

Private woondomeinen in de openbare ruimte

*en de rol van de overheid in deze
hedendaagse woontrend*

“living in a new style”



Masterthesis *planologie*

Arthur Poppe

Januari 2010



P r i v a t e w o o n d o m e i n e n i n
d e o p e n b a r e r u i m t e

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Zernikecomplex
Postbus 800
Landleven 1
9747 AD Groningen
Tel.: 050 363 3895
E-mail: faculty@frw.rug.nl



RuG

LIVING IN A NEW STYLE

Private woondomeinen in de openbare ruimte

Rapportstatus : Definitief

Opleiding : Master Planologie

Datum : Groningen, woensdag 20 januari 2010

Bestand : DEFINITIEF_Scriptie_Private woondomeinen in de openbare ruimte.doc

Opgesteld door : Arthur Poppe S1414615

e-mail : arthurpoppe@hotmail.com

Tel. : 06- 45134380

Onderwerp : Private woondomeinen in de openbare ruimte

Eerste begeleider : Dhr. drs. T. van der Meulen

Tweede begeleider : Dhr. ir. G.H. Heins

Basiseenheid Planologie
Faculteit der Ruimtelijke
Wetenschappen

V O O R W O O R D

Tijdens de Master Planologie is er een breed scala aan onderwerpen gedoceerd; stedelijke vernieuwing, vastgoedontwikkeling, planologie, planningstheorie, ruimtelijke planning & processen zijn enkele voorbeelden. Hoewel dit alles breed gedragen is, ging mijn interesse ook uit naar de vastgoedsector en de specifieke aspecten daarvan. Met die interesse ben ik ook met de Master Vastgoedkunde begonnen wat prima aansluit bij mijn planologische achtergrond.

Het heeft lang geduurd voordat ik een onderwerp voor mijn scriptie had, ondanks dat ik door het vele reizen per trein van Groningen naar het zuiden des Lands, genoeg momenten had waar mijn gedachten de vrije loop konden gaan over het bedenken van een afstudeeronderwerp.

Op een dag kwam ik langs Helmond, vanuit de trein had ik een mooi uitzicht op de stedelijke ontwikkelingen bij station Brandevoort. Brandevoort laat zich omschrijven als: “..met zijn smalle straatjes en statige woonhuizen, omringd door water en groen; het beeld van een ‘oud’ nostalgisch dorpje. Klassieke architectuur van de negentiende eeuw ademen de sfeer van weleer” (Gemeente Helmond). Maar dan wel in *a new style!* Dacht ik. En een onderwerp was gevonden.

Het ging af en toe niet even soepel met het schrijven van mijn scriptie, dat weet ook mijn directe omgeving; ouders, vriendin, vrienden, collega’s en afstudeerbegeleider. Wel heb ik me altijd met volle overgave op mijn scriptie gericht -met dank aan boven genoemden- vooral wanneer zij weer vroegen: “Arthur hoe ver ben je met je scriptie”? en “Wanneer ben je nu eens klaar”?!

Ik wil toch nog een aantal mensen persoonlijk bedanken, gezien dit mijn laatste kans is. Voor de intensieve begeleiding, kennis, adviezen en vooral geduld, wil ik Dhr. drs. T. van der Meulen bedanken. Hij heeft mijn onderzoek begeleid en ben hem zeer dankbaar voor de afronding ervan. Ook wil ik Dhr. ir. G. H. Heins bedanken voor het lezen van mijn scriptie en tweede beoordeling.

P r i v a t e w o o n d o m e i n e n i n
d e o p e n b a r e r u i m t e

Het onderzoek is onmogelijk geweest als ik geen medewerking van de gemeente 's Hertogenbosch, gemeente Helmond en Credo Integrale Planontwikkeling had gehad. Ik wil daarom ook de projectleiders hartelijk bedanken voor hun snelle bereidheid om mee te werken aan mijn onderzoek.

Daarnaast wil ik mijn ouders en Esther bedanken voor de steun in de afgelopen tijd en het motiveren om mijn scriptie af te ronden. En als laatste mijn grote dank aan Johanneke, zij heeft nooit getwijfeld aan het feit of ik ooit mijn scriptie zou afkrijgen. Ik wens haar veel succes met het afronden van haar eigen scriptie.

Verder dank aan iedereen die mij geholpen heeft op welke manier dan ook.
Bedankt!

Arthur Poppe
Groningen, januari 2010

I N H O U D S O P G A V E

V O O R W O O R D **i i i**

I N H O U D S O P G A V E **v**

S A M E N V A T T I N G **v i i i**

L I J S T V A N A F B E E L D I N G E N **x i i i**

L I J S T V A N F I G U R E N E N T A B E L L E N **x i v**

1 I N L E I D I N G **1 5**

- 1.1 Aanleiding 16
- 1.2 Doelstelling 17
- 1.3 Hoofdvraag 17
- 1.4 Onderzoeksvragen 17
- 1.5 Relevantie onderzoek 20
- 1.6 Afbakening onderzoek en methode van onderzoek 21
- 1.7 Leeswijzer 22

2 P R I V A T E

W O O N D O M E I N E N **2 5**

- 2.1 Inleiding 25
- 2.2 Typologie openbare ruimte- private ruimte 26
- 2.3 Diverse benaderingen van de openbare ruimte 32
- 2.4 Verandering in de ‘openbare ruimte- private ruimte’ in relatie tot ruimtelijk ordening 35
- 2.5 Private woondomeinen in de VS 48
- 2.6 Private woondomeinen in Nederland 50
- 2.7 Conclusies 55

3 R I J K S O V E R H E I D E N

P R I V A T E W O O N D O M E I N E N

5 7

P r i v a t e w o o n d o m e i n e n i n
d e o p e n b a r e r u i m t e

3.1	Inleiding	57
3.2	Verandering van woonbeleid: van kwantitatief naar kwalitatief	58
3.3	Rol van de overheid in relatie tot het woonbeleid	69
3.4	Huidig beleid privaat beheerde ruimte	76
3.5	Conclusie	79
4	B E S L U I T V O R M I N G V A N D E O V E R H E I D	8 1
4.1	Inleiding	81
4.2	De rol van de overheid	82
4.3	Besluitvormingsprincipes	87
4.4	De rol van de woningcorporaties	89
4.5	De rol van de marktpartijen	90
4.6	Conclusies	90
5	C A S E ' S H E R T O G E N B O S C H H A V E R L E I J	9 3
5.1	Inleiding	93
5.2	Aanleiding	94
5.3	Ligging en stedenbouwkundig ontwerp	95
5.4	Uitgangspunten beleid	96
5.5	Markt en overheid	97
5.6	Rol van de overheid	100
5.7	Conclusies	102
6	C A S E ' S H E R T O G E N - B O S C H P A L E I S K W A R T I E R	1 0 4
6.1	Inleiding	104
6.2	Aanleiding	105
6.3	Ligging en stedenbouwkundig ontwerp	105

6.4	Uitgangspunten beleid	108
6.5	Markt en overheid	111
6.6	Rol van de overheid	117
6.7	Conclusies	124
7	C A S E H E L M O N D	
	B R A N D E V O O R T	1 2 7
7.1	Inleiding	127
7.2	Aanleiding	128
7.3	Ligging en stedenbouwkundig ontwerp	129
7.4	Uitgangspunten beleid	131
7.5	Markt en overheid	135
7.6	Rol van de overheid	139
7.7	Conclusies	140
8	C O N C L U S I E S E N	
	S L O T B E S C H O U W I N G	1 4 4
8.1	Conclusie literatuurstudie	144
8.2	Conclusie cases: Haverleij, Paleiskwartier en Brandevoort	147
8.3	Slotbeschouwing	155
9	L I T E R A T U U R	1 5 7
9.1	Internetbronnen	161
1 0	B I J L A G E N	1 6 4
10.1	BIJLAGE 1: Geïnterviewde personen	165
10.2	BIJLAGE 2: Tijdsplanning	166
10.3	BIJLAGE 3: Gesprekspunten gemeenten en ontwikkelaars	167
10.4	BIJLAGE 4: Sfeer impressies cases	168

S A M E N V A T T I N G

De wensen en behoeften met betrekking tot de woonomgeving spelen een cruciale rol in de woningvraag lijkt het wel. Dat de 'woonconsument' meer eisen stelt komt niet alleen door de economische groei en in het verlengde daarvan de vraag naar meer kwaliteit, maar ook door de trend van individualisering en emancipatie.

Het uitgangspunt van dit onderzoek ligt bij maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van woon- en stedelijke trends. Private woondomeinen ook wel genoemd 'gated communities' zijn in Amerika al een hedendaags verschijnsel, die zijn oorsprong kent uit de jaren 60. Gated communities kunnen kortweg beschreven worden als een woondomein met een beperkte toegang voor bepaalde doelgroepen, waarbij de openbare ruimte is geprivatiseerd. Het doel is om meer inzicht te krijgen in de rol en het proces van de gemeentelijke overheid in de ontwikkelingen van private woondomeinen enerzijds, en de belangen, rol en motieven van de ontwikkelaars anderzijds. De overheid –in de meeste gevallen de gemeentelijke overheid- zal samen met ontwikkelaars, eventueel woningcorporaties en andere marktpartijen dit proces in moeten gaan en gezamenlijke belangen moeten vinden om tot de ontwikkeling van private woondomeinen te komen.

Steeds meer worden nieuwe woningbouwprojecten ontwikkeld waarbij de buitenruimte gemeenschappelijk beheerd wordt, ook wel bekend als private woondomeinen en in extreme vorm de gated-communities. Keuzevrijheid van de burger, decentralisatie van overheidstaken, meer betrokkenheid bij de eigen woningomgeving en het ontwikkelen van woningbouwprojecten door ontwikkelaars lijkt dit in de hand te werken. Bij woningbouwprojecten gaat het tegenwoordig om de woonomgeving en de woonkwaliteit ervan en hierbij lijkt het private beheer van de buitenruimte de ideale vorm om dit te realiseren.

De grens tussen openbare ruimte en private ruimte is lastig vast te leggen. Openbare ruimte is door Blauw (1989), (Blauw, 1989, Ruimte voor openbaarheid) gedefinieerd als: vrij toegankelijke ruimte waar mensen ongeacht hun sociale achtergrond contacten kunnen leggen. Per definitie moet er een mate van

toegankelijkheid zijn, hierdoor kunnen mensen vrijblijvend contacten leggen. Ook Reijndorp (2001), (Reijndorp, 2001, Op zoek naar nieuw publiek domein: analyse en strategie) geeft een definitie waarin de nadruk wordt gelegd op vrije toegankelijkheid: “openbare ruimte is in essentie een ruimte die voor iedereen vrij toegankelijk is”. De begrippen openbare ruimte en publiek domein worden nogal eens door elkaar gebruikt. Publiek domein stelt extra eisen aan de openbare ruimte; “Die plaatsen waar een uitwisseling tussen verschillende maatschappelijke groepen kan plaatsvinden en ook daadwerkelijk plaats vindt”. Volgens Reijndorp is er een verschil tussen openbare ruimte en publiek domein, bij de openbare ruimte gaat het dus in essentie om een ruimte die voor iedereen toegankelijk is en bij publiek domein gaat het meer om plaatsen voor gedeelde ervaringen door mensen met verschillende achtergronden/interessen (Hajer en Reijndorp, 2001, Op zoek naar nieuw publiek domein : analyse en strategie).

Door de jaren heen is de relatie tussen openbare ruimte en private ruimte steeds veranderd. Vaak zijn deze veranderingen een reactie op het ruimtelijke beleid van de voorafgaande periode door andere opvattingen over de inrichting van de stad. In de jaren zestig, werd de oplossing voor de stedelijke ontwikkeling gezocht in grootschalige verkeersdoorbraken ter vergroting van de (auto-)mobiliteit. Werden in de jaren '70 nog volop woningen gebouwd volgens de ‘wijkgedachte’, waarbij de woningvoorraad in de steden alle aandacht kreeg in een poging de stad voor leegloop te behoeden. In de jaren '80 stond alles in het teken van kleinschaligheid, woonerven en stadsvernieuwing om de middengroepen te verleiden in de stadscentra te blijven wonen. Tegenwoordig -vanaf de jaren '90- moeten wijken weer een eigen identiteit hebben in de vorm van ecologische thema's of ‘wonen aan het water’ kreten, architectuur en kwaliteit staat weer hoog in het vaandel. Als laatste in dit spectrum; de drang naar de behoefte van keuzevrijheid en zeggenschap over de eigen directe woonomgeving en afgeschermden woondomeinen. De besloten woondomeinen die nu steeds meer worden gebouwd in Nederland zijn het gevolg van recente veranderingen in de woningbouw en ruimtelijke ordening. "De ruimtelijke ordening is gedecentraliseerd, de rol van de gemeenten is veel belangrijker geworden". "En de woningbouw is in de jaren negentig geliberaliseerd en de woningbouwverenigingen zijn verzelfstandigd. Marktpartijen als projectontwikkelaars die nu de woningbouw verzorgen, spelen meer in op de

wensen van bewoners dan vroeger in de staatsgeleide woningbouw het geval was.

Het woonbeleid is veranderd van een kwantitatief naar een kwalitatief woonbeleid. Met het inlopen van het kwantitatieve woningtekort komen de wensen en behoeften met betrekking tot het wonen meer op de voorgrond te staan. Vanuit woningzoekenden is het punt niet of er een woning beschikbaar is maar welke woning in welke omgeving. De rol van de overheid verandert ook sterk door deze periodes, van centrale overheid naar decentrale overheid. Dit is ook sterk terug te zien in haar beleidsnota's. In de Nota Ruimte wordt overheidsbemoediging vanuit het Rijk beperkt. Taken worden overgedragen aan lagere overheden, zodat de Rijksoverheid zich kan beperken tot onderwerpen die van nationaal belang zijn.

Veel steden hebben de afgelopen jaren ervaring opgedaan met PPS, vooral op het terrein van stedelijke vernieuwing en ruimtelijke ontwikkeling. Wel stelt Oosten (2000) dat men zich moet afvragen hoe publieke partijen langdurige samenwerkingsarrangementen aan kunnen gaan met private partijen. In dat geval spelen procescondities een belangrijke rol. Inzicht in procescondities die het succes of falen van dergelijke projecten positief of negatief beïnvloeden is noodzakelijk. Door de complexiteit van de woningbouwopgave en gebiedsontwikkeling hebben overheid en marktpartijen elkaar nodig om hun individuele doelen en vooral gezamenlijke doelen te behalen.

Vanuit een nationaal woningtekort is in de Vierde Nota Extra een aantal locaties in Nederland aangewezen waar in totaal 445.000 woningen gebouwd dienen te worden, waaronder in 's Hertogenbosch. Het ontwerp van landgoed 'De Haverleij' is voorzichtig begonnen in 1990. In Haverleij wordt veel aandacht besteed aan de vormgeving van de locatie en het creëren van subwoonmilieus. Er worden in een omgeving van natuur, bos en parken 9 kastelen en een slot met elk een eigen identiteit gebouwd. Haverleij kent een lage dichtheid, lager zelfs dan in dorpskernen gebruikelijk is. De gemeente heeft er, gezien de risico's van een ambitieus project, voor gekozen om met ontwikkelaars Bouwfonds en Heijmans een PPS-constructie aan te gaan. Allen participeren voor eenderde in de grondexploitatie; Bouwfonds en Heijmans bouwen beiden de helft van de woningen. Vanwege de risico's is er over de PPS vrij lang onderhandeld. Dit

heeft geresulteerd in een goede samenwerking tussen de deelnemende partijen. Het is van belang dat de flexibiliteit in de plannen wordt vergroot. Woningbouwplannen worden ontwikkeld in continu veranderende (markt)omstandigheden. Het is van belang dat projecten zich daaraan kunnen aanpassen. Dit vereist flexibiliteit en maatwerk in bestemmingsplannen, maar ook in de afspraken die met marktpartijen en woningcorporaties worden gemaakt.

De eerste ontwikkelingen rondom het Paleiskwartier dateren al van begin jaren tachtig. De NS hadden toen het plan enkele stations in Nederland te vernieuwen. Het station van 's-Hertogenbosch kwam hiervoor in aanmerking. In Paleiskwartier is met een hoge dichtheid ontworpen. Behalve voor het bereiken van ruimtelijke doeleinden is intensivering ook van belang ten behoeve van het vervoersknooppunt in de directe omgeving. De ervaringen die we hebben op gedaan met de gemeente 's Hertogenbosch in eerdere projecten is goed bevallen en een goede reden om verder te gaan met de ontwikkeling van Paleiskwartier. Alle partijen zijn gezamenlijk, voor gelijke delen, aandeelhouders in de BV Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier. Met als gezamenlijke doelstelling: “Een totale herontwikkeling van het plangebied tot een nieuw centrumgebied van de stad 's-Hertogenbosch met als belangrijke kenmerken een hoge bebouwingsdichtheid, hoge kwaliteit en functiemening”. Er valt te concluderen dat de rol van de gemeente 's Hertogenbosch een belangrijke factor is geweest voor het slagen van het project. Haar nieuwe rol kenmerkt zich door het geven van richting en ruimte binnen vastgestelde kaders: voorwaardenscheppend en stimulerend sturen op activiteiten die op de woningmarkt bijdragen aan gezamenlijke vastgestelde doelen.

“Brandevoort zou zich in positieve zin moeten onderscheiden van nieuwbouwplannen elders in Nederland door zich te baseren op kwaliteitskenmerken die een hoogwaardig woonmilieu voorstaan en ‘aansluiten bij de woonwensen van de doelgroepen waar Helmond nu en in de toekomst voor wil bouwen”. Brandevoort is een stedelijke uitbreidingswijk van de gemeente Helmond. Sinds 1996 is de gemeente Helmond in samenwerking met een projectontwikkelaar bezig met de ontwikkeling van Brandevoort en vindt zijn oorsprong in het toenmalige VINEX beleid. Er kan geconcludeerd worden dat de gemeente Helmond ook zijn rol als (gemeentelijke) overheid anders op zich heeft

genomen. In de vorige hoofdstukken is duidelijk beschreven dat de rol van de gemeentelijke overheid is verschoven naar een regisserende rol en dat zij kaders stelt aan ontwikkelingen en marktpartijen een grotere invloed hebben op de ontwikkeling van een gebied.

Bij alle 3 projecten valt te concluderen dat het VINEX beleid een belangrijke rol heeft gespeeld voor de aanleiding van het project. Er zou gebouwd worden rekeninghoudend met de woonwensen en woonmilieus voor de toekomst. Echter opvallend is dat Brandevoort vooral ontwikkeld is vanuit de kracht van het plan.

Als tweede valt te concluderen dat bij alle 3 projecten de gemeentelijke overheid en de marktpartijen op basis van wederzijdsvertrouwen en op positieve ervaringen van eerder gerealiseerde projecten een PPS aangaan. Reden voor marktpartijen om samenwerking met de overheid te zoeken is bij alle 3 projecten het behalen van hun doelen. Ten derde is er in alle plannen enige vorm van flexibiliteit zichtbaar, dit om toekomstige veranderingen en economische schommelingen op te vangen. In Paleiskwartier is dit op basis van een niet onherroepelijk vastgesteld bestemmingsplan en Brandevoort heeft in haar Masterplan ruimte gehouden voor marrges.

Als laatste kunnen we concluderen dat de veranderende rol van de overheid in alle plannen heeft doorgewerkt, de regierol is duidelijk herkenbaar. Bij de ontwikkeling van Brandevoort heeft de gemeente Helmond een sterke regierol vervuld.

Als laatste valt op te merken dat bij alle 3 projecten andere factoren spelen: programmering, grondposities, instrumenten, marktsituatie, marktpartijen, als zodanig kan het planproces van deze projecten niet met elkaar worden vergeleken. Ieder project kent zijn eigen unieke planontwikkeling en zijn eigen leermomenten en is geen blauwdruk voor andere projecten.

**L I J S T V A N
A F B E E L D I N G E N**

Afbeelding 1: Plan Haverleij in 's Hertogenbosch (Foto: gemeente 's Hertogenbosch)	93
Afbeelding 2: Ligging Haverleij ten opzichte van 's Hertogenbosch (Hamers et al., 2007)	95
Afbeelding 3: Plangebied Haverleij, 's Hertogenbosch (Hamers et al., 2007)	96
Afbeelding 4: Paleiskwartier, Armada appartementen 's Hertogenbosch	104
Afbeelding 5: Ligging Paleiskwartier ten opzichte van 's Hertogenbosch (gemeente 's Hertogenbosch)	106
Afbeelding 6: Plangebied Paleiskwartier gemeente 's Hertogenbosch (gemeente 's Hertogenbosch)	107
Afbeelding 7: Situatie 2007 van het plangebied met het BBA-terrein en de sheddaken (Foto: Gemeente 's Hertogenbosch).	109
Afbeelding 8: Binnenruimten Paleiskwartier 's Hertogenbosch	124
Afbeelding 9: Toegang tot Brandevoort, Helmond	127
Afbeelding 10: Ligging Brandevoort ten op zichte van Helmond (gemeente Helmond, 2006)	129
Afbeelding 11: Plangebied Brandevoort in Helmond (gemeente Helmond)	130
Afbeelding 12: Gesloten bouwblokken met private binnenruimte in Brandevoort	131

**L I J S T V A N F I G U R E N E N
T A B E L L E N**

Figuur 1: Uitbreidings- en nieuwbouwbehoefte, naar huur, koop- en prijsklasse 2005-2010 (gemiddeld per jaar, aantal woningen x1000), (Bron: Primos) in; (VROM, 2006, Ruimte geven, bescherming bieden, Een visie op de woningmarkt, p. 47)	64
Figuur 2: Organogram Paleiskwartier (gemeente 's Hertogenbosch)	122
Figuur 3: Overzicht conclusies	154
Tabel 1.1: Opzet van het onderzoek	20
Tabel 1.2: Conceptueel model	22
Tabel 2.1: Typologie openbare ruimte en semi openbare ruimte (Van der Wouden, 2002)	28
Tabel 2.2: Extra ruimtebehoefte tot 2010 naar landsdeel (x1000 ha), (VROM, 2000, Nota 'Mensen, Wensen, Wonen', Wonen in de 21ste eeuw, p. 61)	63
Tabel 2.3: Tijdsplanning Paleiskwartier, 1988 – 2014 (gemeente 's Hertogenbosch, 2007)	113

1 I N L E I D I N G

- 1.1 Aanleiding
- 1.2 Doelstelling
- 1.3 Hoofdvraag
- 1.4 Onderzoeksvragen
- 1.5 Relevantie onderzoek
- 1.6 Afbakening onderzoek
- 1.7 Leeswijzer

Heeft de overheid de kwantitatieve behoefte eindelijk opgelost, nu wil de burger kwaliteit. ‘Wonen is een veelzijdige activiteit. Het gaat om leven, verzorgen, slapen, leren, ontspannen, werken en andere activiteiten die mensen in de woning verrichten. In totaal brengen we gemiddeld driekwart van onze tijd in en om het huis door. Goed wonen is daarmee een basisvoorwaarde voor persoonlijke ontwikkeling en ontplooiing’ (VROM, 2004, Nota Mensen, Wensen, Wonen, Wonen in de 21ste eeuw, Den Haag). De wensen en behoeften met betrekking tot de woonomgeving spelen een cruciale rol in de woningvraag lijkt het wel. Dat de ‘woonconsument’ meer eisen stelt komt niet alleen door de economische groei en in het verlengde daarvan de vraag naar meer kwaliteit, maar ook door de trend van individualisering en emancipatie.

Mensen worden aan de ene kant steeds meer deel van grotere netwerken en instituties, politieke partijen, grensoverschrijdende organisaties, ondernemingen en gaan op in de grote mate van globalisering. Waarbij onder globalisering wordt verstaan de verandering van de sociale ruimte gerelateerd aan grotere groepen waarvan de samenstelling onafhankelijk is van geografische grenzen (Scholte, 2002, In: Held & McGrew, Globalization/Anti-Globalization, p. 84).

Anderzijds is er de drang naar geborgenheid en veiligheid, verbondenheid met de wijk, directe familie en verenigingen. Voor de meeste mensen is de wijk en de directe woonomgeving de plaats waar zij zich veilig willen voelen, leefbaarheid en veiligheid staat hoog op de politieke agenda. De ‘woonconsument’ wil zeggenschap over haar woonomgeving en wil hier het liefst een eigen stempel op drukken in combinatie met sociale controle en optimale veiligheid van de openbare ruimte. Bij nieuwe woningbouwprojecten is deze behoefte vaak (nog)

onvoldoende aanwezig, maar door de opkomst van de private woondomeinen is de verandering naderbij.

1.1 **Aanleiding**

Het uitgangspunt van dit onderzoek ligt bij maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van woon- en stedelijke trends. Private woondomeinen ook wel genoemd 'gated communities' zijn in Amerika al een hedendaags verschijnsel, die zijn oorsprong kent uit de jaren 60. Gated communities kunnen kortweg beschreven worden als een woondomein met een beperkte toegang voor bepaalde doelgroepen, waarbij de openbare ruimte is geprivatiseerd. Voorbeelden uit Amerika, waar de rijken der aarde zich willen 'beschermen' tegen de 'buitenwereld' zijn Beverly Hills en San Marino, straten en pleinen en openbare ruimtes worden in deze wijken privaat beheerd.

Tegenwoordig wordt deze behoefte internationaal weerspiegeld in de ontwikkeling van private eilanden met woningen voor de wereldwijde jet set in Dubai. 'Palmeiland één', 'Palmeiland twee' en het project 'De Wereld' zijn vormen van private woondomeinen op mega schaal. Dit zijn ultieme woondomeinen waarbij de woning en de omgeving afgeschermd is voor buitenstaanders.

In Nederland is 's Hertogenbosch bezig met de realisatie van de Vinex-wijk Haverleij. Hier worden duizend woningen gebouwd in de vorm van compacte kastelen die over het rivierenlandschap aan de Maas zijn verstrooid. Gebouwd met hoge muren en een gracht eromheen biedt het 'Slot Haverleij' plaats aan 450 woningen. De Haverleij is nog niet bestempeld als gated community, zoals ze die in Amerika kennen. Dit omdat het nog steeds een openbare ruimte is wanneer men het slot in rijdt, echter bewoners kijken ongenodigde bezoekers wel met een scheef oog aan wat zij komen doen op 'hun' terrein. Helmond heeft Brandevoort als nieuw woningbouwproject en kenmerkt zich met een homogene woongemeenschap en een geprivatiseerde openbare ruimte.

Het geeft wel een indicatie aan dat de woonbehoeften van de consument een veranderende trend zal volgen en er mogelijk behoefte is voor private woondomeinen. Echter dit is de ene kant van het begrip private woondomeinen. De andere kant is het mogelijk in de hand werken van social exclusion, het buitensluiten van bepaalde doelgroepen of leefstijlen. Misschien zijn de kastelen

van Haverleij een eerste stap naar de 'gated communities' zoals Amerika al lange tijd kent, maar dat zal in Nederland -met zijn liberaliserende overheid en sociale woningbouw- nog wel even duren?

De ontwikkelingen in Nederland zijn nog lang niet zover dat er de komende jaren woningbouwprojecten komen die ook maar iets op die van Dubai lijken, maar voor de woonbehoeften in de toekomst kunnen wel eens vraagtekens worden geplaatst. Wordt het 'social inclusion' of 'social exclusion' voor bepaalde doelgroepen? En welke rol hebben de overheid en ontwikkelaars in deze nieuwe vorm van wonen?

1.2 Doelstelling

Het doel is om meer inzicht te krijgen in de rol en het proces van de gemeentelijke overheid in de ontwikkelingen van private woondomeinen enerzijds, en de belangen, rol en motieven van de ontwikkelaars anderzijds. De overheid – in de meeste gevallen de gemeentelijke overheid- zal samen met ontwikkelaars, eventueel woningcorporaties en andere marktpartijen dit proces in moeten gaan en gezamenlijke belangen moeten vinden om tot de ontwikkeling van private woondomeinen te komen.

1.3 Hoofdvraag

Uit bovenstaande doelstelling kan de hoofdvraag worden afgeleid:

- Wat is de invloed en de rol van de overheid en welke processen vinden plaats betreffende de ontwikkeling van private woondomeinen in de openbare ruimte in Nederland?

1.4 Onderzoeksvragen

1. Wat is de definitie van openbare ruimte en hoe verhoudt zich dit in ruimtelijke plannen?
 - a. Hoe kenmerkt het begrip private woondomeinen zich in Nederland?
 - b. Wat is de rol van de Rijksoverheid in relatie tot het woonbeleid?
 - c. Wat is de rol van de overheid in relatie tot marktpartijen?

Deze vraag heeft betrekking op het theoretische kader, aan de hand van begrippen en beleidsuitgangspunten wordt beschreven hoe de

Rijksoverheid denkt over de relatie tussen openbare ruimte en private ruimte door de jaren heen, welke rol zij neemt en hoe zij met marktpartijen handelt. Dit vormt het theoretische kader, deze kennis is nodig als achterliggende informatie en naar deze hoofdstukken wordt teruggekoppeld in het laatste deel bij de beschrijving van de conclusies.

2. Welke invloed heeft de gemeentelijke overheid op de ontwikkelingen van private woondomeinen en hoe verloopt dit proces samen met marktpartijen?
 - a. Wat zijn de motieven, verwachtingen, doelen (doelvervloechting) en welke middelen (financieel, organisatorisch, juridisch) heeft de gemeentelijke overheid voor de ontwikkeling van private woondomeinen? (bijvoorbeeld economische belangen: imagoverbetering stad, aantrekkingskracht voor nieuwe investeringen)
 - b. Is aan de verwachtingen voldaan -uit oogpunt van de gemeentelijke overheid- en wat valt te leren in het proces betreffende de ontwikkeling van private woondomeinen?

3. Welke overige aanbieders (projectontwikkelaars, investeerders, woningcorporaties) zijn betrokken bij de ontwikkeling van private woondomeinen en hoe werken deze samen met de gemeentelijke overheid, hoe worden deze doelen samen vervlochten?
 - a. Wat zijn de motieven, verwachtingen, rol, middelen en doelen van de overige aanbieders (projectontwikkelaars, investeerders, woningcorporaties) bij de ontwikkeling van private woondomeinen?
 - b. Welke gemeenschappelijke doelen hebben de overige aanbieders samen met de gemeentelijke overheid en hoe komen zij tot consensus in het proces?

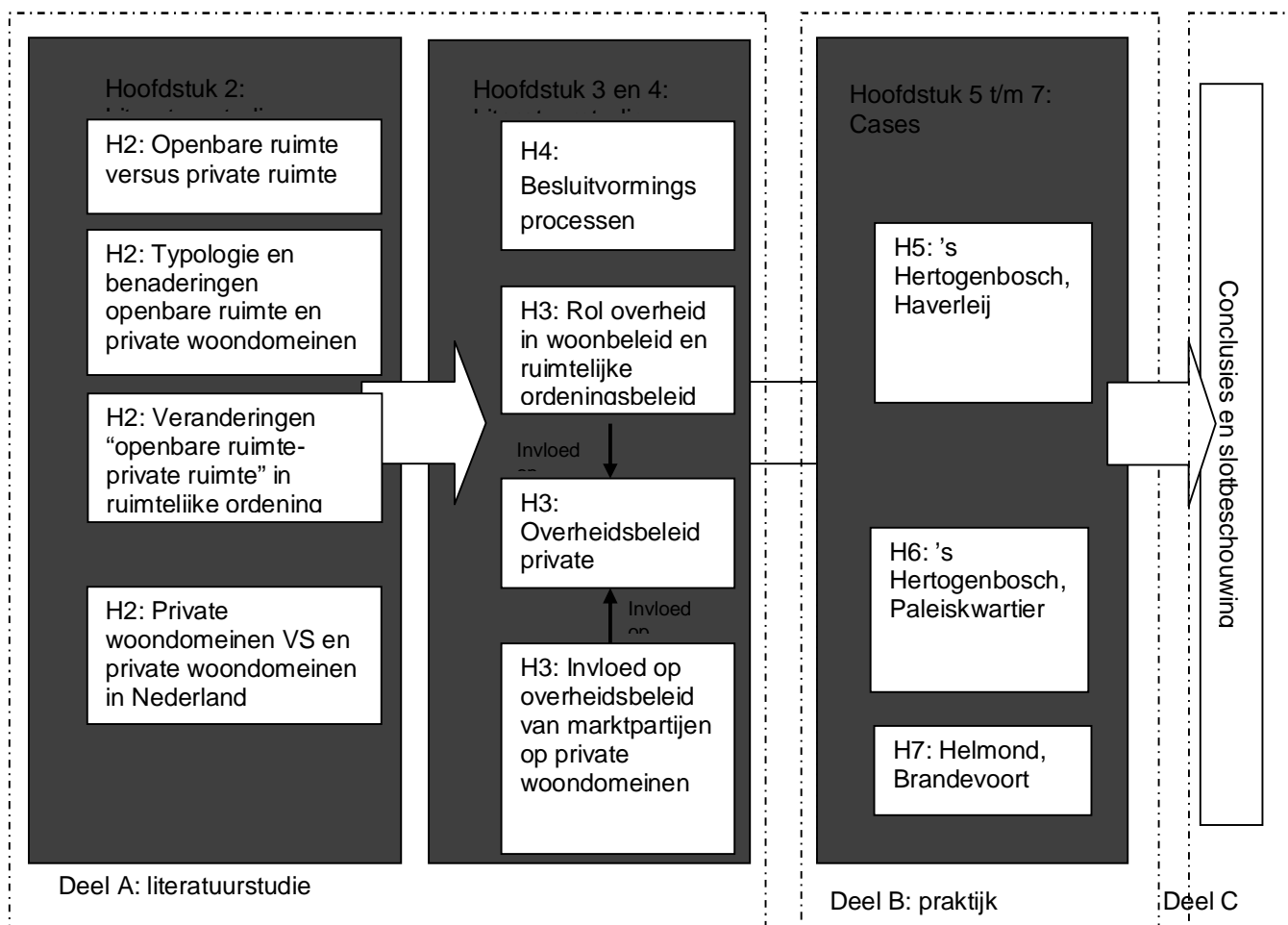
- c. Is aan de verwachtingen voldaan -uit oogpunt van de overige aanbieders- en wat valt te leren in het proces betreffende de ontwikkeling van private woondomeinen?

