijke projecten. Om deze punten te ondervangen is de gemeente genoodzaakt projecten aan de marktpartijen over te laten die over kapitaal, grond en expertise beschikken. Een tweede optie is een nauw samenwerkingsverband tussen overheid en marktpartijen, ook wel PPS (publiek-private samenwerking) genoemd. Bij het Intense Stad project is daar niet voor gekozen, de projectontwikkeling werd volledig aan de diverse marktpartijen overgelaten. Hier meer over in paragraaf 3.4.

In de volgende paragrafen volgt de uiteenzetting van de planningdoctrine Intense Stad zoals bedoeld door de gemeente Groningen.

### ***3.2 De ruimtelijke orde van de Intense Stad***

Het object van planning is de intensivering van de stad Groningen. Daarbij gaat het om de ontwikkeling binnen de stadscontouren en herontwikkeling van locaties, zoals verouderde industrie- of bedrijfsterreinen. Voornamelijk zijn dit locaties in de voor- en naoorlogse ringen rond het centrum. De locaties hebben elk een verschillende problematiek, toch zijn er ook globale overeenkomsten. Het betreft doorgaans locaties die hun functie verloren hebben of waar de ruimte niet efficiënt benut wordt. Daarnaast is de uitvoering van projecten op deze locaties vaak pas rendabel bij een hoge dichtheid. Dit heeft te maken met de hoge grondkosten daarnaast kan dit te maken hebben met (her)plaatsing van collectieve maatschappelijke voorzieningen.



### **3.3 De ruimtelijke ontwikkeling van de Intense Stad**

Beoogde ontwikkeling komt in ruimtelijke planning veelal tot stand door fysiek ingrijpen in de ruimtelijke omgeving doelstellingen te verwezenlijken. De beoogde ontwikkelingen van het project Intense Stad zijn hieronder uiteengezet.

#### **Woningbouwproductie**

Verhoging van de woningbouwproductie was de belangrijkste aanleiding voor het project Intense Stad. In 2000 was de woningbouwproductie op een dieptepunt. Dat jaar werden er inclusief uitleglocaties slechts 430 van de 1.350 beoogde woningen geproduceerd. Oorspronkelijk werd er ambitieus over 10.000 woningen binnen de stad gesproken. De werkelijke ambitie werd op 4.500 gesteld. Toen de voorlopige plannen bekend werden gemaakt werd dat nog eens bijgesteld naar 3.800.

De gemeente Groningen wilde een impuls geven aan binnenstedelijke woningbouwprojecten, als tegenhanger voor de grote uitleglocatie Meerstad.

#### **Het behouden en toevoegen van voorzieningen**

Om de woningbouwproductie te snel te kunnen verhogen is er voor een hoge dichtheid gekozen. Deze dichtheid levert sociaaleconomisch een grotere draagvlak op voor aanwezige voorzieningen. Dit is een reactie op de dalende gemiddelde woningbezetting en een toegenomen ruimtebehoefte per persoon. "Hiermee wordt getracht meer draagkracht te creëren voor diverse (stedelijke) voorzieningen en collectieve functies die daar, vooral de laatste decennia, sterk aan het eroderen zijn", aldus Stadsbouwmeester Niek Verdonk, (interview maart 2007)

De verdichting wordt omschreven als *intensivering*, waarmee het concept *Intense Stad* is benoemd. De hoge dichtheid geeft een grotere kans op een financieel haalbaar plan.

Verder is beoogd collectieve voorzieningen op buurt- en wijkniveau te behouden en te versterken. Door het stapelen van voorzieningen met daarop wonen zou zowel het voorzieningenniveau als de draagkracht van voorzieningen worden vergroot. Inzet op meervoudig ruimtegebruik en stapeling van functies is dan ook een onderdeel van het concept. Een beoogd effect hiermee is meer maatschappelijk draagvlak voor de Intense Stad projecten, hier meer over in paragraaf 3.3.

#### **Hoogstaande architectuur en stedenbouw en innovatie**

Met de architectuur werd beoogd Groningen weer op de kaart te zetten. "Er gebeurt weer iets in de stad", zo zegt Niek Verdonk (interview maart 2007). Hieronder valt, naast de ontwerpen ook de beoogde aanstelling van een mix van architecten: lokaal, nationaal en mondiaal, in een gelijke verdeling. Daarbij is de doelstelling niet alleen dat er gebouwd wordt, maar dat er ook "op een andere manier over de stad wordt gedacht" aldus Niek Verdonk (interview maart 2007) en inspirator Winy Maas (interview mei 2007). "De woningbouwopgave blijft te veel inhaken op traditionele typen en samenlevingsvormen, fundamenteel onderzoek naar beleidsmatige vernieuwing blijft onderbelicht" aldus Niek Verdonk (interview maart 2007).

Verder geeft Verdonk aan dat stad herontdekt dient te worden en dat verloren locaties de aandacht moeten krijgen. Door marktpartijen uit te

dagen met een ander woonconcept te komen in plaats van louter uitleglocaties met grondgebonden woningen kan de consument verleid worden om op een andere manier, middenin de stad te (blijven) wonen. Er wordt getracht traditie te doorbreken zo zegt Verdonk (interview maart 2007). De gemeente Groningen vond het wenselijk om de woonconsument te beïnvloeden om zo het ruimtegebruik door wonen te intensiveren. Op deze manier zou er meer draagkracht in de stad ontstaan.

De concrete doelstelling betreft het toevoegen van bouwwerken aan de stad Groningen die een hoogstaande architectonische en stedenbouwkundige aanvulling bieden.

### **3.4 Manier van planning**

De manier van planning is een belangrijk onderdeel van planningdoctrine.

Het planvormingsproces van het project Intense Stad is een iteratief proces geweest, waarbij het proces slechts in grote lijnen vooraf is vastgesteld. Het planvormingsproces en de planuitvoering lopen in die zin dan ook deels door elkaar. Het beleid is dus niet vooraf ontwikkeld en daarna toegepast, maar was vooral zelfontwerpend.

Op een hoger abstractieniveau was het vastgestelde beleid als volgt: de gemeente was initiatiefnemer en inspirator en beoogde een faciliterende én regisserende rol. De regie betrof de waarborging van de voorlopige projecten. Deze moesten tot op een bepaald (haalbaarheids)niveau zijn ontwikkeld zodat ze tentoongesteld konden worden op de Manifestatie. De faciliteiten was het aanreiken van het concept en de promotie van de Intense Stad. Door met een uitdagend kader te komen heeft de gemeente Groningen getracht om marktpartijen te laten ontwikkelen op bepaalde locaties binnen het kader van het concept. De gemeente gaf nu niet de voorzet zoals in het verleden het geval was, maar eerder de uittrap die door de marktpartijen tot een goede opbouw en aanval verwerkt moest worden. Met een inspirator (Winy Maas) is getracht dit alles kracht bij te zetten. Het doel was de vrije projectontwikkeling, bij lancering, te inspireren met presentaties over intensivering, zodat de marktpartijen een bepaalde richting op zouden gaan. Het uiteindelijke fiat was in een later stadium aan de gemeenteraad, omdat het veelal plannen betrof die een wijziging in het bestemmingsplan nodig hadden. De marktpartijen kregen een erg grote vrijheid om te ontwikkelen, zij dienden zich daarbij wel aan een beperkt programma van eisen te houden. Dit beperkte programma van eisen was in een nieuwe constructie: de *Bouwenvelophe*. De *Bouwenvelophe* bevat een beperkt programma van eisen plus een aantal randvoorwaarden. De marktpartijen moesten de promotie van het project (de Manifestatie en het boek Intense Stad) mee financieren en moesten in brede zin een haalbaar plan ontwikkelen, dat wil zeggen zowel financieel, als maatschappelijk, als politiek als markttechnisch. Met het overlaten van de projectontwikkeling binnen een vrij kader werd beoogd draagvlak voor het concept te verkrijgen bij de betrokken marktpartijen.

Bij intensivering van de ruimte moest ook over grotere en hoge stedenbouwkundige volumes worden nagedacht. Door een concept op te stellen en politiek draagvlak te krijgen, zouden de plannen onder een gezamenlijke noemer een grotere kans op goedkeuring van de gemeenteraad hebben. De traditie van politieke weerstand tegen

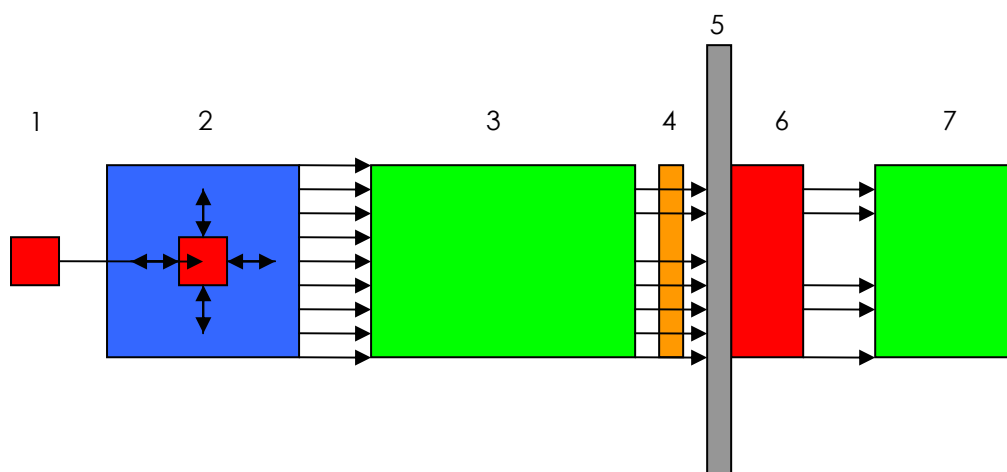
hoogbouw zou hiermee worden doorbroken. Het argument om tot hoogbouw over te gaan was draagvlak vergroting die werd bereikt met meer woningen in een buurt of wijk (ofwel intensivering). Daarnaast werd met collectieve voorzieningen in de Intense Stad projecten zowel politiek als maatschappelijk draagvlak beoogd.

Wat voor politiek draagvlak gold, gold eveneens voor maatschappelijk draagvlak. Door onderdeel van iets innovatiefs uit te maken zou de burger mogelijk positiever tegenover een individueel plan staan, door de projecten onder de noemer Intense Stad te schuiven werd minder burgerlijke weerstand verwacht. Om goodwill te kweken werd beoogd de aparte projecten vroegtijdig aan omwonenden te presenteren.

Naast draagvlak zouden de vijfendertig Intense Stad projecten intern ook een ambtelijke prioriteit krijgen. Ze zouden binnen de gemeente een voorkeursbehandeling krijgen. De projecten werden dan eerder op de agenda gezet. En daarnaast werd beoogd vaart te geven aan de gemeentelijke procedurele behandeling van de projecten. Dit lijkt overbodig om te noemen, maar is het niet. In de resultaten zal dit duidelijk worden.

Met politiek en maatschappelijk draagvlak en een hogere prioriteit werd snelheid van ontwikkeling beoogd. De planontwikkelingfase kost over het algemeen veel tijd, zeker wanneer het binnenstedelijke projecten betreft. Door deze lange periode is er grote mate van onzekerheid voor de marktpartijen met betrekking tot het uitvoeren van een financieel haalbaar plan. Tal van maatschappelijke en economische ontwikkelingen zijn onzeker. Met het politiek en maatschappelijk draagvlak en de interne prioriteitstelling werd een poging gedaan de ontwikkelingsperiode in te korten.

Samengevat beoogde de gemeente Groningen eerst een inspirerende rol waarna de betrokken marktpartijen het initiatief zouden overnemen en projecten zouden gaan ontwikkelen. Daarna was het oordeel aan de gemeenteraad. In figuur 4. is het beoogde proces van het project Intense Stad gegeven. Draagvlak voor het gedachtegoed is een terugkerende factor.



Figuur 4: Het beoogde proces project Intense Stad

Fase 1 is het initiatief en het ontwerp van het project Intense Stad. Locaties worden aangewezen en het proces wordt ontworpen. Voordat het project

extern gelanceerd kan worden moet de politiek eerst zijn oordeel vellen over het kader.

Betrokken actoren is een kleine interne projectgroep met deelnemers van verschillende facetten en de gemeenteraad die het project goedkeurt.

Fase 2 is de lancering van het concept door de initiatiefnemer en de reactie van de marktpartijen die het concept zou moeten omarmen, zodat het een planningdoctrine wordt. De pijlen in fase 2 betreft de reactie of interactie tussen concept en de marktpartijen.

Betrokken actoren zijn de gemeentelijke projectgroep (fase1) en de marktpartijen. De lancering van het gedachtegoed werd instrumenteel ondersteund met presentaties over de intensivering en het meervoudig ruimtegebruik door inspirator Winy Maas. De presentaties en het locatieadvies werden in een boekwerk verwerkt.

Fase 3 is de fase van planontwikkeling tot op schetsontwerpniveau door de marktpartijen. De pijlen van 2 naar 3 staan voor aparte projecten.

Betrokken actoren: de marktpartijen en de monitoring door gemeentelijke projectgroep. De inspirator fungeert als adviseur voor de architecten en ontwikkelaars.

In deze fase werd de *bouwveloppe*, een nieuw instrument toegepast. Dit betreft een contract tussen de gemeente Groningen en een marktpartij, met daarin algemene voorwaarden plus een globaal programma van eisen van de locatie.

Fase4 is de presentatie van de aparte projecten aan de omwonenden door de marktpartijen.

Presentaties aan omwonenden werd instrumenteel toegepast ter bevordering van het maatschappelijk draagvlak.

Fase 5 is de Manifestatie, de bijeenkomst om de ontwikkelde projecten te presenteren aan alle betrokken actoren, aan de media en aan het grote publiek. De gemeente voerde dit samen met de marktpartijen uit.

Het instrument de Manifestatie, werd toegepast om de projecten en het concept bekend te maken en draagvlak te krijgen en te versterken.

Fase 6 betreft de beslissing van de gemeenteraad. Plannen zouden hier al dan niet doorgang krijgen. Per apart project zou er een uitspraak worden gedaan over een wijziging in het bestemmingsplan.

Fase 7, Na goedkeuring van de gemeenteraad zouden de verschillende projecten doorontwikkeld worden door de marktpartijen zodat ze op termijn gerealiseerd konden worden. Hierbij zou een hoge interne prioriteit worden gegeven aan de projecten, zodat de snelheid van ontwikkeling niet door interne oorzaken zou afnemen.

Fase 1 tot en met fase 5 zijn onderdeel van de *Campagne Intense Stad*.

Bert Popken, Directeur Projectontwikkeling geeft aan dat het bij het project Intense Stad vooral om een campagne-idee gaat, met een begin en een eind (interview april 2007). De *Manifestatie Intense Stad* was daarbij het einde. Dit is natuurlijk een belangrijk punt, maar de uiteindelijke resultaten van

Intense Stad zijn ook van groot belang. Daarom wordt het hele project inclusief de follow-up na de Manifestatie geëvalueerd.

### **Actoren**

De betrokken actoren in dit planproces zijn, zoals bekend uit het voorgaande, de gemeente Groningen en de betrokken marktpartijen. Specifieker is dit van de gemeente Groningen met name de Dienst ROEZ en de gemeenteraad. De marktpartijen zijn de woningcorporaties van de stad Groningen en projectontwikkelaars.

Architecten hebben in opdracht van de marktpartijen de ontwerpen gemaakt. Omwonenden werden informatief betrokken. Nog voor dat de voorlopige plannen bekend werden gemaakt werden deze aan de omwonenden gepresenteerd.

## **4. Beleidsvaluatie**

---

### **4.1 Inleiding**

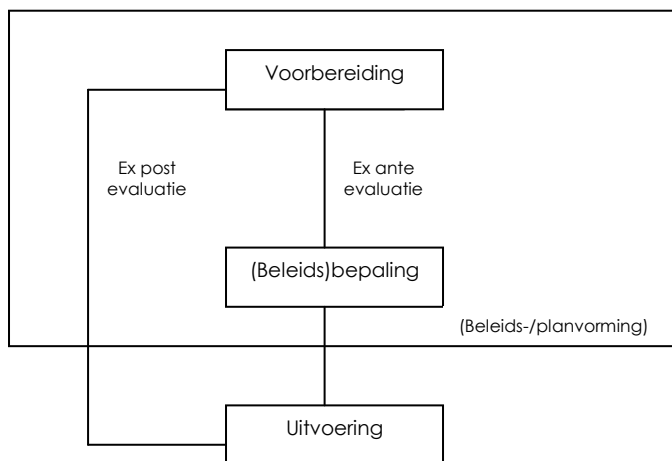
Dit hoofdstuk gaat in op de achtergronden van de beleidsvaluatie ex post (letterlijk: achteraf). Als eerste wordt de beleidscyclus besproken. Vervolgens wordt theorie van de evaluatie ex post uitgelegd in het kader van de sociale wetenschap.

### **4.2 Beleidscyclus**

Zoals bekend houdt de overheid zich actief bezig met het bewust interveniëren in de ruimtelijke ordening doormiddel van het opstellen van beleid en regelgeving, ten einde de ruimtelijke kwaliteit te behouden en waar mogelijk te verbeteren. "Onder beleid verstaan we een complex van handelingen ten aanzien van een probleem of doelgroep" (Voogd, 2001, p. 7). Dit complex wordt vaak vastgelegd in een plan van waaruit fysieke maatregelen kunnen worden afgeleid om dit beleid tot uitvoering te brengen.

Om vanuit beleid tot een plan te komen dient een (plan)proces te worden gevolgd. "Het ruimtelijk planproces is te omschrijven als het geheel van activiteiten met betrekking tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering, monitoring, bijsturing en evaluatie van ruimtelijk beleid" (Voogd, 2001, p. 7). Planning is hierbij dan ook "het systematisch voorbereiden van beleidsvormende en -uitvoerende handelingen, die gericht zijn op het bewust interveniëren, ten einde ruimtelijke kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren" (Voogd, 2001, p. 8). Planningsprocessen dienen ook om marktpartijen bij elkaar te brengen om investeringen te stimuleren, of – in het geval van beschermde gebieden – juist tegen te gaan.

In essentie kan in ieder planproces een tweetal hoofdstadia onderscheiden worden: planvorming en planuitvoering (Voogd, 2001). Bij planvorming gaat het om activiteiten die primair gericht zijn op de voorbereiding, op de evaluatie en op de vaststelling van het plan. Bij de planuitvoering gaat het om de fase van het planproces waar de daadwerkelijke uitvoering zich afspeelt. Voogd komt tot het volgende schema van een planningproces, waarin ook een aantal terugkoppelingen is verwerkt (zie figuur 4).



Figuur 5: Componenten beleids- c.q. planningsproces [Bron: Voogd, 2001, p. 9]

Het project Intense Stad kan op het model van Voogd worden geprojecteerd. Via een evaluatie ex post kan de uiteindelijke terugkoppeling plaats vinden die het model in Figuur 5. aan geeft. Deze koppeling is de ex post evaluatie Intense Stad die de balans opmaakt tussen beoogde en ontstane (neven)effecten. De koppeling naar de voorbereiding van nieuw beleid vindt plaats door het nieuwe project Intense Laagbouw aanbevelingen te geven. Intense Laagbouw zal een project zijn met een gelijksoortig beoogd proces; uitdaging van de marktpartijen.

De beleidscyclus van de Intense Stad is reeds voor het belangrijkste deel doorlopen. De uitvoering van het beleid, het project Intense Stad, is in 2003 al in werking gezet en duurt voort. De uitvoering van projecten staat nog voor de komende acht jaar gepland.

### 4.3 Evaluatie ex post

Evaluëren is strikt genomen niet meer dan het waarderen van processen of toestanden (Van der Knaap, 2004). Als het gaat om beleidsevaluatie is dit waarderen gekoppeld aan beoogde effecten, en daarnaast dienen niet beoogde effecten ook blootgelegd te worden. De ontstane effecten zijn gewenst of niet gewenst.

Deze paragraaf schept duidelijkheid over de ex post evaluatie. Het kader hieronder gegeven is het kader voor de ex post evaluatie Intense Stad.

In dit geval gaat het om de evaluatie van een ruimtelijk project. Het plannen en uitvoeren van beleid om zo met fysieke ingrepen een leefomgeving te verbeteren noemt men ruimtelijke planning. Planologie is het wetenschappelijke kader dat daaraan ten grondslag ligt.

De inzichten die de ruimtelijke planning geven, "ons kennen van de omgeving, van de wereld, is naar zijn aard beperkt en vatbaar voor discussie" [...] "Wanneer we inzichten toepassen lopen we dus de kans dat er dingen gebeuren die we helemaal niet verwacht hadden. Dat is niet zozeer verontrustend, als wel een aansporing om de effecten van beleid, van ons handelen, goed te peilen" [...] "Door beleid te monitoren worden althans enkele beleidseffecten bepaald" (van der Meulen, 1984, p. 133).

Vergelijking van verwachte en niet verwachte beleidseffecten kan een gereede aanleiding zijn om tot herziening van aanvankelijke inzichten te komen: de werkelijkheid is blijkbaar veel ingewikkelder dan gedacht. Maar uiteraard is ontwikkeling van empirisch inzicht niet afhankelijk van deze soort vergelijkingen: niet door het toedienen van gegevens, maar door het reflecteren erop ontwikkelt inzicht zich (Van der Meulen, 1984). In concrete zin is dit de reflectie op de toepassing en de uitwerking van het gevoerde beleid. Hier wordt dan ook de essentie van een evaluatie *ex post* nogmaals onderschreven.

***Rationele planning: toetsing en toepassing van inzichten.***

De uitvoering van planning kan worden gezien als de uitvoering van een experiment. Ondanks vooronderzoek en andere werkzaamheden zijn de gevolgen van het ingrijpen deels onzeker. Toch is het vrijwel de enige manier om na te gaan of ruimtelijk beleid ook de gewenste effecten genereert. Het jammerlijke is dan ook dat de uitkomsten geen garantie voor de toekomst bieden, maar slechts richtlijnen kunnen geven. Exact dezelfde situatie zou zich immers niet voor kunnen doen omdat alle rivaliserende factoren veranderen in de tijd en reflectie van beleid beleidsmakers bewust maakt van de resultaten. Daarbij beoogt planning in de meeste gevallen fysiek ingrijpen en dit is veelal onomkeerbaar.

"Planning kan (dus) tezelfdertijd worden beschouwd als toepassing en toetsing van inzichten. Als toepassingen, doordat gedrag van actoren ter discussie kan worden gesteld in het licht van toegepaste of toe te passen empirische inzichten. Deze inzichten corresponderen met de actie, met de te bereiken effecten en kunnen zo ook doelstellingen worden genoemd" (Van der Meulen, 1984, p.133).

Het resultaat van het 'experiment' levert twee soorten effecten op, aan de ene kant zijn dit de effecten in de leefomgeving en aan de andere kant is er het leerproceseffect. De effecten die zich voordoen na gevoerd beleid zijn net als de beoogde effecten onderwerp van een empirische discussie: de inzichten behoeven herziening, gelet op de onverwachte effecten. Als zoekproces kan planning zo een onderzoeksinstrument worden genoemd.

"Het adjectief 'rationeel' slaat (in figuur 6) op de discussie die naar aanleiding van de acties wordt gevoerd: vooraf en achteraf: er is een gezelschap dat de zaken bespreekt, dat discussie voert, argumenten worden ingebracht en gewogen" (Van der Meulen, 1984, p. 134).