Het doel van de onderzoeksvragen 2 en 3 is om tot een antwoord te komen op de hoofdvraag. Het antwoord wordt gevonden in deel B en zal in de conclusies worden beschreven, in deel C van dit onderzoek, hier wordt aan de hand van drie cases de praktijk beschreven in relatie tot het theoretisch kader.

In tabel 1.1 is de opzet van het onderzoek weergegeven dat voortkomt uit de onderzoeksvragen en de doelstelling. Hieronder wordt de structuur weergegeven van het rapport in relatie tot de onderzoeksvragen en hoe de probleemstelling en doelstelling wordt uitgewerkt. Het onderzoek bestaat uit 3 delen: in het eerste deel A, wordt er een verkenning in de literatuur gedaan. Het tweede deel B, omvat de praktijk, hier speelt de overheid de hoofdrol en zal zij aan het woord komen, door middel van interviews. Het laatste deel C, omvat de eindconclusies en slotbeschouwing van het onderzoek, hier vindt de terugkoppeling van de praktijk naar de theorie plaats.

Deel A: literatuurstudie, richt zich op Nederland met een korte uitstap naar de VS voor het ontstaan van de private woondomeinen aldaar. In de literatuurstudie komen typologieën van de openbare ruimte aan bod, veranderingen tussen openbare ruimte en private ruimte in relatie tot de ruimtelijke ordening, besluitvormingsprocessen van de overheid, welke rol de Rijksoverheid heeft in het woonbeleid en ruimtelijke ordeningsbeleid, en de invloed van andere actoren op het Rijksbeleid. Deze kennis is nodig om te weten te komen; wat de begrippen inhouden, hoe de overheid handelt en wat haar beleid is ten aanzien van de relatie tussen openbare en private ruimte. Aan de hand van deze context wordt in het volgende deel ingegaan op de praktijk.

Deel B: de praktijk, zal zich voornamelijk richten op de gemeentelijke overheid in Nederland. Hierin wordt gekozen voor een casestudie, waarin de nadruk komt te liggen op het proces dat de gemeentelijke overheid samen met marktpartijen



Tabel 1.1: Opzet van het onderzoek

ingaat en hoe deze partijen tot gezamenlijke doelen en belangen komen met betrekking tot de ontwikkeling van private woondomeinen. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de tweede en derde onderzoeksvraag. Dit wordt gedaan door het afnemen van diepte interviews, de actoren die hiervoor geselecteerd zijn; projectleiders en een ontwikkelaar van de desbetreffende projecten.

Het laatste deel C, omvat de conclusies en de slotbeschouwing van het onderzoek. Hierin wordt de praktijk aan de theorie gekoppeld door antwoord te geven op de onderzoeksvragen aan de hand van drie cases. Door het onderzoeken van Haverleij, Paleiskwartier in de gemeente 's Hertogenbosch en Brandevoort in de gemeente Helmond, kan er worden gekeken hoe het in de praktijk is gegaan ten aanzien van de onderzoeksvragen.

1.5 Relevantie onderzoek

In de probleemschets is beschreven dat er een veranderende trend gaande is naar de woonbehoeften van de hedendaagse consument. Consumenten willen het liefst in een groenstedelijk woonmilieu wonen en gaan in de toekomst meer waarde hechten aan een veilige en homogene woonomgeving en leefklimaat.

Een mogelijk antwoord hierop is de ontwikkeling van private woondomeinen waarbij de openbare ruimte geprivatiseerd wordt. Gemeenten en ontwikkelaars en andere marktpartijen spelen in op deze ontwikkelingen door woningbouwprojecten te realiseren met geprivatiseerde (openbare)ruimtes: private woondomeinen.

De gemeentelijke overheid zal in de komende jaren meer met marktpartijen, zoals ontwikkelaars en woningcorporaties moeten samenwerken en uiteindelijk is het denkbaar dat marktpartijen een grotere vinger in de pap lijken te krijgen als het gaat over ruimtelijk beleid en uitvoering, onder het mom van ‘liberalisering’. De maatschappelijke vraag én dilemma is of Nederland hier aan toe is, laat de overheid dit toe heeft zij hier überhaupt wel invloed op? Worden de voorafgestelde verwachtingen van gemeenten en ontwikkelaars wel behaald? Omdat deze ontwikkeling nog in haar kinderschoenen staat en vragen en discussie kan oproepen is dit onderzoek gedaan.

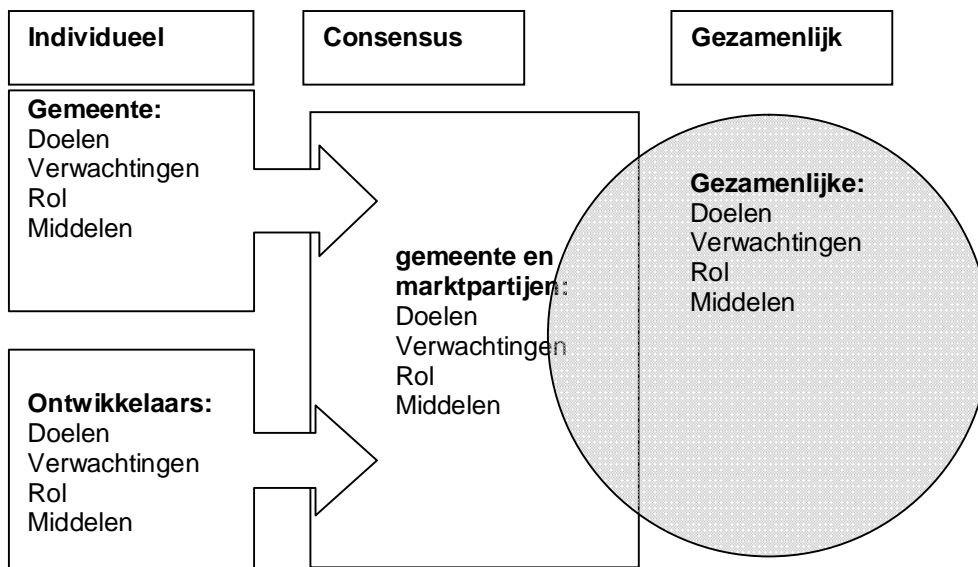
1.6 **Afbakening onderzoek en methode van onderzoek**

Het onderzoek zal zich alleen richten op Nederland, object van onderzoek is de gemeentelijke overheid en ontwikkelaars. De casestudie zal zich alleen richten op gerealiseerde private woondomeinen in Nederland, om op deze wijze eenduidig het proces te vergelijken. De keuze van de drie cases: in de gemeente 's Hertogenbosch, Haverleij en Paleiskwartier en in de gemeente Helmond, Brandevoort. Voor deze projecten is gekozen omdat deze: 1. Een openbare ruimte hebben die door private partijen beheerd wordt. 2. Waarvan de openbare ruimte door gesloten bouwblokken gescheiden wordt van de private ruimte. 3. Daarnaast zijn dit de meest recente projecten op een dergelijk groot schaalniveau in Nederland; Haverleij 1000 woningen, Paleiskwartier omvat 1400 woningen, Brandevoort ontwikkelt 6000 woningen, 4. die bovendien een samenwerkingsvorm hebben waar overheid en marktpartijen verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling. 5. Bij het selecteren van de cases is rekening mee gehouden dat deze deels zijn afgerond. Dit omdat er dan duidelijk kan worden gekeken naar de processen die de projecten hebben doorlopen en al voorzichtig conclusies kunnen worden gemaakt of het project succesvol is geweest.

Voor het onderzoek wordt een kwalitatief onderzoek toegepast. Het gaat hierbij om het verkennen en inzichtelijk maken van een thema of vraagstuk (Reulink,

2005, Kwalitatief onderzoek). Het onderzoek heeft een voornamelijk beschrijvend karakter. Beschrijvend onderzoek geeft de stand van zaken over een onderwerp op een bepaald moment weer (Van den Heuvel, 2004).

Hieronder wordt in tabel 1.2 het conceptuele model van het onderzoek weergegeven. Aan de ene kant de doelen, verwachtingen, motieven, middelen en de rol van de gemeente, anderzijds de marktpartijen bijvoorbeeld ontwikkelaars. Om gezamenlijk private woondomeinen te ontwikkelen moeten zij samen het proces door om tot een gezamenlijk plan te komen. Hierbij is het noodzaak dat beide partijen tijdens het proces haar doelen mogelijk moet bij stellen om tot consensus te komen en van daaruit richt op gemeenschappelijke doelen, verwachtingen, belangen.



Tabel 1.2: Conceptueel model

1.7 Leeswijzer

Het onderzoek bestaat uit een drietal delen:

- literatuurstudie
- casestudie
- conclusies en slotbeschouwing

Eerst volgt literatuurstudie van de begrippen. In dit deel wordt onder andere een verkenning in de literatuur gedaan, uit de literatuur zijn begrippen, actuele beleidsvoering, en inzicht in huidige ontwikkelingen overgenomen. Dit leidt tot

door Arthur Poppe januari 2010

een focus op het onderwerp en zal een gestructureerde manier van data verzameling zijn. Er wordt een beschrijving gegeven over het algemene begrip private woondomeinen, het ontstaan en de ontwikkelingen ervan nationaal en internationaal gezien. Daarnaast wordt er een algemene beschrijving gegeven hoe de relatie is met de openbare ruimte en het ontstaan van semi publieke ruimte naar private woonruimten. In de literatuur wordt dus een theoretisch kader gelegd, wat de basis is voor het onderzoek. Vanuit dit uitgangspunt wordt in het tweede deel van het onderzoek de praktijk beschreven aan de hand van drie cases. Op deze manier kan inzicht worden gekregen in de overeenkomsten tussen theorie en praktijk en kan de hoofdvraag worden beantwoord.

In het tweede deel van het onderzoek zal de praktijk in kaart worden gebracht. Er wordt een casestudie gedaan naar gerealiseerde of nog te ontwikkelen private woondomeinen. Hierin wordt door middel van interviews onderzocht wat de rol van de gemeentelijke overheid is en andere betrokken partijen en welke rol zij spelen bij de ontwikkeling van private woondomeinen. Het beantwoorden van de deelvragen wordt gedaan door interviews te houden met beleidsmakers. Het derde en laatste deel bevat conclusies en de slotbeschouwing.

De twee delen worden gekoppeld in de conclusies. In de literatuurstudie wordt beschreven hoe het beleid ten aanzien van de openbare ruimte in relatie tot de private ruimte door de jaren heen veranderd en welke rol de verschillende overheden vervullen in dit proces. In de casestudie wordt gekeken hoe dit in praktijk is gebleken en worden de drie projecten onderling vergeleken aan de hand van de gestelde onderzoeksvragen, hier wordt de vertaalslag van theorie naar praktijk gemaakt.

DEEL A

In dit deel wordt onder andere een verkenning in de literatuur gedaan, uit de literatuur zijn begrippen, actuele beleidsvoering, en inzicht in huidige ontwikkelingen overgenomen. Dit leidt tot een focus op het onderwerp en zal een gestructureerde manier van data verzameling zijn. Er wordt een beschrijving gegeven over het algemene begrip private woondomeinen, het ontstaan en de ontwikkelingen ervan nationaal en internationaal gezien. Daarnaast wordt er een algemene beschrijving gegeven hoe de relatie is met de openbare ruimte en het ontstaan van semi publieke ruimte naar private woonruimten. In de literatuur wordt dus een theoretisch kader gelegd, wat de basis is voor het onderzoek.

2 PRIVATE WOONDOMEINEN

- 2.1 Inleiding
- 2.2 Typologie openbare ruimte- private ruimte
- 2.3 Diverse benaderingen van de openbare ruimte
- 2.4 Verandering in de ‘openbare ruimte- private ruimte’ in relatie tot ruimtelijk ordening
- 2.5 Private woondomeinen in de VS
- 2.6 Private woondomeinen in Nederland
- 2.7 Conclusie

2.1 Inleiding

Steeds meer worden nieuwe woningbouwprojecten ontwikkeld waarbij de buitenruimte gemeenschappelijk beheerd wordt, ook wel bekend als private woondomeinen en in extreme vorm de gated-communities. Keuzevrijheid van de burger, decentralisatie van overheidstaken, meer betrokkenheid bij de eigen woningomgeving en het ontwikkelen van woningbouwprojecten door ontwikkelaars lijkt dit in de hand te werken. Bij woningbouwprojecten gaat het tegenwoordig om de woonomgeving en de woonkwaliteit ervan en hierbij lijkt het private beheer van de buitenruimte de ideale vorm om dit te realiseren.

In dit hoofdstuk wordt eerst een aantal begrippen en beginselen van het ontstaan van de openbare ruimte en private woondomeinen beschreven. Er zijn verschillende benaderingen van de openbare ruimte, bijvoorbeeld op juridische en ruimtelijk niveau, deze worden behandeld in paragraaf 2.3. De relatie tussen openbare ruimte en private ruimte verandert door de jaren heen, dit is terug te zien in de ruimtelijke ordeningsplannen in de 20ste eeuw, de laatste jaren is de opkomst van de privaat beheerde ruimten weer terug, zo is te lezen in paragraaf 2.4. Vervolgens wordt er kort en bondig gekeken naar de internationale kant van de ontwikkeling en het ontstaan van de private woondomeinen (gated communities) hier wordt de situatie in Amerika beschreven en hoe dit is

overgekomen naar Nederland, paragraaf 2.5 en 2.6. Tenslotte komen de conclusies van dit hoofdstuk in paragraaf 2.7 aan bod.

2.2 Typologie openbare ruimte- private ruimte

Alvorens er gekeken wordt naar de private woondomeinen, wordt eerst beschreven waar dit uit voortkomt; de openbare ruimte want zonder openbare ruimte is er namelijk geen private ruimte. Maar wat is eigenlijk openbare ruimte? En is dit wel zo makkelijk te definiëren of is het alleen de openbare ruimte in een stad, zoals straten, pleinen, parken waar iedereen gebruik van mag maken en die gemeenschappelijk bezit zijn? En hoe is de relatie met de private ruimte? De definitie van openbare ruimte dient verfijnd te worden.

Openbare ruimte verwijst naar de ruimtelijk-fysieke aspecten van het stedelijke openbare leven. Het begrip kan het best worden omschreven door het van twee verwante begrippen te onderscheiden: de openbare weg en het publieke domein. De openbare weg is een duidelijk afgebakend juridisch en verkeerstechnisch begrip. De openbare ruimte omvat wel de openbare wegen, maar is veel meer dan dat. Zij omvat ook de privaat beheerde, maar voor collectief gebruik bestemde ruimten, zoals de winkelgalerijen, en de 'bewegende delen' van de stedelijke ruimten voor collectief gebruik, het openbaar vervoer. Ook in ruime zin kunnen de algemeen toegankelijke ruimten van winkels, restaurants en theaters tot de openbare ruimte of de semi-openbare ruimte worden gerekend. Dan wordt duidelijk dat de openbare ruimte niet scherp is af te grenzen. Tussen de meest private ruimten van de woonhuizen en de meest openbare ruimten van de straten en pleinen bevindt zich een scala van tussenvormen (Van der Wouden, 1999, De openbare ruimte als probleem? In: De stad op straat, p. 10).

De grens tussen openbare ruimte en private ruimte is lastig vast te leggen. Openbare ruimte is door Blauw (1989), (Blauw, 1989, Ruimte voor openbaarheid) gedefinieerd als: vrij toegankelijke ruimte waar mensen ongeacht hun sociale achtergrond contacten kunnen leggen. Per definitie moet er een mate van toegankelijkheid zijn, hierdoor kunnen mensen vrijblijvend contacten leggen. Ook Reijndorp (2001), (Reijndorp, 2001, Op zoek naar nieuw publiek domein: analyse en strategie) geeft een definitie waarin de nadruk wordt gelegd op vrije toegankelijkheid: "openbare ruimte is in essentie een ruimte die voor iedereen vrij toegankelijk is". De begrippen openbare ruimte en publiek domein worden nogal

d o o r A r t h u r P o p p e j a n u a r i 2 0 1 0

eens door elkaar gebruikt. Publiek domein stelt extra eisen aan de openbare ruimte; “Die plaatsen waar een uitwisseling tussen verschillende maatschappelijke groepen kan plaatsvinden en ook daadwerkelijk plaats vindt”. Volgens Reijndorp is er een verschil tussen openbare ruimte en publiek domein, bij de openbare ruimte gaat het dus in essentie om een ruimte die voor iedereen toegankelijk is en bij publiek domein gaat het meer om plaatsen voor gedeelde ervaringen door mensen met verschillende achtergronden/interessen (Hajer en Reijndorp, 2001, Op zoek naar nieuw publiek domein : analyse en strategie). De openbare ruimte onderscheid zich van het begrip publiek domein, doordat het een materiële betekenis heeft. Publiek domein is tegenwoordig een politiek en bestuurlijk begrip geworden, waarmee de maatschappelijke functies en instellingen worden aangeduid die gekoppeld zijn aan het algemeen belang (Kreukels & Simonis, 1989, Publiek domein: de veranderende balans tussen staat en samenleving). Ook Deben (1999) definieert openbare ruimte als ruimten die voor iedereen toegankelijk en bruikbaar zijn. Een openbare ruimte is niet specifiek gericht op een bepaald publiek of een specifieke groep en de toegang is niet gebonden aan tijd of aan toegangsgelden (Deben, 1999, De stedelijke openbare ruimte onder druk, In: Openbaar bestuur 4, p. 9-13).

Van der Wouden (2002) heeft een indeling gemaakt waarbij ruimten gerangschikt zijn naar drie ordende principes, plaats, mobiliteit en virtualiteit. Het ordende principe van plaats kent zijn oorsprong gedurende de laatste twee of drie millennia uit de westerse steden, het principe mobiliteit is ontstaan de laatste twee a drie eeuwen. De indeling is op een sociologische basis vastgesteld. Op de horizontale as zijn de ruimten gerangschikt volgens plaats en mobiliteit, de laatste virtualiteit wordt buiten beschouwing gelaten omdat deze niet relevant is in dit onderzoek. Op de verticale as wordt de mate van openbaarheid weergegeven.

	Plaats	Mobiliteit
Openbaar	Agora Kenmerk: economische en culturele uitwisseling tussen burgers Vormen: pleinen, straten, parken, markten	Passage Kenmerk: doorstroming, geleiding van mobiliteit Vormen: havens, stations, luchthavens, wegen
Semi openbaar	Woon en leefomgeving	Parochiale ruimte

	Kenmerk: ruimte rond de woning	Kenmerk: ontmoetingsplaats, gelijk geïnteresseerden, subcultuur, vrije tijd
	Vormen: woonbuurt, wijk, winkel, school	Vormen: café, museum, festival, stadion, terras

Tabel 2.1: Typologie openbare ruimte en semi-openbare ruimte (Van der Wouden, 2002)

Volgens Van der Wouden (2002), is een onderverdeling te maken tussen openbare ruimte en semi-openbare ruimte vanuit twee ordende principes, waaruit vier ruimtes ontstaan met specifieke functies (Van der Wouden, 2002, Publiek domein en maatschappelijke integratie, in: Strijd om de stad).

Openbaar

- **Agora:** kenmerkend is de economische en culturele uitwisseling tussen burgers, dit vindt plaats op pleinen, straten, parken en markten. Dit principe gaat vanuit de 'plaats' gedachte.
- **Passage:** dit gaat uit van de mobiliteitsgedachte en de passage heeft als belangrijkste kenmerken de doorstroming en geleiding van mobiliteit. Vormen hiervan zijn havens, stations, vliegvelden en snelwegen.

Semi-openbaar

- **Woon- leefomgeving:** gaat vanuit de 'plaats' gedachte; hier wordt de ruimte om de woning mee bedoeld, vormen zijn de woonbuurt, wijk en voorzieningen zoals scholen en winkels.
- **Parochiale ruimte:** dit is de ontmoetingsplaats, en kan bestaan uit subculturen, vrije tijd gelijke interesses. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan cafés, musea, festivals, stadions.

De agora en de passage gaan uit van ruimtes waarbij de 'plaats' het belangrijkste kenmerk is. De agora is voor iedereen toegankelijk en heeft een sterke publieke functie. Dit is het traditionele ordeningsprincipe van stedelijke ruimten. Dit is ontstaan in een maatschappij waarin mobiliteit geen belangrijke rol speelde. De agora omvat grote stedelijke ruimtes en verwijzen naar de traditionele stedelijke ruimtes, waar economische, politieke en culturele uitwisseling plaatsvindt. Aan de ene kant veronderstelt deze ruimte dat er een gelijkwaardigheid is tussen burgers aan de andere kant is deze agorale ruimte bestemd voor het maken van

onderscheid (Van der Wouden, 2002, Meervoudig ruimtegebruik als culturele opgave, In: Nova Terra, jaargang 2, nr. 2, p. 35).

De woon en leefomgeving maakt net als de agora deel uit van het traditionele ordeningsprincipe. Het bevindt zich rondom het private terrein van het huis, de directe woonomgeving. Plekken waarbij de openbare ruimte uitsluitend bestaat uit woon en leefomgeving zijn vooral te vinden in buitenwijken, van na oorlogsewijken tot vinex locaties. Echter de directe woon en leefomgeving als ontmoetingsplaats vermindert, belangrijkste oorzaak die Van der Wouden (2002) hiervoor geeft is de groeiende mobiliteit. Vroeger vormde de openbare ruimte een belangrijke aanvulling op de woonomgeving, tegenwoordig is het gebruik sterk veranderd. Ontmoetingen vinden hedendaags plaats in de openbare ruimte of in publieke gebouwen. (Van der Wouden, 2002, Publiek domein en maatschappelijke integratie, In: Strijd om de stad, p. 124).

Van den Berg en Hemel (2000) wijzen eveneens op de invloed van de toenemende welvaart en mobiliteit van de burger op het gebruik van de openbare ruimte. Plaatsen worden kortstondig bezocht. Deze ontwikkeling van tijdelijk, consumptief ruimtegebruik leidt in het domein van de vrijetijdsbesteding tot het ontstaan van pleisterplaatsen: meer of minder goed bereikbare plekken, die door bepaalde groepen tijdelijk intensief worden geconsumeerd (Van den Berg en Hemel, 2000, Pleisterplaatsen: nieuwe plekken van de netwerksamenleving. In: Boelens, L. (2002) – Nederland netwerkenland: een inventarisatie van de nieuwe condities van planologie en stedebouw). Van der Wouden (1999) geeft aan dat begrippen als 'plaatsen' en 'plekken' -waar vroeger meer in het algemeen werd gesproken over 'open ruimte'- vervangt. Er ontstaan netwerken van een eindeloze variatie aan plekken, pleisterplaatsen, evenementen en attractieparken - plekken die door mensen genoten worden uitsluitend omwille van het plezier (Van der Wouden 1999a, De openbare ruimte als probleem? In: De stad op straat, p. 82). Castells ziet het denken in termen van 'plaats' in de context van de netwerksamenleving, hierin gaat de traditionele stad op in een onregelmatig stedelijk landschap. Een enorme sprong in de mobiliteit is gekoppeld aan de verspreiding van activiteiten die leidt tot nieuwe stedelijke vormen. De nieuwe vorm van de stad verbindt het stedelijke, het landelijke en het suburbane milieu. Wat ontstaat, is een netwerk van functies. (Hajer & Reijndorp, 2001, Op zoek naar nieuw publiek domein: analyse en strategie, p. 56).

Ruimtes die niet plaatsgebonden zijn, gaan uit van het mobiliteitsprincipe. Dit zijn knooppunten in het mobiliteitssysteem, luchthavens, havens en stations. Kenmerkend van de passage is de doorstroming, voorbeelden van plaatsen die ontstaan langs knooppunten zijn Schiphol, meubelboulevards universiteiten. Deze worden *edge cities* genoemd: nieuwe stedelijke concentraties op knooppunten van vervoersassen. In de meeste *edge cities* heeft de openbare ruimte een specifiek karakter, deze zijn namelijk niet bestemd voor langdurig gebruik door bewoners maar voor kort bezoek van passanten. Het beheer van deze ruimtes is vaak een combinatie van publiek en privaat eigendom (Van der Wouden, 2002, Meervoudig ruimtegebruik als culturele opgave, In: Nova Terra, jaargang 2, nr. 2, p. 35). Deze ruimten wordt door Auge 'non-lieux' (niet-plaatsen) genoemd, TGV stations, snelwegen en shoppingmalls zijn enkele voorbeelden. Volgens Auge worden plaatsen niet alleen gekenmerkt door ruimtelijke identiteit maar ook door de geschiedenis en de relaties die plaatsvinden tussen groepen en individuen. Mensen communiceren wel met de ruimtes maar niet met elkaar, mensen kunnen snel van de ene plaats naar de andere en de ruimte hebben geen betekenis meer. (Auge, 1995, Non places: introduction to an anthropology of supermodernity).

Parochiale ruimtes; zijn ruimtes die een relatie hebben met ontmoetingen tussen mensen in hun vrije tijd en met wie je bepaalde kenmerken deelt bijvoorbeeld sportvereniging of terrassen, festivals. Deze indeling vindt plaats op basis van leefstijlen of subculturen. (Van der Wouden, 2002, Meervoudig ruimtegebruik als culturele opgave, In: Nova Terra, jaargang 2, nr. 2, p. 35). De term parochiaal domein is geïntroduceerd door Lofland in haar werken 'A world of strangers' (1973) en 'The public realm'(1998), en geeft hiermee de ruimten aan die niet tot het privé domein behoren maar ook niet echte openbare ruimten zijn. Het zijn semi openbare ruimten waar interactie plaats vindt tussen (relatief) bekenden. Het gaat hier tevens om meer monofunctioneel gerichte ruimten.

Gadet (1999) geeft de benaming van 'passanten openbaarheid' aan de term parochiaal domein. Gadet omschrijft een bonte verscheidenheid van allerlei mensen op straat die op weg zijn naar hun eigen domein. De 'parochieleden' komen er met een bepaald doel. Ontmoeting en uitwisseling vinden hier niet in volledig spontane vorm plaats en toegang is voor vreemden gedoogd. (Gadet,

1999, Publieke ruimte, parochiale plekken en passantenopenbaarheid: jonge alleenwonende Amsterdammers over stedelijkheid).

Hajer en Reijndorp (2001) hebben het over een archipel, door de ruimtelijke scheiding van doelgroepen en gebruikers ontstaat volgens hen een archipelstructuur. De samenleving is geworden tot een archipel van enclaves, waarbij mensen met verschillende achtergrond steeds effectievere ruimtelijke strategieën hebben ontwikkeld om de mensen die ze willen ontmoeten te ontmoeten en de mensen die ze willen mijden te mijden. In het stedelijke veld ontstaan mono culturele enclaves, van woonenclaves tot kantorenparken en golfresidenties. Uit deze enclaves bouwt ieder individu haar eigen stad. Deze keuzevrijheid van de burger leidt tot het ontstaan van een archipel. Vervolgens wijzen zij op het feit dat de archipelstructuur zich vertaalt in een parochialisering van veel openbare ruimten. Mensen gebruiken de ruimte steeds meer à la carte, doen precies die gelegenheden, festivals, scholen en winkels aan die passen bij hun identiteit en mijden andere plekken. De archipel van enclaves ontwikkelt zich niet conflictloos er is een confrontatie tussen ‘space of place’ gaande. (Hajer & Reijndorp, 2001, Op zoek naar nieuw publiek domein: analyse en strategie, p. 56). De openbare ruimten gaan in zekere zin functioneren als stedelijke parochies. Verschillende ruimten worden als het ware door verschillende groepen gebruikers geclaimd.

Private woondomeinen kunnen volgens het model van Van der Wouden onder het principe van de semi-openbare ruimte geplaatst worden vanuit de ‘plaats’ gedachte: de woon- leefomgeving. Vanuit die openbare ruimte zijn de private woondomeinen gevormd, private ruimte is de ruimte die onttrokken is aan de publieke of openbare ruimte. Private woondomeinen worden vervolgens aangeduid als woningbouwprojecten waarbij de gemeenschappelijke buitenruimte in eigendom of in beheer is van de gezamenlijke bewoners of andere private partij. Hierbij valt op te merken dat het alleen gaat om permanent bewoonbare woningen, en bijvoorbeeld geen vakantieparken.

De vermindering van de publieke toegankelijkheid van de openbare ruimte is één van de recente ontwikkelingen waarmee de openbare ruimte wordt geconfronteerd. Dit gebeurt door bovengenoemde private toe-eigening van het openbare domein door bedrijven bijvoorbeeld winkelcentra, maar ook door

sociale groepen en verkeersstromen (Van der Wouden 1999a, De openbare ruimte als probleem? In: De stad op straat, p. 9 -16, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau). Deze ontwikkeling heeft consequenties voor de wijze waarop dergelijke plaatsen functioneren en voor het gebruik en de beleving van dergelijke ruimtes. Er moet voorkomen worden dat de openbare ruimte een 'restruimte' wordt die overblijft na alle toe-eigening van private domeinen, de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening erkent ook de toenemende anonymisering en parochialisering van delen van de openbare ruimte (VROM, 2001, p. 68). Deze privatiseringstendensen kunnen verschillende vormen aannemen, het sterkst is de privatisering in de zogenaamde 'gated communities' de woondomeinen die door hekken zijn omgeven en niet voor iedereen toegankelijk zijn. Dit is het tweede probleem die de openbare ruimte ondergaat: het veiligheidsprobleem.

Ten derde is de stedelijke openbare ruimte beïnvloed door culturele veranderingen op de lange termijn. Van belang zijn onder meer de gegroeide status van het privé-leven ten opzichte van het openbare leven, de aantasting van de positie van de stedelijke cultuur als 'voortrekker' in het moderniseringsproces, de cultus van snelheid en beweging, de verminderde binding van personen aan plaatsen, culturele veranderingen in de zelfpositionering van individuen in de stedelijke openbaarheid, en de afhankelijkheid van het stadsbestuur van de verzorgingsstaat.

Ten vierde zijn door de ruimtelijke spreiding van stedelijke functies en door de functionele stadsplanning de stedelijke ruimten steeds monofunctioneler geworden. Multifunctionaliteit heeft betrekking op de overlapping van verschillende stedelijke functies binnen of rondom dezelfde openbare ruimte: handel, gespecialiseerde dienstverlening, besturen, uitgaan en consumeren (Van der Wouden 1999a, De openbare ruimte als probleem? In: De stad op straat, p. 11).

2.3 Diverse benaderingen van de openbare ruimte

In het algemeen wordt onder de openbare ruimte verstaan de straten, pleinen, parken en openbare ruimten in een stad. Maar er zijn diverse benaderingen vanuit verschillende invalshoeken. De openbare ruimte kan worden gedefinieerd vanuit de historische, juridische en sociologische benadering (Blauw, 1989, Ruimte voor openbaarheid). In juridische zin geeft de openbare ruimte de relatie aan met de vrije toegankelijkheid voor alle burgers, er zijn geen wettelijke beperkingen behalve als er uitzonderingen genoemd worden. De sociologische

benadering gaat uit van het leggen van contacten op vrijblijvende wijze ongeacht hun sociale achtergrond. In voorafgaande paragraaf is typologie van openbare ruimte beschreven vanuit de stedelijke (historische) kant, in deze paragraaf wordt kort de juridische kant weergegeven. De juridische aspecten van de openbare ruimte zijn een belangrijk onderdeel die bij het beheer en de exploitatie van de private woondomeinen komen kijken.

Niet alle openbare ruimte is in één hand. De meeste openbare ruimte is in eigendom bij een openbaar lichaam - 'overheid' - zoals de staat, een provincie, een gemeente. (Van der Wouden, 1999, De stad op straat; de openbare ruimte in perspectief). Meest gebruikelijk in Nederland is dat de openbare ruimte beheerd wordt door de gemeentelijke overheid, dit is geregeld in bevoegdheden in de Wet op de Ruimtelijke ordening, onder meer het bestemmingsplan en bouwvergunningen, gemeentelijke verordeningen enzovoort. Deze regels vallen onder de publiekrechtelijke regels, hierbij bepaalt de wetgever dat een overheidsinstantie de belangen van de burgers behoedt. Een voorbeeld hiervan is dat de gemeentelijke overheid bepalingen kan vaststellen in het bestemmingsplan, omtrent het gebruik en functie van een woning. De gemeentelijke overheid kan besluiten om de regels gedifferentieerd toe te passen en bestemmingsplannen verschillend in te vullen.

Naast deze publiekrechtelijke regels zijn er ook privaatrechtelijke regels van toepassing. Hierin bepaalt de wetgever dat iemand recht heeft op een bepaald gebruik van een onroerende zaak. Voorbeeld hiervan is het burenrrecht dat in het Burgerlijk Wetboek is vastgesteld, het gaat hier voornamelijk om te voorkomen dat men iemand overlast kan bezorgen (Lohof en Reijndorp, 2006, Privé terrein, Privaat beheerde woondomeinen in Nederland, p. 160).

Wanneer het om geheel of gedeeltelijk overdekte openbare stedelijke ruimte gaat, dan wil het nog eens voorkomen dat daar een particuliere rechtspersoon eigenaar of erfpachter van is, zoals een (coöperatieve) vereniging, een stichting, een naamloze of een besloten vennootschap. Doorgaans zal het gaan om een vorm van publiek-private samenwerking, dat wil zeggen dat de overheid op de één of andere manier bij de rechtspersoon betrokken is als voorbeeld Luchthaven Schiphol (Van der Wouden, 1999, De stad op straat; de openbare ruimte in perspectief, p. 96).

Maar wie heeft de zeggenschap over het eigendom van de openbare ruimte? Het eigendom van de openbare ruimte kan op een aantal manieren juridisch geregeld worden, in de vorm van via het appartementrecht, mandeligheid, rechten van erfpacht en opstal en erfdienstbaarheden (Lohof en Reijndorp, 2006, Privé terrein, Privaat beheerde woondomeinen in Nederland, p. 160). Het blijkt nog niet zo eenvoudig om het gezamenlijke eigendom in juridische zin afdoende te regelen. Soms is er een Vereniging van Eigenaren, maar strikt genomen kan dat alleen als er sprake is van een splitsing in appartementsrechten en geldt het niet voor het gemeenschappelijk eigendom van de woonomgeving. Vaker wordt er daarom gekozen voor het zogenoemde mandelig eigendom, waarbij iedere bewoner eigenaar wordt van het geheel, en dus niet van een bepaald deel (Luijten, 2007, Aantal privaat beheerde buitenruimtes neemt toe in Nederland, In: Building business).

2.3.1 Appartementsrechten

Voor het beheer van de private openbare ruimte lijkt het appartementsrecht te voldoen. De splitsing in appartementsrechten is nauwkeurig geregeld in het Burgerwetboek en aan elk appartementsrecht is een lidmaatschap van een Vereniging van Eigenaren verbonden. Het probleem is hierbij dat de ontwikkelaar het bezwaar heeft dat men geen eigendom koopt maar slechts een deel van het geheel. Ook is er de mogelijkheid van een kwalitatief lidmaatschap van een overkoepelende vereniging of coöperatie voor het beheer van de omliggende gronden en infrastructuur. Het bezwaar is dat deze rechtsvorm in beginsel slechts toegepast kan worden als de uiteindelijke inrichting van het terrein vaststaat en niet meer gewijzigd zal worden, dit ten grote nadele van de flexibiliteit en wijziging of uitbreiding van het project.

2.3.2 Mandeligheid

Mandeligheid gaat uit van gemeenschappelijke eigendom van omliggende gronden en infrastructuur. Indien de woningen met grond afzonderlijk worden aangeboden is het mogelijk om bewoners voor een bepaald gedeelte mede eigenaar te maken van het omliggende terrein. Ook kan er een beheersregeling worden vastgelegd waarin een verplichting voor de beheerskosten kan worden vastgelegd, deze wordt in openbare registers gepubliceerd zodat deze bij de volgende bewoners ook doorwerkt. Een nadeel in deze constructie is dat de eigenaar uitsluitend door middel van een kettingbeding gedwongen kan worden

om bij verkoop en overdracht van zijn huis met onderliggende grond ook het hem toegekende onverdeeld aandeel in het terrein mee over te dragen. Eveneens geldt ook hierin dat de uiteindelijke inrichting van het terrein vaststaat en niet meer gewijzigd zal worden.

2.3.3 Erfpacht en opstal

Een andere mogelijkheid is gelegen in de beperkte genotsrechten erfpacht en opstal. In deze vorm blijven het terrein en de grond in eigendom van de gemeente of speciaal rechtspersoon, die de ondergrond in een recht van erfpacht of opstal uitgeeft. Ook hier is het nadeel dat de bewoner geen volledig eigenaar is maar slechts voor een deel over haar eigendom beschikt. De bijdrage die periodiek verschuldigd is wordt op dergelijke wijze bepaald dat de kosten voor onderhoud en beheer kunnen worden betaald. De gemeente of de rechtspersoon kan een sturende functie vervullen met betrekking tot het onderhoud en het gebruik van de woningen. Een rechtspersoon of beheerder kan een vereniging of een coöperatie zijn. Bij deze vorm is het mogelijk om een goedkeuring van overdracht of verhuur te voorzien, dit is geregeld in het ‘toestemmingsvereiste’, hiermee kunnen niet gewenste bewoners worden geweerd (Lohof en Reijndorp, 2006, Privé terrein, Privaat beheerde woondomeinen in Nederland, p. 166).

2.4 Verandering in de ‘openbare ruimte- private ruimte’ in relatie tot ruimtelijk ordening

Door de jaren heen is de relatie tussen openbare ruimte en private ruimte steeds veranderd. Vaak zijn deze veranderingen een reactie op het ruimtelijke beleid van de voorafgaande periode door andere opvattingen over de inrichting van de stad. In deze paragraaf wordt een kort beeld gegeven hoe de relatie tussen openbare ruimte en private ruimte in de 20^{ste} eeuw is veranderd.

Vanaf de jaren zestig is er pas aandacht besteed in publicaties en beleid met betrekking tot de openbare ruimte. Bekend is het werk van onder meer Jacobs (1961), Bahrtdt (1969) en Sennett (1977). Het werk van deze auteurs startte vanuit een zeker pessimisme over de toekomst van de stedelijke openbare ruimte (Van Aalst en Ennen, 2002, Openbare ruimten: tussen activiteit en attractiviteit, Nethur publicatie 17). In de jaren zeventig ging de aandacht nog vooral uit naar de inrichting van collectieve ruimte in woonwijken (zoals woonerven). Pas vanaf eind jaren tachtig krijgen de publieke ruimten in de stadscentra meer aandacht. De kwaliteit van de openbare ruimte wordt beschouwd als een belangrijk onderdeel van de stedelijke vernieuwing en stedelijke revitalisering. Het

zogenaamde 'allure-beleid' doet zijn intrede en in het kader hiervan dient de openbare ruimte een 'hoogwaardige' uitstraling krijgen (Hajer 1989). De openbare ruimten moeten gaan fungeren als economische en toeristische trekkers voor de stad (Van Aalst en Ennen, 2002, Openbare ruimten: tussen activiteit en attractiviteit, Nethur publicatie 17). In de loop van de jaren proberen architecten verder te kijken naar alleen het te bebouwen perceel en verandert de verhouding tussen het private domein en de openbare ruimte. In sommige gevallen zien zij de taak om in het ontwerp de binding tussen bewoners te versterken door het maken van semi-openbare ruimten als hofjes, galerijen en andere faciliteiten scheppen ze mogelijkheden voor bewoners om elkaar te ontmoeten en pogen ze een gemeenschapsgevoel te creëren bijvoorbeeld in de tijden van de wijkgedachte, echter sociaal gedrag is niet te sturen volgens bepaalde regels van de stedenbouw. De Rijksoverheid begint vanaf 1988, in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening, structureel met een verbetering van de kwaliteiten van de openbare ruimte. Er is vanaf die tijd sprake van een stedenbouwkundige benadering van deze ruimte. De inpassing van de openbare ruimte in het omringende stedelijk landschap is van belang. Deze paragraaf omvat een korte beschrijving van de verandering tussen de openbare ruimte-private ruimte door de jaren heen in relatie tot ruimtelijke ordeningsplannen. Dit kan worden gezien in het spectrum waarvan de private woondomeinen aan het einde van dit spectrum zitten. De private woondomeinen zijn als reactie ontstaan op ruimtelijke plannen en ervaringen uit het verleden.

2.4.1 Griekse beschaving

De Griekse beschaving kende het begrip openbare ruimte al, in de vorm van de agora, akropolis en het theater. De agora is wellicht de oudste vorm van publieke ruimte, gesitueerd in de Griekse Oudheid, 5e eeuw voor Christus was een open plek, in de vlakte gelegen en gemakkelijk toegankelijk, waar de burgers van de stad bijeenkwamen en waar het stadsleven zich concentreerde. De agora was de plek waar het sociale leven zich afspeelde, en had daarvoor verschillende functies: een politieke, een sociale en een commerciële. Het woord agora betekent verzamelplaats. De agora was in eerste instantie een ontmoetings- en vergaderplaats voor de vrije burgers. De agora was het bestuurlijke en economische centrum van een Griekse stad. 'agora' betekent letterlijk 'verzamelplaats'. Er waren winkels, marktkraampjes, maar ook regeringsgebouwen, gerechtshoven, en tempels.

2.4.2 19^{de} eeuw: begin moderne stadsplanning

Vanaf de industriële revolutie begonnen de steden te groeien en ontwikkelden zich tot productiemilieus voor de industrie. Deze snelle groei van de steden leidde tot de eerste planmatige aanpak van stadsuitbreiding. Echter de woonomstandigheden waren zeer slecht en iedere ruimte met een plafond en vier muren was genoeg om als woning te dienen. Rond 1850 verergerde de situatie, grote werkloosheid en een tekort aan woningen (Van der Cammen en De Klerk, 1996, Ruimtelijke ordening : van plannen komen plannen : de ontwikkelingsgang van de ruimtelijke ordening in Nederland, p. 26).

De problematiek van de huisvesting van arbeiders kwam langzamerhand in de belangstelling van de burgerij. Echter de overheid hield zich nog op de achtergrond en dit leidde tot particuliere initiatieven. In 1851 werd in Amsterdam de eerste coöperatieve bouwvereniging opgericht “*Vereeniging ten behoeve de arbeidersklasse*”. Particulieren zorgden voor kapitaal en een lage rente zodat er kwalitatieve beter woningen gebouwd konden worden. Pas jaren later rond 1870 begonnen fabrikanten zich te bemoeien met de huisvesting van haar arbeiders, in de geest van een sociale rechtvaardigheid en eigenbelang voor haar arbeiders (Ekkers, 2002, Van volkshuisvesting naar woonbeleid, p. 55).

Een bekend voorbeeld hiervan is het tuindorp *Agneta* in Delft, dit werd aangelegd 1884 en was gemeenschappelijk eigendom van de arbeiders van de *Nederlandse Gist-spiritusfabriek*. Het was een uniek stedenbouwkundig ontwerp maar van gemeenschappelijk gebruik en solidariteit kwam weinig terecht (Van der Cammen en De Klerk, 1996, Ruimtelijke ordening : van plannen komen plannen : de ontwikkelingsgang van de ruimtelijke ordening in Nederland, p. 93).

2.4.3 Woningwet 1901

Tot aan het eind van de 19de eeuw hielden architecten zich vooral bezig met het bouwen van paleizen, kathedralen en andere institutionele gebouwen. Het 'gewone volk' bouwde haar huizen zelf naar eigen inzicht en met materiaal dat toevallig voorhanden was. Dat resulteerde in gebouwen die in de loop van de tijd werden aangepast aan de zich langzaam veranderende behoeften van de gebruikers (Kallenberg, 1999, In: Ravage nr. juni 1999). Pas na de invoering van de Woningwet in 1901 werden eisen aan de woningen gesteld en werd de stad leefbaarder. De Woningwet van 1901 bevatte ook enige regels voor de stedenbouwkundige ontwikkeling. Deze wet bepaalde onder meer dat gemeenten voorafgaande aan nieuwbouw zogeheten stratenplannen moesten opstellen,

waarin een minimumafstand tussen woningen werd gegarandeerd. Ook kregen gemeenten de mogelijkheid particuliere gronden te onteigenen voor publieke doelen en mochten ze voortaan voor woningbouw financiële steun verlenen aan minder draagkrachtige particulieren. Gemeenten moesten uitbreidings- en bestemmingsplannen opstellen en om de tien jaar herzien. Ook werd hierin rekening gehouden met het belang van de openbare ruimte en groen in de vorm van parken en private en openbare groenvoorzieningen. Stadsuitbreiding gebeurde nu planmatiger, de stijl van de ontwerper ging het uiterlijk van de nieuwe planuitbreidingen bepalen. Groeiende handelssteden zoals Tilburg, Enschede en de grote steden, behoorden tot de eerste gemeenten met een uitbreidingsplan. De plannen die werden ontworpen lagen aan twee concepten ten grondslag, namelijk het streven naar schoonheid en een sociale visie. De tuinsteden kwamen in opkomst met een ruimtelijke en sociale visie. Door de snelle bevolkingsgroei, betere verkeersverbindingen en groei van de industrialisatie ontstonden er ruimtelijke problemen (Van der Cammen, en De Klerk, 1996, Ruimtelijke ordening : van plannen komen plannen : de ontwikkelingsgang van de ruimtelijke ordening in Nederland, p. 41).

- 2.4.4 De tuinstad
- Ontworpen naar de ideeën van de Engelsman Howard, -die hij introduceerde in zijn boek *"To-morrow: A Peaceful Path to Real Reform"* uit 1898, in 1902 verschenen onder de titel *"Garden Cities of To-Morrow"*- om een reactie te geven op de overbevolkte steden, waarin onhygiënische en dichtbevolkte woonwijken orde van de dag waren (Ibelings, 1999, Nederlandse stedenbouw van de 20ste eeuw). Aanleiding voor Howards boek vormt de Industriële Revolutie eind 18^{de} eeuw, in Engeland. Door de industrialisatie trekken de arbeiders van het platteland naar de steden, dit zorgt overal in Europa voor grote woningtekorten. Eind jaren tachtig van de negentiende eeuw nemen veel fabrikanten het initiatief tot het bouwen van huizen voor hun arbeiders, de zogenaamde fabriekskolonies. De *Garden Cities* zouden industrieën uit de overbevolkte steden moeten aantrekken en in de buurt van het werk ook huisvesting aan moeten bieden. De tuinsteden waren in opkomst in de jaren 10 van de 20^{ste} eeuw, het wonen buiten de stad lijkt meer in trek te komen. Hij ontwikkelde een concept van een concentrisch opgezette nieuwe stad, deze moest volledig *selfsupporting* zijn. Met het centrum en de voorzieningen in het midden en daaromheen de ruime woonwijken met groen, ontstond een scheiding tussen het wonen en de industrie.

Door deze groene rand wilde hij de stedelijke en landschappelijke patronen integreren (Ibelings, 1999, Nederlandse stedenbouw van de 20ste eeuw, p. 20). Ondanks propaganda door Riedel in zijn boek *Tuinstiteden*, is Howards oorspronkelijke opzet in Nederland niet tot uitvoering gekomen. In 1903 is door Unwin gestalte aan de droom van Howerd gegeven door het ontwerp van *Letchworth*, en de eerste *Garden City* was een feit (Van der Cammen, en De Klerk, 1996, Ruimtelijke ordening : van plannen komen plannen : de ontwikkelingsgang van de ruimtelijke ordening in Nederland, p. 55).

De ideeën van Howard zijn in Nederland nooit tot een echt succes geworden, de industriële revolutie kwam hier later op gang, waardoor de wildgroei van de steden en de wantoestanden in de volkswoningbouw in vergelijking met het buitenland beperkt bleef. Een tweede reden is dat gemeenten op het platteland niet positief waren over de grootschalige projecten voor de arbeidersklasse. Tenslotte heerste twijfel of een tuinstad wel zou beantwoorden aan werkelijk levende behoeften (Van der Cammen & De Klerk, 1996, Ruimtelijke ordening : van plannen komen plannen : de ontwikkelingsgang van de ruimtelijke ordening in Nederland, p. 56). Langzaam en op kleine schaal drong de tuinstadgedachte van Howard toch door in Nederland. Er ontstonden dorpsachtige woonwijken, die anders waren dan Howard had voorzien, de Nederlandse versies waren geen steden maar woonwijken in een groen karakter, daarnaast lagen ze veelal in de stad en niet erbuiten (Hans Ibelings, 1999, Nederlandse stedenbouw van de 20ste eeuw, p. 20). Wel was er het streven naar een ‘heterogene sociale samenleving’ en werden er diverse voorzieningen als scholen, badhuizen, winkels en buurthuizen gepland.

Het eerste tuindorp, volgens de nieuwe opvattingen, werd in Hengelo (1911) gesticht door Stork. Het plan was van Muller en telde 300 woningen per ha. het plan was volgens de “*balanced community*” ontworpen en was niet alleen voor de werknemers bewoonbaar. Ook ontstaan op deze wijze enkele forensenplaatsen; het Gooi voor Amsterdam en Scheveningen voor Den Haag. Het belangrijkste experiment op dit gebied is tuindorp Vreewijk in Rotterdam van Granpré Molière, Verhagen, de Roos en Overeynder, gebouwd op een stratenplan van Berlage. Vreewijk moest de ruimte geven om in de nabijheid van grote handels of industriële centra te kunnen wonen op een betaalbare manier. In de plannen van zowel Berlage als Molière moest Vreewijk een overgang zijn tussen stad en platteland, arbeiders die van het platteland naar de havenstad toe kwamen. Er

werd een omgeving gemaakt die probeerde aan te sluiten bij de stad en het platteland.

2.4.5 Gesloten bouwblokken

Granpré Molière had de opvatting dat de tuinstad slechts één van de mogelijkheden was, daarnaast bestond er concept dat de "*monumentale stadswoning*" werd genoemd. Deze woningen zijn gebouwd in gesloten bouwblokken waarvan de woningen naar de straat gericht zijn. De woningen kennen zich door grote regelmaat, waarbij de afzonderlijke woning opgaat in het geheel (Hans Ibelings, 1999, Nederlandse stedenbouw van de 20ste eeuw, p. 21) Het plan Amsterdam-Zuid van 1915 is onder meer van belang omdat Berlage na deze ervaring zich gaat verzetten tegen het allesoverheersende denkbeeld van de tuinstad. Het moderne wonen daarentegen kenmerkt zich door de scheiding tussen wonen en werken. De ontwikkeling van het moderne wonen vond tijdens de 19e eeuw plaats. Met de scheiding tussen betaalde arbeid en wonen krijgt het privé en openbaar terrein duidelijkere grenzen (Meier, 2006, Tussen leefstijl en wijkgedachte, Moderne en postmoderne denkbeelden over wonen en de herstructurering van naoorlogse wijken).

Begin 1900 was Berlage met zijn uitbreidingsplannen in onder meer Amsterdam-zuid een reactie begonnen op de bouwstijl van de 19^{de} eeuw waarin een voortdurende woningnood, onhygiënische volkshuisvesting en willekeurige groei van steden de boventoon leidde. Het uitbreidingsplan voor Amsterdam Zuid uit 1915 is het meest bekend. Nu jaren later is er nog steeds veel belangstelling voor de wijk gezien het leefklimaat, en wordt is één van de meest geslaagde stadsuitbreidingen aan het begin van de 20ste eeuw. Kenmerkend vormen de wanden van de woonblokken en de brede lanen, pleinen en straten. In de centrale as van het plan staat een woontoren, de "wolkenkrabber" van J.F. Staal. De nadruk ligt bij de woningblokken op de totaalcompositie. De aparte woningen zijn onderdeel van de straatwand. De gemeenschappelijkheid van de stadswijk staat voorop (<http://www.kunstbus.nl/verklaringen/hendrik+petrus+berlage.html>).

In vrijwel alle uitbreidingsplannen werd gestreefd naar een esthetische ordening van de stad (de zogenaamde stadsbouwkunst) waarbij straten, pleinen, openbaar groen en bebouwing in een onlosmakelijk samenspel een monumentaal, visueel aantrekkelijk totaalbeeld dienden op te roepen. De organiserende kwaliteit van het gesloten bouwblok speelde een centrale rol. Vaak vormde het bouwblok behalve een organisatorische, ook een architectonische eenheid, hetgeen

d o o r A r t h u r P o p p e j a n u a r i 2 0 1 0

betekent dat gevelwand als één geheel werd ontworpen (Gemeente Groningen, http://www.groningen.nl/assets/pdf/II_G04-2.pdf). De openbare ruimte wordt door harde grenzen gescheiden namelijk die van het woonblok, in enkele gevallen is er een scheiding door beplanting dat deel uitmaakt van het ontwerp. Binnen de blokken liggen privétuinen of ruimten voor semi-openbaar gebruik (Gemeente Groningen, http://www.groningen.nl/assets/pdf/II_G04-2.pdf).

2.4.6 Nieuwe Bouwen en CIAM

Langzamerhand kwamen er nieuwe opvattingen in stedenbouwkundige plannen. In de jaren dertig ontwikkelde zich een nieuwe visie op architectuur, waarvoor in Nederland meestal de term *Nieuwe Bouwen* gehanteerd wordt. In Nederland wordt veelal de term *Nieuwe Zakelijkheid* gebruikt. De term *Functionalisme* werd ook wel gebruikt als equivalent voor het *Nieuwe Bouwen* (<http://www.architectuurgids.nl/>).

De gesloten bouwblokken maakten plaats voor een stad met vrijstaande woongebouwen, strokenbouw en kantoortorens in de openbare ruimte. Ook werd in de plannen meer rekening gehouden met het regionale karakter van de stad (Hans Ibelings, 1999, Nederlandse stedenbouw van de 20ste eeuw, p. 38). Schaalvergroting als gevolg van het groeiende verkeer was een belangrijke factor waar de plannen rekening mee moesten houden. Hierin ligt ook het verschil tussen de Tuinstadgedachte en de opvattingen van het Nieuwe Bouwen. Met de tuinstad is gestreefd de maat van het individu aan te houden, terwijl bij het Nieuwe Bouwen het massale karakter meer centraal stond (Schreijnders, 1991). De opvatting was een sterk geloof in sociale en economische functies met de stad als complexe organisatie van ruimtegebruik (Van der Cammen & De Klerk, 1986, p. 86).

Een belangrijk voorbeeld van regionale planning in de jaren 30 die van Witteveen voor Rotterdam en Casseres voor Eindhoven. Beide plannen werden in ruimer verband gezien en reikte buiten de gemeente grenzen, en er werd nadruk gelegd op de infrastructuur. Voor de openbare ruimte werd van radiale en concentrische modellen uitgegaan, van groene wiggen die de stad in steken tot plantsoenen en groene ringen in of rond de stad (Hans Ibelings, 1999, Nederlandse stedenbouw van de 20ste eeuw, p. 39). De scheiding tussen functies; wonen, werken, en recreatie stond dus centraal. Dit werd geïnspireerd door de CIAM gedachte, dit is een afkorting van Congrès Internationaux d'Architecture Moderne. In 1933 volgde

het congres over de functionele stad, dit resulteerde in het *Handvest van Athene.*, in de vorm van 95 stellingen. Er werd vanuit een wetenschaps ideaal uitgegaan; maatschappelijke ontwikkeling die voorspelbaar is op grond van sociaal economische processen en trends. Erkenning van deze objectieve wetmatigheden houdt de mogelijkheid tot bijsturing in het plan (Van der Cammen & De Klerk, 1986, p. 89).

Gebaseerd op onder andere Le Corbusier kreeg elke functie een stadsdeel toegekend en werd door middel van groen gescheiden van andere delen. Daarnaast werd er veel gebruik gemaakt van één type woningbouw, bestaande uit blokken, hoogbouw en ruim van elkaar geplaatst om op deze manier veel licht en groen en openbare ruimte creëren. De CIAM-leden ontptopten zich tot fervent voorstanders van open bebouwingwijze, dat wil zeggen woonblokken als stroken met gevels op het oosten en het westen voor een optimale toetreding van zonlicht (<http://www.kunstbus.nl/verklaringen/ciam.html>).

Bekend geworden is het Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam (1934), opgesteld volgens deze gedachte. In dit plan is de stad verdeeld in wijken van ca. 10.000 inwoners, door groengebieden van elkaar gescheiden en met de nodige voorzieningen. De open verkaveling wordt verkozen boven het verfoeide traditionele gesloten bouwblok. De architectengroepen *De 8* en *Opbouw* pleitten voor een wetenschappelijke benadering, waarin een organische wijkopbouw van belang is, woningen georiënteerd op oos-west richting en vermindering van woningen langs verkeersstraten (Van der Cammen & De Klerk, 1986, p. 92). Volgens Van Rossem (2002) is de inrichting van de openbare ruimte van essentieel belang bij een verkavelingsplan volgens de principes van de open bebouwing. Het gedachtegoed van de CIAM heeft zich in de loop van de jaren 30 en jaren 40 vermengd met andere visies (Hajer, 1989, De stad als publiek domein, p. 16).

2.4.7 Naoorlogs: Jaren 50 en opkomst wijkgedachte

In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog beheerste de woningnood het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid. Snelle bevolkingsgroei en snel kleiner wordende huishoudens zorgden voor een enorm tekort aan woonruimte. Bovendien had de oorlog ook in de woningvoorraad zijn tol geëist: bijna een kwart was beschadigd of verwoest. Ruim 86.000 woningen werden verwoest, 43.500 zwaar en 293.000 licht beschadigd (Van der Cammen & de Klerk, 1986).

Vlak na de Tweede Wereldoorlog stond de ruimtelijke ordening in het teken van de wederopbouw. De plannen waren bedoeld om de bestaande achterstanden zo snel mogelijk in te lopen.

Afstand wordt gedaan van de CIAM gedachte, functionalistische plannen zoals bijvoorbeeld Slotervaart en de Bijlmer, omdat deze een desastreus effect hebben gehad op de openbare ruimte. Deze is volgens Hajer (1989) doods en uitgestorven en de CIAM gedachte miskende de kracht van het stedelijke leven dat voortkomt uit de chaos in de stad. Er is in functionele plannen geen publiek leven op straat en geen plaats voor niet-functionele, sociale activiteiten. De voornaamste reden waardoor het succes van de CIAM ten onder is gegaan, is dat het concept volkomen in strijd is met de sociale dimensie van wonen en het schaalgebruik (Hajer, 1989, *De stad als publiek domein*, p. 16).

De periode van de gesloten bouwblokken van Berlage waren ten einde evenals de functionele benadering van de CIAM gedachte. Niet langer werd vastgehouden aan de statische architectonische richtlijnen voor de volkshuisvesting, maar een op sociaal-economische gegevens gebaseerde planpraktijk die gericht was op de ordening van alles dat het aanzien van de ruimte bepaalde. Architecten en stedenbouwkundigen richtten zich op een vertaling van het optimisme naar een stedenbouwkundig idioom. (Gemeente Groningen, http://www.groningen.nl/assets/pdf/II_G05-2.pdf).

Aanvankelijk maakte in de stedenbouw de zgn. 'wijkgedachte' opgang. De oorsprong ligt bij de Amerikaanse socioloog-planner Clarence Perry, dit moest het antwoord zijn op de scheidende in plaats van bindende werking van autoverkeer. Het doel van de *neighborhood unit* is om een veilige en rustige woonomgeving te creëren waarin rond de school en het centrum een zeker gemeenschapsleven tot bloei zou komen (Van der Cammen & De Klerk, 1986 p. 109). In Nederland is de wijkgedachte door de Commissie Bos in *De stad der toekomst, de toekomst der stad* (1946) overgenomen en verder ontwikkeld. Het ging uit van een nieuwe hiërarchische geleding van de stad waarin autonome, grotendeels zelfvoorzienende stadswijken de belangrijkste schakels waren. Veel aandacht was er voor de woningdifferentiatie: het ontwikkelen van nieuwe woningtypen en de organisatie van de woningplattegrond. In deze visie is een wijk opgebouwd uit wooneenheden en buurten, hierdoor ontstaat een gedifferentieerde bevolkingsgroep binnen een vast patroon of stempel die steeds

terugkomen. De esthetische rol werd ingeruild voor een sociaaleconomische. Ook kwam er meer aandacht voor de afwikkeling van het verkeer. Vanuit het modernistisch idioom kregen licht, lucht en ruimte de overhand. De open stad deed haar intrede (Gemeente Groningen, http://www.groningen.nl/assets/pdf/II_G05-2.pdf).

De open stad ontstond door de aanleg van ruim opgezette wijken in strokenbouw en had aandacht voor de toenemende groei van het autoverkeer. Het beleid was erop gericht om de stad aan te passen aan de auto (Ibelings, 1999, Nederlandse stedenbouw van de 20ste eeuw, p. 86).

Ook was er in de jaren 50 een geleidelijke verschuiving naar hoogbouw in de steden. De oorzaak lag gedeeltelijk in het feit dat de gemeenschapszin vervaagde. Gemeenten schakelden grote bouwbedrijven en projectontwikkelaars in. De hoogbouwflats kwamen met name tot stand in de uitbreidingswijken, zoals Slotervaart en Osdorp in Amsterdam. Slotervaart, dat in de tweede helft van de jaren vijftig werd gebouwd, vormt voor Nederland het hoogtepunt op het gebied van de systeembouw. De trend gedurende deze jaren is de opvatting heeft dat de openbare ruimte van iedereen is, er wordt vanuit gegaan dat de bevolkingssamenstelling heterogeen is. De openbare ruimte van die tijd wordt gekenmerkt als een 'gecontroleerde' openbare ruimte, bijvoorbeeld door huismeesters of regels van de woningverhuurders/ corporaties (Van der Cammen & De Klerk, 1986 p. 110).

2.4.8 Jaren 60

Door functionalistische inkleuring van het model, mede ingegeven door een meer wetenschappelijke benadering van de stedenbouw, transformeerde het begrip 'wijkgedachte' tot een pragmatische vorm van stedenbouw. Functies worden gescheiden en stempels en stroken doen hun intrede, licht, lucht en ruimte bepalen de overhand. Kenmerkend voor deze jaren '60 bouwstijl is de aanwezigheid van groenvoorzieningen, winkelvoorzieningen en sociale ontmoetingruimtes, en het zelfstandigheid functioneren van de wijk. Accenten liggen op de bebouwingshoogte in de buurt van wijk of buurtcentra. Deze benadrukken de wijkentree of een centrale groene zone.

De groenvoorzieningen binnen de wijkgedachte hadden niet zozeer een decoratieve functie, als wel een gebruikswaarde; ze waren bedoeld als sociale ontmoetingsruimte en als terrein voor recreatie. Natuur was daarmee niet primair

een omgeving voor het genieten en aanschouwen van de natuur of voor het maken van een wandeling, maar vooral een instrument voor het onderhouden van sociale contacten en het ordenen van verschillende gebruiksfuncties (Van Schendelen, 1997).

De wijkgedachte leidde tot de opbouw van de ‘gelede stad’, de ruimtelijke en sociale ordening op basis van de hiërarchie woning - buurt - wijk - stadsdeel - stad - stadsgewest. Hieraan werden de voorzieningen gekoppeld, die in opeenvolgende niveaus, zoals buurtcentrum, wijkcentrum en dergelijke, de dragers van de wijkgedachte zijn. Een voorbeeld hiervan in Groningen is; Corpus den Hoorn, deze wijk bestaat uit meer dan de helft uit meergezinswoningen, in de vorm van rijtjes woningen en portiek- en galerijflats. De Wijert bestaat grotendeels uit portiek woningen en flats (Woningbouwvereniging Groningen, 1994).

Groningen nam pas definitief afscheid van Berlage en diens gesloten bouwblok met de ontwikkeling van Corpus den Hoorn, De Weijert Noord, Coendersborg en De Laanhuizen. Het zijn de eerste echte naoorlogse wijken van de stad waarbij de wijkgedachte diende als het allesbepalende basisidee, en het modernisme ook in de architectuur voorop kwam te staan. Nadien volgden Selwerd, De Paddepoel en Vinkhuizen.

Net als in de voorgaande periode ligt er in de naoorlogse stedenbouw een grote nadruk op openbaarheid en collectief gebruik (Gemeente Groningen, http://www.groningen.nl/assets/pdf/II_G05-2.pdf).

Naast flatgebouwen worden nu, als gevolg van de toenemende vraag daarnaar, ook steeds meer eengezinswoningen gebouwd. Kenmerkend voor de jaren ‘60 is de opkomst van de eengezinswoningen, en een daling van het aantal portiekflats. De invulling van openbaar groen werd meer ingenomen door privé tuinen. De portiekflats werden geconcentreerd aan de grote wegen, centra en randen van de wijken (Woningbouwvereniging Groningen, 1994). Om de sociale cohesie te bevorderen, waren er groene binnenterreinen, die waren bedoeld als sociale ontmoetingsplaats om de onderlinge band tussen bewoners te versterken. Om iedereen van het groen te laten genieten waren de terreinen niet afsluitbaar. Deze openbaarheid, in combinatie met verwaarlozing, heeft er uiteindelijk toe geleid veel groene binnenterreinen in wijken met strokenbouw zijn verworpen tot bron van criminaliteit. Om veiligheidsredenen hebben verschillende gemeenten de binnenterreinen nu geheel of gedeeltelijk afgesloten waardoor ze nog

voornamelijk een kijkfunctie hebben (Van de Berg, Maatschappelijke baten van openbare binnentuinen).