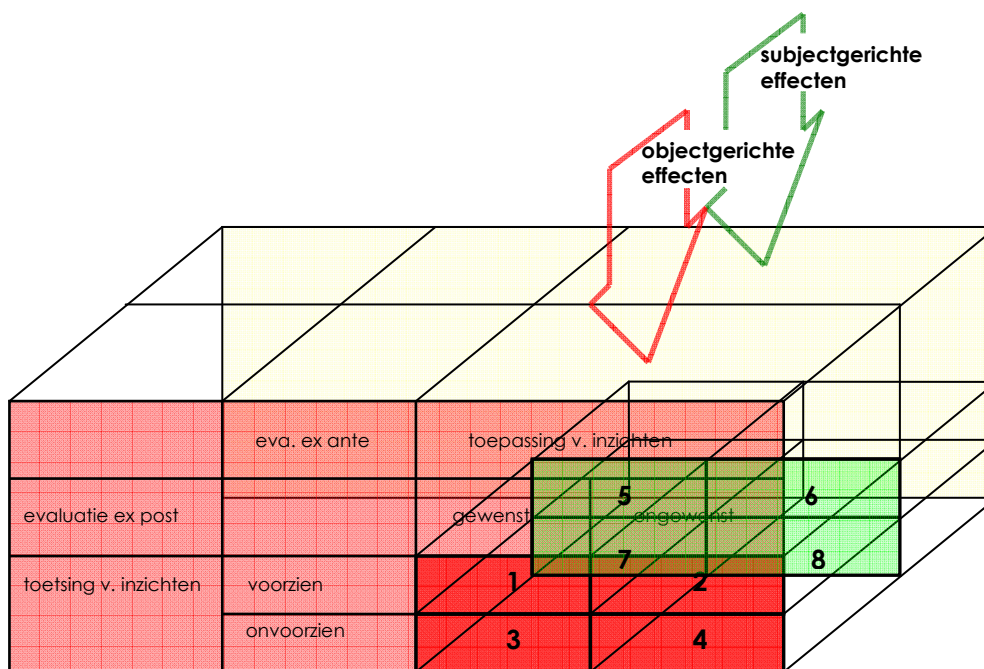


	evaluatie ex ante	toepassingen van inzichten	
evaluatie ex post		gewenst	niet gewenst
toetsing van inzichten	voorzien	1	2
	onvoorzien	3	4

Figuur 6: rationale planning toepassing en toetsing van inzichten (evaluatie van effecten) Bron: van der Meulen, p. 134, (1984)

De effecten van het project Intense Stad zijn aan de hand van figuur 6 in vier categorieën op te delen. Daarnaast is er de tweedeling van object- en subjectgerichte effecten (zie hoofdstuk 1). Het model van rationale planning (Van der Meulen 1984, p. 134) is naar aanleiding hiervan uitgebreid met de object- en subjectgerichte tweedeling (zie figuur 7, pag. 26). Deze uiteenzetting laat zien dat er in het project bewust subjectgerichte en objectgerichte effecten worden nagestreefd.

Healey spreekt van "The interpretive, communicative turn in planning theory" (Healey, 2006, p. 28). Ze zegt dat planning een sociaal proces is waarin betrokken actoren door middel van interactie tot een gedachte(goed) komen, waarbinnen zij oordelen en handelen. Op programmaniveau is het gedachtegoed vooral vastgesteld, op het projectniveau volgde de (her)interpretatie van de marktpartijen om met projecten de objectgerichte effecten na te streven. (Daarbuiten is het gedachtegoed in eerste instantie in een dergelijk interactieproces tot stand gekomen).



Figuur 7: rationale planning, toepassing van toetsing van inzichten (evaluatie van effecten). Een driedimensionale benadering: object- en subjectgericht.

Het gaat er om, zoals Van der Meulen (1984) aangeeft, dat de evaluatie de effecten en neveneffecten van gevoerd beleid blootlegt. Het gaat niet om het empirisch vaststellen van causale verbanden tussen beleid en effect, omdat rivaliserende variabelen dit inzicht in de weg staan.

Het gaat in de evaluatie om de mogelijke verhouding tussen beoogd effect en om de wenselijkheid van de effecten. Dit is geen doel op zich maar een mogelijk effect. Naast beoogde effecten kunnen zich ook onvoorziene effecten (neveneffecten) voordoen die een positieve dan wel negatieve uitwerking hebben. Uiteindelijk gaat het om het vinden van nieuwe inzichten, ontstaan door het gevoerde beleid, ten einde inzicht te krijgen of beleid moet worden gecontinueerd, bijgestuurd, afgebroken, of iets dergelijks zo zegt ook Van der Knaap (2004).

De aspecten die de evaluatie verkent worden hieronder genoemd.

Er wordt getracht de ruimtelijke effecten (objectgericht) in beeld te brengen.

De effecten die de intensivering moeten versterken zijn:

- de intensivering van het ruimtegebruik;
- meervoudig ruimtegebruik;
- het toevoegen van hoogstaande architectuur en stedenbouw;
- de woningbouwproductie;
- de wenselijkheid van appartementen versus grondgebonden woningen. Daarbij wordt zowel vanuit de consument als vanuit de gemeente naar de woningbouwmarkt van de stad Groningen gekeken.

De manier van planning (subjectgericht) betreft een verkenning van het proces daarbij gelet op:

- het gedachtegoed zoals door de gemeente bedoeld;
- hoe de gemeente het gedachtegoed heeft gelanceerd bij de betrokken marktpartijen;
- hoe het gedachtegoed is ontvangen en heeft doorgewerkt op marktpartijen.

De hierboven genoemde procesmatige aspecten betreft vooral de doorwerking van het gedachtegoed. Doorwerking van gedachtegoed is een belangrijk onderdeel van planningdoctrine volgens Faludi en Van der Valk (1994). Het laat zien of het gedachtegoed flexibel, maar ook stabiel genoeg is. Met andere woorden of met het gedachtegoed aan de ene kant ingespeeld kan worden op veranderingen en aan de andere kan een houvast biedt voor gezamenlijk gedachtegoed dat kan worden toegepast. Het gedachtegoed dat gelanceerd wordt door de gemeente moet daarbij in grote mate passend en aansprekend zijn voor de betrokken marktpartijen.

#### **4.4 Vormen van evaluatie**

Het rapport tracht naast de mogelijke verhouding tussen beoogde en behaalde effecten ook de neveneffecten zichtbaar en maken en te waarderen. In dit hoofdstuk worden de toegepaste methoden en technieken behandeld, die zijn gehanteerd om tot de resultaten, conclusies en aanbevelingen te komen. In het eerste deel wordt de keuze van de onderzoekstypologie besproken. In het tweede deel worden de gehanteerde technieken besproken; de literatuurstudie, de diepte-interviews, tekstanalyse en het structureren van informatie.

Bij een ex post evaluatie kunnen de effecten van beleidsinstrumenten langs twee hoofdlijnen worden bepaald (Hatry, Winnie en Fisk, 1973, p. 6). Bij de eerste hoofdlijn gaat het om het verschil in de situatie na de inzet van het beleidsinstrument. De veranderingen die zijn opgetreden worden toegeschreven aan het ingezette beleidsinstrument. Dit is de *voor-na* benadering. Bij de tweede benadering gaat het om de vergelijking tussen de situatie die zich zonder het beleidsinstrument zou hebben ontwikkeld, en de situatie die zich mét het beleidsinstrument heeft ontwikkeld (Ministerie van financiën, 1984). Het geconstateerde verschil komt nu dichterbij de buurt van het werkelijke effect van het ingezette beleidsinstrument. Dit heet de *met-sonder* benadering. Hieronder zijn de basisvarianten van een ex post evaluatie weergegeven, zoals bedoeld in "Heeft beleid effect?" (Ministerie van Financiën, 1984).

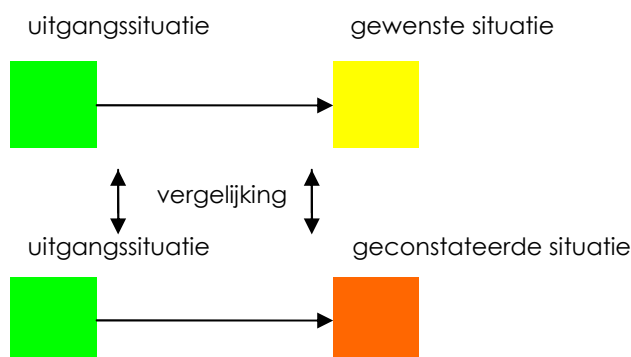
Benaderings- wijze	Accent op voor-na	Accent op met- zonder
Waarderings- grondslag		
Geen specifieke doelstellingen c.q. verwachtingen	SITUATIE- ONDERZOEK	EFFECTEN- ONDERZOEK
Wel specifieke doelstellingen c.q. verwachtingen	DOELBEREI- KINGS ONDERZOEK	EFFECTIVI- TEITS ONDERZOEK

Figuur 8: Basisvarianten evaluatie beleidsinstrumenten, Ministerie van Financiën: Maessen en Warffenus, 1984, p. 7

Naast de genoemde hoofdlijnen waarlangs de effecten van een instrument worden bepaald, is van belang in hoeverre er ten behoeve van de waardering van het instrument een confrontatie plaats vindt tussen de effecten en de specifieke doelstellingen (Ministerie van financiën, 1984, p. 6). Bij de evaluatie zijn er harde en zachte doelstellingen gesteld, die deels afgerekend kunnen worden en deels niet. Daarnaast zijn de doelstellingen op projectniveau, die relatief goed zijn bloot te leggen. Bij *doelbereikingsonderzoek* en *effectiviteitsonderzoek* vindt expliciet een confrontatie met de geformuleerde doelstellingen plaats. Echter is de meetbaarheid in de meeste gevallen moeilijk. Bij een *situatie-* en een *effectenonderzoek* vindt een dergelijke confrontatie niet plaats. De keuze berust vanuit deze inzichten op twee benaderingen, die van situatieonderzoek en die van doelbereikingsonderzoek.

#### Doelbereikingsonderzoek

Met het doelbereikingsonderzoek wordt de gewenste verandering ten opzichte van de uitgangssituatie vergeleken met de feitelijk geconstateerde verandering ten opzichte van de uitgangssituatie. De mate van doelbereiking wordt bepaald door de verhouding tussen gewenste en feitelijke verandering (Ministerie van Financiën, 1984). Een kanttekening hierbij is dat causale verbanden in een vraagstuk als het project Intense Stad veelal niet zijn na te gaan. Ter verduidelijking is de vergelijking hieronder in figuur 9 gegeven.



Figuur 9: de vergelijking in een doelbereikingsonderzoek

Naast dat de doelbereiking wordt nagegaan, worden de knelpunten in het proces door een modelmatige benadering blootgelegd.

Er is onzekerheid ten aanzien van feitelijke invloed van het Instrument (project Intense Stad) op de effecten. De benadering van het doelbereikingsonderzoek vereist daarom dat aanvullende veronderstellingen worden gemaakt met betrekking tot andere verklarende factoren. Indien het om plausibele veronderstellingen gaat, hoeft dit geen nadeel te zijn (Ministerie van Financiën).

### **Interviews**

De belangrijkste informatiebron van de evaluatie Intense Stad zijn de diepte-interviews. Bij het interviewen is de planninggemeenschap onderscheiden in de volgende actorgroepen:

Intern:

- Initiatiefnemers
- Projectleiders

Extern:

- Projectontwikkelaars: woningcorporaties en projectontwikkelaars
- Architecten

De vragen zijn met name toegespitst op de voortgang van de projecten het proces en op draagvlak en doorwerking zoals paragraaf 1.2 al doet vermoeden.

De effecten op buurt- en wijkniveau zijn grotendeels nog niet zichtbaar doordat er slechts twee van de vijfendertig locaties in gebruik zijn, onderzoek op wijk- en buurt niveau is daarom niet zinvol.

Per actorgroep is een gepaste vragenlijst gehanteerd. Deze vragenlijst sloot aan op het kader waarbinnen de actor werkt. De vierentwintig diepte-interviews zijn opgenomen en uitgewerkt. Omdat de actorgroepen een overlap hebben in hun werkvelden, zat er ook een grote overlap in de vragenlijsten. De bronnenlijst bevat de lijst van de geïnterviewde actoren. Daarin opgenomen zijn de naam van persoon en partij en de datum van het interview.