2.4.9 Jaren 70-80: woonerven

Rond 1970 was de grootste woningnood voorbij en verschoof het beleidsaccent naar verbetering van de *kwaliteit* van de huisvesting en de openbare ruimte. Om goede woningen voor een betaalbare prijs te kunnen aanbieden, werden objectsubsidies verstrekt die dienden ter aanvulling van onrendabele exploitatie van woningen. In de loop van de decennia worden die ruimtes steeds meer een gemeenschappelijke ruimte van de bewoners en de overheid heeft minder verantwoordelijkheid over de ruimte, dit loopt door tot de jaren 70. Kenmerkend voor deze jaren is de stadsvernieuwing van de 19de eeuwse wijken, echter de kwaliteit van de openbare ruimte speelt een ondergeschikte rol. De meeste openbare ruimte wordt toegekend aan parkeervoorzieningen in de wijken. De potentie van de openbare ruimte wordt in deze jaren niet als publiek domein gebruikt. (Hajer, 1989, De stad als publiek domein, p. 17)

Vanaf deze periode wordt de openbare ruimte ingenomen door geparkeerde auto's, onveiligheid en verwaarlozing. Vanuit dit perspectief groeide weer de drang naar controle, terug van weggeweest.

Als reactie op de grootschaligheid van de laat naoorlogse architectuur kwam er steeds meer kritiek, er ontstond een negatieve houding ten opzichte van de stad. Het nieuwe ideaal: het dorpse en landelijke karakter van wonen. Kleinschaligheid was het nieuwe sleutelbegrip (Ibelings, 1999, Nederlandse Stedenbouw van de 20 ste eeuw).

De meer recentere wijken uit de jaren '70 - '80 kenmerken zich als een gevarieerde opzet van eengezinswoningen en galerijflats, de bouw van hoogbouwwijken is voorbij. De woningen liggen aan woonerven met daartussen veel openbaar groen. 'Men wenste een veel lossere ordening en de creatie van een woonlandschap waarbij het woonerf dienst deed als een nieuw stedenbouwkundig basis model', dit onder meer doorgevoerd door landschapsarchitect Louis le Roy. Voorbeeld: de Groningse wijk Lewenborg, werd opgezet als woonlandschap door een ruime opzet en een betere afstemming tussen hoog en laagbouw, aandacht werd zorgvuldig besteed aan groenstructuur en de directe woonomgeving. De bebouwing bestaat voor het

merendeel uit eengezinswoningen afgewisseld met flats (VROM, 1991). Uit de zelfde bouwperiode dateert Beijum, eveneens Groningen, hier werd gestreefd naar laagbouw of middelhoogbouw, alleen ter hoogte van de winkelcentra kon hoger worden gebouwd. Het aanbod van woningen moest een grote mate van variatie hebben om zo een gedifferentieerd woonmilieu te creëren (VROM, 1991, Woonmilieus in nieuw perspectief, Den Haag). Het merendeel van de wijken uit de jaren zeventig is gebaseerd op het woonerfconcept, waarmee het doorgaande verkeer uit de woonbuurten gehouden werd. Een duidelijke ruimtelijke hiërarchie ontbreekt. De stedenbouw is informeel en kent zachte overgangen tussen privé, semi-openbaar en openbaar. De rooilijn is vervangen door het overgangsgebied. Waar wel rooilijnen aanwezig zijn, verspringen deze regelmatig. Er is veel aandacht besteed aan de inrichting van de woonomgeving (http://www.groningen.nl/assets/pdf/II_G06.pdf).

In de volgende periode werden nieuwe woonwijken aan de randen van de stad gebouwd, het beleid van decentralisatie uit de jaren '60 en '70 werd omgezet naar een concentratie gericht beleid. Aanleiding hiervoor was de doelstelling uit de Vierde Nota op de Ruimtelijke Ordening om 5000 nieuwe woningen te realiseren. Van grote invloed was het idee van de compacte stad op de ruimtelijke ontwikkeling, dit resulteerde onder andere in wijken waarin de onoverzichtelijkheid moest plaats maken voor overzicht. Een duidelijke grens tussen privé en openbare ruimte heeft de inrichting mede bepaald. De woningtypen wisselden elkaar af in geïntegreerde bouwblokken en de aandacht werd weer gevestigd op de woonomgeving. De zachte overgangen tussen privé en openbaar hadden volgens menigeen gefaald. Het woonerf raakte uit de gratie.

2.4.10 Jaren 90 en de themawijken

In de jaren '90 wordt er weer een belangrijke rol aan de samenhang tussen; stedenbouw, architectuur en landschap toegekend. Nieuwe uitbreidingen krijgen thema's en de trend van structuur en onderscheid tussen privé en openbare ruimte zet zich nog door. Woonstraten en hoofdstraten zijn duidelijk te onderscheiden en er wordt veel zorg besteed aan de inrichting en aankleding van de openbare ruimte (Gemeente Groningen, 2004). Voorbeelden in Groningen zijn: Klein Martijn en Ruischerwaard evenals de ecologische wijk Drielanden. In aanbouw zijn op dit moment De Held, Gravenburg, Ruskenveen en Buitenhof.

Ook het plan voor CiBoGa is gethematiseerd maar draagt ten opzichte van de stadsrandlocaties wel een heel duidelijk (binnen)stedelijk karakter.

Belangrijk kenmerk is de teruggekeerde heldere hiërarchische structuur en het onderscheid tussen openbaar en privé (Gemeente Groningen, 2004, http://www.groningen.nl/assets/pdf/II_G07.pdf).

Ook nu is deze vorm van controle duidelijk te merken. In onze hedendaagse tijd van globalisering, netwerksamenleving, instituties en organisaties waar mensen zich bij aansluiten is er drang naar een veilige omgeving en vooral verantwoordelijkheid voor een veilige omgeving. Een actueel voorbeeld zijn de ontwikkelaars en woningcorporaties die er steeds vaker toe overgaan complexbeheerders, huismeesters en maatschappelijk werkers aan te stellen om de veiligheid en de leefbaarheid te bevorderen. En er zijn talloze vergelijkbare voorbeelden te geven van scholen, welzijnswerk, bedrijfsleven en dergelijke. In samenhang daarmee gaan steeds meer private partijen over tot de vestiging van eigen veiligheidsprogramma's (NRC Handelsblad, 2007). Vanuit het perspectief van de openbare ruimte is langzamerhand de private ruimte voortgevloeid. Dit is door de jaren heen steeds een reactie op de voorgaande visies betreft de openbare ruimte.

2.5 Private woondomeinen in de VS

Het ontstaan van de 'gated communities' heeft zijn oorsprong merendeels in Amerika. In de Verenigde Staten is veel aandacht voor de snelle ontwikkeling van de zogeheten Common Interest Developments (CID), waar momenteel naar schatting tussen de 50 en 60 miljoen mensen wonen. Het gaat om wijken waarin de bewoners de gemeenschappelijke buitenruimte in collectief (privaat) eigendom hebben en zelf gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het beheer. In veel wijken is de gemeenschappelijke buitenruimte omheind en voorzien van afsluitbare poorten, maar dat hoeft niet zo te zijn. Naar schatting wonen meer dan 16 miljoen Amerikanen momenteel achter een hek.

In veel gevallen gaat het om nieuwbouwprojecten die van meet af aan zijn omheind. De meeste daarvan liggen in de suburbane gebieden rondom de grotere steden. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, is privatisering en afsluiting van woondomeinen niet alleen het uitvloeisel van de wensen van projectontwikkelaars en (al dan niet vermogende) huizenkopers, maar evenzeer

van lokaal overheidsbeleid (Hamers et al., 2007, Afgeschermdde woondomeinen in Nederland, p. 45).

Bijna tien procent van de gehele bevolking leven er in zogenaamde 'gated communities'. In de groeiregio's binnen de Verenigde Staten maken dergelijke omheinde lokale gemeenschappen' momenteel meer dan eenderde deel van de recente nieuwbouw uit.

De wijken worden opgezet door projectontwikkelaars die de bewoners veiligheid en privacy bieden. Aan de openbaarheid van de 'gated communities' wordt niet alleen afbreuk gedaan door bepalingen over de gemeenschappelijke ruimten, zoals wegen, de regels zorgen er ook voor dat er sprake is van één bepaalde groep mensen die zich er vestigen. De bewoners van de gesloten gemeenschappen vormen een homogene groep door strenge selectie op inkomen, achtergrond en wensen over hun woonomgeving. Ze leggen ook een overeenkomstige levensstijl aan de dag in hun 'privatopia' (Brunt en Deben, 1999, De ijle zone; het stedelijke wonen onder druk, NETHUR publicatie nr. 12, p. 28).

De grondslagen voor deze 'gated communities' is door een aantal factoren te verklaren. Ten eerste is de VS een land waarbij het merendeel van de woningen uit koopwoningen bestaat, een vorm van status. Daarnaast is de VS een land als immigratieland bij uitstek, met een grote verscheidenheid aan sociale differentiatie, evenwichtig bevolkte 'balanced' buurten vormen hier daarom reeds jaren geen vanzelfsprekend planningsdoel meer. Daar komt bij dat de bestuurlijke organisatie van dit land gekenmerkt is door fragmentatie, dat wil zeggen door een structuur met een sterk accent op de zelfstandigheid van lokale bestuurlijke entiteiten.

Blakely and Snyder (1999) onderscheiden drie typen gated communities: lifestyle communities, elite/prestige communities en security zone communities. In lifestyle communities staan veiligheid en het buitensluiten van ongewenste personen centraal. Activiteiten binnen de muren zijn er op gericht de 'ingeslotenen' te vermaken. Bij prestige community speelt status een belangrijke rol, alsook de wens naar stabiliteit. De poorten symboliseren het economische en sociale status. Bij security zone communities is de angst voor criminaliteit en buitenstaanders de belangrijkste motivatie voor fortificatie. De afrastering dient om persoonlijke bezittingen te bewaken. In het geval van gated communities is

sprake van duidelijk zichtbare grenzen en ruimtelijke geslotenheid. Dit gaat gepaard met sociale geslotenheid, omdat mensen worden uitgesloten (Blakely en Snyder, 1999, Fortress America, Gated Communities In The United States).

Ontstaansredenen voor de Amerikaanse gated communities is volgens Brijder (1997) op een tweetal niveaus gebaseerd, het algemene niveau en het life style niveau. De algemene benadering heeft te maken met de maatschappelijke trends en ontwikkelingen, de life style benadering gaat over de kenmerkende gedragspatronen en de keuzes van individuen. Redenen voor het ontstaan van gated communities in de VS zijn: segregatie, inkomensverschillen, onveiligheid, vergrijzing en het wantrouwen van de overheid.

2.6 Private woondomeinen in Nederland

Bewoners hebben steeds meer behoefte aan controle over een eigen woongebied, een groeiend aantal mensen raakt de laatste tijd geïnteresseerd in het instellen rond hun woningen van gemeenschappelijk met omwonenden beheerde domeinen met eigen spelregels ten aanzien van het grondgebruik ter plaatse, dit omdat zij die collectief gecontroleerde en beheerde domeinen als noodzakelijke extra bufferzones beschouwen voor het beschermen van hun persoonlijke bezittingen, hun status en hun culturele identiteit. Ook in Nederland is deze tendens in die richting zichtbaar. Niet alleen zijn er bedrijfsterreinen met een slagboom bij de poort, volkstuincomplexen, vakantiebungalowparken met een hek eromheen en ommuurde parkeerterreinen, op nog grotere schaal vindt kolonisering plaats van gezamenlijke binnenterreinen in de woonbuurten van de stad, zoals we in het voorbijgaan al hebben gezien. Hekken, die slechts bepaalde uren open staan, bordjes met Verboden Toegang en andere aanwijzingen houden de buitenstaanders op afstand. Het gesloten bouwblok keert terug als afsluiting van tuin en binnenterrein en als geschikte bouwvorm, liefst vindt er geen strokenbouw meer plaats met een gemakkelijke toegankelijkheid (Brunt en Deben, 1999, De ijle zone; het stedelijke wonen onder druk, NETHUR publicatie, nr. 12. p. 28).

Hier zal de ontwikkeling van 'gated communities' nog niet zo snel lopen, de Nederlandse private woondomeinen wijken in vorm echter af van die in het buitenland. Hier is niet zozeer sprake van 'beveiliging door afsluiting', als wel van 'beslotenheid door begrenzing'. Typerend voor de Nederlandse vorm is de keuze

voor zogeheten zachte randen (die bestaan uit water, groen en niveauverschillen) en een defensieve architectuur, waardoor hekken en afgesloten poorten veelal overbodig worden. Daarnaast zijn private woondomeinen in Nederland doorgaans kleinschaliger dan in het buitenland en herbergen ze naast het wonen weinig andere functies. In veel buitenlandse voorbeelden is angst voor onveiligheid een belangrijk motief om ‘anderen’ uit het eigen woondomein te weren. In Nederland is dat niet het geval. Naast status is hier vooral de behoefte aan overzichtelijkheid, voorspelbaarheid en geborgenheid een belangrijk motief om te kiezen voor een afgeschermd woondomein (Hamers et al., 2007, Afgeschermd woondomeinen in Nederland, p. 9).

De besloten woondomeinen die nu steeds meer worden gebouwd in Nederland zijn het gevolg van recente veranderingen in de woningbouw en ruimtelijke ordening. "De ruimtelijke ordening is gedecentraliseerd, de rol van de gemeenten is veel belangrijker geworden". "En de woningbouw is in de jaren negentig geliberaliseerd en de woningbouwverenigingen zijn verzelfstandigd. Marktpartijen als projectontwikkelaars die nu de woningbouw verzorgen, spelen meer in op de wensen van bewoners dan vroeger in de staatsgeleide woningbouw het geval was.", aldus Hamers van het Ruimtelijk Plan Bureau (In: NRC Handelsblad, 10 november, 2007). Domeinen die worden gekenmerkt door een duidelijke begrenzing en een (zelf gekozen) collectiviteit, voorzien in een behoefte. Mensen wensen een woonomgeving met een herkenbaar karakter, waarin ze een zekere mate van controle kunnen uitoefenen op hun directe woonomgeving. Binnenhoven, woonpleinen, wooneilanden en de zogeheten nieuwe kastelen voldoen hieraan. Marktpartijen hebben de laatste jaren voortvarend ingespeeld op deze woonwensen, en een aanbod gecreëerd van afgeschermd woondomeinen. Gemeenten staan afscherming toe als middel om hogere en middeninkomens te behouden voor de (binnen)stad. In het landelijk gebied kunnen gemeenten door combinaties van afscherming en openstelling (bijvoorbeeld op de nieuwe landgoederen) inspelen op de behoeften van vermogende burgers, en tegelijkertijd het publiek toegang geven tot een hoogwaardige groene ruimte (Hamers et al., 2007, Afgeschermd woondomeinen in Nederland, p. 9).

Wel zijn er duidelijke tendensen te zien in de ontwikkeling van private woondomeinen en nieuwe woontrends. Op verschillende plaatsen in Nederland

verschijnen ommuurde bastions die lijken op middeleeuwse kastelen. Hierbij is de Haverleij bij 's Hertogenbosch een duidelijk voorbeeld. Hier worden duizend woningen gebouwd in de vorm van compacte kastelen die over het rivierenlandschap aan de Maas zijn verstrooid. Soeters en Van Eldonk hebben dit plan ontworpen. Officieel worden de binnenterreinen van de kastelen openbaar, maar in de praktijk zal iemand die er niets te zoeken heeft, ze niet gauw betreden. De kastelen van Haverleij wenden zich af van hun omgeving. Dit defensieve karakter plus het gegeven dat de kasteelwoningen door hun zeker voor Nederlandse begrippen grote luxe zijn bedoeld voor het bovenste segment van de huizenmarkt, maakt dat de kasteelwoningen onvervalste bastions voor de rijken zullen zijn (NRC Handelsblad, 5 januari, 2001, <http://www.nrc.nl/W2/Nieuws/2001/01/05/Vp/cs.html>).

2.6.1 Ontstaansredenen private woondomeinen in Nederland

Naast status is hier vooral de behoefte aan geborgenheid, inkomensverschillen, ontevredenheid met de woonomgeving en decentralisatie een belangrijk motief om te kiezen voor een afgeschermd woondomein. Mensen hebben in het dagelijks leven te maken met een toenemend gevoel van onzekerheid. De belangrijkste bronnen daarvan zijn de afkalving van traditionele sociale verbanden en ideologieën, een toenemende verantwoordelijkheid voor de eigen levensloop, de sociaal-culturele pluralisering en het terugtrekken van de overheid op verscheidene maatschappelijke terreinen. Door de groeiende mobiliteit nemen contacten buiten de woonomgeving in ruimte mate toe. Van Engelsdorp Gastelaars (1996) stelt dat bewoners hun directe woonomgeving meer gaan beoordelen op haar kwaliteit als woonmilieu. Daarbij gaat het naast de bescherming van de eigen leefwereld en status om de waardevastheid van de eigen woning, die bijdraagt aan de bescherming van de financiële zekerheid in de toekomst. Een buurt waarin men zich thuis kan voelen en waarin men het gevoel heeft overzicht te hebben over wat er gebeurt en daarop enige controle te kunnen uitoefenen. Een zekere homogeniteit kan daaraan bijdragen (Hamers et al., 2007, *Afgeschermd woondomeinen in Nederland*, p. 15).

Een andere ontwikkeling die internationaal wordt gezien als een van de belangrijkste achtergronden voor het ontstaan private woondomeinen is polarisatie. Ook in Nederland zijn de verschillen tussen hoge- en lage-inkomensgroepen en tussen groepen met verschillende sociaal-culturele achtergronden in toenemende mate een factor van belang. Dit verschil in

inkomensgroepen heeft wel degelijk effect op ruimtelijke niveau. Veel middeninkomens blijven de stad verlaten, omdat zij hun woonwensen daar onvoldoende kunnen realiseren. Lage inkomensgroepen zullen aan de randen van stad blijven wonen. Als hoge-inkomensgroepen zich aan de rand van de stad vestigen, dan gebeurt dat meestal in een beperkt aantal enclaves.

De woonconsument wil tegenwoordig kwaliteit in de woonomgeving. Het is daarom belangrijk te weten welke factoren de kwaliteit van de woonomgeving bepalen en hoe tevreden Nederlanders zijn met de verscheidene eigenschappen van hun woonomgeving. Bij de beoordeling van de leefbaarheid zijn echter niet alleen fysieke, maar zeker ook sociale aspecten van de buurt van belang. Vooral de bevolkingssamenstelling van de buurt en de sociale interacties daarin blijken een prominente rol te spelen (Hamers et al., 2007, Afgeschermdde woondomeinen in Nederland, p. 15).

Ook in verschillende beleidsnota's komt de woonomgeving aan de orde. 'Het denken in termen van ruimtelijke schaarste maakt plaats voor denken in termen van ruimtelijke kwaliteit' (VROM, 2004, Nota Mensen, Wensen, Wonen, Wonen in de 21ste eeuw). De verstedelijking gaat maar door, de vraag naar woningen, infrastructuur, voorzieningen, recreatie en nog eens een toenemende groei in de economie en de bevolking leggen een grote druk op de beschikbare ruimte alsmede de kwaliteit ervan. Het Rijk heeft als één van de belangrijkste speerpunten geformuleerd de verbetering van de stedelijke kwaliteit. In de Nota Ruimte geformuleerd als: 'Hoofddoel van het nationaal ruimtelijk beleid is om ruimte te scheppen voor de verschillende ruimte-vragende functies. Het beperkte oppervlak dat Nederland ter beschikking staat, maakt het nodig dit op een efficiënte en duurzame wijze te doen en niet alleen in kwantitatieve, maar ook in kwalitatieve zin vorm te geven' (VROM, 2004, Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling). De laatste toevoeging beoogt het leef- en woonmilieu in de stad te verbeteren. "Krachtige steden zijn steden die veilig zijn, en die in alle opzichten voldoen aan de - steeds hogere - eisen die bewoners, bedrijven, instellingen, bezoekers en recreanten aan een stad stellen. (..) **Het gaat kortom om steden die kansen bieden aan burgers en veilig en prettig zijn om in te verblijven. Meer variatie in het aanbod van woningen, voorzieningen en woonmilieus is in dit verband cruciaal** (VROM, 2004, Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling, Den Haag). In deze Nota Ruimte worden de begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde weer aangehaald. "Van een hoge

gebruikswaarde is sprake als de ruimte op een **veilige wijze gebruikt kan worden voor verschillende functies** (zoals wonen en werken, maar ook recreëren en verplaatsen), deze functies elkaar niet hinderen, ze elkaar zo mogelijk versterken en **ze toegankelijk zijn voor alle bevolkingslagen en –groepen**”.

Als derde oorzaak is het gevoel van onveiligheid een grondslag voor de ontwikkeling van private woondomeinen. De steden zijn in het algemeen onveiliger. Daarbij verschilt de veiligheidssituatie overigens tussen buurten binnen de steden. Zo hebben centrumbewoners vaker te maken met criminaliteit in hun eigen buurt dan bewoners van gebieden aan de stadsranden. Uit de beschikbare recente gegevens (CBS, 2006, Veiligheidsmonitor, Rijk 2006, Landelijke rapportage), (CBS 2006, Veiligheidsmonitor, Rijk 2006) blijkt dat zowel de objectieve veiligheid als de beleving daarvan in Nederland de afgelopen jaren is verbeterd. Dat is zowel het geval voor Nederland als geheel als voor de meeste grote steden. Ook bewoners van privaat beheerde woondomeinen, die vaak een zekere beslotenheid kennen, geven aan dat veiligheid voor hen geen belangrijke kwestie is (Lohof & Reijndorp, 2006, Privé Terrein). De afwezigheid van hekken en poorten in de meeste besloten woondomeinen in Nederland is hiermee in overeenstemming. Een duidelijk herkenbare identiteit en een gevoel van geborgenheid lijkt in ons land een belangrijker doel van afscherming dan veiligheid (Hamers et al., 2007, Afgeschermde woondomeinen in Nederland, p. 18).

Als laatste factor wordt de liberaliserende en de decentraliserende overheid genoemd. Sinds het midden van de jaren tachtig is de overheid in de ruimtelijke ordening en het volkshuisvestingsbeleid meer gaan overlaten aan de markt. Daarnaast is binnen de overheid de zeggenschap op verscheidene deelgebieden gedecentraliseerd. Een andere beleidsverandering is dat de overheid een grotere nadruk is gaan leggen op keuzevrijheid, met name op de woningmarkt zoals eerder genoemd. Projectontwikkelaars, en ook de steeds nadrukkelijker als marktpartijen opererende woningcorporaties, werken steeds minder met generieke woonconcepten, maar spitsen deze juist toe op de wensen van specifieke doelgroepen. Op basis van uiteenlopende voorkeuren op verscheidene terreinen (van werken en wonen tot consumeren en recreëren) worden relatief

homogene bewonersgroepen onderscheiden. Bovendien worden projectontwikkelaars steeds vaker verantwoordelijk voor de integrale ontwikkeling van een gebied. Hun zeggenschap over het ontwerp en de inrichting van de openbare of collectieve buitenruimte neemt toe, inclusief de invloed op de besluitvorming omtrent eigendom (privaat of openbaar) en toegankelijkheid (publiek of beperkt), wat voorheen grotendeels bij de gemeentelijke overheid lag veiligheid (Hamers et al., 2007, Afgeschermdde woondomeinen in Nederland, p. 19).

2.7 Conclusies

In hoofdstuk 2 zijn verschillende vormen van het begrip openbare ruimte beschreven. Dit is gedaan vanuit diverse invalshoeken, historische, juridische en sociologische benaderingen. De ontwikkeling in het gebruik van de openbare ruimte heeft consequenties voor de wijze waarop dergelijke plaatsen functioneren en voor het gebruik en de beleving van dergelijke ruimtes. Er moet voorkomen worden dat de openbare ruimte een ‘restruimte’ wordt die overblijft na alle toe-eigening van private domeinen.

Door de jaren heen is de relatie tussen private en openbare ruimte drastisch veranderd, vaak als reactie op voorgaande visies, architectuur en bouwstijlen. In de jaren zestig, werd de oplossing voor de stedelijke ontwikkeling gezocht in grootschalige verkeersdoorbraken ter vergroting van de (auto-)mobiliteit. Werden in de jaren '70 nog volop woningen gebouwd volgens de ‘wijkgedachte’, waarbij de woningvoorraad in de steden alle aandacht kreeg in een poging de stad voor leegloop te behoeden. In de jaren '80 stond alles in het teken van kleinschaligheid, woonerven en stadsvernieuwing om de middengroepen te verleiden in de stadscentra te blijven wonen. Tegenwoordig -vanaf de jaren '90- moeten wijken weer een eigen identiteit hebben in de vorm van ecologische thema's of ‘wonen aan het water’ kreten, architectuur en kwaliteit staat weer hoog in het vaandel. Als laatste in dit spectrum; de drang naar de behoefte van keuzevrijheid en zeggenschap over de eigen directe woonomgeving en afgeschermdde woondomeinen. Dit is ook terug te zien in het overheidsbeleid. Waar vroeger alles door de overheid werd geregeld stelt zij tegenwoordig kaders. Ontwikkelingen in de relatie tussen openbare ruimte en private ruimte kunnen hun gang gaan maar wel binnen de kaders van sociale rechtvaardigheid.

P r i v a t e w o o n d o m e i n e n i n
d e o p e n b a r e r u i m t e

De belangrijkste conclusie is dat door de jaren heen een verschuiving te zien is van een kwantitatief naar een kwalitatief woonbeleid. Sleutelbegrippen zijn hierin kwaliteit en keuzevrijheid. Hierin krijgt de overheid ook een andere rol dat eisen stelt aan de marktordening en de bestuurlijke ordening. Maar het overheidsbeleid zal ook zelf in zijn vormgeving en totstandkoming over voldoende flexibiliteit en ruimte voor nieuwe keuzes moeten beschikken. In hoofdstuk 4 wordt uitvoerig de rol van de overheid beschreven en de standpunten die zij neemt in haar woonbeleid.

3 R I J K S O V E R H E I D E N P R I V A T E W O O N D O M E I N E N

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Verandering van woonbeleid: van kwantitatief naar kwalitatief
- 3.3 Rol van de overheid in relatie tot het woonbeleid
- 3.4 Huidig beleid privaot beheerde ruimte
- 3.5 Conclusie

3.1 Inleiding

In hoofdstuk twee is ondermeer een beschrijving gegeven van verschillende typologieën van openbare ruimte, en hoe de relatie tussen openbare ruimte en private ruimte in de loop der tijd is veranderd. Aan het eind van dat spectrum staat de ontwikkeling van private woondomeinen als reactie op het gedecentraliseerde en liberaliserende rijksbeleid sinds de jaren 80. In paragraaf 3.2 en 3.3 zal kort het woonbeleid en het ruimtelijke ordeningsbeleid van de afgelopen 20 jaar worden beschreven en daarmee ook de rol van de rijksoverheid. De laatste tien jaar is er een verandering gaande, namelijk een grotere nadruk op keuzevrijheid op de woningmarkt en in het verlengde daarvan een grotere aandacht voor differentiatie naar identiteit en leefstijl, zowel bij overheden als bij marktpartijen (Hamers et al., 2007, Afgeschermdde woondomeinen in Nederland, p. 124). In paragraaf 3.3 wordt het huidige beleid van private woondomeinen beschreven, voorzover er sprake is van beleid met betrekking tot de ontwikkeling van de private woondomeinen gezien deze ontwikkelingen vrij recent is en nog niet specifiek is opgenomen in beleidsdocumenten en nota's. Tot slot worden de conclusies van hoofdstuk drie genoemd in paragraaf 3.5.

Het Nederlandse ruimtelijk beleid is sterk in beweging, met de Nota Ruimte is een aantal verschuivingen in het ruimtelijk beleid geïntroduceerd. In de eerste plaats is een beweging richting decentralisatie ingezet, ten gunste van provincies, gemeenten en markt. Door deregulering en decentralisatie worden ruimtelijke ontwikkelingen in het algemeen meer door de markt bepaald (Van der Wouden et al., 2006, Verkenning van de ruimte 2006: Ruimtelijk beleid tussen overheid en

bevolking aanzienlijk en nam de welvaart fors toe. De verkleining van Nederlandse huishoudens en de verbeterde inkomenssituatie van grote delen van de samenleving zorgden vanaf de jaren vijftig voor een grotere vraag naar woningen (Van Diepen en Arnoldus, De woonvraag in de vraaggestuurde markt; bouwstenen uit het woonmilieuanalyse- en leefstijlonderzoek, DGW/NETHUR publicatie 23, p. 7).

Het woonbeleid is veranderd van een kwantitatief naar een kwalitatief woonbeleid. Met het inlopen van het kwantitatieve woningtekort komen de wensen en behoeften met betrekking tot het wonen meer op de voorgrond te staan. Vanuit woningzoekenden is het punt niet of er een woning beschikbaar is maar welke woning in welke omgeving. Er wordt gestuurd door middel van de wensen en behoeften met betrekking tot het wonen én vooral woonomgeving. Omgevingsfactoren in de sociaal ruimtelijke context zoals bijvoorbeeld; leefbaarheid in de wijk en sociale cohesie in de buurt zullen straks meer onder de aandacht komen. Niet meer de woning maar meer de aspecten van de directe woonomgeving bepalen de keuze (woonmilieus), woonmilieus moeten aansluiten bij de wensen van de huidige en toekomstige bewoners. Woonmilieus worden door het onderzoeksinstituut OTB gedefinieerd als ‘het geheel van de woning, de woonomgeving en de beleving van deze omgeving door bewoners en beleidsmakers’. Het denken in woonmilieus geeft de mogelijkheid om het wonen, de totale woningmarkt, kwalitatief aan te sturen (Jansen, 2007, Stadslandschappen, Stadscultuur & Strategie in beweging, Woonmilieus, In: Stipo, 2007, Kennisteam voor stedelijke ontwikkeling, <http://www.stipo.nl/Artikel/Woonmilieus>).

Burgers hebben behoefte aan een omgeving die past bij de eigen identiteit en leefstijl. Die stijlen lopen nogal uiteen en het is zaak het woningaanbod daarop te laten aansluiten door middel van differentiatie (Van der Wouden et al., 2006, Verkenning van de ruimte 2006: Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt, p. 125). Deze omslag komt niet alleen door de economische groei en de daarmee samenhangende vraag naar meer ruimte en kwaliteit, maar ook door de toenemende individualisering en emancipatie van de burger op de woningmarkt. De burger wil zeggenschap over waar en hoe hij woont. De traditionele aanpak in de Nederlandse woningbouw kan in die behoefte onvoldoende voorzien.

P r i v a t e w o o n d o m e i n e n i n
d e o p e n b a r e r u i m t e

Deze veranderingen maken kwaliteit en keuzevrijheid tot de sleutelbegrippen in het woonbeleid van nu en de nabije toekomst volgens drie principes uit de VROM nota Wonen mensen, wensen, wonen: (VROM, 2004, Nota wonen mensen, wensen, wonen, Samenvatting, Wonen in de 21e eeuw, p. 5) (1) vergroten van de keuzevrijheid van de burger; (2) aandacht voor maatschappelijke waarden; (3) betrokken overheid en een beheerste marktwerking. Aan de keuzevrijheid van de burger zullen, om collectieve waarden te beschermen, altijd grenzen moeten worden gesteld. Er zijn collectieve waarden die moeten worden beschermd en die rechtvaardigen dat de overheid de markt bijstuurt, zoals sociale rechtvaardigheid, veiligheid, gezondheid, rust in de woonomgeving, bescherming van het milieu, natuur en open ruimte en schoon water. Overheid en markt werken, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, samen bij de uitvoering van het woonbeleid. Het rijk zich het afgelopen decennium te afstandelijk opgesteld tegenover gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen. Het komend decennium wordt gekozen voor een veel meer betrokken opstelling. Het rijk is vanwege zijn specifieke deskundigheid en visie en als positie als wet- en regelgever één van de partners bij de lokale en regionale uitvoering van het woonbeleid.

De nota Mensen, wensen, wonen heeft vanuit bovenstaande principes vijf kernopgaven geformuleerd: (1) het vergroten van de zeggenschap over de woning en woonomgeving. Dit betekent een hoger aandeel in het eigenwoningbezit, mogelijkheden voor particulier opdrachtgeverschap, vergroting van de zeggenschap bij de planvoorbereiding en tijdens het bouwproces, transparanter welzijnstoezicht en minder belemmerende bouwregelgeving; (2) het scheppen van kansen voor mensen in kwetsbare posities; (3) bevorderen van wonen en zorg op maat, wat inhoudt het faciliteren van de totstandkoming van op maat gesneden woon-zorg- en dienstverleningsarrangementen; (4) het verbeteren van de stedelijke woonkwaliteit. De toenemende kwaliteitsvraag bij het koopkrachtiger deel van de samenleving en de trage aanpassing van het aanbod in bestaande stedelijke gebieden veroorzaken een discrepantie. Opgave is dan ook het in een hoger tempo inzetten op de verbetering van de stedelijke woonkwaliteit; en als laatste (5) het tegemoetkomen aan groene woonwensen. Naast druk op stedelijke centrummilieus is de druk op niet-stedelijke gebieden groot. Deels omdat mensen hun woonwensen niet in stedelijke gebieden kunnen

d o o r A r t h u r P o p p e j a n u a r i 2 0 1 0

realiseren, deels omdat mensen gewoon ruim en groen willen wonen (VROM, 2000, Nota 'Mensen, Wensen, Wonen', Wonen in de 21ste eeuw, p. 25).