### **Bijlagen**

De data die is verkregen uit de interviews en uit de beschikbare (gemeentelijke) documenten heeft zowel in algemene zin als per project bruikbare informatie opgeleverd. De kwantitatieve informatie als woningaantallen, afgevallen projecten of aantal appartementen enzovoort is in een overzichtstabel verwerkt, zie bijlage 1. Het behoud van collectieve voorzieningen is in bijlage 2 gegeven. Verder is er een stadsplattegrond toegevoegd waarop de Intense Stad projecten zijn aangeven, zie bijlage 3. Daarnaast is projectlijst opgesteld met daarop per project (zie bijlage 4):

- Naam;
- Locatie;
- Betrokken actoren;
- Redenen van doorgang of afvallen;
- Eventuele afbeelding.

## **5. Resultaten van de evaluatie Intense Stad**

---

### **5.1 Inleiding**

Aan de hand van planningdoctrine van Faludi en van der Valk (1994) worden de effecten zowel object- als subjectgericht (procesmatig) uiteengezet. Aan de hand van de fysieke resultaten wordt hier antwoord gegeven op de objectgerichte deelvragen. En aan de hand van het in beeld gebrachte proces wordt hier antwoord gegeven op de deelvragen die subjectgericht zijn. Daarnaast wordt de wenselijkheid van de woningbouwtypen besproken. Beoogde effecten zijn vooraf zonder graadmeter opgesteld door de gemeente Groningen.

### **5.2 De ruimtelijke orde en ontwikkeling van de Intense Stad**

De *ruimtelijke orde* (zie 3.2) betreft in het project Intense Stad de Intensivering van de stad Groningen. Met de *ruimtelijke ontwikkeling* (zie 3.3) tracht de gemeente Groningen de *ruimtelijke orde* van de stad te verbeteren. De resultaten van de ruimtelijke ontwikkeling worden hier besproken. Deze resultaten zeggen samengevat iets over de ruimtelijke orde van de stad.

#### **Woningbouwproductie (deelvraag 1.)**

De verhoging van de woningbouwproductie was in eerste instantie het voornaamste doel van het project Intense Stad. Nu drie jaar na de presentatie van alle voorlopige plannen, ofwel na de Manifestatie Intense Stad, laat deze evaluatie het voorlopige resultaat zien. De projecten die opgeleverd zijn of nog in de pijplijn zitten, worden tegenover de beoogde productie gezet. Daarna wordt gekeken naar de wenselijkheid van de woningtypen die zijn ontwikkeld met het project (deelvraag 2.).

Van de vijfendertig Intense Stad projecten worden er tussen de elf en veertien gerealiseerd in de komende drie jaar. Vooral nog zijn er twee Intense Stadprojecten opgeleverd, het eerste project betreft het Palladium van Kappler Architecten en de Chr. Woningstichting Patrimonium aan de Siersteenlaan in de wijk Vinkhuizen. De 44 appartementen zijn in verhuur (zie figuur 10, p. 33). Het tweede project Rokade ligt aan de Laan Corpus den Hoorn en is van Arons en Gelauf Architecten en woningcorporatie De Huismeesters. Het betreft hier 72 koopappartementen (zie figuur 11, p. 33).

Verder wordt de bouw gestart van European (van Casanova en Hernandez en woningcorporatie Nijestee) en van de Antillenstraat (van AAS architecten en woningcorporatie In). Daarnaast zijn de Bloemhof (aan de Bloemsingel van architect Marlies Röhmer en ontwikkelaar Proper Stok) en de Rederijker aan van Iddekingeweg (van de architecten van der Veen en Aequo en woningcorporatie Nijestee) in de verkoop, zie hiervoor bijlage 4.

In totaal gaat het om een kleine 1600 woningen, waarvan 400 grondgebonden, en 1200 appartementen. Als dit tegenover de Intense Stad-ambitie van 3.800 wordt gezet, is dit nog niet de helft (zie bijlage 1.) Daarbij

komt dat er op dit moment slechts 116 woningen zijn gerealiseerd. En dat de realisatie van de 1600 woningen het meest positieve scenario is. Er kunnen nog projecten afvallen, door tal van redenen, maar bovenal een te groot aanbod in appartementen. Hier meer over in de volgende alinea's.

De woningbouwproductie heeft drie jaar na dato geen zichtbare impuls van het project Intense Stad gehad. Het is ook niet erg waarschijnlijk dat dit nog gebeurt.

De beoogde hoge woningdichtheid die het woningbouwprogramma in snel tempo verhoogd heeft is in de realisatie tot dusver niet terug te zien. Drie jaar na dato is nog geen 3% gerealiseerd en staat minder dan de helft van de beoogde woningen op het programma. Opvallend is dat 85% van de woningen die nog op het programma staat gebouwd wordt door woningcorporaties.

### **Hoe zijn de projecten te waarderen in de huidige woningmarkt? (deelvraag 2.)**

Hier volgt een vergelijking van het Intense Stad programma dat nog staat met de huidige en toekomstige ontwikkelingen van woningbouwproductie in de stad Groningen. Er wordt gekeken of de projecten die over zijn gebleven in de huidige en toekomstige woningmarkt passen.

*Een slag in de lucht* (gemeente Groningen, 2007), een rapport dat de appartementenmarkt van Groningen in kaart heeft gebracht, geeft de volgende conclusie: "Voor de periode tot 2014 staan 16 duizend woningen in de planning, waarvan rond de helft appartementen. De verkoopsnelheid toont voorsnog geen ruime markt aan, hoewel de verkoop van appartementen in het laatste half jaar zeker aantrekt. Het gebruiken van de huursector als achtervang voor nog niet verkochte appartementen zal naar verwachting ook een verzadigingspunt bereiken."

"Van die 16 duizend woningen voor de periode tot 2014, zijn 6 duizend koopappartementen." (*Een slag in de lucht*, gemeente Groningen, 2007) Op basis van de huidige verkoopsnelheid zou de afzet 2 duizend appartementen bedragen over dezelfde periode (tot 2014). Dat betekent een afzet van ongeveer 270 per jaar. De beoogde productie is dus 300% hoger dan de verwachte afzet, een buitengewoon groot verschil.

Van de 1200 Intense Stad appartementen is ongeveer 50% koop. Dat betekent dat de komende drie jaar beoogd is ongeveer 200 Intense Stad koopappartementen per jaar op de markt af te zetten. Wanneer we dit koppelen aan een totaal beoogde afzet van 270 koopappartementen per jaar lijkt de afzet van 200 zeer moeilijk haalbaar.

Ook verkoopsnelheid geeft de krappe appartementenmarkt weer. Tussen de verkoopsnelheid van grondgebonden woningen en appartementen in de Stad Groningen zit een zeer groot verschil. Om de anderhalve dag wordt één appartement verkocht, tegenover gemiddeld 0,9 dagen voor een grondgebonden woning.

Verder zijn er andere concurrerende appartementen projecten. Wijkvernieuwingsprojecten krijgen bijvoorbeeld al een hogere prioriteit van de gemeente Groningen. Voorbeelden van soortgelijke projecten zijn *Ciboga*, *de Frontier*, *de Kop van Oost*, *het Dinkelpark*, *Vinkhuizen Centrumzone*, *Lewenborg Centrumzone* en *de Stoker en Brander bij de Euroborg*. Dit zijn

allemaal projecten met hoge dichtheden en veelal functiestapeling, soortgelijke projecten als die van de Intense Stad. Of de projecten onder Intense Stad vielen was aan de gemeente. Deze keuze berustte op het stroken van de plannen met het concept Intense Stad. Veel andere projecten hadden gezien hun passende eigenschappen ook in het project gepast. De keuze tussen projecten is arbitrair geweest. Verder kunnen deze projecten in de meeste gevallen de architectuur van de Intense Stad-projecten beconcurreren. Er bestaat dus een grote kans dat er meer Intense Stad projecten zullen afvallen vanwege een te groot aanbod in koopappartementen. 'De huursector zal op termijn geen vangnet meer kunnen zijn' (*Een slag in de lucht*, 2007)

### **Het behouden en toevoegen van voorzieningen (deelvraag 3.)**

Naast verhoging van de woningbouw werd het behouden en toevoegen van voorzieningen beoogd. De aanleiding hiervoor is in hoofdstuk 3 reeds gegeven, in het kort gaat het om het vitaal en aantrekkelijk houden van de stad Groningen.

De vijfendertig projecten hadden allemaal hun eigen karakteristieken. Deze bestond uit het aantal woningen, hoogstaande architectuur en stedenbouwkunde en in de meeste gevallen één of meer collectieve functies. In het kort gaat het om collectieve functies die een maatschappelijke, economische of culturele bijdrage leveren aan de stad Groningen (zie hoofdstuk 3). Het gaat hier om collectieve voorzieningen op buurt en wijkniveau, zoals: een basisschool, een kinderdagverblijf, een ouderencentrum, een bibliotheek, kantoorruimte, etc. De woningbouw en parkeergelegenheid voor de woningnieuwbouw vallen daar niet onder.

Van de vijfendertig projecten zijn er nog tussen de elf en veertien over, de rest is afgefallen. Bij de veertien projecten is gekeken welke collectieve functies zijn behouden en welke er zijn afgefallen. Er wordt een vergelijking gemaakt tussen het oorspronkelijke ontwerp ten tijde de Manifestatie Intense Stad en de huidige programma's die nog in de projecten zitten.

Deze vergelijking is in bijlage 4 weergegeven. Oorspronkelijk hadden de veertien overgebleven projecten zeventwintig collectieve functies in totaal. In de huidige programma's zijn daar nog zestien van over. Dat is een behoud van 60%. Gezien de hoge inzet qua collectieve functies, andere potentiële locaties en de extra kosten voor plaatsing mag dit als een redelijk resultaat worden gezien. De functies die zijn overgebleven in het programma, dienen wel in de Intense Stad context te worden geplaatst. De hoge ambitie van collectieve functies als scholen met daarop wonen of iets van dien aard, vielen eerder af dan de functies die de twee eerste projecten hebben. De vijfendertig projecten hadden minder ambitieuze voorzieningen dan wat de gemeente had beoogd.

Vijf van de veertien overgebleven projecten hebben uiteindelijk geen collectieve voorziening in hun programma. De vraag is dan of het (nog) wel Intense Stad projecten zijn. De projecten hebben wel een hoge dichtheid, wat de projecten *intens* maakt en voor meer draagkracht van voorzieningen zou zorgen. Maar deze vijf projecten vallen dus slechts ten dele binnen het Intense Stad kader. De echte iconen zijn de projecten die een hoge dichtheid hebben én collectieve voorzieningen.



De woningcorporaties leveren in verhouding niet meer projecten mét voorzieningen dan de projectontwikkelaars, dit is opvallend. (Er moet wel rekening met het verschil in voorzieningen worden gehouden, de kosten van de ene voorziening ligt veel hoger dan van de andere) Toch is dit onverwacht, want meer dan drie kwart van de Intense Stad projecten wordt door de woningcorporaties uitgevoerd. Dat de woningcorporaties ook de trekkers zouden zijn van de voorzieningen, zou voor de hand liggen. Toch is dit niet het geval.

Beide gerealiseerde projecten hebben een collectieve voorziening. Het Palladium van Kappler Architecten heeft een ouderencentrum op de begane grond. En Rokade van Arons en Gelauf Architecten heeft een huisartsenpraktijk. Rokade is aan het ouderencomplex gekoppeld, zodat de huisartsen praktijk extra toegankelijk wordt voor omwonenden.

De voorzieningen in beide projecten zijn niet radicaal te noemen, in die zin heeft er geen grote integratie plaats gevonden van wonen en andere collectieve voorzieningen. Verondersteld mag worden dat het eerste resultaat positief is, maar dat gezien de omvang en functie van de voorzieningen de vraag rijst of deze zonder het gedachtegoed ook waren gerealiseerd.