Door deze veranderingen in de het woonbeleid, wat vooral gericht is op de kwaliteit van het wonen- is de vraag naar woningen lastiger te voorspellen. Toch is in kwalitatieve termen wel wat te zeggen over de richting waarin die voorkeuren zich zullen ontwikkelen. Want de woonvraag en de wijze waarop burgers hun leven organiseren zullen sterk worden beïnvloed door een aantal deels autonome, deels samenhangende maatschappelijke en sociaal-culturele trends, die als het ware het ‘decor’ van de woonopgave vormen. De nota Nota 'Mensen, Wensen, Wonen' (VROM, 2000, Nota 'Mensen, Wensen, Wonen', Wonen in de 21ste eeuw, p. 29) noemt hier een aantal trends die de woonopgave beïnvloed: individualisering, mensen maken in toenemende mate keuzes die passen bij hun individuele persoonlijkheid; informatisering, door de enorme groei van de communicatiemogelijkheden kunnen mensen een toenemend aantal dagelijkse activiteiten vanuit huis doen. De woning zal aan meer functies moeten voldoen; internationalisering, de burger gaat zich internationaal oriënteren en dat kan ook zijn woonkeuzes beïnvloeden; emancipatie, vergrijzing, vooral na 2010 neemt de vergrijzing in Nederland fors toe. Ouderen stellen andere eisen aan de woning en de woonomgeving; multiculturaliteit, het aantal mensen met een andere culturele afkomst dan de Nederlandse neemt toe. Ook dit kan leiden tot andere woonkeuzes.

3.2.1 Vraag naar woningen

Door het –nog steeds- regulerende karakter van de woningmarkt sluiten vraag en aanbod nog steeds niet op elkaar aan. De woonvraag is die naar de (toekomstige) omvang en kwaliteiten waaraan het aanbod van woningen en woongebieden moet voldoen. Hoewel vrijwel alle marktpartijen de huidige tekortkomingen onderkennen, is de verwachting dat deze situatie in de toekomst niet snel zal verbeteren. Er is nog steeds een structureel tekort in het aanbod van woningen.

De kwantitatieve vraag welke omvang de woonsector in de nabije toekomst moet hebben, wordt traditioneel aan de hand van bepaalde kenmerken, met name sociaal-demografische parameters, benaderd. Leeftijdsonwikkeling en bevolkingsaanwas, gezinsvorming en (e)migratie bepalen de huishoudensontwikkelingen en brengen daarmee de kwantitatieve woonbehoefte

in kaart. De gezinsgrootte neemt af, de bevolking neemt toe en het gemiddeld aantal personen per huishouden daalt. Deze vergrijzing zal het komende decennium verder doorzetten. De groei van het aantal een- en tweepersoonshuishoudens, en van het aantal ouderen in het bijzonder, beïnvloedt de vraag naar woningen niet alleen in kwantitatieve, maar ook in kwalitatieve zin. Dit uit zich in een veranderende vraag naar bepaalde typen woningen (appartementen, kleinere woningen) in bepaalde sectoren (huur) en op bepaalde locaties (in de nabijheid van voorzieningen, werk, opleiding).

Iedereen heeft zijn eigen kwaliteitsbeleving. In die zin is geen algemene ontwikkeling van de kwaliteitsvraag te schetsen. Wel zijn er diverse voor het woonbeleid relevante kwaliteitselementen die in beeld kunnen worden gebracht. Dat betreft in de eerste plaats het gewenste woonmilieu. Op het niveau van de woning gaat het om het type woning (vrijstaand, twee onder een kap, rijtjeshuis, meergezins), het woonoppervlak (m²), de eigendomsverhouding (huur of koop) en het prijsniveau (goedkoop, middelduur of duur). De kwalitatieve woonvraag wat voor woningen, of woongebiedstypen, de woonsector in de nabije toekomst moet hebben, wordt verkend zowel in het woonmilieuanalyse-onderzoek als ook in een aantal leefstijlenbenaderingen. Beiden beogen om de kwaliteitsstap te maken om voor categorieën bewoners verschillende woonvragen te formuleren. Mensen verschillen ten aanzien van tal van kenmerken hetgeen een diversiteit in woonwensen met zich meebrengt (Van Diepen en Arnoldus, De woonvraag in de vraaggestuurde markt; bouwstenen uit het woonmilieuanalyse- en leefstijlenonderzoek, DGW/NETHUR publicatie 23, p. 51).

Het Centraal Plan Bureau (CPB) heeft een aantal scenario's (Verdeeldheid, Coördinatie, Competitie en Spreiding) doorgerekend. De CPB-scenario's gaan uit van een concentratie van bevolking en werkgelegenheid in de Randstad. In tabel 2.2 is de ruimtebehoefte voor wonen (vraag) in relatie gebracht met de beschikbare ruimte volgens de nu bekende plancapaciteit (aanbod). De analyse van de bestaande bouwplannen geeft een locatiecapaciteit aan van circa 24.000 ha in de periode 2000-2010. Volgens het scenario Verdeeldheid is het huidige aanbod aan ruimte tot 2010 voldoende, maar dat scenario is weinig realistisch. De bevolkingsgroei in dat scenario is namelijk laag en valt buiten de marge van

de meest recente bevolkingsramingen van het CBS. Bij alle andere scenario's is tot 2010 sprake van een tekort aan ruimte.

	Verdeeldheid			Coördinatie		Competitie		Spreiding		Hoge Ruimtebehoefte	
	aanbod	vraag	saldo	vraag	saldo	vraag	saldo	Vraag	saldo	vraag	saldo
Noord	2,1	1,5	-0,6	1,7	-0,4	2,1	0	2,4	0,3	2,6	0,5
Oost	4,7	4,0	-0,7	4,7	0	5,3	0,6	7,6	2,9	6,9	2,2
West	11,7	13,9	2,2	15,9	4,2	16,7	5,0	14,5	2,8	16,5	4,7
Zuid	5,6	4,4	-1,2	5,8	0,2	6,7	1,1	5,2	-0,3	8,2	2,7
totaal	24,1	23,8	-0,3	28,1	4,0	30,8	6,7	29,7	5,6	34,2	10,1

bron: VROM/ABF

Tabel 2.2: Extra ruimtebehoefte tot 2010 naar landsdeel (x1000 ha), (VROM, 2000, Nota 'Mensen, Wensen, Wonen', Wonen in de 21ste eeuw, p. 61)

Vrijwel alle toekomstscenario's wijzen op een tekort aan ruimte in 2010 voor de verschillende scenario's. Als iedereen zou worden gehuisvest in het gewenste woonmilieu, moet tot 2010 35% meer ruimte worden gereserveerd dan is voorzien in de bestaande plannen. Komt de herstructurering van stedelijke wijken onvoldoende op gang, dan wordt dit tekort nog groter. Er moet dus extra ruimte worden gevonden, vooral rond de bestaande stedelijke gebieden (VROM, 2004, Nota wonen mensen, wensen, wonen, Samenvatting, Wonen in de 21e eeuw, p. 9). Voor de periode tot 2010 is een woningproductie van 445.000 woningen nodig. Om het woningtekort ook daarna op het beoogde 'ontspanningsniveau' van 1,5% te houden, zullen tussen 2010 en 2020 nog circa 800.000 woningen moeten worden bijgebouwd (VROM, 2006, Ruimte geven, bescherming bieden, Een visie op de woningmarkt, p. 22). Ook de Primos prognose in figuur 1 geeft een sterke groei aan benodigde uitbreidingsbehoefte en nieuwbouwbehoefte (VROM, 2006, Ruimte geven, bescherming bieden, Een visie op de woningmarkt, p. 47).

3.2.2 Aanbod van woningen

Een evenwichtige woningmarkt zal in zekere mate altijd een illusie zijn. Een belangrijke verklaring is te vinden in het voorraadkarakter van de woningmarkt. Dit maakt dat het aanbod op woningmarkten in zijn algemeenheid inelastisch is. In de eerste plaats is het van belang te constateren dat we in Nederland te maken hebben met een woningtekort. Dit betekent enerzijds dat het aantrekkelijk is voor aanbieders nieuw aanbod te creëren. Aan de andere kant zullen aanbieders in een gespannen woningmarkt minder rekening hoeven te houden met de kwalitatieve wensen van de vragers dan in een ontspannen woningmarkt. Een andere oorzaak is de lange doorlooptijd van nieuwbouw woningen, wat weer te maken heeft met de schaarse grond voor woningbouw en de regelgeving. Bepalend daarbij zijn de complexiteit van beleid en regels in het bouwproces, en de langdurigheid van procedures en besluitvorming (VROM, 2006, Ruimte geven, bescherming bieden, Een visie op de woningmarkt, p. 74).

Vooral op een lager ruimtelijk schaalniveau is een dergelijk evenwicht lastig te realiseren; daarvoor zijn de maatschappelijke ontwikkelingen te onvoorspelbaar en reageert het aanbod te traag op de (kwantitatieve en kwalitatieve) vraag naar woningen. Een woningmarkt functioneert goed als het aanbod van woningen op termijn in redelijke mate reageert op veranderingen in de vraag naar woningen: zowel kwantitatief (aantal nieuw te bouwen woningen) als ook kwalitatief (kwaliteit nieuw te bouwen woningen en mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering in de bestaande woningvoorraad) (VROM-raad, 2007, Tijd voor keuzes, Perspectief op een woningmarkt, In balans, Advies 064, Den Haag, 2007, p. 73).

De overheid zal daarom belemmeringen aan de aanbodzijde moeten wegnemen. In de toekomst zal de diversiteit van de bevolking, wensen en gebieden toenemen. Dit vraagt om een gedifferentieerd aanbod van woningen en woonmilieus, maar vooral ook om een woningvoorraad die flexibel gebruikt kan worden. Er zullen altijd overschotten of tekorten bestaan, zeker wanneer deze vraag-aanbodverhouding wordt uitgesplitst naar sector (huur-koop), woningtype, type woonmilieu en naar woonlocatie. Daarnaast spelen tegenwoordig aan de aanbodkant bij de uitbreidingsproductie onder meer de marktpositie van projectontwikkelaars en bouwondernemingen in samenhang met verworven grondposities een belangrijke rol (VROM, 2005, De Wildt et al., Marktimperfecties in woningbouw, Samenvatting, Rapportnr.: 86360S).

Een gedifferentieerder aanbod van woningen kan volgens de VROM-raad (VROM-raad, 2007, Tijd voor keuzes, Perspectief op een woningmarkt in balans, Advies 064, p. 32) worden gecreëerd door: doorstroming van lagere en middeninkomensgroepen te waarborgen en er moet in de nieuwbouw tevens oog zijn voor de goedkope en middeldure segmenten op de woningmarkt. Zo kan ook een gedifferentieerd aanbod aan de onderkant tot stand worden gebracht; In de bestaande voorraad valt aan omzetting van woningen in bedrijfsruimte of andersom, aan het omzetten van koopwoningen in huurwoningen en vice versa en aan vormen van eigendom tussen huur en koop in. Differentiatie in de nieuwbouw en de bestaande woningvoorraad moet helpen om de gaten op de woonladder te dichten.

De rol van de rijksoverheid komt tot uiting via ruimtelijke ordening, grondbeleid, minimumeisen aan de kwaliteit van woningen en huurprijsregulering. Er kan een oplossing gevonden worden, stelt de VROM-raad ((VROM-raad, 2007, Tijd voor keuzes, Perspectief op een woningmarkt in balans, Advies 064, p. 29) in de rol van de rijksoverheid, zij kan afspraken maken met corporaties en marktpartijen, financiële prikkels geven en kan op het gebied van wet- en regelgeving verantwoordelijkheid nemen.

Regionale woningbouwafspraken met gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten zijn een middel, de regionale marktsituatie vormt hierin het uitgangspunt. Er zijn met regio's woningbouwafspraken gemaakt over de nieuwbouwproductie. Deze afspraken moeten ertoe leiden dat in 2010 het woningtekort tot 1,5 % is teruggebracht. Het gaat dan om een woningproductie voor de stedelijke regio's van 360.000 woningen in vijf jaar tijd plus 85.000 woningen daarbuiten.

Ten tweede wordt een betere afstemming van de kwaliteit van woningen en woonomgeving op de woonwensen genoemd. Met de fysieke herstructurering wordt ernaar gestreefd om de cumulatie van sociale en fysieke problemen in kwetsbare wijken op te lossen of te voorkomen. Herstructurering levert ook een bijdrage aan de zogenaamde 'vermijdbare doorstromingsbehoefte' en kan daarmee regionaal verlichting brengen op een gespannen woningmarkt.

Ten derde meer flexibiliteit in het ruimtelijk beleid en bij locatieontwikkeling. De Nota Ruimte geeft decentrale overheden meer beleidsvrijheid in het plannen van de omvang en het aantal nieuwe woningbouwlocaties. Sinds de jaren negentig

staat het streven naar een grotere marktwerking op de agenda. Dit uit zich bijvoorbeeld in de verzelfstandiging van de woningbouwcorporaties, waardoor de band tussen overheid en corporaties lossier is geworden. Ondanks hun commerciële activiteiten hebben de corporaties nog steeds een kerntaak in het huisvesten van groepen met een laag inkomen. Zij moeten erop toezien dat woningen in het goedkopere segment worden gebouwd; zij moeten hun aanzienlijke financiële reserves hiertoe aanwenden. In dit kader verdienen de prestatieafspraken tussen overheid en corporaties aandacht. En als laatste meer flexibiliteit en differentiatie in het aanbod. Flexibilisering van woningaanpassing, bestemming, eigendomsverhouding en opdrachtgeverschap zorgt ervoor dat het aanbod makkelijker kan meebewegen met de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte van de vragers op de woningmarkt. Zo kan ook gemakkelijker worden ingespeeld op belangrijke trends als de vergrijzing (VROM, 2006, Ruimte geven, bescherming bieden, Een visie op de woningmarkt, p. 93). In paragraaf 3.3 zal nader worden ingegaan op de rol van de overheid en het woonbeleid.

3.2.3 Imperfecties in de woningmarkt

Het slechte functioneren van de markt heeft bepaald vervelende consequenties.

De consument moet voor een koopwoning een hoge prijs betalen en loopt financiële risico's. Voor een huurwoning staat hij vaak lang in de rij en switchen van huur naar koop, van koop naar huur of doorstromen binnen deze sectoren is vaak een brug te ver. De in beleidsnota's zo veel geroemde keuzevrijheid is in de praktijk ver te zoeken (VROM-raad, 2007, Tijd voor keuzes, Perspectief op een woningmarkt in balans, Advies 064, p. 14). De eigenschappen van de woningbouw- en woningmarkt en de daaruit voortvloeiende marktperfectionen maken dat perfecte marktwerking op deze markten een illusie is. Wanneer de woningbouw- en woningmarkt volledig aan het vrije spel van vraag en aanbod worden overgelaten, kunnen de marktperfectionen leiden tot economisch suboptimale uitkomsten. Bovendien is de kans groot dat er dan negatieve externe effecten optreden, zoals vergroting van de urban, uitsluiting van lage inkomensgroepen (risicoselectie), woonlastenproblemen en een kwalitatief ondermaatse woonvoorziening (qua duurzaamheid, energiezuinigheid, gezondheid en veiligheid) (VROM-raad, 2007, Tijd voor keuzes, Perspectief op een woningmarkt in balans, Advies 064, p. 63). Ook de nota 'Mensen, Wensen, Wonen', Wonen in de 21ste eeuw onderkent dit en noemt en geeft aan dat er nog

weinig keuzeruimte is voor de burger, knelpunten en marktimperfecties zijn bijvoorbeeld:

- de relatieve geslotenheid voor burgers van markten die het aanbod van woningen en woonmilieus bepalen, te weten de bouw- en de grondmarkt;
- het beperkte aantal aanbieders op die markten, die niet per se doelstellingen op het gebied van het wonen hebben, waardoor de kwaliteitsvraag bij nieuwbouw en transformatie mede door gebrek aan concurrentie onvoldoende wordt bediend;
- het binnen een bepaald gebied vaak beperkte aantal aanbieders van woondiensten in de bestaande voorraad;
- de vragers met een laag inkomen die niet vanzelfsprekend op een maatschappelijk aanvaardbaar kwaliteitsniveau worden bediend als ze niet vanuit de publieke sector zouden worden ondersteund;
- duurzaamheidsinvesteringen die evenmin vanzelf tot stand komen;
- hoge aanloopkosten van technologische vernieuwingen in de bouw.

In het wegnemen van marktimperfecties ligt dan ook een belangrijke overheidstaak om meer keuzevrijheid voor burgers mogelijk te maken (VROM, 2000, Nota 'Mensen, Wensen, Wonen', Wonen in de 21ste eeuw, p. 11).

Tot slot speelt in deze woningmarkt de liberalisering van de huurmarkt. Deze liberalisering verkleint overigens wel de keuzevrijheid voor huishoudens met lage inkomens, vooral in een situatie van krapte op de woningmarkt, en leidt tot een grotere aanspraak op huursubsidie en (waarschijnlijk) tot verdere segregatie van mensen met lage inkomens. Het beleid van stedelijke vernieuwing vormt hiervoor slechts ten dele een buffer, en staat bovendien enigszins op gespannen voet met het streven naar meer marktwerking. Meer marktwerking op de woningmarkt is gunstig voor een efficiëntere verdeling van woningen. Wel zal de overheid zich rekenschap moeten blijven geven van de mogelijke externe ruimtelijke effecten (zoals segregatie van mensen met lage inkomens en inefficiënt ruimtegebruik) en van de gevaren van marktfalen (een achterblijvende woningproductie en een tekortschietend aanbod) (Van der Wouden et al., 2006, Verkenning van de ruimte 2006, Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt, p. 7).

In het kort word de woningmarkt gekenmerkt door een aantal specifieke knelpunten, zoals woningtekorten, toegankelijkheidsproblemen bij starters, een

slechte doorstroming tussen huur- en koopsector en woonlastenproblemen voor bepaalde groepen huishoudens. Deze knelpunten vloeien voor een belangrijk deel voort uit een verstoorde relatie tussen vraag en aanbod, zowel in kwantitatieve als ook in kwalitatieve zin.

3.3 Rol van de overheid in relatie tot het woonbeleid

Aanvankelijk was de rol van de rijksoverheid in het woonbeleid nog relatief beperkt. Pas na de Tweede Wereldoorlog, toen er sprake was van grote woningtekorten, ontstond een uitgebreid stelsel van planning, programmering en financiële sturing (huur- en subsidiebeleid). Pas begin jaren negentig werd het oude stelsel van centraal geleid woonbeleid onder impuls van staatssecretaris Heerma herijkt. Deregulering, decentralisatie en verzelfstandiging waren de kernwoorden van deze beleidswijziging. Het Rijk ging zich concentreren op de ondersteuning van lagere inkomensgroepen en het ontvlechten van de strakke banden tussen Rijk, gemeenten en woningcorporaties (VROM-raad, 2007, Tijd voor keuzes, Perspectief op een woningmarkt in balans, Advies 064, p. 68).

3.3.1 Decentralisatie van de overheid

Een belangrijk motief voor de rijksoverheid om over deregulering en decentralisatie te praten is volgens De Roo (De Roo, 2004, De toekomst van het milieubeleid Over de regels en het spel van decentralisatie: een bestuurskundige beschouwing, In: Urban and Regional StudiesInstitute; 307, p. 9) de constatering dat de rijksoverheid bij lange na niet alles meer kan behappen. Dit is onder meer te wijten aan bestuurlijke beperkingen van de overheid zelf. Het zijn beperkingen die de mythe van een *alles-overziende* overheid met *alles-omvattend* beleid ondergraven. De noodzaak tot bestuurlijke reflectie en de aarzelingen die er zijn om op basis van deze reflectie het roer van beleid en van de beleidsorganisatie om te gooien, is min of meer van alle tijden. Hij noemt als belangrijk motief voor bestuurlijke reflectie het object van beleid: de fysieke en sociale wereld waarin ons maatschappelijk proces zich voltrekt. Deze fysieke en sociale wereld, en daarmee ons maatschappelijk proces, laten in toenemende mate een dynamische en een complexer wordende werkelijkheid zien. VROM (VROM, 2006, Ruimte geven, bescherming bieden, Een visie op de woningmarkt, p. 136) constateert ook deze dynamiek van de maatschappij en heeft als motto ‘Decentraal wat kan en centraal wat moet’. Het overheidsbeleid zal zo vormgegeven moeten worden dat flexibel kan worden ingespeeld op wisselende omstandigheden naar plaats en tijd. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het

systeem, de ordening en het creëren van de randvoorwaarden waarbinnen partijen hun werk goed kunnen doen. Maar de invulling van de te voeren beleidsstrategieën zal per regio verschillen. Op lokaal niveau heeft de gemeente de regierol.

De rijksoverheid zal lokale en regionale overheden niet langer met inhoudelijke randvoorwaarden moeten bestoken, maar zal deze partijen met procesmatige randvoorwaarden van dienst moeten zijn. Met deze omslag van inhoudelijke naar procesgerelateerde sturing wordt invulling gegeven aan het idee dat als gevolg van deregulering en decentralisatie van de rijksoverheid een globalere beïnvloeding van maatschappelijke ontwikkelingen mag worden verwacht (De Roo, 2004, De toekomst van het milieubeleid Over de regels en het spel van decentralisatie: een bestuurskundige beschouwing, In: Urban and Regional StudiesInstitute; 307, p. 15).

Er zijn verschillende vormen van decentralisatie. De Roo (In: De Roo, 2004, De toekomst van het milieubeleid Over de regels en het spel van decentralisatie: een bestuurskundige beschouwing, Urban and Regional StudiesInstitute; 307, p. 17) noemt de volgende vormen: (1) Decentralisering: een verschuiving in zelfstandige bevoegdheden: zo geeft De Leeuw (In: De Roo, 2004, De toekomst van het milieubeleid Over de regels en het spel van decentralisatie: een bestuurskundige beschouwing, Urban and Regional StudiesInstitute; 307, p. 17)aan dat er sprake is van decentralisatie wanneer lagere overheden meer zelfstandige bevoegdheden krijgen toebedeeld. Deze bevoegdheden kunnen beslissingsbevoegdheden en handelingsbevoegdheden betreffen; (2) Decentralisering: een verschuiving van macht en afhankelijkheid: Oosting (Oosting, 1984, Aspecten van decentralisatie) ziet decentralisatie als een verschuiving van macht, taken en afhankelijkheid tussen de verschillende overheidslagen. Vanuit het perspectief van macht is decentralisatie een verdelingsvraagstuk dat aan een proces van verandering onderhevig is, door taken en verantwoordelijkheden aan lagere overheden over te dragen, en de afhankelijkheid – hiërarchie – te reduceren. Fernhout et al. (Fernhout, 1998, Decentralisatie) dragen een vergelijkbaar standpunt uit: decentralisatie als synoniem voor de mate van onafhankelijkheid van lagere overheden, waarbij lagere bestuursorganisaties een eigen verantwoordelijkheid kennen, waardoor deze in een niet-hiërarchische verhouding staan ten opzichte van het rijksbeleid (In: De Roo, 2004, De toekomst van het milieubeleid Over de regels en het spel

van decentralisatie: een bestuurskundige beschouwing, Urban and Regional StudiesInstitute; 307, p. 17);(3) Functionele en territoriale decentralisatie: Tonnaer (1988) vult aan ten aanzien van de verschuiving van taken door twee hoofdvormen van decentralisatie te onderscheiden, te weten functionele decentralisatie en territoriale decentralisatie. Functionele decentralisatie betekent dat de overdracht van taken beperkt blijft tot een specifiek terrein van overheidsbeleid, waarbij de overdracht kan plaatsvinden binnen de hiërarchie van overheden, maar er ook taken kunnen zijn die overgaan naar publiekrechtelijke en semi-private partijen. Het overdragen van bevoegdheden kan ook tot gevolg hebben dat binnen gebiedsgrenzen provincies en gemeenten algemeen geformuleerde bevoegdheden krijgen om publieke belangen te behartigen. In dat geval gaat het om territoriale decentralisatie; (4) Decentralisatie in termen van bekwaamheid en bereidheid: het CEA (Bureau voor Communicatie en Advies voor Energie en Milieu) concludeert dat het slagen van het decentralisatieproces staat of valt met de juiste relatie tussen kennis, houding en gedrag; (5) Decentralisatie: kwaliteit van de organisatie van beleidsvraagstukken: Fleurke et al. (1997) stellen dat twee aspecten van belang zijn om over de effecten van decentralisatie, en daarmee over het succes van decentralisatie, iets te kunnen zeggen. Het gaat dan om de kenmerken van decentralisatie en de condities waaronder decentralisatie plaatsvindt; (6) Decentralisatie: verschuiving in de benadering van beleidsvraagstukken: De Roo ziet decentralisatie vooral als een verschuiving in de benadering van beleidsvraagstukken: met het doorvoeren van een proces van decentralisatie wordt er voor gekozen maatschappelijke vraagstukken op het laagst mogelijke bestuurlijk niveau aan te pakken. Maatschappelijke vraagstukken worden dan niet langer op een generieke wijze (voor heel Nederland dezelfde aanpak) en inhoudelijk op een centraal bestuursniveau uitgewerkt. Daarentegen wordt de lagere bestuursniveaus de mogelijkheid geboden om deze vraagstukken mede afhankelijk van hun lokale of regionale context te bezien, en in afstemming met andere nauw hiermee verweven vraagstukken, die veelal aan hetzelfde gebied zijn verbonden, op te pakken (De Roo, 2004, De toekomst van het milieubeleid Over de regels en het spel van decentralisatie: een bestuurskundige beschouwing, In: Urban and Regional StudiesInstitute; 307, p. 17-22).

- 3.3.2 Decentralisatie en deregulering en van de woningmarkt
De rijksoverheid beïnvloedt de aanbodzijde van de woningmarkt via onder meer

het ruimtelijke ordeningsbeleid, het kwaliteitsbeleid en het beleid ten aanzien van de sociale huursector. Deze overheidsinterventies kunnen worden onderbouwd vanuit verschillende motieven zoals het tegengaan van negatieve externe effecten, het anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en het rechtvaardigheidsmotief. De VROM-raad is van mening dat iedere Nederlandse burger op een bepaald basiskwaliteitsniveau moet kunnen wonen en dat er geen groepen mogen worden uitgesloten op de woningmarkt. Om dit te kunnen bereiken is een bepaalde mate van overheidsingrijpen wenselijk. Dit zijn vormen van overheidsingrijpen die goed te verdedigen zijn. Wel kunnen deze interventies een aanbodbelemmerende werking kunnen. Het woningmarktbelang loopt niet altijd parallel met de overige maatschappelijke belangen (VROM-raad, 2007, Tijd voor keuzes, Perspectief op een woningmarkt in balans, Advies 064, p. 90).

Met privatisering, decentralisatie en deregulering wordt getracht een beter functioneren van de woningmarkt te bewerkstelligen, en om de in de 'Nota Wonen' vermelde vijf kernopgaven van het woonbeleid te realiseren. Van der Wouden (Van der Wouden et al., 2006, Verkenning van de ruimte 2006, Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt, p. 44) definieert de volgende begrippen als volgt: *Decentralisatie* van de woningmarkt uit zich in de overdracht van bevoegdheden en middelen omtrent het woningbouwvolume, het woningbouwprogramma en de woningbouwlocaties aan lagere overheden in het bijzonder gemeenten. Geprobeerd wordt de regionale afstemming van het woningbouwprogramma en de woningmarkt te bevorderen, alsmede meer ruimte te bieden voor het initiatief van 'marktpartijen', zoals projectontwikkelaars en andere particulieren; twee doelstellingen die in de Nota Ruimte worden ondersteund. *Deregulering* van de woningmarkt houdt in een vereenvoudiging van bestaande voorschriften voor zowel de bouw en verbouw van woningen, als voor de bepaling van nieuwe woningbouwlocaties. Daartoe worden de bestaande regelgeving en handhaving niet alleen vereenvoudigd, maar ook verplaatst naar lagere overheden (decentralisatie). Deze deregulering vergroot de flexibiliteit op de woningmarkt, aangezien woningen veel sneller dan nu kunnen worden gerealiseerd en het woningaanbod dus veel sneller kan reageren op veranderingen in de woningvraag.

De rol van de rijksoverheid moet anders op de woningmarkt, door velen moet de overheid meer aan de markt overlaten en zelf minder reguleren, verwacht wordt dan dat met ‘minder overheid, meer markt’ de woningmarkt beter zal functioneren. Volgens de VROM-raad is de oplossing niet zo eenvoudig, dat er bij de overheid ‘iets af’ moet en bij de markt ‘iets bij’. Voor een evenwichtige en stabiele ontwikkeling van de markt, waarin diverse groepen hun woonwensen kunnen realiseren, is de rijksoverheid juist nodig (VROM-raad, 2007, Tijd voor keuzes, Perspectief op een woningmarkt in balans, Advies 064, p. 23). Dit laatste gedeelte – ‘de overheid is juist nodig’- sluit aan bij de visie van De Roo, de rijksoverheid stelt centrale voorwaarden ten aanzien van bijvoorbeeld regionale woningbouwafspraken met gemeenten of regio’s maar laat de mogelijkheden aan de lagere overheden wat de invulling betreft. Met de decentralisatie van de bevoegdheden en middelen omtrent het volume, het programma en de locaties van woningbouw naar lagere overheden, is de vrij strakke rijksregie in de ruimtelijke ordening en ontwikkeling, zoals die tot en met het tijdperk van de Vierde Nota Extra werd gevoerd, verleden tijd (Van der Wouden et al., 2006, Verkenning van de ruimte 2006, Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt, p. 46). Geelhoed (2004) (In: De Roo, 2004, De toekomst van het milieubeleid Over de regels en het spel van decentralisatie: een bestuurskundige beschouwing, Urban and Regional Studies Institute; 307, p. 16) stelt dat deregulering en decentralisatie onvermijdelijk leidt tot een andere rol van de rijksoverheid, die op die punten waarop deze zich terugtrekt (concentreert) juist een sterkere centrale rol mag verwachten, in dit geval moet zij zich richten op bijvoorbeeld de totale ruimtebehoefte voor woningbouw in Nederland en hierin een centrale rol in spelen. In de visie van De Roo kan de positie van de rijksoverheid en decentralisatie met betrekking tot het woonbeleid vooral als een verschuiving in de benadering van beleidsvraagstukken worden gezien: maatschappelijke vraagstukken worden dan niet langer op een generieke wijze (voor heel Nederland dezelfde aanpak) en inhoudelijk op een centraal bestuursniveau uitgewerkt, maar per regio en op gebiedsgerichte wijze. De VROM-raad zegt hierover: “Gemeenten mogen in toenemende mate zelf bepalen hoeveel, wat, waar en voor wie ze bouwen. Het woonbeleid dient recht te doen aan de differentiatie in Nederland, waarbij het zowel gaat om de differentiatie tussen bevolkingsgroepen (culturele differentiatie, differentiatie naar leefstijlen) alsook om de regionale differentiatie. Er moet rekening worden gehouden met de verschillen tussen de diverse Nederlandse woningmarktregio’s. Omdat deze

verschillen groter worden, ontstaat steeds meer behoefte aan een regiospecifiek in plaats van een generiek woonbeleid (VROM-raad, 2007, Tijd voor keuzes, Perspectief op een woningmarkt in balans, Advies 064p. 156).

3.3.3 Marktwerking en privatisering

Van der Wouden (Van der Wouden et al., 2006, Verkenning van de ruimte 2006, Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt, p. 44) constateert dat het streven naar een toenemende marktwerking leidt tot een ingrijpende verandering van de verhoudingen (tussen publieke partijen onderling en tussen publiek en privaat) op de woningmarkt. Institutionele spelers op die markt, inclusief de overheid als 'marktmeester', hebben nieuwe rollen en taken gekregen; nieuwe verplichtingen, maar ook nieuwe mogelijkheden.