#### **Hoogstaande architectuur en stedenbouw. (Deelvraag 4.)**

Met de architectuur wordt beoogd Groningen weer op de kaart te zetten. "Er gebeurt weer iets in de stad" zo zegt stadsbouwmeester Niek Verdonk. (interview maart 2007)

In initiatieffase waren de verschillende projecten in drie groepen op te delen:

1. Projecten die gaande waren en er goed inpasten;
2. Locaties die gezocht waren door de gemeentelijk dienst RO;
3. Private partijen die zelf met een locatie kwamen.

Het type project had invloed op de architectenkeuze. Een aantal stond vooraf al vast en een aantal werd aangedragen door de stadsbouwmeester Niek Verdonk. Daarnaast droegen de marktpartijen ook zelf architecten voor. "Er is een goede mix van zowel nationale als internationale architecten. Johannes Kappler en Nieto Sebojano dat zijn toch namen die klinken", aldus een geïnterviewde architect (april 2007). Daarnaast zijn Kazuyo Sejima en Ryue Nishizawa architecten met mondiale bekendheid. Dit heeft het Intense Stad project kleur gegeven en dat is een indruk die breed wordt gedragen. Uit de interviews bleek dat zowel nationale als internationale architecten graag in Groningen zouden willen ontwerpen (architect Johannes Kappler, interview mei 2007 en architect Henk Scholten, interview april 2007).

De buitenlandse architecten zijn ondersteund door lokale co-architecten. Zo is getracht de complexiteit van de nationale bouwregelgeving te ondervangen voor de buitenlandse architecten. Gemeentelijke actoren geven aan dat hierin kansen zijn blijven liggen. Lange communicatielijnen hebben tot vertraging en annulering van projecten geleid.

Over de uitkomst van de ontwerpen is nog geen balans op te maken. Maar de twee gerealiseerde projecten, het Palladium (van Kappler Architecten en Chr. Woningstichting Patrimonium) en Rokade (van Arons en Gelauf Architecten en de Huismeesters) zijn stedenbouwkundig en architectonisch van toevoeging op de stad Groningen. De afbeeldingen hiervan zijn in figuur 10 en 11 gegeven.

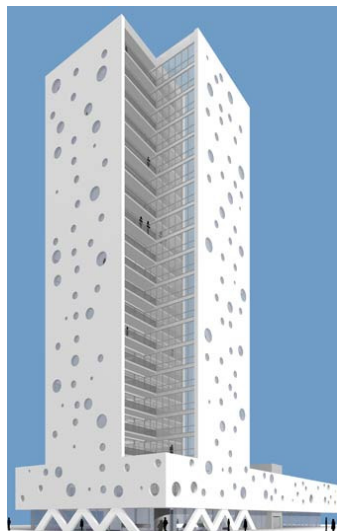
Om een stad in de periferie te zijn, dient die zichzelf te markeren. Rokade is stedenbouwkundig een goede aanzet. Hopelijk volgt er meer, met architectuur van eenzelfde kaliber. Architectonisch is het een markant gebouw, met de ronde ramen in de dichte wanden, die tegenstelling zoekt met een open structuur van de balkons. Nog een mooi punt is de lichte betonconstructie die het gebouw één niveau van de grond tilt.

Het Palladium van Kappler lijkt minder markant dan Rokade, maar de traditie van een appartementenflat met diepe smalle units wordt hier radicaal doorbroken zoals Niek Verdonk in het interview zegt. De appartementen zijn breed en ondiep met grote ramen. Daardoor krijgen de appartementen een relatie met buiten die vergelijkbaar is met een grondgebonden woning.

Daarbij is de constructie en de detaillering van een erg hoog niveau. De grote en kleine hoekramen verspringen waardoor de vloeren vernuftig aan elkaar hangen. Op detailleringniveau lijken geen concessies gedaan. Dit dure niveau is eerder weggelegd voor een woningcorporatie, omdat die de mogelijkheid heeft een minder rendabel project te realiseren.



Figuur 10: het Palladium  
( bron: [www.gevekebouw.nl](http://www.gevekebouw.nl) 2007)



Figuur 11: Rokade  
(bron: [www.huismeesters.nl](http://www.huismeesters.nl) 2007)

### **Ruimtelijke orde (Deelvraag 5.)**

De intensivering door het project Intense Stad is (nog) niet zichtbaar. Er zijn nog maar twee projecten van de veertien projecten die waarschijnlijk gerealiseerd gaan worden. Qua projecten is de Intensivering van de stad in ieder geval minder dan de helft van wat beoogd is.

Het Palladium van Johannes Kappler is één van de vele projecten die Vinkhuizen weer vitaliteit geeft. Het winkelcentrum heeft de afgelopen jaren een boost gekregen doormiddel van herstructurering. De projecten die daar zijn gerealiseerd zijn van een gelijk kaliber als het Palladium. Directeur Van der Heide, van de betrokken woningstichting (Chr. Patrimonium) was van oordeel dat het project ook gerealiseerd zou zijn zonder het project Intense Stad (interview, april 2007).

Het tweede project, de Rokade van Arons en Gelauf Architecten, is een stedenbouwkundige intensivering van een deel van de Laan Corpus den Hoorn. Intensivering betreft vooral ruimtegebruik. Het project is tijdens deze evaluatie opgeleverd. Het effect zal nog moeten blijken.

Om concluderend over de intensivering van de stad Groningen iets te zeggen komt deze evaluatie te vroeg, maar het vooruitzicht is dat het uiteindelijke resultaat de komende jaren beperkt zal zijn met een gemiddelde afzet van 200 woningen per jaar plus een tiental collectieve voorzieningen. Op een stad als Groningen met 183.000 inwoners zal de invloed hooguit marginaal zijn. Op de beoogde productie van 1350 (gemeente Groningen, 2007) woningen per jaar is het aandeel aanzienlijk. Maar het is zeer waarschijnlijk dat het aandeel bij een meer marktconform concept veel hoger geweest zou zijn.

### **5.3 Resultaten van het Proces**

In deze paragraaf volgt een beschrijving van het proces. Met het proces dat werd beoogd, probeerde de gemeente Groningen een betere aansluiting op de huidige marktontwikkelingen vinden. De aanleidingen voor het project zijn al in hoofdstuk 3 genoemd. De deelvragen over het proces slaan op de procesmatige effecten en op de belangrijkste fasen van het proces.

Het proces wordt hier in deelprocessen uiteengezet, daarna wordt antwoord gegeven op de deelvragen die voortkomen uit de probleemstelling.

#### **Procesverloop**

Hierna volgt een schema van het procesverloop van het project Intense Stad (zie figuur 12). Er worden zeven verschillende fasen onderscheiden. Het onderscheid is arbitrair en is alleen ter verduidelijking van het procesverloop. Daarnaast zijn de fasen niet los van elkaar te zien, de deelprocessen lopen soms parallel en door elkaar heen. In het schema wordt per fase aangegeven welke actoren betrokken zijn, wat het doel in de fase is en op welke manier dit doel bereikt diende te worden.

### Procestabel Intense Stad

<b>fase 1</b>	<b>Initiatief</b>
wie	gemeentelijke projectgroep en later de gemeentelijke politiek
wat	globaal concept en voorlopige locaties en vaststelling van het concept
hoe	intern globaal onderzoek, en vaststelling door politieke discussie en draagvlak
Instrument	een zeer diverse projectgroep, van veel facetten en een houdbaar concept
<b>fase 2</b>	<b>Het lanceren van het concept en het betrekken van de marktpartijen</b>
wie	gemeentelijke projectgroep en inspirator + ontwikkelaars
Wat	het betrekken en inspireren van de marktpartijen en het verdelen van de locaties. en het creëren van draagvlak voor het concept
hoe	presentaties van het concept door een inspirator
Instrument	inspirator en presentaties
<b>fase 3</b>	<b>De marktpartijen aan zet</b>
wie	ontwikkelaars en hun architecten + gemeentelijke projectgroep
wat	het ontwikkelen van plannen op de locaties op schetsontwerpniveau
hoe	de uitdaging ligt bij de projectontwikkelaars om zelf plannen te gaan ontwikkelen
instrument	de bouwenvelophe en de eventuele begeleiding van de inspirator
<b>fase 4</b>	<b>Het inlichten van omwonenden</b>
wie	gemeentelijke projectgroep en omwonenden
wat	omwonenden vroegtijdig inlichten om maatschappelijk draagvlak te krijgen
hoe	de gemeente presenteerde het desbetreffende plan van de marktpartij
<b>fase 5</b>	<b>De Manifestatie</b>
wie	projectontwikkelaars, architecten, de gemeentelijke projectgroep, burgers
wat	de presentatie van alle plannen tegelijk op een feestelijke bijeenkomst
hoe/ instrument	presentaties met beeldmateriaal, maquettes en het boek <i>Intense Stad</i> met daarin alle voorlopige ontwerpen
<b>fase 6</b>	<b>Plannen mogen al dan niet door</b>
wie	gemeenteraad + Interne adviseurs van RO
wat	veel plannen hadden een wijziging in het bestemmingsplan nodig om door te kunnen, daarom was het oordeel aan de gemeenteraad
hoe	de gemeenteraad moest hier al dan niet goedkeuring voor geven
<b>fase 7</b>	<b>Doorontwikkeling van de plannen tot objecten</b>
wie	projectontwikkelaars architecten en gemeentelijke projectleiders + een projectgroep die de plannen als zijnde geen project trekken.
wat	doorontwikkeling van de projecten tot aan de realisatie
hoe	doorontwikkeling door de marktpartijen, de gemeente behandelt de procedures en een poging tot interne prioriteitstelling van de projecten

Figuur 12: Procesverloop project Intense Stad



### **Politiek draagvlak (fase 1)**

Om het project van de grond te trekken, moest de gemeenteraad eerst instemmen met het concept van intensivering. Met intensivering van de ruimte diende ook over grotere stedenbouwkundige volumes te worden nagedacht. Door een concept op te stellen en politiek draagvlak te krijgen, zouden de plannen onder een gezamenlijke noemer een grotere kans op goedkeuring van de gemeenteraad kunnen krijgen.

Door goedkeuring te geven aan het concept werd het beoogde vrije proces geaccepteerd en mocht de gemeenteraad zijn oordeel pas vellen na de Manifestatie. Vooral hoogbouw leverde discussie op. "Toen kregen we een heel fel debat over hoogten. En opvallend daarvan was het brede draagvlak dat ontstond. Van SP tot VVD tot Groenlinks iedereen was erg positief. "Natuurlijk storen wij mensen, maar conflicten horen ook bij een stad. Al jarenlang was hoogbouw een heikel politiek punt. En daar werd nu een belangrijke consensus over bereikt! Dit heeft ook te maken gehad met de sociale doelstellingen, om meer sociaaleconomische draagkracht en meer voorzieningenkwaliteit voor buurten en wijken behalen" aldus Stadbouwmeester Verdonk (interview maart 2007). Met de hoogbouwnota hoefde het Intense Stad kader geen rekening te houden. Volgens Directeur Projectontwikkeling Bert Popken is deze vrijheid nodig om een oefening als deze een goede kans op snelheid en succes te geven (interview april 2007).

### **Maatschappelijk draagvlak (fase 4)**

Naast politiek draagvlak, beoogde de gemeentelijke projectgroep ook maatschappelijk draagvlak met het project Intense Stad. Door onderdeel van iets innovatiefs uit te maken zou de burger positiever tegenover een individueel plan staan omdat het deel uitmaakt van een groter geheel: de Intense Stad!

Nog voor de Manifestatie heeft de gemeente Groningen de voorlopige plannen gepresenteerd aan de omwonenden. Er werd duidelijk gemaakt dat het om voorlopige plannen ging van een marktpartij.

De aanpak om burgers in een vroeg stadium te betrekken in de planontwikkeling wordt in de huidige literatuur telkens onderschreven. Maar een algemeen positief resultaat is in de evaluatie niet zichtbaar. De reacties waren erg divers en lijken met het volume van het ontwerp en de collectieve voorzieningen te maken te hebben. Ook nu weer blijkt het NIMBY-effect van kracht. Wanneer een plan te volumineus, te hoog of te ingrijpend is komt er weerstand van omwonenden. Vroegtijdige informatiebijeenkomsten hebben geen duidelijk effect op de weerstandsvermindering. Natuurlijk is het juist om de projecten eerst aan omwonenden te presenteren voordat ze bekend worden gemaakt aan het grote publiek. Omwonenden worden zo niet overrompeld. Dit neemt echter niet weg dat er bezwaar wordt gemaakt.

Een positief effect is het positieve draagvlak voor plannen door het behoud of toevoegen van voorzieningen. Dit blijkt uit een aantal reacties bij planpresentaties aan bewonersgroepen. Het gaat er bij ruimtelijke planning om als overheid ook maatschappelijk iets toe te voegen. Dat omwonenden daar positief op reageren, is een beoogd secundair effect naast het beoogde doel op zich.

### **Hoe werd het concept opgepakt en doorgezet door de marktpartijen? (Deelvraag 7.)**

De wenselijkheid van de procesmatige effecten hangt niet alleen af van het uiteindelijke fysieke resultaat. Het succes hangt ook samen met de kracht van de planningdoctrine. Dat wil zeggen de doorwerking van en het draagvlak voor het gedachtegoed onder de betrokken actoren.

#### **De Campagne**

De lancering en de doorwerking van het concept Intense Stad op de betrokken marktpartijen is voornamelijk positief geweest. De procesmatig beoogde effecten waren veelal van positieve invloed op het draagvlak van en de doorwerking op de marktpartijen.

Voor de uitdaging van de marktpartijen had de gemeente een aantal punten opgezet. (zie hoofdstuk 3). Deze betreffen in het kort:

- het campagne-idee met een inspirator, presentaties, manifestatie en een boek;
- het uitdagen van de marktpartijen:
  - het project Intense stad overstijgt tijdelijk ander beleid;
  - bouwenvelophe (beperkt programma van eisen);
  - Intensivering: een hoge woningdichtheid voor financieel haalbare plannen.

Intense stad heeft een goed imago gekregen. Het bewust propageren van het gedachtegoed en de voorlopige plannen zorgde ervoor dat marktpartijen graag mee wilden doen met het project. Deels was dit natuurlijk aan de marktpartijen zelf te danken, in relatie tot de plannen die zij zelf ontwikkeld hadden. Daarnaast is het concept door de gemeente neergezet. Door de verschillende presentaties, de Manifestatie en het boek *Intense Stad* is er een positief imago neergezet. Is zijn algemeenheid is er een feel-good omtrent het procesverloop en de campagneaanpak van de gemeente. Daarnaast is er het projectmatige effect dat er in een zeer korte periode (minder dan een jaar) vijfendertig voorlopige plannen zijn ontwikkeld.

De presentaties van inspirator Winy Maas zijn positief ervaren en hebben de marktpartijen geïnspireerd. Vooral de projectontwikkelaars en woningcorporaties vonden het verhaal van intensivering en meervoudig ruimtegebruik vernieuwend. De architecten gaven aan dat zij al bekend waren met de stof, maar vonden het verhaal van de inspirator toch van toegevoegde waarde. Daarbij werd genoemd dat locatieplanontwikkeling wel realistisch moest blijven.

Het project Intense Stad oversteeg tijdelijk ander ruimtelijk beleid. Hierdoor werd het ontwikkelingskader van de marktpartijen aanzienlijk vergroot. Het project maakte projectontwikkeling mogelijk op locaties waarvoor een wijziging in het bestemmingsplan nodig was. Ook de hoogbouwnota was voor het project niet van kracht. Door vooraf groenlicht te geven voor ontwikkeling van de vijfendertig locaties werd het private risico verkleind. Daarbij werd de bouwenvelophe toegepast. Ook dit abstracte programma van eisen (plus een aantal voorwaarden) droeg bij aan de ontwikkelingsvrijheid van de marktpartij. Het voordeel dat hiermee werd behaald ten opzichte van een traditioneel programma van eisen is wisselend. De creatieve ontwikkelaar kon hiermee goed uit de voeten. De 'bouwende' ontwikkelaar had echter moeite met de conceptuele invulling en vond het

kader soms te weinig houvast bieden, hier meer over in 'Welke procesmatige effecten bleken niet wenselijk?' (deelvraag 8).

De beoogde hoge woningdichtheid zorgde ervoor dat de marktpartijen beter financieel haalbare plannen konden ontwikkelen. Dit was ook nodig om voldoende financiën vrij te krijgen voor de beoogde collectieve functies. En in sommige gevallen voor de aankoop van de grond (met opstal).

De doorwerking van het gedachtegoed ging nog een aantal stappen verder dan de ontwerpen. Ook niet betrokken marktpartijen ontwikkelden projecten onder het etiket Intense Stad. En er zijn marktpartijen geweest die tijdens de Campagne aanklopten en ook mee wilden doen. Verder is het gedachtegoed nu ook toegepast in Den Haag en Kopenhagen (interview Maas, mei 2007). Dit geeft aan dat de doorwerking van het concept sterk was en een passend werkkader voor de ontwikkelende marktpartijen. De doorwerking van het gedachtegoed had ook negatieve spin-off. Hier meer over in deelvraag 8.

### **Vershil in doorwerking tussen actoren**

Zoals gezegd was het gedachtegoed voor de architecten minder innovatief dan voor de ontwikkelende partijen. Er is nog een verschil aan te merken. Er is een verschil in doorwerking te zien tussen de woningcorporaties en de commerciële projectontwikkelaars. Er blijven in verhouding meer projecten over die ontwikkeld worden door de woningcorporaties. Van de projecten die op het programma staan om uitgevoerd te worden, is 2/3 van hen. Daarbij is van de 1.600 woningen zelfs 85% van de woningcorporaties. Dit heeft te maken met de sociale doelstellingen van de woningcorporaties. Daarnaast hebben woningcorporaties de mogelijkheid onrendabele bouw te realiseren.

### **Het Boek**

Het gelijknamige boek van het project Intense Stad, is erg positief ontvangen. Marktpartijen vonden het slim om dit als middel voor bekendheid te gebruiken. De vormgeving van het boek sluit aan op het thema van intensivering. Het gebruikte beeldmateriaal en de vormgeving leveren een eigenzinnig geheel op. Het register is drievoudig, de projecten zijn op verschillende eigenschappen vindbaar. Het inbinden laat sterk te wensen over.

### **Na de Campagne**

Zo positief als het beeld is over de Campagne Intense Stad, zo anders is het beeld over de periode erna. De marktpartijen geven aan dat de snelheid en draagvlak die was ontstaan, is weggeëbd en dat er nu niet veel meer gebeurt.

Zoals eerder gezegd ging het aan de ene kant om een campagne met een begin en een eind. Aan de andere kant ging de ontwikkeling van de plannen gewoon door. Met de Manifestatie was de campagne ten einde. Daarna volgde nog het oordeel van de gemeenteraad over de voorlopige plannen. Bij goedkeuring kregen de plannen bij de gemeente het label 'project' en werd er een gemeentelijke projectleider opgezet.



De gemeente heeft vooraf duidelijk voor het kader van een campagne gekozen. De projecten zouden na de Manifestatie weer op een meer traditionele manier worden doorontwikkeld. Ook de gemeentelijke begeleiding zou na de Manifestatie weer voor een deel op traditionele wijze verder gaan. Er werd wel op twee punten verandering beoogd die na de Manifestatie uit de verf moesten komen. Aan de ene kant was dit een hoge interne prioriteitstelling aan de Intense Stad projecten. De projectleiders moesten prioriteit geven aan de interne procedures.

Aan de andere kant was er nog een aantal projecten die met een kanttekening door mochten van de gemeenteraad. Deze werden toegewezen aan de gemeentelijke projectgroep (zie initiatieffase, hoofdstuk 3) omdat ze nog niet een gemeentelijk project waren. Het was te vroeg om de projecten al intern aan een projectleider toe te wijzen. De aanpak van prioriteitstelling en een extra projectgroep doorbrak de traditie in positieve zin. De matige uitvoering van het beleid wordt in deelvraag 7 besproken.

### **Welke procesmatige effecten bleken niet wenselijk? (Deelvraag 7.)**

Het project Intense Stad heeft een tweeledigheid in niet wenselijk procesmatige effecten. Na de Campagne heeft een gebrek aan concretisering en uitvoering van beleid negatieve gevolgen gehad voor het proces. Daarnaast heeft het vrije ontwikkelingskader met daarin de bouwveloppe een aantal ongewenste effecten opgeleverd.

### **Gebrekkige uitvoering van beleid**

De matige uitvoering van beleid (na de Campagne) had een aantal negatieve gevolgen in het proces. Zowel intern als extern lijkt het draagvlak voor de doorontwikkeling van de projecten voor een deel te zijn weggeëbd. Er zijn intern projecten blijven liggen, dat is zowel intern als extern aangegeven. Daarnaast hebben marktpartijen in een aantal gevallen een afwachtende houding gehad. De bal wordt steeds bij de ander neergelegd. De gemeentelijke prioriteitstelling was niet concreet genoeg vastgelegd en werd niet voldoende aan de projectleiders opgedragen en gecontroleerd.

De vergaderingen van de interne projectgroep leverde vaak te weinig op. De doorontwikkeling van deze projecten met kanttekening lag eigenlijk bij de marktpartijen, de invloed van de gemeente hierop was klein. De projectgroep werd na verloop van tijd opgeheven.

Deze aanpak plus het einde van de Campagne was voor de betrokken marktpartijen onduidelijk. Het was onduidelijk voor de marktpartijen dat Intense Stad na de Manifestatie ten einde was en dat de projecten op redelijk traditionele wijze zouden worden doorontwikkeld. De marktpartijen zouden hierover schriftelijk bericht krijgen. Naast het oordeel over het project zou er in staan dat de Campagne ten einde was. Er is slechts aan enkele marktpartijen een brief verstuurd, terwijl ze allemaal één hadden moeten krijgen. Hier werd intern niet voldoende op aangestuurd.

Naast de onduidelijkheid over het einde van de Campagne was er ook onduidelijkheid over de verdere gang van zaken. Veel van de marktpartijen hebben aangegeven niet te weten hoe het project Intense Stad er voor staat en wat de verdere bedoeling was van de gemeente Groningen. Het gevolg is dat het draagvlak en de snelheid dat er eerder was, sterker is afgezwakt

dan nodig is. Dit is vooraf niet beoogd en in relatie met het afvallen van meer dan de helft projecten lijkt het ook niet wenselijk. Met minder draagvlak van de marktpartijen is er een grotere kans dat projecten afvallen.

Het enige dat nog gebeurde was de opening van het eerste project, het Palladium van Johannes Kappler werd verzorgd door het platform GRAS, daarbij werd de regionale media uitgenodigd.

Het initiatief van de opening was goed. De aandacht van betrokken marktpartijen was echter helaas al grotendeels weggezakt. In een periode van drie jaar is er in algemene zin van het project niets meer naar buiten toe gedaan. Er zijn geen updates gegeven, er is geen internetsite bijgehouden, terwijl het internetdomein wel geregistreerd staat. Met het project gebeurde er weer iets in de stad, maar Intense Stad-marktpartijen werden hiervan niet op de hoogte gehouden.

Het gevolg van gebrek aan communicatie en informatie was ook onder breder publiek zichtbaar. In de media was er negatieve berichtgeving over zogenaamde Intense Stad projecten. Het ging hier echter om projecten die niet onder Intense Stad vielen. Er was veel weerstand tegen deze projecten wat van negatieve invloed was op het imago Intense Stad.

### **Een te vrij ontwikkelingskader**

Het ontwikkelingskader dat in de ontwerpfase (fase 2 en 3) werd toegepast had een positieve doorwerking. De vrijheid resulteerde in veel enthousiasme van marktpartijen.

Toch kleefden er wel negatieve neveneffecten aan. De bouwende ontwikkelaar had moeite met het summier programma van eisen. Deze groep ontwikkelaars had dit strakker gewild. Beoogd was de gemeentelijke minimaal te houden door het overlaten van de planontwikkeling aan de marktpartijen. Maar door het programma van eisen, vroeg een aantal marktpartijen meermalen om terugkoppeling en overleg omdat ze het programma van eisen te summier vonden. Het tegenovergestelde van wat beoogd werd was het gevolg.