Het Rijk heeft zich het afgelopen decennium - mede als gevolg van de financieel-economische invalshoek die domineerde tijdens het proces van verzelfstandiging en decentralisatie - inhoudelijk te afstandelijk opgesteld tegenover gemeenten, tegenover corporaties, tegenover anderen. (VROM, 2000, Nota 'Mensen, Wensen, Wonen', Wonen in de 21ste eeuw, p. 17) Onder het motto "privaat wat kan en publiek wat moet", dient bij het realiseren van de regionaal gewenste opgave zoveel mogelijk gebruik te worden gemaakt van de kennis en expertise van private partijen, alsmede van hun investeringspotentieel. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het systeem, de ordening en het creëren van de randvoorwaarden waarbinnen partijen hun werk goed kunnen doen (marktmeester). Het overheidsbeleid zal zo vormgegeven moeten worden dat flexibel kan worden ingespeeld op wisselende omstandigheden naar plaats en tijd. De invulling van de te voeren beleidsstrategieën zal per regio of gemeente in toenemende mate verschillen. Daarom hanteert VROM het uitgangspunt: "decentraal wat kan en centraal wat moet". De gemeente heeft uiteraard de regierol waar het gaat om de aanpak van problemen op lokaal niveau. Daarnaast zijn zij er voor het dienen van het publieke belang, voor het zorgen voor democratische legitimiteit van beleidskeuzen en voor het borgen van een goede kwaliteit en tijdige afhandeling van de vereiste procedures. Voor de (Rijks-) overheid kan het noodzakelijk zijn direct te investeren in de gebouwde omgeving. Daar waar in grootschalige projecten de risico's te groot zijn voor private partijen en het publieke belang evident aanwezig is, kan de overheid besluiten te

d o o r A r t h u r P o p p e j a n u a r i 2 0 1 0

participeren in risicodragende investeringen (VROM, 2006, Ruimte geven, bescherming bieden, Een visie op de woningmarkt, p.26).

Van der Heijden stelt dat er een groot accent op het oplossend vermogen van de markt moet worden gelegd. Institutionele beleggers, bouwondernemers en woningcorporaties zullen aangespoord moeten worden om woningbouwprojecten te initiëren. Dat aansporen noemt zij zelf haar belangrijkste verantwoordelijkheid ten aanzien van de woningbouw. Vandaar dat zij aangeeft zelf het initiatief te nemen om met marktpartijen een concreet afsprakenkader op te stellen met het verhogen van de woningproductie als het doel. Als het afsprakenkader eenmaal vaststaat, bepaalt uiteindelijk de wisselwerking tussen vraag en aanbod, de hoogte van de woningproductie.

Meer marktwerking wordt op dit moment door de overheid dus om twee redenen belangrijk gevonden. Ten eerste het bevorderen van concurrentie en aan de andere kant het realiseren van overheidsdoelen, in dit geval het opvoeren van de woningproductie. Concurrentie leidt tot efficiëntie en meer kwaliteit. Enerzijds zorgt het prijsmechanisme voor een evenwicht tussen vraag en aanbod, anderzijds zorgt de invloed van de consumenten ervoor dat de woningbouwondernemers de beste woonkwaliteit tegen de laagste kosten zullen aanbieden(Onderzoeksinstituut OTB, 2004, Van der Heijden et al., Bouw van woningen en kantoren, Marktwerking, conjunctuur en productie, p. 14).

Hierbij valt op te merken dat de overheid een belangrijke rol speelt in het bepalen van de kaders, met name ten opzichte van de verschillende dilemma's op de woningmarkt. In deze marktwerking moet de overheid samen met marktpartijen overeenkomsten vinden om gezamenlijk tot bepaalde doeleinden te komen. Dit gaat via complexe processen, door als overheid initiatieven te nemen om het markt kader aan te passen, kan een woningbouwmarkt ontstaan waarop wellicht de wisselwerking tussen vraag en aanbod leidt tot een hogere woningproductie.

De rol van de overheid is dus in de praktijk aan het verschuiven. Overheid en marktpartijen gaan steeds vroeger in het planvormingsproces samenwerken. Tegelijkertijd worden de verhoudingen, mede door de toenemende regelgeving, steeds zakelijker (VROM, 2006, Reiswijzer Marktpartijen & Gebiedsontwikkeling 'een praktische routebeschrijving', p. 20).

3.4 Huidig beleid privaat beheerde ruimte

In de vorige paragraaf is beschreven dat de overheid een verschuivende rol heeft in het woonbeleid en dat marktpartijen een steeds belangrijkere rol spelen. Gemeenten voeren niet langer bouwprogramma's uit, maar voeren een integraal beleid. Onder terugtrekking van de overheid worden verscheidene ontwikkelingen verstaan. In de eerste plaats de afbouw van de verzorgingsstaat. In de tweede plaats de deregulering, privatisering en liberalisering die op verscheidene beleidsterreinen zijn ingezet. Door die terugtrekkende overheid en de nadruk op keuzevrijheid op de woningmarkt ontstaat er meer ruimte voor afgeschermd woondomeinen. De vermindering van de publieke toegankelijkheid van de openbare ruimte is één van de recente ontwikkelingen waarmee de openbare ruimte wordt geconfronteerd. Woonconsumenten hebben behoefte aan een omgeving die past bij de eigen identiteit en leefstijl. Vanuit deze verschillende invalshoeken wordt het belang van de openbare ruimte erkend en worden er concepten voor de toekomst ontwikkeld.

Projectontwikkelaars en woningcorporaties, werken steeds minder met generieke woonconcepten, maar spitsen deze juist toe op de wensen van specifieke doelgroepen. Daarop wordt het ontwerp, de planning en de verkoop van diverse soorten woonomgevingen afgestemd. Daarbij bestaat het risico dat de toegang tot voorheen openbaar toegankelijke ruimten wordt beperkt (Ruimtelijk Planbureau, 2007, Afgeschermd woondomeinen in Nederland). Daarbij wordt de rol van marktpartijen steeds prominenter. Zij gaan allerlei publiek-private samenwerkingsverbanden aan met lokale overheden en worden steeds vaker verantwoordelijk voor de integrale ontwikkeling van een gebied. Deze ontwikkeling betekent dat projectontwikkelaars ook meer invloed krijgen op het ontwerp en de inrichting van de openbare of collectieve buitenruimte, evenals op de besluitvorming over eigendom privaat of openbaar en toegankelijkheid publiek of beperkt (Ruimtelijk Planbureau, 2007, Afgeschermd woondomeinen in Nederland).

3.4.1 Ruimtelijke Nota's

Een dergelijke trend is ook op nationaal niveau te vinden waar de kwaliteit van de openbare ruimte de laatste jaren een belangrijk item is bijvoorbeeld; Vierde Nota 1988, Vijfde Nota 2001, Nota Wonen 2000 (NETHUR, 2001, Openbare ruimten: tussen activiteit en attractiviteit, p. 4). In de loop van de jaren tachtig onder meer onder invloed van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening en de Nota

volkshuisvesting in de jaren negentig gaat de overheid meer aan de markt overlaten. In onderstaande beleidsnota's is er een indirecte relatie te vinden die de ontwikkeling van afgeschermdde woondomeinen niet belemmerd.

“Krachtige steden zijn steden die veilig zijn, en die in alle opzichten voldoen aan de - steeds hogere - eisen die bewoners, bedrijven, instellingen, bezoekers en recreanten aan een stad stellen. (...) **Het gaat kortom om steden die kansen bieden aan burgers en veilig en prettig zijn om in te verblijven. Meer variatie in het aanbod van woningen, voorzieningen en woonmilieus is in dit verband cruciaal.** Herstructurering, stedelijke vernieuwing, transformatie en ontwikkeling van stedelijke centra hebben om die reden een plek gekregen in deze Nota Ruimte” (VROM, 2004, Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling). In de Nota Ruimte 2004 worden de begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde weer aangehaald. “Van een hoge gebruikswaarde is sprake als de ruimte op een **veilige wijze gebruikt kan worden voor verschillende functies** (zoals wonen en werken, maar ook recreëren en verplaatsen), deze functies elkaar niet hinderen, ze elkaar zo mogelijk versterken en **ze toegankelijk zijn voor alle bevolkingslagen en –groepen**”. Ook in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening wordt gewezen op de toenemende anonymisering en parochialisering van delen van de openbare ruimte (VROM, 2001, p. 68).

De Nota Wonen (2000) noemt hier dat de inrichting van de openbare ruimte niet alleen gaat om het vormgeven en het functioneel inrichten van het niet-private grondgebied, maar ook om de buitenkant van de woningen en gebouwen, waar het publieke domein en het private domein elkaar raken. Er moet een zekere garantie zijn dat de vrijheid van de ene burger niet ten koste gaat van de ander. De verhouding tussen zeggenschap van burgers en het publieke stempel zal telkens verschillend zijn en veel meer dan nu in de gangbare planningspraktijk tot uitdrukking moeten komen.

In het verleden werden woongebieden ontwikkeld alsof ze van ons allemaal waren en gebieden van publiek belang alsof ze van niemand waren. Het private domein moet worden teruggegeven aan de burgers en de overheid (vooral de gemeente) moet haar verantwoordelijkheid voor het publieke domein nemen en wel als opdrachtgever van de openbare ruimte. Daarbij mag gerust wat meer lef doorklinken (VROM, 2000, Nota 'Mensen, Wensen, Wonen', p. 188). Ook hier staat de ontwikkeling van afgeschermdde woondomeinen niets in de weg.

Marktpartijen creëren met besloten woondomeinen een woonomgeving met een sterke zelfstandige identiteit. In het overheidsbeleid vraagt afgeschermd wonen vooral om afwegingen op de gemeentelijke schaal. Voor gemeenten kan het aantrekkelijk zijn om met het toestaan van een zekere mate van afscherming midden- en hogere inkomens aan te trekken of te behouden voor de stad.

3.4.2 Differentiatie woningmarkt

De VROM-raad stelt ((2000) dat direct sturen op differentiatie van de bevolking onwenselijk en onhaalbaar is. In veel gemeentelijke plannen wordt nog te veel ingezet op een uniforme variatie: differentiatie in elke wijk, waardoor de differentiatie tussen wijken alleen maar kleiner wordt. Veelal domineert het accommoderen van de koopkrachtige vraag, waarbij voor het gemak wordt verondersteld dat menging van inkomensgroepen ook voor de zwakkeren positieve effecten zal hebben.

Differentiatie van de woningvoorraad kan zinvol zijn om kapitaalkrachtigen, die overwegen hun wijk te verlaten, te behouden door ervoor te zorgen dat inwoners binnen hun eigen wijk een wooncarrière kunnen doorlopen. Het kabinet ziet sociale differentiatie van wijken en buurten dan ook niet als doel op zich. Wel wordt groot belang gehecht aan voldoende differentiatie tussen woonmilieus, op zodanige wijze dat vanuit regionaal perspectief voorzien kan worden in woonvoorkeuren van mensen met zowel hoge als lage inkomens. Het is daarbij van belang, de vernieuwing van bestaande wijken en de ontwikkeling van nieuwe uitleggebieden in samenhang te bezien. Meer differentiatie van de woningvoorraad in een wijk, bijvoorbeeld door de vervanging van goedkope door wat luxere woningen is prima, maar voorkomen moet worden dat datzelfde tegelijk gebeurt in andere wijken of randgemeenten, waardoor de keuzemogelijkheden van mensen met een laag inkomen teveel worden beperkt (VROM, 2000, Nota 'Mensen, Wensen, Wonen').

Het uitgangspunt van sociaaleconomische menging in de volkshuisvesting staat daarmee in toenemende mate onder druk. Op de markt voor huurwoningen zijn van oudsher de woningcorporaties een belangrijke speler. Waar deze van oorsprong zijn gericht op het huisvesten van mensen met lagere inkomens, hebben ze zich de laatste jaren vooral ontwikkeld als zakelijke, steeds meer bedrijfsmatig opgezette organisaties die zich naast huurwoningen ook bezighouden met de ontwikkeling en verkoop van woningen in andere

d o o r A r t h u r P o p p e j a n u a r i 2 0 1 0

marktsegmenten. Net als de projectontwikkelaars maken ze daarbij in toenemende mate gebruik van de doelgroepbenadering. De differentiatie van de woningmarkt zal dan ook verder toenemen, niet zozeer als gevolg van ‘een culturele segregatie’ als wel door ‘een verschil in identiteiten op basis van leefstijlen’. Om die reden zetten de op de woningmarkt concurrerende gemeenten, ontwikkelaars en corporaties steeds sterker in op verwante leefstijlen, en veel minder dan vroeger op sociaaleconomische menging als uitgangspunt van het beleid (Hamers et al., 2007, Aangeschermd woondomein in Nederland, p 124).

3.5 Conclusie

In hoofdstuk 3 is het woonbeleid van de overheid beschreven, er kan gesteld worden dat het woonbeleid na de Tweede Wereldoorlog vooral in het teken van de bouwproductie stond, de jaren zeventig door de stadsvernieuwing en het huur- en subsidiebeleid, de jaren tachtig van bezuinigingen en de jaren negentig door decentralisatie en verzelfstandiging. De rol van de overheid verandert ook sterk door deze periodes, van centrale overheid naar decentrale overheid. Dit is ook sterk terug te zien in haar beleidsnota’s. In de Nota Ruimte wordt overheidsbemoeienis vanuit het Rijk beperkt. Taken worden overgedragen aan lagere overheden, zodat de Rijksoverheid zich kan beperken tot onderwerpen die van nationaal belang zijn.

Ondanks dat de kwantiteit van de woningbouwproductie niet meer het grootste doel is maar vooral gestuurd wordt op kwaliteit is de woningvraag nu lastiger te voorspellen. Door de toekenning van woonmilieus in de Nota Wonen moeten woonwensen directer aansluiten bij de individuele burger, individuele keuzes en woonbehoeften. Door het nog regulerende karakter van de woningmarkt is het lastig om de wensen en woningbehoeften voldoende aan te laten sluiten bij het aanbod. Wel dient de overheid ervoor te zorgen voor een zo goed mogelijk functionerende woningmarkt waarbij het bieden van meer keuzemogelijkheden voor de burger centraal staat. In praktijk is dit nog ver te zoeken, de Nota Wonen geeft aan dat er nog weinig keuzevrijheid voor de burger is en dat marktimperfecties nog belemmering vormen. De Rijksoverheid heeft hier een belangrijke om deze weg te nemen en zal kaders moeten vastleggen waarbinnen gemeenten en marktpartijen kunnen handelen. De invulling van het woonbeleid moet dan ook voor een belangrijk deel op lokaal niveau worden vormgegeven,

P r i v a t e w o o n d o m e i n e n i n
d e o p e n b a r e r u i m t e

waarbij de woonconsumenten, gemeenten en marktpartijen een belangrijke rol spelen.

Concluderend valt op te merken dat het aanbod van woningen in de toekomst flexibel moet zijn. Een gedifferentieerd aanbod van woningen en woonmilieus in verschillende segmenten, waarbij marktpartijen een grotere rol krijgen dan voorheen. Dit komt voort uit de constatering dat de overheid niet meer alles kan regelen en omvatten door de toenemende complexere wordende werkelijkheid. Een omslag van inhoudelijke naar procesmatige voorwaarden zal door de overheid moeten plaatsvinden. In hoofdstuk 4 zal beschreven worden hoe de rol van de overheid veranderd en in welke mate marktpartijen een bijdrage leveren om het woningaanbod te differentiëren en kwalitatief hoogwaardige woonmilieus te ontwikkelen.

4 B E S L U I T V O R M I N G V A N D E O V E R H E I D

- 4.1 Inleiding
- 4.2 De rol van de overheid
- 4.3 Besluitvormingsprincipes
- 4.4 De rol van de woningcorporaties
- 4.5 De rol van de marktpartijen
- 4.6 Netwerken actoren en middelen
- 4.7 Conclusies

4.1 Inleiding

De verschuivingen in de verhouding tussen rijk en provincie komen niet uit de lucht vallen. Ze hangen samen een bredere trend die op tal van beleidsterreinen geldt en politicologen en bestuurskundigen aanduiden met de term ‘multi-level governance’. Dit begrip duidt op situaties waarin het openbaar bestuur op en tussen verschillende lagen plaatsvindt in interactie tussen overheden, maatschappelijke en marktpartijen. De invloed van ‘Brussel’ groeit, terwijl ook provincies en regio's sterker lijken te worden. Besturen is bovendien niet meer voorbehouden aan politiek en bestuur. Ook maatschappelijke groeperingen en bedrijven blazen hun partijtje mee. In een dergelijke dynamische en complexe bestuurlijke context wint het belang van het actief ontwikkelen van vertrouwen. De verhouding tussen overheid en burgers en tussen bestuurslagen onderling is immers niet meer duidelijk afgebakend en vanzelfsprekend (Boonstra en Neven, 2005, *Andere overheid in de praktijk, Leren van de vertrouwensrelatie tussen rijk en provincie in de reconstructie*). In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de overheid en haar besluitvormingsproces en de rol die zij heeft in het samenspel met de marktpartijen. In paragraaf 4.2 wordt de rol van de overheid beschreven en de samenwerkingsvormen die zij aan gaat. Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 gekeken naar de besluitvorming, waarna er in paragraaf 4.5 en 4.6 beschreven wordt hoe de rol van de woningcorporaties en marktpartijen is en als laatste in 4.7 de conclusies.

4.2 De rol van de overheid

Door de wijzigingen in de beleidscontext is de rol van de gemeente in de uitvoering van het woonbeleid ook aan veranderingen onderhevig. In zijn algemeenheid zijn de volgende rollen te onderscheiden.

1. Signalerende rol: Het signaleren van ontwikkelingen in de woningmarkt – zoals het bepalen van de woningbehoefte – maar ook algemene ontwikkelingen in de gemeente die van invloed (kunnen) zijn op het woonbeleid is een belangrijke taak van de gemeenten. 2. Kaderstellende rol: (formuleren van beleid). Op basis van woningmarktontwikkelingen en wijkontwikkelingsstrategieën kan de gemeente beleid formuleren en zo de kaders vaststellen voor het woonbeleid. Onder andere moet worden vastgesteld wat en waar de gemeente zou willen laten bouwen. Daarbij zijn ook afwegingen tussen het beleidsterrein wonen en andere beleidsterreinen als ruimtelijke ordening en milieu aan de orde. 3. Regisseren: (procedureel en inhoudelijk). Hieruit blijkt dat de gemeente voor het realiseren van de bouwprojecten sterk afhankelijk is van andere (markt)partijen. De gemeente kan als regisseur van het woonbeleid voor verschillende insteken en instrumenten kiezen. De keuze voor een bepaalde invulling dient te worden bepaald door de context (denk daarbij als factoren als publiek/privaat belang, omvang, urgentie, grondeigendom) (Koolen, 2006, Wonen; ambitie van en sturing door de gemeente 's-Hertogenbosch, p. 12). De overheid kan verschillende redenen hebben om regie te voeren over het planvormingsproces. Dit kan nodig zijn om de publieke belangen te dienen of om de (private) deelbelangen bij elkaar te brengen. Er zijn verschillende manieren waarop de overheid haar regierol kan invullen. Publiekrechtelijk kan dit bijvoorbeeld via een bestemmingsplan- en/of vrijstellingsprocedure en het vestigen van het voorkeursrecht. De nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening, in combinatie met de Grondexploitatiewet, geven de overheid ook mogelijkheden voor het vervullen van een regierol bij faciliterend grondbeleid (VROM, 2006, Reiswijzer Marktpartijen & Gebiedsontwikkeling, p. 20).

4.2.1 Markt en overheid

VROM (2006) stelt dat gebiedsontwikkeling vraagt om een intensieve samenwerking tussen publieke en private partijen. De rijksoverheid is voorstander van meer concurrentie bij gebiedsontwikkeling. Dit bevordert immers, zo is de gedachte, innovaties bij de planontwikkeling, transparantie, een gunstiger prijs/kwaliteitsverhouding en grotere keuzemogelijkheden voor de

consument op de nieuwbouwmakrt (VROM, 2006, Reiswijzer Marktpartijen & Gebiedsontwikkeling).

In essentie zijn er drie samenwerkingvormen te onderscheiden die overigens ook in combinatie voorkomen. De eerste vorm is een geheel publieke ontwikkeling. De gemeente stelt in dat geval in eigen beheer een plan op, voert de grondexploitatie en laat private partijen het plan vervolgens uitvoeren. Deze samenwerkingsvorm komt overigens weinig voor. De tweede samenwerkingsvorm die veruit het meeste voorkomt, betreft publiek-private samenwerking waarbij overheid en markt nauw samenwerken en ieder een eigen deel van de uitvoering voor rekening nemen. Daarbij is sprake van een vorm van risicodeling. De samenwerking kan het karakter krijgen van een PPS-constructie door de oprichting van een aparte grondexploitatie maatschappij of ontwikkelingsbedrijf. In de derde plaats kan incidenteel sprake zijn van een volledig private ontwikkeling waarin de gemeente slechts randvoorwaarden stelt aan de uitvoering van een project. Gemeentelijk regie is hier in feite niet aan de orde.

Wanneer de overheid vanuit bepaalde beleidsdoelstellingen en op basis van eigen grondposities het initiatief heeft genomen tot een gebiedsontwikkeling en deze door een marktpartij, al dan niet in samenwerking, wil laten uitwerken en uitvoeren, zal ze in veel gevallen een marktselectie organiseren. Dit is ook een manier om de markt te prikkelen om met ideeën of producten te komen waarbij de prijs en/of de kwaliteit vervolgens bepalen wie wordt uitverkoren. Indien het initiatief van een marktpartij met grond en/of vastgoed eigendom zonder dat, of voordat daar door de overheid concreet om is gevraagd kan een marktpartij een ontwerp of concreet projectvoorstel bij de overheid onder de aandacht brengen. Ze heeft daarvoor publiek- en wellicht privaatrechtelijke medewerking van de gemeente nodig. De overheid moet afwegen of zij het marktinitiatief gewenst vindt en de ontwikkeling en eventueel uitvoering ervan wil ondersteunen. Daarbij spelen beleidsmatige en bestuurlijke randvoorwaarden een rol (VROM, 2006, Reiswijzer Marktpartijen & Gebiedsontwikkeling, p. 14).

Het staat dus vast dat overheid en marktpartijen elkaar nodig hebben bij de verwezenlijking van de (gezamenlijke) doelstellingen. Het moment en de wijze waarop partijen tot samenwerking komen, wordt bepaald door een groot aantal factoren zoals de eigendomsverdeling, de vraag wie het initiatief neemt, de

omvang en complexiteit van de opgave, de kennis en ervaring bij de overheid en de mate waarin de betrokken gemeente een actief of passief grondbeleid voert.

VROM (2006) geeft een aantal factoren die de samenwerking tussen markt en overheid bepaalt:

1: Wie heeft de grond of het vastgoed in eigendom? Grondeigendom geeft in beginsel het recht tot ontwikkeling en realisatie, mits de overheid daar in haar plannen in voorziet. Bij privaat grondbezit of vastgoedeigendom komt het vaak tot een vorm van samenwerking tussen markt en overheid. Van een vroegtijdige samenwerking is vaak sprake bij centrumplannen en herstructureringsprojecten waarin marktpartijen van oorsprong grond- en vastgoedeigendom hebben. Op uitleglocaties en bij integrale regionale projecten bepalen de mate waarin marktpartijen actief gronden hebben verworven en de rol die de overheid kan en wil vervullen in hoeverre marktpartijen en overheid al vroeg gaan of willen samenwerken. Bij sterk versnipperd grondbezit is een regisserende rol van de overheid in alle gevallen gewenst, omdat alleen zij de vele deelbelangen bij elkaar kan brengen. De overheid kan deze rol invullen met behulp van publiekrechtelijke instrumenten maar ook door participatie in de planvorming en realisatie. Die participatie blijft dan doorgaans beperkt tot de grondexploitatie (zie ook hierna). Bij gemeentelijk grondbezit kan de overheid kiezen of zij wil participeren in het project, al hangt dat sterk af van type, aard en omvang daarvan. Bij de afweging speelt ook mee in hoeverre de overheid risico wil lopen en wil delen in het rendement op de (grond)ontwikkeling.

2: Wat is het risicoprofiel in relatie tot de haalbaarheid van de opgave? De risicoparticipatie van de overheid beperkt zich bij gebiedsontwikkeling doorgaans tot de grondexploitatie, waarvoor verschillende PPS-vormen mogelijk zijn.

3: Wat is de complexiteit van de opgave? De complexiteit van de opgave wordt bepaald door de aard, situering, schaal en doorlooptijd. De complexiteit heeft een directe relatie met het risicoprofiel: hoe complexer, hoe riskanter, des te eerder de overheid de samenwerking met de markt zou kunnen (of moeten) zoeken.

4: Is de opgave innovatief van aard?

5: Zijn er unieke kansen die kunnen worden benut?

6: Wat kan en wil de overheid zelf doen? De rol van de overheid is in de praktijk aan het verschuiven. Overheid en marktpartijen gaan steeds vroeger in het planvormingsproces samenwerken.

d o o r A r t h u r P o p p e j a n u a r i 2 0 1 0

7: Hoe groot is de noodzaak voor de overheid om regie te voeren? De overheid kan verschillende redenen hebben om regie te voeren over het planvormingsproces. Dit kan nodig zijn om de publieke belangen te dienen of om de (private) deelbelangen bij elkaar te brengen.

8: Is de betrokkenheid van een marktpartij nodig of wenselijk om maatschappelijk draagvlak te creëren? Bij herstructureringsopgaven en centrumplannen is de betrokkenheid van een marktpartij vaak een voorwaarde om te komen tot een succesvolle herontwikkeling (VROM, 2006, Reiswijzer Marktpartijen & Gebiedsontwikkeling, p. 20).

4.2.2 Publiek Private Samenwerking

Veel steden hebben de afgelopen jaren ervaring opgedaan met PPS, vooral op het terrein van stedelijke vernieuwing en ruimtelijke ontwikkeling. Wel stelt Oosten (2000) dat men zich moet afvragen hoe publieke partijen langdurige samenwerkingsarrangementen aan kunnen gaan met private partijen. In dat geval spelen procescondities een belangrijke rol. Inzicht in procescondities die het succes of falen van dergelijke projecten positief of negatief beïnvloeden is noodzakelijk. Uiteenlopende omstandigheden en aandacht voor diverse aspecten van samenwerking leiden tot een variëteit aan samenwerkingsvormen. Oosten (2000) geeft de volgende samenwerkingsverbanden tussen overheid en markt.

- Traditioneel model: geen PPS, waarbij de gemeente het plan vormt en de grond exploiteert en bouwrijp maakt. Private partijen kunnen kavels toegewezen krijgen om woningen te realiseren.
- Bouwclaimmodel: waarbij de gemeente het initiatief neemt tot planvorming, en de grond exploiteert. Private partijen die over grond beschikken staan deze af in ruil voor bouwclaims, zij nemen dan bouwrijpe grond af en ontwikkelen binnen de plangrenzen woningen. Niet uitgegeven grond blijft van de gemeente.
- Consultatiemodel: waarbij de gemeente het initiatief neemt tot planvorming, maar dat van een bouwclaimmodel afwijkt doordat de gemeente bij de planvorming de markt betreft. Private partijen brengen kennis over haalbaarheid en risico in.
- Joint-venturemodel: waarbij de gemeente marktpartijen al vroeg bij de planvorming betreft. Grondexploitatie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid en veelal wordt een ontwikkelingsmaatschappij opgericht. Deze maatschappij biedt bouwrijpe grond aan ter afname door

private partijen. Na realisatie van de woningen komen de gronden aan de gemeente met het oog op het verdere beheer. De partijen werken hier langdurig samen en het risicomanagement wordt gezamenlijk gevoerd.

- Concessiemodel waarbij de gemeente grond in eigendom heeft, een stedenbouwkundig plan ontwikkelt, en een programma en technische uitgangspunten formuleert. Een aanbesteding door de gemeente verlangt een geïntegreerd antwoord van combinaties van private partijen met betrekking tot ontwerp, financiering en organisatie.
- En als laatste een marktmodel: dit kent een gedetailleerde planvorming door gemeente en markt gezamenlijk, waarna de gemeente zich tot het eng-publiekrechtelijke terugtrekt. Private partijen verwerven grond, maken deze bouwrijp en exploiteren de grond. Na realisatie van de woningen komt de openbare ruimte aan de gemeente met het oog op het verdere beheer. In vergelijking met een concessiemodel opereren private partijen hier meer vanuit hun eigenstandige positie in het plangebied (Oosten, 2000, PPS vereist een procesarchitectuur met twee gezichten, p. 1).

Procesmanagement gaat ervan uit dat projecten, problemen en oplossingen niet op voorhand zijn gefixeerd, maar dat er ruimte is voor (private) partijen om hun creatieve en innovatieve vermogens te tonen. Om de bij overheden en bedrijven verschillende belangen niet belemmerend te laten zijn, dient er gestreefd te worden naar een gemeenschappelijk ruimtelijk product. Complexe besluitvorming in vervlochten beleidssituaties kan slechts succesvol zijn indien actoren hun doelen met elkaar vervlechten (Oosten, 2000, PPS vereist een procesarchitectuur met twee gezichten, p. 1). Publieke en private partijen hebben deels uiteenlopende karakteristieken, kwaliteiten en belangen. Er wordt gesteld dat overheden vooral doelen nastreven waarmee het maatschappelijk belang gediend is, terwijl private partijen vooral zullen letten op commercieel rendement.

Bij het PPS-principe wordt ervan uitgegaan dat iedere actor een gespecialiseerde bijdrage kan leveren. Dat wil vaak zeggen dat overheden verantwoordelijk zijn voor het integrale plaatje, en dat marktpartijen efficiënter en doelmatiger invulling kunnen geven aan de inhoudelijke eisen van een project. Aan de markt wordt overgelaten hoe het project op de optimale manier wordt gerealiseerd. Woerkom (2003) voegt hier aan toe dat een vroegtijdige betrokkenheid helpt bij het

committeren van private partijen. Het idee is dat private partijen, die pas laat in het proces worden betrokken, zich minder snel coöperatief zullen opstellen. Ze kunnen immers nauwelijks nog invloed uitoefenen op de planvorming. Daardoor zijn ze minder geïnteresseerd aan het project. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor het commitment dat deze bedrijven voor het gehele project zullen voelen. Dit commitment en extra medewerking is nu juist een doelstelling van PPS die ervoor kan zorgen dat verrijking van het gehele project optreedt (Woerkom, 2003, Publiek-private samenwerking bij projecten van bovenlokaal belang, *Vroegtijdige private betrokkenheid hét devies?*, p. 3).

De keuze van de actoren speelt dus een belangrijke rol. Belangrijk criterium bij de selectie van private maar ook van andere publieke partijen is de vraag wie de initiatiefnemer nodig heeft om eigen doelen te bereiken. Pas tijdens het proces zal gezamenlijk het uiteindelijke ruimtelijk product ontwikkeld worden. Selecteer die partijen die iets willen en de middelen bezitten om dat te realiseren of selecteer die partijen die iets anders willen en zich daarom verzetten. De verschillende partijen streven vanuit verschillende doelstellingen naar realisatie van het project. Het ontbreekt bij PPS meestal niet aan expliciete doelen, maar deze blijven vaak te zeer een zaak van partijen afzonderlijk en worden onvoldoende gedeeld met anderen. PPS is geen container voor uiteenlopende doelen, maar richt zich op het gemeenschappelijk maken van doelstellingen (Oosten, 2000, PPS vereist een procesarchitectuur met twee gezichten, p. 3).

4.3 **Besluitvormingsprincipes**

In de volgende paragraaf wordt kort ingegaan op de besluitvorming van de overheid. De maatschappij heeft zich ontwikkeld, hetgeen bestuurlijke consequenties heeft. Beleidsprocessen worden complexer. Veranderingen in de samenleving dwingen ertoe om bij het formuleren van beleid meer ruimte te laten voor de inbreng van organisaties, marktpartijen en bewoners (Van den Bosch, 2004, *Speltheorie en complexe besluitvorming*, p. 15). Er wordt minder de nadruk gelegd op de inhoud en meer op het proces van publieke besluitvorming. Van den Bosch (2004) maakt onderscheid in inhoudelijke sturing; dit gaat uit van een probleemeigenaar die een probleem heeft en dikwijls ook al een oplossing weet. Sturing is in dat geval niets meer en niets minder dan het beïnvloeden van gedrag en standpunten van andere actoren in een richting van de voorgestane oplossing. Daarnaast processturing; met als uitgangspunt dat vele actoren

belangen hebben bij een issue en dat zij allen hun eigen problemen en oplossingen hebben. Processturing is erop gericht een proces te ontwerpen en te managen dat die actoren met hun problemen en hun oplossingen laat interacteren, laat leren en tot nieuwe, gemeenschappelijke problemen en oplossingen laat komen. De verschuiving van inhoudelijke sturing naar processturing heeft tot gevolg dat rollen van actoren verschuiven en beleidsprocessen complexer worden.

Over de complexiteit van beleidsprocessen zijn veel verschillende opvattingen. De Roo (2005) maakt een driedeling in de betekenis van complexiteit in de planologie. Ten eerste wordt complexiteit vaak gebruikt in relatie tot het materieel object van planning. Dit houdt onder meer in dat complexiteit wordt gekoppeld aan de eigenschappen van vraagstukken en verschijnselen in de fysieke leefomgeving. Vaak gaat het dan om eigenschappen als het aantal actoren en factoren, de onderlinge relaties, relaties met een interveniërende maatschappelijke, fysieke en bestuurlijke context, samenhang tussen deze aspecten en om de mate van stabiliteit in de interactie tussen deze aspecten. Complexiteit is hierin sterk verbonden aan het functioneel-inhoudelijke aspect van planologische vraagstukken.