Verder gaf het vrije kader ruimte voor doorverkoop van locaties met plannen aan een derde marktpartij. Dit is een negatief gevolg van gemeentelijke beleidsvoering.

Daarnaast gaf de vrije ontwikkeling ambitieuze plannen, dat was een beoogd effect. Niet beoogd was plannen van een te hoog ambitieniveau, die daardoor niet haalbaar bleken. Daarin is nog het onderscheid te maken tussen extreme hoogbouw en financieel onhaalbare plannen. "De één wilde nog weer een mooier plan maken dan de ander." Aldus Stadsbouwmeester Niek Verdonk (interview maart 2007). Er lijkt hier sprake te zijn van overenthousiasme of van andere belangen. De onhaalbare plannen hebben het resultaat van het programma negatief beïnvloed.

## 6. Conclusies

---

### **Probleemstelling**

*Wat was de doorwerking van het gedachtegoed Intense Stad en wat is het resultaat van het project Intense Stad?*

In aansluiting op de probleemstelling volgt hier eerst de algemene conclusie. De eerste stap van het project, de Campagne, was een succes en een goede aanzet om de gemeentelijke doelstellingen na te streven. Het gedachtegoed van intensivering, het uitdagen van de marktpartijen en de presentaties van de Inspirator Winy Maas heeft er onder andere toe geleid dat de marktpartijen mee werkten. Er is een groot politiek en privaat draagvlak ontstaan tijdens de Campagne Intense Stad. Dit heeft in een jaar tijd tot vijfendertig voorlopige plannen geleid en verdere spin-off van het gedachtegoed. De doorwerking van het gedachtegoed was hiermee groot.

De tweede stap van het project Intense Stad laat een kanteling in het succes zien. De snelheid waarmee de projecten ontwikkeld zijn is weggeëbd evenals de betrokkenheid van de actoren. Van de vijfendertig plannen staan er nu nog tussen de elf en veertien op het programma, de rest is afgevallen. Dit heeft voornamelijk te maken met het incurante woningaanbod van het project Intense Stad. Het overschot aan appartementen zorgt ervoor dat projecten afvallen. Daarnaast is er een aantal gemiste kansen in het proces geweest, die het stagneren of afvallen van projecten heeft beïnvloed.

De doelstellingen van de gemeente om hoge prioriteit aan de projecten te geven voor een snelle realisatie zijn gestrand. Gebrek aan intern draagvlak en concretisering en controle van beleidsuitvoering hebben hiertoe geleid. Daarnaast was er een gebrek aan communicatie en transparantie over de afloop van de Campagne en over het vervolg erna. Het fysieke resultaat betreft nu 116 woningen waarbij het gedachtegoed van intensivering is terug te zien. Van de 3.800 staan er nog 1.600 op het programma. Het fysieke resultaat is vooralsnog erg beperkt.

### **Vraagstelling**

Welke effecten waren beoogd in het project Intense Stad en welke verwachte en onverwachte effecten zijn zichtbaar? Wat was de doorwerking van het concept Intense Stad zoals de gemeente Groningen bedoeld had?

### **Deelvragen**

*Projectmatige effecten (objectgericht)*

1. Wat is er in de projecten terug te zien van de woningbouwproductie?
2. Hoe zijn de projecten te waarderen in de huidige woningmarkt?

Wat is er in de projecten terug te zien van:

3. het meervoudig ruimtegebruik?
4. de architectuur en stedenbouw?
5. de intensivering van het ruimtegebruik?

*Procesmatige effecten (subjectgericht)*

6. Hoe lanceerde de gemeente het concept?
7. Hoe werd het concept ontvangen en doorgezet door de marktpartijen?
8. Welke procesmatig beoogde effecten bleken niet wenselijk?

### **1. Woningbouwproductie**

Nu drie jaar na de manifestatie zijn er twee projecten gerealiseerd met in totaal 116 woningen. In het komende jaar zal de bouw van nog drie projecten gestart worden.

Van de vijfendertig projecten staan er nog maximaal veertien op het programma. Vertaald naar woningen is dat 1.600 van de beoogde 3.800. Er is nog geen duidelijke impuls aan de woningbouwproductie te zien. Het is niet waarschijnlijk dat dit nog komt.

### **2. Wenselijkheid van het woningbouwprogramma**

Het programma Intense stad bestaat voor één derde uit appartementen. De huidige situatie en de vooruitzichten zijn dat er een overschot aan appartementen is. Tot aan 2014 is het aanbod 6.000 appartementen tegenover een verwachte afzet van 2.000. Dat betekent een afzet van ongeveer 270 per jaar. Vanuit het project Intense Stad wordt beoogd ieder jaar 200 appartementen af te zetten op de markt. Gezien de concurrerende projecten lijkt dit zeer moeilijk haalbaar. De kans dat meer Intense Stad projecten zullen afvallen is daardoor groot. Voor zowel de gemeente als de markt is dit niet wenselijk.

### **3. Meervoudig ruimtegebruik**

Oorspronkelijk hadden de veertien overgebleven projecten zevenentwintig collectieve functies in totaal. In de huidige programma's zijn daar nog zestien van over. Dat is een behoud van 60%. Hierbij dient in ogenschouw te worden genomen:

- de hoge inzet op collectieve functies;
- de onzekerheid dat voor de functie een andere huisvesting wordt gevonden;
- de extra kosten die gemoeid zijn om een functie in het ontwerp te plaatsen.

Dit mag als redelijk voorlopig resultaat worden gezien.

De functies die zijn overgebleven in het programma, dienen wel in de Intense Stad context te worden gezien. De vijfendertig projecten hadden minder ambitieuze voorzieningen dan wat de gemeente had beoogd.

### **4. Architectuur en stedenbouw**

Het project Intense Stad had een goede mix van internationale en nationale architecten. Johannes Kappler, Nieto Sebojano, Seijima en Nishizawa zijn namen die klinken. Dit heeft kleur gegeven aan het project. De taalbarrière en de Nederlandse bouwvoorschriften hebben voor vertraging van de doorontwikkeling gezorgd, ondanks dat geprobeerd is dit te ondervangen met een lokale co-architect.

De eerste twee gerealiseerde projecten zijn van toegevoegde waarde gezien de architectuur en stedenbouw. De Rokade van Arons en Gelauf architecten is een markant gebouw. En het Palladium van Johannes Kappler

doorbreekt de traditie met zijn ondiepe brede open appartementen. Hopelijk zijn de twee eerste projecten een voorbode voor wat komen gaat.

### **5. De intensivering van het ruimtegebruik**

Om gegrond iets over de intensivering van de stad Groningen iets te zeggen komt deze evaluatie te vroeg, maar het vooruitzicht is dat het uiteindelijke resultaat de komende drie jaar laag zal zijn met een gemiddelde afzet van 200 woningen per jaar plus een tiental collectieve voorzieningen. Op een stad als Groningen met 183.000 inwoners zal de invloed hooguit marginaal zijn.

### **6. De lancering van het concept**

De lancering van het concept was vernieuwend en verliep goed. Het uitdagen van de marktpartijen om zelf te gaan ontwikkelen werd met enthousiasme omarmd. De presentaties van inspirator Winy Maas over het gedachtegoed van intensivering en functiestapelning werd als inspirerend ervaren. Het droeg bij aan het draagvlak en de doorwerking van het gedachtegoed in de plannen. Het programma van eisen was in een nieuwe constructie: de bouwveloppe, een programma van eisen plus een aantal restricties. Verder gaf de hoge woningdichtheid en het beleidsoverstijgende kader het vertrouwen om financieel haalbare plannen te ontwikkelen.

### **7. Doorwerking van het concept op de marktpartijen**

Het gedachtegoed had tijdens de Campagne een goede doorwerking. De marktpartijen hebben het gedachtegoed omarmd, dit is terug te zien in de plannen. Verder is er een verrijkende doorwerking van het gedachtegoed, andere ontwikkelaars noemden hun projecten ook Intense Stad. En het gedachtegoed is in Den Haag en Kopenhagen toegepast.

Voor een groot deel is de intensivering en het meervoudig ruimtegebruik terug te zien in de ontwerpen. Daarbij zijn er ook overenthousiaste ontwerpen gemaakt, die niet haalbaar bleken (zie deelvraag 8).

Na de Campagne vond een kanteling in het proces plaats. Het was voor veel marktpartijen niet duidelijk dat de Campagne ten einde was. Verder was er onduidelijkheid over de verdere gang van zaken. Het draagvlak en de snelheid in het project Intense Stad ebden weg. Intern werd beleid niet voldoende doorgevoerd en extern was er onduidelijkheid over de verdere gang van zake (zie deelvraag 8).

Er is een verschil in doorwerking tussen woningcorporaties en commerciële ontwikkelaars. De meeste projecten worden gebouwd door de woningcorporaties. De reden hiervoor is dat een corporatie onrendabele bouw kan realiseren. De corporaties kunnen met een aandeel van 85% dan ook als kartrekkers van het project worden gezien.

### **8. Niet-wenselijke procesmatige effecten**

De gemeente beoogde prioriteit aan de projecten te stellen zodat gemeentelijke procedures en begeleiding de doorontwikkeling niet in de weg zou staan. Door een gebrek aan concretisering en uitvoering van beleid werd dit niet waargemaakt. Daarbij werden marktpartijen niet voldoende ingelicht over de manier waarop de doorontwikkeling verder zou gaan. Het was voor de betrokken marktpartijen niet duidelijk dat de Campagne het

einde was van deze vernieuwende samenwerkingsvorm. Mede hierdoor ontstond een afwachtende houding van de marktpartijen. Op de opening van het eerste project na gebeurde er nagenoeg niets naar buiten toe.

Door een te vrij ontwikkelingskader zijn er een aantal negatieve neveneffecten ontstaan. Een deel van de projecten had een te hoog ambitieniveau. Ontwerpen waren financieel niet haalbaar waardoor ze afvielen. Dit had met de dure uitvoering van het ontwerp te maken of met de extreme hoogbouw. Waarschijnlijk kwam dit door de enthousiasmering, het vrije ontwikkelingskader en het summiere programma van eisen.

Daarnaast was de bouwveloppe te vrij voor de 'bouwende' ontwikkelaar. Deze groep ontwikkelaars vond het programma van eisen te beperkt, het gevolg was extra overleg met de gemeente.

Verder was er ruimte in de bouwveloppe voor doorverkoop van de locatie met plan. Hierdoor ontstond een onverwachte negatieve marktwerking beïnvloed door de gemeente.

## 7. Aanbevelingen

---

### 1. De campagneaanpak herhalen

De aanbeveling is de campagneaanpak te herhalen. Met als uitgangspunt de uitdaging van marktpartijen en een inspirerend concept. De frequentie zou kunnen samenhangen met de gemiddelde ontwikkeling en bouw van projecten. Daarbij dienen de overige aanbevelingen hierna genoemd wel in acht te worden genomen.

De volgende procesmatige aspecten zijn wenselijk om in het project Intense Laagbouw toe te passen.

- kleine daadkrachtige gemeentelijke projectgroep;
- lancering;
- presentaties;
- inspirator;
- het boek: een grotere oplage en betere inbinding;
- de bouwveloppe (aangepast);
- rol van de gemeenteraad: project is goed of fout.

### 2. Aansluiting op de marktvraag en de Woonvisie

Omdat de gemeentegrenzen zijn bereikt, is een stedelijk woningbouwprogramma met hoge dichtheden wenselijk vanuit het gemeentelijke standpunt.