Een tweede positie van complexiteit betreft die in besluitvormingsprocessen. Het gaat er dan om hoe complexiteit een rol kan spelen met de wijze waarop we met vraagstukken in de fysieke leefomgeving om kunnen gaan. We gaan er daarbij van uit dat er van complexiteit sprake is binnen de bestuurlijke en institutionele constellatie rondom deze vraagstukken. Het is inmiddels redelijk gebruikelijk om besluitvorming als complex te duiden wanneer er sprake is van vele betrokken actoren bij het opstellen en implementeren van planologische oplossingen. Complexiteit zou dan het gevolg zijn van vaak onvoorspelbaar gedrag van en tussen actoren en – als gevolg daarvan – dynamische interactie binnen besluitvorming- en implementatieprocessen.

Als laatste wordt genoemd complexiteit als criterium voor besluitvorming. Dit betekent onder meer dat er meer is dan complex tegenover niet complex of complex tegenover eenvoud. Het betekent evenzeer dat er meer is dan traditionele besluitvorming naast of tegenover interactieve besluitvorming. Concreet wordt met deze stellingname niet complexiteit als zodanig, maar de mate van complexiteit als een waardevol uitgangspunt genomen om complexiteit

als criterium in de planologie te laten fungeren (De Roo et al., 2005, Complexiteit en planologische besluitvorming).

Besluitvorming wordt volgens Teisman (1995) gezien als een reconstructie van complexe besluitvorming in drie modellen: het fasenmodel, stromenmodel en rondemodell (Teisman, 1995, De reconstructie van complexe besluitvorming). Besluitvorming wordt in het rondemodell gedefinieerd als een reeks van beslissingen, genomen door verschillende actoren. Om inzicht te krijgen in besluitvorming zal de onderzoeker in kaart moeten brengen welke deelnemers op welke momenten actief zijn en in welke rol. In het rondemodell is er vooral aandacht voor de die de betrokken actoren kiezen en de manier waarop zij in de loop van het proces van overleg en onderhandeling hun strategieën aanpassen. De betrokkenheid van verschillende actoren en de onmisbaarheid van de partijen zorgt voor verschillende percepties.

4.4 De rol van de woningcorporaties

Bepaalde de overheid tot aan de jaren negentig van de vorige eeuw het functioneren van de woningmarkt, nu moeten de verschillende private partijen op de woningmarkt deze rol steeds meer zelf vervullen. De rol van de corporaties is daarbij een bijzondere. Het maatschappelijk kapitaal dat zij bezitten, moet worden ingezet om de maatschappelijk ongewenste effecten van de werking van de woningmarkt op te vangen. Primair hebben en houden de corporaties de taak huisvesting te bieden aan hen die daartoe zelf niet in staat zijn (VROM, 2006, Ruimte geven, bescherming bieden, Een visie op de woningmarkt, p. 132). Ook nemen zij steeds vaker (mede)verantwoordelijkheid voor de leefbaarheid van buurten. De VROM (2000) geeft aan dat een corporatie een toegelaten instelling is met een maatschappelijke taak, die wettelijk is ingekaderd. De Raad is voorstander van ondernemerschap van de woningcorporaties, maar daarmee is nog niet gezegd dat zij gewone private ondernemingen zijn. Vanuit de politiek en de samenleving zijn voorwaarden te stellen aan de uitvoering van het sociaal ondernemerschap. Deze voorwaarden zijn gericht op de invulling van de bestemmingsplicht van het non-profit vermogen en de aanwending ervan voor maatschappelijke opgaven in het woondomein (VROM 2000, Betrokken burger, betrokken overheid, p. 64).

Daarnaast is door de verzelfstandiging van de woningcorporaties de grip van de overheid op deze organisaties verminderd. Bovendien vervaagt door verbreding

van het werkterrein van corporaties het onderscheid tussenmarkt en sociale sector.

4.5 De rol van de marktpartijen

Marktpartijen, zoals projectontwikkelaars, beleggers, architecten en aannemers zijn onontbeerlijk voor het realiseren van de gemeentelijke doelen. Zij financieren, ontwerpen en bouwen immers, binnen de kaders en de mogelijkheden die de gemeente daarvoor biedt, een belangrijk deel van de woningen. Van deze partijen verwachten we dat ze een aanzienlijk nieuwbouwprogramma realiseren, met de kortst mogelijke doorlooptijden. De nieuwbouw dient bovendien aan te sluiten op (en gerealiseerd te worden vanuit) de wensen van de woonconsument. We sturen per project aan op afspraken over de woningaantallen, prijsklassen en woningtypen (afspraken die zoveel mogelijk vastgelegd worden in gronden exploitatieovereenkomsten) en spreken hen ook aan op de naleving van deze afspraken (Gemeente 's Hertogenbosch, 2007, Nota Wonen, p. 14).

4.6 Conclusies

In hoofdstuk 4 is een beschrijving gegeven van de rol van de overheid en marktpartijen. Zoals in de vorige hoofdstukken is beschreven gaat het er minder om dat de overheid zorg draagt voor huisvesting van alle burgers en meer om het bieden van optimale keuzevrijheid aan alle woonconsumenten. Wel valt op te merken dat het ook gaat om het juiste aantal woningen/ woonmilieus op de juiste locatie. Belangrijk hierin is in de eerste plaats de samenwerking met de externe partners; want zonder de kennis, capaciteit, ervaring en middelen van externe partijen kan de gemeente haar plannen niet realiseren. Tevens van belang is dat sturing vanuit de gemeentelijke overheid, op een andere manier moet worden ingevuld dan vroeger, omdat de gemeentelijke overheid minder directe sturingsmogelijkheden heeft. De veranderende rol van de overheid die hier bij hoort, geeft aan dat problemen, oplossingen en actoren voortdurend veranderen en zich aan elkaar aanpassen. Hierdoor krijgt de overheid een aantal nieuwe rollen: regierol, coördinerende rol en faciliterende rol.

Concluderend kan worden gesteld dat bij alle vormen van samenwerking tussen overheid en markt de mate van vertrouwen een grote rol speelt. Marktpartijen en andere partijen die betrokken zijn bij gebiedsontwikkeling zijn gebaat bij transparantie. Het traditionele model waarbij de gemeente de grond verwerft, en

zorg draagt voor bouw- en woonrijp maken en de gronduitgifte, heeft plaats gemaakt voor bouwclaimmodellen, jointventures, concessiemodellen en andere vormen van PPS overeenkomsten.

Door de complexiteit van de woningbouwopgave en gebiedsontwikkeling hebben overheid en marktpartijen elkaar nodig om hun individuele doelen en vooral gezamenlijke doelen te behalen. Belangrijk hierbij is dat de overheid in samenwerkingsverbanden wel haar eigen doelen in zicht houdt en zelf bepaalt met wie zij deze wil realiseren.

DEEL B

In de vorige hoofdstukken is in de theorie beschreven, onder andere: (zie ook: opzet van het onderzoek in tabel 1.1) hoe de openbare ruimte in relatie tot de private ruimte is veranderd door de jaren heen, de verschillende typologieën van openbare ruimte de rol van de overheid met betrekking tot private woondomeinen en de invloed van marktpartijen op de ontwikkeling van private woondomeinen. In de volgende hoofdstukken, deel B, vindt de vertaalslag plaats van het theoretische gedeelte naar de praktijk door in de cases te onderzoeken of de beschreven theorie in voorgaande hoofdstukken overeenkomt met de werkelijkheid: “Hoe was daadwerkelijk de rol van de overheid”? “En is deze wel veranderd zoals in de literatuur beschreven is”? “En hoe groot is de rol dan van de marktpartijen bij de ontwikkeling van private woondomeinen”? “Worden de voorafgestelde verwachtingen en doelen wel gehaald”?

- 5.1 Inleiding
- 5.2 Aanleiding
- 5.3 Ligging en stedenbouwkundig ontwerp
- 5.4 Uitgangspunten beleid
- 5.5 Markt en overheid
- 5.6 Rol van de overheid
- 5.7 Conclusies



Afbeelding 1: Plan Haverleij in 's Hertogenbosch (Foto: gemeente 's Hertogenbosch)

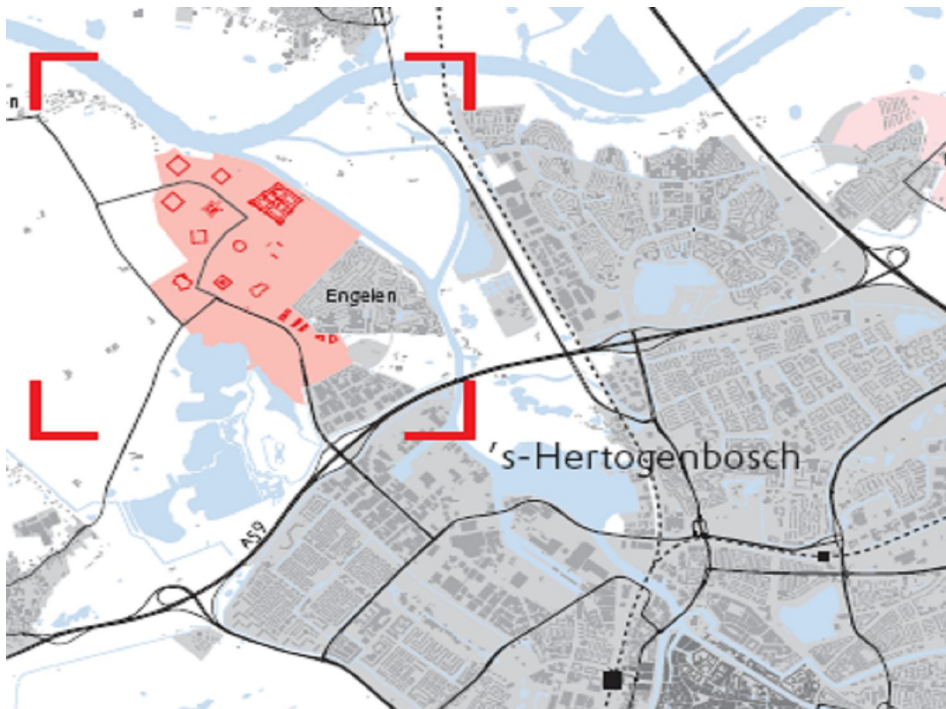
5.1 Inleiding

De casestudy is als volgt aangepakt. Na een analyse van relevante documenten over Haverleij is een interview afgenomen met de gemeente 's Hertogenbosch, de resultaten hiervan zijn opgenomen in dit hoofdstuk. Als eerste wordt in paragraaf 5.2 beschreven wat de aanleiding voor de ontwikkeling van Haverleij is geweest, in paragraaf 5.3 wordt het stedenbouwkundig plan bekeken waarna in paragraaf 5.4 de uitgangspunten van het beleid worden beschreven. Vervolgens staat in paragraaf 5.5 en 5.6 de relatie tussen overheid en markt centraal en tenslotte worden in paragraaf 5.7 de conclusies beschreven.

5.2 **Aanleiding**

In de jaren zeventig waren er plannen om langs de Maas op de latere locatie Haverleij een bedrijventerrein te ontwikkelen. In dat kader heeft de gemeente door de jaren heen veel grond aangekocht. In het streekplan van de provincie Noord-Brabant staat dat de locatie bestemd is voor de bouw van 1000 woningen en verder voor actieve recreatie en natuurgebied. In 1991 is de gemeente 's-Hertogenbosch begonnen met de planontwikkeling van de locatie Haverleij (Onderzoeksinstituut OTB, 2006, Regionaal kostenverhaal en verevening bij Gebiedsontwikkeling).

Vanuit een nationaal woningtekort is in de Vierde Nota Extra een aantal locaties in Nederland aangewezen waar in totaal 445.000 woningen gebouwd dienen te worden, waaronder in 's Hertogenbosch. Het ontwerp van landgoed 'De Haverleij' is voorzichtig begonnen in 1990. De gemeente stelde zich de volgende opgave: 'het ontwikkelen van een 'stadsregionaal uitloopgebied' waarin wonen, natuur en recreatie zijn verenigd in de nabijheid van de stad'. In 1995 werd in opdracht van de gemeente en twee grote projectontwikkelaars Heijmans Vastgoed Ontwikkeling en Bouwfonds Property Development het ontwerp voor een landgoed vastgesteld. Soeters en Van Beek en later ook Grontmij geven het 'stadsregionaal uitloopgebied' voor het eerst een gezicht.



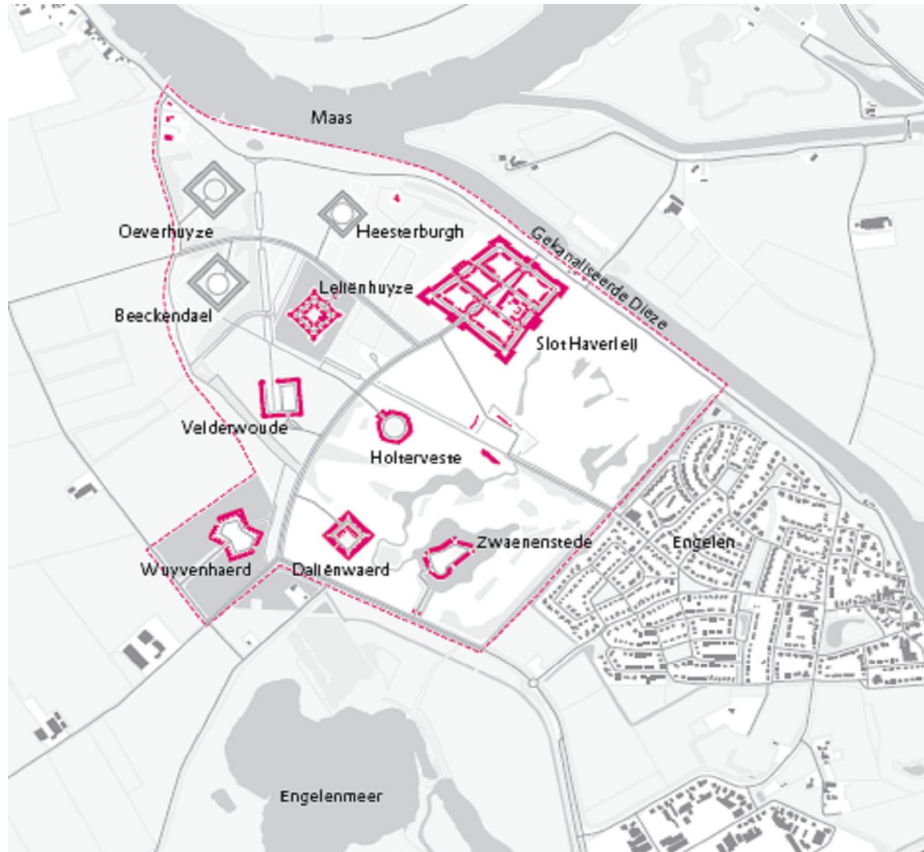
Afbeelding 2: Ligging Haverleij ten opzichte van 's Hertogenbosch (Hamers et al., 2007)

5.3 Ligging en stedenbouwkundig ontwerp

Bij de ontwikkeling van deze VINEX-wijk is een allesoverheersende keuze gemaakt voor het thema 'kasteel' en de daarbij behorende uitstraling. In het stedenbouwkundige ontwerp is dit thema zo letterlijk mogelijk genomen. De woongebouwen zijn gesloten bouwblokken, gesitueerd rond een binnenplaats. De openbare ruimte wordt gescheiden door een toegang tot binnenplaatsen die de private ruimte voor bewoners vormt. Doordat de toegang beperkt is ontstaat het effect van een besloten woonhof. Het basis idee voor het stedenbouwkundig ontwerp was een duidelijk contrast te creëren tussen de compacte bebouwing en het omliggende landschap. De kastelen staan op ongeveer 200 meter afstand van elkaar. Ze vormen compacte clusters met ongeveer 60 woningen die op *footprints* van telkens 100 bij 100 meter rondom binnenhoven zijn gegroepeerd. Het grote slot omvat circa 450 woningen. De woningen zijn veelal appartementen of twee-onder- eenkapwoningen. Dat laatste is onder meer het geval in kasteel Leliënhuyze (Ruimtelijk Planbureau, 2006, Vinex! een morfologische verkenning, p. 80). Kasteel Leliënhuyze bestaat uit twee ringen twee-onder- een-kapwoningen. Tussen de ringen liggen kleine private tuintjes. De woningen in de binnenste ring staan aan een verhoogd binnenplein waaronder de auto's worden geparkeerd. De buitenring vormt de kasteelmuur met vier hoektorens. Het kasteel is voorzien van een slagboom en sluit daarmee de enige toegangsbrug tot het kasteel af, voorbij de slagboom loopt de weg door een poort in de buitenring van de gebouwen. De ontwerpers willen een nieuw landgoed maken. Volgens hen horen cultuur en natuur bij elkaar. In het nieuwe landgoed komen wonen, recreatie, bos en natuur op een eigentijdse manier samen. Volgens plan zijn compacte woongebouwen geplaatst in een gerestaureerd landschap. Recreatie is door dat nieuwe landschap heen verweven (Hamers et al., 2007, Afgeschermdde woondomeinen).

In Haverleij wordt veel aandacht besteed aan de vormgeving van de locatie en het creëren van subwoonmilieus. Er worden in een omgeving van natuur, bos en parken 9 kastelen en een slot met elk een eigen identiteit gebouwd. Haverleij kent een lage dichtheid, lager zelfs dan in dorpskernen gebruikelijk is. Daarentegen zijn de woongebouwen zelf zeer compact, met een stedelijke uitstraling, zij het voor een belangrijk deel ontleend aan een historische metafoor.

De groene omgeving is veel uitgestrekter en overheersender dan in stedelijke buitenwijken gebruikelijk is.



Afbeelding 3: Plangebied Haverleij, 's Hertogenbosch (Hamers et al., 2007)

5.4 **Uitgangspunten beleid**

Vanuit een nationaal woningtekort is in de Vierde Nota Extra, ook wel Vinex genoemd, een aantal locaties in Nederland aangewezen waar in totaal 445.000 woningen gebouwd dienen te worden. Alle aangewezen locaties zijn in de nabijheid van grote steden gelegen. De nabijheid van steden is van belang door een viertal redenen: het opvangen van de leegloop van de steden, de bescherming van de natuur, het draagvlak van voorzieningen te vergroten en het autogebruik terug te dringen. Nabij Den Bosch is het plangebied van de Haverleij aangewezen als Vinex-locatie (Hamers et al., 2007). Grootschaligheid, monotone bebouwing en het gebrek aan identiteit zijn negatieve kenmerken van Vinex-wijken. Als reactie hierop heeft architect Soeters een plan ontwikkeld waarbij de woningen geclusterd zijn in grotere woongebouwen. De woonclusters, die

d o o r A r t h u r P o p p e j a n u a r i 2 0 1 0

vormgegeven zijn in kastelen, komen tegemoet aan de wens van een besloten en een stabiele woonomgeving in de huidige maatschappij.

Bij de woningbouwtaak gaat het er niet alleen om te voorzien in de kwantitatieve woningbehoefte van de eigen gemeente, maar ook om een stuk opvang van de regionale behoefte in relatie tot het verstedelijkingsbeleid (concentratie in stedelijke regio's om het landelijk gebied open te houden). Daarvoor zijn in regionaal verband afspraken gemaakt met Rijk en provincie, de VINEX-afspraken in 1995 voor de periode tot 2005 en de Woningbouwafspraken voor de periode 2005 tot 2010. De woningbouwtaak van 's- Hertogenbosch is daarop afgestemd (Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, 2007, Woonbeleid 's-Hertogenbosch, p. 14).

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft een woonvisie. Deze is oorspronkelijk opgesteld in 1997 als Beleidsplan wonen 1997-2005. In 2001 is dit beleidsplan geactualiseerd. In deze Notitie woonbeleid 2001 – tussenbalans van het Beleidsplan Wonen 1997-2005 wordt 'een samenhangende totaalvisie op het woonbeleid' gegeven. Als doelstelling van het woonbeleid in 's-Hertogenbosch wordt genoemd: “De inwoners van de stad in 2020 voldoende keuzemogelijkheden te bieden in de vorm van een gedifferentieerd aanbod van woningen met een eigen identiteit en karakter (Stadsvisie, 1999). Zowel in bestaande als in nieuwe wijken moeten mensen kunnen kiezen uit verschillende prijsklassen, verschillende eigendomsvormen koop, huur, sociale woningbouw en verschillende kwaliteitsniveaus (Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, 2007, Woonbeleid 's-Hertogenbosch)”. In 2005 hebben zowel de gemeente als de provincie een bevolkingsprognose opgesteld. Op basis van deze bevolkingsprognoses en de verwachte sloop van woningen, dienen in de periode tussen 2007 tot 2025 15.000 nieuwe woningen gerealiseerd te worden, waarvan gemiddeld 1.000 nieuwe woningen per jaar tot 2015. Daarna kan het aantal nieuwe woningen geleidelijk afnemen.

5.5 Markt en overheid

Veel meer dan voorheen dienen gemeenten daarom in overleg met andere overheden samen met marktpartijen de beleidsopgaven te realiseren. Van belang daarbij is dat veel actoren kunnen fungeren als “hindermacht”, terwijl een succesvolle uitvoering niet door één partij kan worden gerealiseerd maar dat

daarvoor 'coalities' gesmeed moeten worden. Vroeger werd gesproken over gemeentelijke uitvoering of exploitatie terwijl nu de term gemeentelijke regie wordt gehanteerd. Daarmee wordt bedoeld dat gemeenten in de uitvoering van bijvoorbeeld ontwikkelings- of herstructureringsprojecten, uitgaande van het algemeen belang, sturing uitoefenen rekening houdend met de belangen van andere betrokkenen als grondeigenaren, verhuurders en bewoners.

5.5.1 Initiatief en selectie

Voor de uitwerking van Haverleij is door de gemeente samenwerking gezocht met Heijmans Projectontwikkeling en Bouwfonds Woningbouw. In 1994 werden de eerste stappen gezet voor daadwerkelijke ontwikkeling met het verschijnen van de nota Tussenbalans '94 en het besluit van de gemeenteraad om de locatie te ontwikkelen samen met Heijmans en Bouwfonds. De keuze viel op Heijmans en Bouwfonds, omdat er vaker samengewerkt is met deze partijen en er een wederzijds vertrouwen bestaat. Buitink noemt hierbij dat voor geen van alle partijen het mogelijk was om zo'n plan alleen uit te voeren en ze wederzijdsafhankelijk van elkaar waren. Daarnaast hadden Bouwfonds Ontwikkeling en Heijmans al studie gedaan naar het plangebied met het oog op recreatieve doeleinden en was het voor de gemeente 's Hertogenbosch een logische stap om met hen een samenwerkingsverband aan te gaan (Buitink, gemeente 's Hertogenbosch, interview 8-12-2009). Zij hebben samen met de gemeente 's Hertogenbosch opdracht gegeven aan de stedenbouwkundige en architect voor het maken van een plan.

De gemeente had zelf op de locatie al zo'n tweederde van de grond in eigendom. Verder was er nauwelijks sprake van het innemen van grondposities door andere partijen. Heijmans Vastgoed BV en Bouwfonds Woningbouw BV hadden geen grondposities ingenomen, maar zijn benaderd omdat de gemeente een bijzondere wijk wilde maken, waarvoor ze een markttoets wilde hebben en de denkkraft van private partijen wilde gebruiken, aldus Buitink (Buitink, gemeente 's Hertogenbosch, interview 8-12-2009). In 1994 is de gemeenteraad in principe akkoord gegaan met de samenwerking. Overwegingen voor een marktpartij om in een project te stappen hebben vaak te maken met het mogelijke rendement. Dit loopt bij andere projecten van 5 tot 10% en soms zelfs 12%. Voor Haverleij wordt uitgegaan van een rendement van zo'n 7% en volgens de gemeente is dat een goed resultaat voor het soort project. De marktpartijen

d o o r A r t h u r P o p p e j a n u a r i 2 0 1 0

hebben de zekerheid dat ze kunnen ontwikkelen en bouwen en het is een groot ontwikkelingsvolume. Wat ook een rol speelt is dat het architectonisch een bijzonder project is.

5.5.2 Samenwerkingsverband

De gemeente heeft er, gezien de risico's van een ambitieus project, voor gekozen om met ontwikkelaars Bouwfonds en Heijmans een PPS-constructie aan te gaan. Allen participeren voor eenderde in de grondexploitatie; Bouwfonds en Heijmans bouwen beiden de helft van de woningen. Vanwege de risico's is er over de PPS vrij lang onderhandeld. Dit heeft geresulteerd in een goede samenwerking tussen de deelnemende partijen. Voor de ontwikkeling van de locatie is een BV opgericht. Haverleij BV is een publiekprivaat samenwerkingsverband van de gemeente 's- Hertogenbosch, Heijmans Vastgoed BV en Bouwfonds Woningbouw BV. Haverleij BV is verantwoordelijk voor:

- Het voeren van de grondexploitatie;
- de ontwikkeling en exploitatie van de golfbaan;
- de ontwikkeling en exploitatie van het vastgoed.

De BV is verantwoordelijk voor zowel de grondexploitatie als de vastgoedexploitatie en in de praktijk bestaat er tussen die twee dan ook vrijwel geen onderscheid. Er is alleen op papier een grondexploitatie en daarin wordt alleen gewerkt met grondkosten. In wezen wordt het resultaat van de grondexploitatie gedeeld door het aantal woningen en dan bij de vastgoedexploitatie opgeteld. Er is dan ook geen discussie over grondprijzen en grondquotes; ook de vastgoedexploitatie komt voor rekening van de BV en aan het einde van het traject wordt als het ware de balans pas opgemaakt. Alle drie partijen hebben eenderde van de aandelen en hebben een gezamenlijk belang wat betreft de kwaliteit. Risico's, winst en verlies worden gelijk over de drie aandeelhouders verdeeld (Buitink, gemeente 's Hertogenbosch, interview 8-12-2009).

Bouwfonds en Heijmans realiseren in principe een gelijk deel van het vastgoed. Het aandeel van Heijmans in de realisatie is de aanleg van vier kastelen, 50% van Slot Haverleij, de aanleg van de infrastructuur en de realisatie van de golfbaan. Bouwfonds realiseert de rest van de woningen. Eén partij ontwikkelt steeds een kasteel.

5.5.3 Doelstellingen

Het Beleidsplan van de gemeente 's Hertogenbosch geeft aan dat het systeem van woonruimteverdeling gaat veranderen van een traditioneel distributiemodel (waarbij de corporaties voor een belangrijk deel de toewijzing bepalen), naar een marktgericht systeem waarin de woningzoekende actief betrokken is en meer keuzevrijheid heeft. Dit erkent ook Hoesbergen (2005), keuzevrijheid staat centraal. Kopers moeten veel meer dan vroeger de mogelijkheid krijgen in hun woonomgeving hun identiteit uit te drukken, zoals ze dat ook op andere terreinen doen. Ze moeten een woondomein kunnen kiezen dat past bij hun leefstijl en waarin ze gelijkgezinden kunnen ontmoeten. De woningmarkt is sterk verschoven van een aanbod naar een vraaggestuurde en dat heeft duidelijke consequenties. Dat betekent dat je niet meer moet bouwen voor de massa, maar goed moet speuren naar de vraag van je doel groep. Dit resulteert in kleinere projecten met een gedifferentieerder aanbod (Bouwfonds MAB Ontwikkeling, 2005, Woonwijk van de toekomst).

Buitink voegt hier aan toe dat de gemeente 's Hertogenbosch, gezien vanuit haar VINEX taakstellingen van 1000 woningen per jaar, de woningbouwproductie moest uitbreiden. Dit heeft zij gedaan door die woningen onder te verdelen in een aantal gedifferentieerde woonmilieus binnen de gemeente 's Hertogenbosch. Er is destijds gekeken op welke locaties dit mogelijk was in 's Hertogenbosch en hebben daar een opmerkelijk, hoogwaardig en eigentijds woonmilieu -in de directe omgeving van de stad- voor ontwikkeld. Bij de ontwikkeling van Haverleij is puur gekeken dat er behoefte is naar woningen en toevallig hadden wij grondposities in dat gebied (Buitink, gemeente 's Hertogenbosch, interview 8-12-2009). Buitink geeft ook aan dat de doelstellingen behaald zijn, door de ontwikkeling van Haverleij is 's Hertogenbosch weer een hoogwaardig woonmilieu rijker.

5.6 Rol van de overheid

De gemeente 's-Hertogenbosch speelt een actieve rol in de ontwikkeling en uitvoering van het woonbeleid. Basis voor het beleid zijn onderzoeken naar en analyses van de woningmarkt. Sinds 1999 wordt periodiek de regionale woningmarktmonitor uitgevoerd die op initiatief van de gemeente is ontwikkeld. Het is van belang dat de flexibiliteit in de plannen wordt vergroot.

d o o r A r t h u r P o p p e j a n u a r i 2 0 1 0

Woningbouwplannen worden ontwikkeld in continu veranderende (markt)omstandigheden. Het is van belang dat projecten zich daaraan kunnen aanpassen. Dit vereist flexibiliteit en maatwerk in bestemmingsplannen, maar ook in de afspraken die met marktpartijen en woningcorporaties worden gemaakt. Voor de gemeente betekent dit dat de stedenbouwkundige en programmatische uitgangspunten niet tot de komma kunnen worden vastgesteld en dat daarvoor in de plaats marges opgenomen moeten worden (gemeente 's Hertogenbosch, 2007, Nota Wonen 2007 Beleid & uitvoering).

In 's-Hertogenbosch is het volgens de Voortgangsrapportage Taskforce Wonen, nog een hele opgave om tot de gewenste woningproductie te komen. En nog zijn daarmee de problemen niet opgelost. Het gaat er immers ook om dat de juiste woningen op de juiste plaats verrijzen. Belangrijk hierin is in de eerste plaats de samenwerking met de externe partners; want zonder de kennis, capaciteit, ervaring en middelen van externe partijen kan de gemeente haar plannen niet realiseren. Tevens van belang is planning van de woningbouw, die sturing veronderstelt. Sturing vanuit de gemeente moet echter anders worden ingevuld, mede omdat de gemeente minder directe sturingsmogelijkheden heeft (Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, 2007, Woonbeleid 's-Hertogenbosch, p. 16).

5.6.1 Middelen en verantwoordelijkheden

In de Nota Grondbeleid 2005 stelt de Raad primair de kaders vast voor het door het college te voeren grondbeleid. Grondbeleid wordt door de gemeente 's-Hertogenbosch gezien als het beleid dat, ten behoeve van de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening, streeft naar het creëren van ruimte voor wonen, werken, winkelen en recreëren in zowel uitleggebieden als bestaand stedelijk gebied, door het oppakken of ondersteunen van concrete ontwikkelinitiatieven. Vanuit de verschillende rollen zet de gemeente instrumenten in om de doelstellingen te realiseren. De veelheid aan instrumenten kan worden onderverdeeld in juridische instrumenten (waaronder het bestemmen van woningbouwlocaties, het verlenen van bouwvergunningen en het sluiten van grondovereenkomsten en samenwerkingscontracten), economische instrumenten (actief grondbeleid, grondprijnsbeleid en subsidies) en communicatieve instrumenten (informatieverstrekking in de vorm van bijvoorbeeld de woningmarktmonitor en het woonwensenonderzoek, het voeren van overleg en

het sluiten van convenanten en prestatieafspraken met marktpartijen en woningcorporaties).

5.6.2 Exploitatie en beheer

De gemeente heeft het parklandschap van Haverleij in beheer. Het gehele gebied, met uitzondering van de kastelen, is in bezit van Haverleij BV, een publiekprivaat samenwerkingsverband. De binnenplaats van de kastelen is eigendom van de gemeente. De gemeente is verantwoordelijk voor het onderhoud van deze binnenplaatsen. Echter zijn er wel uitzonderingen. Kasteel Lelienhuize beschikt bijvoorbeeld over een ondergrondse parkeerplaats. Deze parkeerplaats is niet publiek bezit maar eigendom van de bewoners zelf. De bewoners van kasteel Lelienhuize zijn verenigd in een VvE. De bewoners betalen mee aan het onderhoud van deze ondergrondse garage. Alle bewoners zijn per slot verenigd in een bewonersvereniging. De bewonersverenigingen stellen zich tot doel het behouden en bevorderen van de leefbaarheid in en om de verschillende sloten. Dit komt tot uiting in de organisatie van activiteiten, maar ook in de belangenbehartiging voor en door de bewoners.

5.7 Conclusies

De gemeente 's Hertogenbosch is begonnen met de ontwikkeling van Haverleij vanuit de VINEX gedachte. Grootschaligheid, monotone bebouwing en het gebrek aan identiteit zijn negatieve kenmerken van Vinex-wijken. Als reactie hierop heeft architect Soeters een plan ontwikkeld waarbij de woningen geclusterd zijn in grotere woongebouwen. Concluderend kan er gesteld worden dat de stijl van de gesloten bouwblokken, zoals beschreven is in deel A, weer zijn terugkeer heeft gevonden. Het gesloten bouwblok keert terug als afsluiting van tuin en binnenterrein.