Het Intense Stad programma sluit echter niet aan op de marktvraag vanwege de vele appartementen. Daarbij wijst gemeentelijk onderzoek (*Een slag in de lucht*, gemeente Groningen, 2007) uit dat een programma met meer grondgebonden woningen wenselijk is. De voorlopige gemeentelijke woonvisie haakt hierop in. Eén van de speerpunten van woonvisie die nog in ontwikkeling is, is al bekend: het behoud van jonge gezinnen in de stad. Daarvoor is prioriteit gegeven aan grondgebonden eengezinswoningen. De voorlopige woonvisie geeft ook aan dat het accent zal worden verlegd naar minimaal een meerderheid in aanbod van grondgebonden woningen ten opzichte van appartementen. Het nieuwe project Intense Laagbouw sluit hierop aan. De aanbeveling is dan ook het concept van Intense laagbouw zo te maken dat het passend kan zijn voor grondgebonden woningen voor (jonge) gezinnen.

### 3. De Bouwveloppe aanpassen

- De vrijheid dient behouden te worden, maar de focus van de gemeente Groningen mag wel sterker op de haalbaarheid van de plannen liggen. Het gaat daarbij vooral om de periode van het initiatief tot een manifestatie.
- Creatieve ontwikkelaars hadden geen moeite met de vrijheid, maar een aantal bouwende ontwikkelaars wel. Daarnaast was er een groot verschil in de financiële haalbaarheid van de locaties. Door een iets uitgebreider locatieonderzoek en een afstemming op het type ontwikkelaar kan er een passender programma van eisen worden opgesteld. Het locatieonderzoek betreft een globale berekening van de grond- (en opstal) en overige kosten tegenover de

geschatte opbrengsten. Bij een moeilijk financieel haalbare locatie kan het programma van eisen verruimd worden en vice versa.

- Om grondspeculatie te voorkomen wordt het ontwerp of het programma van eisen aan de marktpartij en de locatie verbonden. Zo kan het project niet worden doorverkocht.
- De gemeente dient de haalbaarheid van de ontwerpen beter te waarborgen. Ook hier kan een iets strakker PvE uitkomst bieden. De voorwaarden betreffen dan meer de ontwerptechnische en financiële haalbaarheid.

#### **4. Periode na de campagne belangrijker stellen**

- De periode na de campagne dient een duidelijker gezicht te hebben voor de marktpartijen. Dit rapport beveelt aan transparantie te geven doormiddel van communicatie met marktpartijen en burgers, om te laten zien waar de gemeente mee bezig is.
- Door middel van verschillende media kan de gemeente Groningen laten zien waar het mee bezig is. Het bijhouden van een Internetsite van het nieuwe project is daarin een aanbeveling. Via een mailinglist kunnen de betrokken actoren steeds een link ontvangen als er nieuwe interessante ontwikkelingen zijn.
- Als er voor wordt gekozen de (Intense laagbouw) projecten prioriteit te geven zodat ze eerder gerealiseerd kunnen worden, dan dient daad ook bij het woord gevoegd te worden. Door tussentijdse evaluaties en monitoring van de beleidsuitvoering kan de voortgang van projecten intern beter worden gewaarborgd.

#### **5. Woningcorporaties als belangrijkste trekkers**

De doelstellingen en financiële middelen van de woningcorporaties bieden mogelijkheden. De woningcorporaties zullen in het nieuwe project Intense Laagbouw ook als trekkers kunnen functioneren.

#### **Eindnoot**

Een bijstelling van het proces in het project Intense laagbouw kan er voor zorgen dat er meer haalbare projecten worden ontwikkeld. Of dit nu is bij de locatiekeuze of bij de begeleiding van marktpartijen. Of een strakker programma van eisen. Hier ligt een route open, want wanneer er gekeken wordt naar de uiteindelijke productiviteit in fysieke zin, is het resultaat ten opzichte van de inzet vooralsnog laag. Wanneer het proces op een aantal punten was aangepast had dit tot een beter resultaat kunnen leiden.

Zo positief als het draagvlak voor het project Intense Stad is geweest, zo sluit dit rapport ook af. Ondanks een aantal gemiste kansen en de te lage woningproductie is het algemene gevoel over het project goed. De Intense Stad heeft iets los gemaakt in Groningen. De marktpartijen voelden zich uitgedaagd en wilden onderdeel uitmaken van deze campagne. Wanneer de gemeente Groningen leert van de Intense Stad, de processen die zich voltrekken, de valkuilen die zijn aangegeven vanuit deze evaluatie, zal het Intense Laagbouw project een grotere kans krijgen dan Intense Stad. De grote vraag naar grondgebonden woningen biedt het nieuwe project een tweede kans niet alleen een positieve oefening te blijven met een groot draagvlak, maar ook productiever te zijn in fysieke zin.



## Nawoord

---

De evaluatie Intense Stad heeft inzicht gegeven in de planvorming en planuitvoering van Intense Stad. Ik heb inzicht gekregen in de bijzondere werkwijze die de Gemeente Groningen met dit project is ingeslagen. Daarbij is het bijzonder dat de algemene perceptie van Intense Stad erg positief is, terwijl het uiteindelijke resultaat maximaal de helft wordt van wat beoogd is. Ook hier lijkt zoals in de literatuur vaak wordt benadrukt, dat het doorlopen van een (goed) proces belangrijker is dan het uiteindelijke resultaat. Perceptie lijkt zwaarder te wegen dan de feiten.

Bij het eerste contact met de opdrachtgever, sprak het onderwerp me zeer aan. Intense Stad betreft een kader met een hoog ambitieniveau van stedenbouw en architectuur.

Hier ligt een grote interesse van mij, wetende dat ik de hbo-opleiding architectuur 1ste fase heb afgerond, voor ik met Planologie gestart ben. Deze affiniteit is gebleven. Ik heb met groot plezier aan dit onderzoek gewerkt. Het leukste onderdeel waren de diepte-interviews. Actoren werkten enthousiast mee en vonden het een goede zaak dat deze evaluatie was opgezet.

Ik had verwacht dat Intense Stad aan de hand van resultaten een succes zou zijn. Kort na de start van de evaluatie werd het eerste project opgeleverd. Het Palladium van Johannes Kappler, in Vinkhuizen was een positieve voorbode voor deze verwachting. Mijn verwachting kwam niet uit, de uiteindelijke resultaten zijn vooralsnog minimaal zichtbaar. Procesmatig zijn er wél veel resultaten geboekt. Dit had ik niet in deze mate verwacht, maar het sluit wel aan op de huidige literatuur en op het einde van de vorige alinea.

Het bijzondere in deze evaluatie is de verschuiving van mijn perceptie over het gevoerde beleid Intense Stad. Gaandeweg schuift de perceptie van positief naar negatief en weer terug, enz. Uiteindelijk dient een goede balans gevonden te worden.

Er zijn altijd zaken die beter hadden gekund in een onderzoek. Het positieve punt van deze evaluatie zijn de vierentwintig diepte-interviews die tekstueel zijn uitgewerkt. Ze vormden de basis van dit onderzoek. Wat beter had gekund is het moeilijke onderzoek naar commitment van de marktpartijen. Dit ook in relatie met de Intense Stad en andere projecten.

De evaluatie Intense Stad was een erg inspirerend en leerzaam onderzoek. Ik heb er met plezier aan gewerkt en het heeft me inzicht gegeven over mijn ambities voor de toekomst. Mijn dank, geachte lezer.

Groningen, januari 2008

## Bronnenlijst

---

### **Gebruikte literatuur**

- Dehaene, M., Jansen, B. en Verdonk, N. (2004), *De Intense Stad, Verdichting en functiemenging in Groningen*. Uitgever platform GRAS, Groningen.
- Duinen, van, L.B.J. (2004), *Planning imagery: The emergence and development of new planning concepts in Dutch national spatial policy*. Uitgever S.L : s.n, Enschede.
- Faludi, A en Valk, van der, A. (1994) *Rule and Order Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*. Kluwer Academic Publisher, Dordrecht.
- Healey, P. (2006) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Uitgever: Palgrave Macmillian, Houndmills, Basingstoke, Hampshire.
- Healey, P. (1996) *The Communicative Turn in Planning Theory and its Implications for Spatial Strategy Formation*. In: Fainstein en S. Campbell, S. (2002) *Readings in Planning Theory (Studies in Urban & Social Change)*. Uitgever: Wiley, John & Sons, Incorporated.
- Hidding, M.C. Kerstens, M., *Omgevingsplanning, een verkenning*. In: Roo, G. de, Schwartz, M. (2001), *Omgevingsplanning een innovatief proces*. Sdu Uitgevers bv, Den Haag.
- Hatry, Winnie en Fisk in: Maessen, F.C.M.M. (1984) *Heeft beleid effect? vier benaderingen voor evaluatie van bestaand beleid : rapport van de Afdeling Beleidsanalyse van het Ministerie van Financiën*. Staatsuigeverij 's-Gravenhage.
- Janssen, G.S.H. en Hellendoorn, J.C. (1999), *Heeft beleid effect? Enkele benaderingen voor de evaluatie van bestaand beleid*. 3de geheel herziene druk. Sdu Uitgevers Den Haag.
- Knaap, P. v/d (2004), *Resultaatgericht sturen en evalueren: nieuwe perspectieven op beleidsinstrumenten en beleidsevaluatie*. Uitgever Sdu Uitgevers Den Haag.
- Korthals Altes, W. K. (1992) *De Nederlandse planningdoctrine op een twee tweesprong?: Nationale ruimtelijke planning rond de vierde nota*. Uitgeverij Het Zwaartepunt, Amsterdam
- Maessen, F.C.M.M. (1984) *Heeft beleid effect? : vier benaderingen voor evaluatie van bestaand beleid: rapport van de Afdeling Beleidsanalyse van het Ministerie van Financiën*. Staatsuigeverij 's-Gravenhage.
- Meulen, T. v.d. (1984), *Normatieve aspecten in sociaal-wetenschappelijke analyse*, *Geografisch Tijdschrift*. In: Seip, M. M. en Ashworth, G. J. (1998), *Binnensteden, Analyse van het gebruik en beheer*, Uitgeverij Samson, Alphen aan de Rijn.
- Ministerie van Financiën (2003), *Handreiking evaluatieonderzoek ex post*. Staatsuigeverij 's-Gravenhage.
- Roo, G. de en Voogd, H. (2004), *Methodologie van de planning, Over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*, Uitgeverij Coutinho.

- Voogd, H. (2001), Facetten van de planologie, vijfde druk. Uitgever: Kluwer, Alphen aan den Rijn.

## **Interviews**

### Extern:

- Simon Tichelaar, Hanzevast, april 2007.
- Jan van der Heide, Chr. Woningstichting Patrimonium, april 2007.
- Henk Scholten, Architectenbureau AAS, april 2007.
- Nol Molenaar, Bureau Noordeloos, april 2007.
- At Smit van Duyzenkunst, Woningcorporatie Nijestee, april 2007.
- Dick Janssen, Woningcorporatie In, april 2007.
- Bram Verhave, Stedenbouwkundig Advies, freelance, april 2007.
- Winy Maas, Bureau MVRDV, mei 2007.
- Johannes Kappler, Kappler Architekten, mei 2007.
- Johannes Moehrlein, MAD MOEHRLEINVANDELFT Architecten, mei 2007.

### Intern:

- Jaap Haks, Senior Projectleider, maart 2007.
- Niek Verdonk, Stadsbouwmeester, maart 2007.
- Gerrit Liefvering, Senior Projectleider, maart 2007.
- Ingrid Bolhuis, Projectmanager, maart 2007.
- Jelle Dijkstra, Projectmanager, maart 2007.
- Fokke van de Veer, Senior Projectleider, maart 2007.
- Willem Smink, voormalig wethouder, maart 2007.
- Bert Popken, Directeur Projectontwikkeling, april 2007.
- Tjerk Ruimschotel, Senior Stedenbouwkundige, april 2007.
- Tjerd van Riemsdijk, Senior Projectleider, mei 2007.
- Martin van Wijck, Afdelingshoofd Beleidsontwikkeling, mei 2007.
- Peter de Wolf, Stadsdeelcoördinator, mei 2007.
- Anneke Miedema, Senior Communicatieadviseur/voorlichter, juni 2007.

## **Bijlagen:**

---

1. overzichtstabel
2. Intense Stad-plattegrond
3. collectieve voorzieningen
4. projectenlijst