Opvallend hierbij is dat de relatie tussen openbare ruimte en private ruimte bij het ontwerp geen punt van discussie is geweest. Zoals in het theoretische gedeelte is beschreven, kan de ontwikkeling van private woondomeinen leiden tot uitsluiting van bepaalde bevolkingsgroepen. Echter zijn de private woondomeinen hier veel kleiner van schaal en hebben de functies in deze ruimte alleen betrekking op parkeren of gezamenlijke binnentuin. De gemeente staat een dergelijke vorm zoals in Haverleij toe voor het behouden van de hogere inkomens in de stad. Juist zien ook ontwikkelaars een aansluiting bij de woonwensen van de consument.

d o o r A r t h u r P o p p e j a n u a r i 2 0 1 0

Met het VINEX-beleid verandert de traditionele gang van zaken op de grondmarkt. Op veel door de overheid voor stadsuitbreiding aangewezen locaties kopen speculanten, beleggers, ontwikkelaars en ontwikkelende aannemers zich in. In Haverleij was geen sprake van grondbezittende marktpartijen. Voor de gemeente 's Hertogenbosch heeft dit geleid tot een succesvolle samenwerking met Bouwfonds Ontwikkeling en Heijmans. Belangrijk hierin was het wederzijdse vertrouwen tussen de partijen onderling. Vanwege de risico's is er over de PPS vrij lang onderhandeld. Dit heeft geresulteerd in een goede samenwerking tussen de deelnemende partijen. Daarnaast hadden alle partijen van begin af aan vertrouwen in het plan en ook marktpartijen zagen een kwalitatieve meerwaarde in de integrale ontwikkeling, omdat daarmee ook een hoogwaardig leefmilieu ontwikkeld kan worden. De conclusie die hieruit afgeleid kan worden is dat door het wederzijdse vertrouwen en het meedenken van ontwikkelaars in het beginstadium de doelvervlochten van beide partijen niet tot problemen heeft gezorgd. Zowel overheid als marktpartijen hadden als motief om een nieuw soort woonmilieu te creëren van hoogwaardige kwaliteit.

Als laatste is het concept van Haverleij erg bijzonder en een goed visitekaartje voor alle partijen. Concluderend kan er gesteld worden dat hiermee de gemeente en de ontwikkelaars hebben geprobeerd om zich te onderscheiden van andere VINEX locaties. Het is de bedoeling dat gemeenten zichzelf verkopen, maar de concurrentie is hard en ook andere gemeenten zijn op zoek naar succes. In die zin verandert de ontwikkeling van een nieuwe woningbouwlocatie tot een vorm van citymarketing, waarbij gemeenten het imago proberen te verbeteren en nieuwe bewoners wil aantrekken en ook om huidige bewoners te behouden.

6 C A S E ' S H E R T O G E N -
B O S C H P A L E I S K W A R T I E R

- 6.1 Inleiding
- 6.2 Aanleiding
- 6.3 Ligging en stedenbouwkundig ontwerp
- 6.4 Uitgangspunten beleid
- 6.5 Markt en overheid
- 6.6 Politiek draagvlak
- 6.7 Rol van de overheid
- 6.8 Conclusies



Afbeelding 4: Paleiskwartier, Armada appartementen 's Hertogenbosch

6.1

Inleiding

De casestudy is als volgt aangepakt. Literatuurstudie naar relevante documenten over het Paleiskwartier, waaronder de “Nota Wonen 2007” en het “Ruimtelijk plan Paleiskwartier-Zuid”, beide uitgegeven door de gemeente 's Hertogenbosch en

literatuur over PPS constructies. Vervolgens zijn interviews afgenomen met de projectleider van de gemeente 's Hertogenbosch en de projectontwikkelaar van Credo Integrale Planontwikkeling BV, beiden direct betrokken bij de ontwikkeling van Paleiskwartier. De interviews zijn geanalyseerd en verwerkt in dit hoofdstuk, hierin zal worden ingegaan op het proces, doelstellingen, samenwerkingsvormen en de rol en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren. Eerst wordt er in paragraaf 6.2 de aanleiding beschreven, in paragraaf 6.3 een korte situatieschets en in paragraaf 6.4 de uitgangspunten van het beleid waarna er in paragraaf 6.5 en 6.6 wordt beschreven hoe de overheid samenwerkt met marktpartijen en welke rol zij hier in speelt. Tenslotte worden de conclusies beschreven in paragraaf 6.8.

6.2 Aanleiding

De eerste ontwikkelingen rondom het Paleiskwartier dateren al van begin jaren tachtig. De NS hadden toen het plan enkele stations in Nederland te vernieuwen. Het station van 's-Hertogenbosch kwam hiervoor in aanmerking. De gemeente speelde hier op in door een visie op het totale stationsgebied te ontwikkelen, waarbij niet alleen de centrumkant van het station, maar ook de andere, westelijk gelegen, zijde werd betrokken. Hier lag namelijk het oude bedrijventerrein Wolfsdonken, dat in een proces van neergang verkeerde. In 1998 heeft de gemeente 's-Hertogenbosch voor het Paleiskwartier een ontwerpbestemmingsplan vastgesteld, dat gebruikt is als planologisch kader voor de nieuwbouwontwikkelingen in het gebied. Voor de invulling van het zuidelijk deel van het Paleiskwartier hebben zich de laatste jaren echter verschillende ontwikkelingen voorgedaan die het opstellen van een nieuw ruimtelijk kader noodzakelijk maken. Deze aanleidingen tot het opstellen van een nieuw ruimtelijk kader zijn van zowel stedenbouwkundige als milieutechnische aard (Gemeente 's Hertogenbosch, 2008, Ruimtelijk plan Paleiskwartier-Zuid, Schamierpunt tussen Binnenstad en West, p. 1). Er worden vier doelen vastgesteld:

1: Herontwikkeling van stationsgebied van vestingplaats van laagwaardige functies naar hoogwaardige functies. 2: ruimte voor huisvesting van grootschalige locaties uit de binnenstad. 3: verbetering van de bereikbaarheid van de binnenstad en het stationsgebied. 4: hoge stedelijke dichtheid en functiemenging.

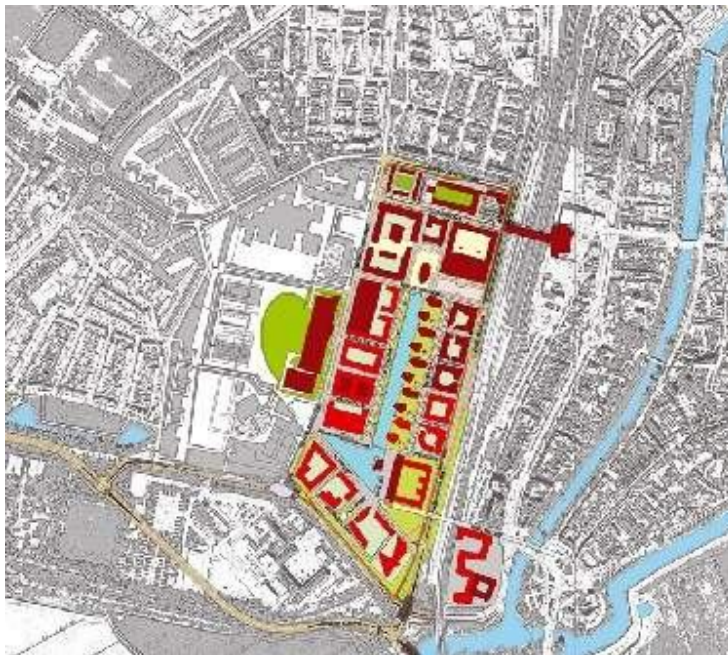
6.3 Ligging en stedenbouwkundig ontwerp

Het Paleiskwartier is gesitueerd op het voormalig bedrijventerrein De Wolfsdonken aan de westzijde van het spoor en heeft een omvang van circa 20

P r i v a t e w o o n d o m e i n e n i n d e o p e n b a r e r u i m t e

ha. De planontwikkeling van het Paleiskwartier is ingebed in het gemeentelijk beleid met betrekking tot de spoorzone en kan getypeerd worden als “De Nieuwe Binnenstad” van 's-Hertogenbosch; een gemengde woon- werklocatie met een hoge dichtheid en een hoge kwaliteit voor architectuur en openbare ruimte. In de afgelopen 10 jaar is ongeveer tweederde deel van de in totaal 38 hectare gerealiseerd. Het plangebied wordt begrensd door: aan de noordzijde de Jonkerstraat en de Spiegeltuin; aan de oostzijde de Koningsweg en het verlengde van de Magistratenlaan; aan de zuidzijde de Vlijmenseweg; aan de westzijde de Onderwijsboulevard. Het plan voor het Paleiskwartier kent de volgende ruimtelijke invulling:

- 1.400 woningen;
- 800.000 m² kantoorruimte;
- 30.000 m² winkels, horeca en cultuur;
- 1.070 parkeerplaatsen, waarvan de meeste ondergronds.



Afbeelding 5: Ligging Paleiskwartier ten opzichte van 's Hertogenbosch (gemeente 's Hertogenbosch)



Afbeelding 6: Plangebied Paleiskwartier gemeente 's Hertogenbosch (gemeente 's Hertogenbosch)

In Paleiskwartier is met een hoge dichtheid ontworpen. Behalve voor het bereiken van ruimtelijke doeleinden is intensivering ook van belang ten behoeve van het vervoersknooppunt in de directe omgeving. Op deze manier kunnen zoveel mogelijk mensen in de buurt van het vervoersknooppunt wonen, werken en recreëren. De beperkte openbare ruimte is vooral geschikt gemaakt voor gebruik door langzaam verkeer. De stalling van auto's vindt nagenoeg geheel plaats

onder de bebouwing en in een parkeergarage onder het centraal gelegen bassin. Slechts een minimale hoeveelheid parkeerplaatsen is in de openbare ruimte gesitueerd (Gemeente 's Hertogenbosch, 2009, www.paleiskwartier.nl). De begrenzing en het karakter van de openbare ruimte is van belang. De voornaamste openbare ruimte krijgt een ruimtelijke afbakening met bebouwing. Hierdoor ontstaan bouwblokken aan de rand van het gebied. In het binnengebied staan het gebouw met de sheddaken en de toren aan de vijver als bijzondere blokken in de ruimte. Het binnengebied is beperkt toegankelijk voor expeditieverkeer en hulpdiensten (gemeente 's Hertogenbosch, 2008, Ruimtelijk plan Paleiskwartier-Zuid Scharnierpunt tussen Binnenstad en West, p. 33).

6.4 **Uitgangspunten beleid**

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft haar woonvisie opgesteld in 1997 in het Beleidsplan wonen 1997-2005. In 2001 is dit beleidsplan geactualiseerd. In deze Notitie woonbeleid 2001 – tussenbalans van het Beleidsplan Wonen 1997-2005 wordt 'een samenhangende totaalvisie op het woonbeleid' gegeven. Als doelstelling van het woonbeleid in 's-Hertogenbosch wordt genoemd: "De inwoners van de stad in 2020 voldoende keuzemogelijkheden te bieden in de vorm van een gedifferentieerd aanbod van woningen met een eigen identiteit en karakter (Stadsvisie, 1999). Zowel in bestaande als in nieuwe wijken moeten mensen kunnen kiezen uit verschillende prijsklassen, verschillende eigendomsvormen (koop, huur, sociale woningbouw) en verschillende kwaliteitsniveaus" (Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, 2007, Woonbeleid 's-Hertogenbosch, Een onderzoek naar succes- en faalfactoren, p. 13).



Afbeelding 7: Situatie 2007 van het plangebied met het BBA-terrein en de sheddaken (Foto: Gemeente 's Hertogenbosch).

In 2001 is, door het teruglopen van het woningtekort en een toegenomen vraag naar kwaliteit in het wonen, het accent in woonbeleid verschoven van kwantiteit naar kwaliteit: van ‘hoeveel te bouwen’ naar ‘voor wie, waar en hoe’. De notitie Woonbeleid (2001) schrijft daarover: “Primair uitgangspunt van het woonbeleid is de kwaliteit en de samenstelling van de bestaande woningvoorraad; nieuwbouw moet worden gezien als een duidelijke kwalitatieve aanvulling op deze voorraad.” Als uitvloeisel daarvan wordt in de notitie een uitvoerig programma voor kwalitatieve verbetering van het wonen in de gemeenten tot 2020 gegeven.

In 2005 hebben zowel gemeente als provincie een woningbehoefte prognose uitgebracht voor de periode tot 2025. Een redelijk fors nieuwbouwprogramma is noodzakelijk om in de behoeften te kunnen voorzien. In de periode tot 2025 zal de voorraad per saldo moeten groeien met circa 13.500 woningen. Het totale aantal te realiseren woningen zal echter hoger moeten liggen omdat de te slopen woningen gecompenseerd moeten worden. In totaal komt dit neer op een nieuwbouwopgave van 15.000 woningen tot 2025 (gemeente 's hertogenbosch, 2007, Nota Wonen 2007 Beleid & uitvoering, p. 10). In de ‘Nota Ruimte’, in werking getreden in februari 2006, zijn de uitgangspunten voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland tot 2020 vastgelegd. Op het gebied van

verstedelijking zet de Nota Ruimte in op een voortzetting van het bundelingsprincipe. De 'Nota Ruimte' kent zes nationale stedelijke netwerken, waaronder Brabantstad (Breda, Tilburg, 's-Hertogenbosch, Eindhoven en Helmond). In het Paleiskwartier is het beleid van de Nota Ruimte vertaald door toepassing van verdichting en concentratie van voorzieningen en wonen nabij het centrum van de stad (gemeente 's Hertogenbosch, 2008, Ruimtelijk plan Paleiskwartier-Zuid Scharnierpunt tussen Binnenstad en West, p. 12).

Het provinciaal beleid komt tot uiting door de uitwerking van het Streekplan 'Brabant in Balans' van de provincie Noord-Brabant. In Paleiskwartier is dit vertaald door stedelijke, intensieve bebouwing binnen het bestaande stedelijke gebied.

Als laatste vindt het gemeentelijke beleid zijn uitwerking op Paleiskwartier door de integratie van de Ruimtelijke Structuur Visie 'Stad tussen stromen' die in 2003 vastgesteld is door de gemeente 's Hertogenbosch. Deze visie kijkt vooruit naar ontwikkelingen over een periode van 15 à 20 jaar. De visie richt zich primair op het accommoderen van nieuwe ruimteclaims in samenhang met de bestaande stedelijke bebouwing, gecombineerd met zuinig en efficiënt ruimtegebruik en een intensivering in gebruik van bestaande infrastructuur (gemeente 's Hertogenbosch, 2008, Ruimtelijk plan Paleiskwartier-Zuid Scharnierpunt tussen Binnenstad en West, p. 14).

Naast deze beleidsuitgangspunten vanuit nationaal-, provinciaal- en gemeentelijk beleid, ziet Van Bakel -als projectontwikkelaar- vooral als uitgangspunt het ontwikkelen van een nieuw binnenstedelijk woonmilieu. Het voormalig bedrijventerrein De Wolfsdonken was verpauperd en de locatie was ideaal om te herontwikkelen. Centrumfuncties die naar aard, schaal en omvang niet in de oude stad passen kunnen mogelijk een plek in het Paleiskwartier krijgen, mits zij daar bijdragen aan de gewenste synergie. Door het Paleiskwartier te ontwikkelen als onderdeel van het stadscentrum kunnen centrumfuncties die groeien in schaalgrootte voor het stadscentrum behouden blijven (Van Bakel, Credo Integrale Planontwikkeling, interview 24-11-2009). De oude binnenstad binnen de vestingwerken en het nieuwe ontwikkelingsgebied Paleiskwartier met zijn centrumfuncties moeten nauw met elkaar verweven blijven en de bijzondere sfeer van 'stedelijkheid' die het stadscentrum kenmerkt uitademen. Van Bakel geeft hierbij ook aan dat er eigenlijk niet zo zeer is gekeken naar de behoefte van de

woningmarkt destijds, maar dat er meer een mooi plan is ontwikkeld die de kwaliteit van de omgeving drastisch verbeterd. Daarnaast was het natuurlijk de locatie die de doorslag gaf om over te gaan tot herontwikkeling van het gebied (Van Bakel, Credo Integrale Planontwikkeling, interview 24-11-2009).

6.5 Markt en overheid

Samenwerking tussen partijen, maar zeker ook tussen beleidsvelden is cruciaal, elke partij opereert hierin vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid. Het vroegere ‘volkshuisvestingsbeleid’ (met forse sturingsmogelijkheden in de vorm van subsidies) heeft langzaam plaatsgemaakt voor ‘woonbeleid’ waarbij de doelstellingen vooral door middel van RO- en grondbeleid en netwerksturing worden nagestreefd. Netwerksturing is noodzakelijk als er sprake is van een situatie waarbij partijen van elkaar afhankelijk zijn voor wat betreft het realiseren van hun doelen. De gemeente heeft de ambitie om het gehele gebied te ontwikkelen tot een hoogwaardige, stedelijke mix van wonen, werken en voorzieningen maar dit kan niet zonder hulp van ontwikkelaars.

6.5.1 Initiatief en selectie

Stedenbouwkundig bureau Khandekar wordt uitgenodigd om een masterplan op te stellen voor het gebied ‘Paleiskwartier’. Dat plan wordt in 1996 opgeleverd en goedgekeurd door de raad van ‘s-Hertogenbosch. De precieze invulling van het gebied wordt in het masterplan nog flexibel gelaten.

Prinsen geeft aan dat het initiatief voor het ontwikkelen van het Paleiskwartier lag bij de gemeente. Het gebied was verloederd en vanaf de jaren tachtig speelde de gemeente met ideeën om het gebied te herontwikkelen. Bij het Paleiskwartier had de gemeente een omvangrijke grondpositie, zodat men voortvarend met het project kon starten. Uiteindelijk heeft de gemeente ervoor gekozen om samen met private partners te ontwikkelen, dus niet via actief grondbeleid. Omdat vanaf het begin dus duidelijk was dat de gemeente de ontwikkeling niet alleen zou kunnen realiseren is besloten een PPS-constructie op te zetten. Doel van het plan is het realiseren van een integraal multifunctioneel centrumgebied (Prinsen, gemeente ‘s Hertogenbosch, interview 8-12-2009).

Met Kondor Wessels Vastgoed – waarmee in La Gare goede ervaringen zijn opgedaan –, de Nationale Investeringsbank (NIB) en ING Vastgoed wordt in 1995 een intentieovereenkomst gesloten. In een later stadium stapt ING Vastgoed uit het samenwerkingsverband, vooral omdat de grondverwerving moeizaam

verloopt. Voor ING Vastgoed betekent dat concreet dat het niet wil lukken om het terrein van de lokale ING-afdeling te verwerven. Stork Pensioenfonds wordt benaderd om als vervanger van ING Vastgoed in de samenwerking te participeren en treedt in 1996 toe tot de PPS, zo erkent ook Van Bakel van Credo Integrale Projectontwikkeling die verantwoordelijk is voor het ontwikkelen van een plangebied. Hij voegt hieraan toe dat het selectieproces min of meer vanzelf is gegaan. De ervaringen die we hebben op gedaan met de gemeente 's Hertogenbosch in eerdere projecten is goed bevallen en een goede reden om verder te gaan met de ontwikkeling van Paleiskwartier. Daarnaast had Volker Wessels al een deel van de gronden in handen, waardoor samenwerking met de gemeente 's Hertogenbosch voor de hand lag, aldus Van Bakel (Van Bakel, Credo Integrale Planontwikkeling, interview 24-11-2009).

In 1998 wordt ook een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente 's-Hertogenbosch, Kondor Wessels projectontwikkeling, NIB en Stork pensioenfonds ondertekend. De vier partijen richten gezamenlijk de Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier BV op, die de uiteindelijke ontwikkeling van het gebied voor haar rekening zal nemen. In de samenwerkingsovereenkomst wordt vastgelegd dat de betrokken partijen alle voor hun eigen werkterrein voorkeursopdrachtnemer worden. De samenwerkingsovereenkomst wordt in de gemeenteraad zonder veel discussie goedgekeurd (Rekenkamercommissie 's Hertogenbosch, 2007, Woonbeleid gemeente 's Hertogenbosch, p. 33). In onderstaande tabel 2.3 is een overzicht gegeven van de tijdsplanning en de participaties van marktpartijen.

Tijdsplanning Paleiskwartier, 1988 – 2014	
1988	NS geven aan een nieuw station met passerelle te willen realiseren
1991	Nota 'Verstedelijking spoorzone 's-Hertogenbosch'
1991	Start planvorming 'de Wolfsdonken' als voorbeeldplan Vierde Nota
1993	Akkoord gemeente – Rijk over vestiging Paleis van Justitie
1994	Structuurvisie Westelijke Spoorzone
1995	Intentieovereenkomst gemeente 's-Hertogenbosch, Kondor Wessels, ING Vastgoed & NIB.
1996	Masterplan Wolfsdonken; ING Vastgoed uit PPS
1997	Procedure verwerving Targa; Stork Pensioenfonds in PPS
1998	Voorontwerp Bestemmingsplan; naamgeving Paleiskwartier; Samenwerkingsovereenkomst gemeente 's- Hertogenbosch, Kondor

	Wessels, Stork Pensioenfonds & NIB; Gebiedsontwikkelingsovereenkomst
2000	Start bouw parkeergarage; start bouw Armada
2001	Vorbereidingsbesluit; start bouw Huis den Bosch; overeenkomst bodemsanering
2002	Start bouw Binnenhof; opening parkeergarage
2002	Onderzoek naar mogelijke tweede verbinding over het spoor (Ponte Palazzo)
2003	Herhaling voorbereidingsbesluit; verkoop woningen aan woningbouwvereniging 'de Kleine Meierij'
2005	Herhaling voorbereidingsbesluit
2006	totaal bijna 1.550 woningen
2014	Paleiskwartier gereed volgens actuele planning met in totaal 2.015 woningen

Tabel 2.3: Tijdsplanning Paleiskwartier, 1988 – 2014 (gemeente 's Hertogenbosch, 2007)

Uiteindelijk veranderde in 1998 de naam van het gebied definitief in het Paleiskwartier en zo was de publiekprivate samenwerking Paleiskwartier geboren. Inmiddels is Pensioenfonds Stork uit het samenwerkingsverband getreden, vanwege te grote financiële risico's voor hen. De huidige drie overgebleven partners van de PPS Paleiskwartier zijn de gemeente 's-Hertogenbosch de Nationale Investeringsbank en het bouwbedrijf Volker Wessels.

In de praktijk wordt met het formaliseren van de samenwerking vaak te lang gewacht. Het project is immers nog niet concreet, er wordt nog niet fors geïnvesteerd en partijen beraden zich nog op hun positie. Het is niettemin toch raadzaam om de samenwerking vanaf het begin stapsgewijs te formaliseren (VROM, 2006, Reiswijzer Marktpartijen & Gebiedsontwikkeling). Bij de ontwikkeling van Paleiskwartier geeft Van Bakel aan dat zij vanaf de start van het project betrokken zijn bij het proces. Hierdoor zijn er vanaf begin af aan duidelijke afspraken en kaders vastgesteld met alle betrokken partijen, waar men nu nog steeds op kan terugvallen. Hij ervaart die vroege betrokkenheid als zeer positief omdat er nu invulling kan worden gegeven aan het plan zonder dat er al een kant en klaar plan ligt van de gemeente.

6.5.2 Samenwerkingsverband

Zoals eerder genoemd is de Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier BV dus verantwoordelijk voor de verdere uitvoering van het plan. In dit samenwerkingsverband zijn alle expertises vertegenwoordigd voor een PPS: de gemeente 's Hertogenbosch voor onder andere de grondexploitatie en beleidsmatige taken; Volker Wessels voor de grond en bouwexploitatie; en NIB voor de financiering en vastgoedbelegging. Prinsen geeft aan dat er voor een Ontwikkelingsmaatschappij is gekozen vanwege de spreiding van de risico's. Alle partijen zijn gezamenlijk, voor gelijke delen, aandeelhouders in de BV Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier. Met als gezamenlijke doelstelling: "Een totale herontwikkeling van het plangebied tot een nieuw centrumgebied van de stad 's-Hertogenbosch met als belangrijke kenmerken een hoge bebouwingsdichtheid, hoge kwaliteit en functiemening". Waarin zij verantwoordelijk is voor de totale grondexploitatie en opstalexploitatie (Prinsen, gemeente 's Hertogenbosch, interview 8-12-2009). Daarnaast brengt een Ontwikkelingsmaatschappij BV het voordeel met zich mee dat zij een herkenbare eigen organisatie is, zelfstandig rechten en plichten kan aangaan en zelfstandig kan deelnemen aan het rechtsverkeer.

De samenwerkingsovereenkomst blijkt een open contract te zijn, aldus Van Bakel en bevat weinig clausules die focussen op boetes, sancties en andere vormen van represailles die te nemen zijn wanneer een van de partijen zich niet aan de afspraken houdt (Van Bakel, Credo Integrale Planontwikkeling, interview 24-11-2009). Wel is de verdeling van de gronden en de risicoverdeling vastgelegd in het contract, namelijk een derde van het risico is voor elke partij. Daarnaast geeft Van Bakel aan dat de besluitvorming op basis van unanimitieit plaats vindt: geen enkele partij kan zo uit worden gespeeld of coalities vormen. Er wordt net zolang gepraat totdat een gezamenlijke oplossing is gevonden, ook volgens Prinsen werkt dit nog prima en kunnen alle partijen nog steeds samen door één deur (Prinsen, gemeente 's Hertogenbosch, interview 8-12-2009).

De PPS Paleiskwartier BV is een zogenaamd alliantiemodel. In tegenstelling tot het concessiemodel, waarbij de overheid veel meer de rol van opdrachtgever heeft, is het uitgangspunt hierbij dat de deelnemende partijen gezamenlijk randvoorwaarden stellen, ontwikkelen en risico dragen. De verschillen tussen het concessiemodel en het alliantiemodel zijn de juridische vorm en de

vertrouwensbasis. Een concessiemodel kent als juridische vorm vooral de voorkeur voor openbare aanbestedingen en contracten, terwijl het alliantiemodel naast deze contracten ook nog participatie kent in een gezamenlijk rechtspersoon, in dit geval Paleiskwartier BV. Verder is een uitgangspunt bij het concessiemodel dat er contractuele helderheid moet zijn over regels en producten, terwijl bij een alliantiemodel het wederzijds vertrouwen cruciaal is voor een duurzame samenwerking tussen partners (Edelenbos et al., 2004, Gebiedsontwikkeling, Het vertrouwen in het Paleiskwartier, In; PPS – februari/maart 2004, nr.: 1).

Dit cruciale vertrouwen in de samenwerking met de gemeente 's Hertogenbosch en de andere marktpartijen is volgens Van Bakel ook tot stand gekomen door de positieve ervaring met voorgaande projecten La Gare en het Paleiskwartier (beide westzijde station). Als eerste wordt gestart met de ontwikkeling van het stationsplein, waarna dezelfde partijen aan de basis staan voor La Gare, de vestiging van het Paleis van Justitie en de bouw van het appartementencomplex La Cour, deze gaven het gebied vanaf de start een aantrekkelijke uitstraling. Op basis van die ervaringen zijn de partijen bereid om de samenwerking te continueren en te intensiveren in de PPS Paleiskwartier. Hierbij draagt ook bij dat de directeurs van Volker Wessels, NIB en destijds Stork Pensioenfondsen sinds de start van het project Paleiskwartier een grote vertrouwensrelatie hadden onderling en dat de directie sinds 1998 niet veranderd is, wat een continuïteit geeft in de ontwikkeling van het project (Van Bakel, Credo Integrale Planontwikkeling, interview 24-11-2009).

Wat opvalt aan de samenwerking tussen de drie partijen is de risicodragende rol die de gemeente 's-Hertogenbosch op zich neemt. De gemeente 's Hertogenbosch erkent dat zonder inbreng van haar zijde de PPS nooit goed van de grond zal kunnen komen. Bovendien kan gezegd worden dat de gemeente haar rol uitbreidt; door haar deelname in de directie van de PPS vermengt ze haar publieke rol met een private rol, hetgeen risico's met zich meebrengt. Ze deelt namelijk niet alleen mee in de winsten maar ook in de eventuele verliezen (Prinsen, gemeente 's Hertogenbosch, interview 8-12-2009). Ook wordt door het deelnemen in de Paleiskwartier BV het belang van de gemeente gediend. Er is hier gekozen voor een vergaande publiek -private samenwerking waarbij zowel de grondexploitatie als de vastgoedexploitatie in ondergebracht in de Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier BV, waarin ieder van de partijen voor

een kwart deelneemt. Enerzijds participeert de gemeente hierdoor ook risicodragend in vastgoedexploitaties, maar anderzijds delen de marktpartijen in het risico van de grondexploitatie (gemeentelijke taak). De gemeentelijke vertegenwoordiging in de directie en RvC heeft in samenwerking met de marktpartijen het door de gemeente gewenste resultaat kunnen bereiken, te weten: de realisatie van een nieuwe wijk door de herstructurering van een bestaand industrieterrein.

Met name in het netwerkmanagement-perspectief speelt deze vorm van vertrouwen een belangrijke rol. Hierin staat namelijk centraal dat middelen (bijvoorbeeld kennis en geld) verspreid zijn over verschillende actoren, die derhalve wederzijds afhankelijk zijn van elkaar om gezamenlijk doeleinden te kunnen realiseren (Edelenbos et al., 2004, Gebiedsontwikkeling, Het vertrouwen in het Paleiskwartier, In; PPS – februari/maart 2004, nr.: 1). De gemeente wist vertrouwen te creëren voor dit complexe ontwikkelingsproject door zelf met al haar ‘publiekrechtelijke mogelijkheden’ in de alliantie te stappen (Prinsen, gemeente 's Hertogenbosch, interview 8-12-2009). Doordat de gemeente 's-Hertogenbosch zich kwetsbaar durft op te stellen en financiële risico's durft te nemen in het project Paleiskwartier is het vertrouwen naar de marktpartijen groter geworden, vindt ook Van Bakel (Van Bakel, Credo Integrale Planontwikkeling, interview 24-11-2009). Vaak worden bij PPS constructies de risico's toegedeeld aan de marktpartijen echter is de gemeente 's Hertogenbosch bereid geweest om te delen in de financiële risico's. De gemeente voelt dus ook budgettaire consequenties van negatieve ontwikkelingen in de gebiedsontwikkeling. Dit leidt tot de verwachting dat partijen nauw zullen samenwerken om dergelijke ontwikkelingen te keren. Dit gevoel van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid is bijzonder bij publiek-private samenwerking in Nederland, erkent ook Prinsen (Prinsen, gemeente 's Hertogenbosch, interview 8-12-2009).

6.5.3

Doelstellingen

In paragraaf 6.4 is al een aantal doelstellingen naar voren gekomen voor het plan Paleiskwartier. Hierin lagen vooral het verhogen van de woningbouwproductie ten gronde. Daarnaast worden door de gemeente 's Hertogenbosch vier doelen vastgesteld:

1: Herontwikkeling van stationsgebied van vestingplaats van laagwaardige functies naar hoogwaardige functies. 2: ruimte voor huisvesting van grootschalige

uit de binnenstad. 3: verbetering van de bereikbaarheid van de binnenstad en het stationsgebied. 4: hoge stedelijke dichtheid en functiemenging.

Overheid en markt hebben elkaar nodig bij de verwezenlijking van de (gezamenlijke) doelstellingen. Van Bakel geeft aan dat er weinig problemen waren met het vinden van gezamenlijke doelstellingen aan het begin van het project (Van Bakel, Credo Integrale Planontwikkeling, interview 24-11-2009). Zowel de gemeente 's Hertogenbosch als de ontwikkelaar heeft beiden hun doelen kunnen behouden en zijn ook niet gewijzigd tijdens het project, zo zegt ook Prinsen (Prinsen, gemeente 's Hertogenbosch, interview 8-12-2009). Een van de redenen hiervoor is dat het plan een vorm van enige flexibiliteit kent. Vanwege de veranderlijke economische vraag en de stedenbouwkundige inzichten is het Masterplan niet te gedetailleerd. Binnen de hoofdlijnen van het Masterplan is dus nog voldoende ruimte voor uitwerkingen die kunnen inspelen op toekomstige ontwikkelingen.

Hierbij geeft Van Bakel als voorbeeld de inrichting van het deelproject De Croon, waarbij door de economische crisis minder vraag was naar grote appartementen. Door de marge in het Masterplan is er gekozen om de indeling van de appartementen te veranderen waardoor deze kleiner zijn geworden en wel verkoopbaar zijn in de huidige markt (Van Bakel, Credo Integrale Planontwikkeling, interview 24-11-2009). Binnen de afgesproken kaders zijn dus marges voor zowel de gemeente als de ontwikkelaars, hierdoor kon er overeenstemming in een vroeg stadium worden gevonden in elkaars belangen en doelstellingen. Doelstellingen kunnen worden gewijzigd op basis van de samenwerkingsovereenkomst en de partijen kunnen in onderling overleg besluiten af te wijken van de bepalingen van deze overeenkomst indien de gewijzigde marktomstandigheden hiertoe aanleiding geven. Ook kan het tijdschema worden aangepast ingeval de afzet van het te ontwikkelen en te realiseren vastgoed daartoe aanleiding geeft (Prinsen, gemeente 's Hertogenbosch, interview 8-12-2009).

6.6 Rol van de overheid

Steeds vaker ontstaat de situatie dat particuliere initiatiefnemers gronden hebben opgekocht, waarbij de gemeente minder invloed op de ontwikkeling kan uitoefenen. De woningbouw is in vergelijking met een aantal jaren geleden duidelijk afhankelijker geworden van de marktsector. Hiermee verandert ook de

rol van de gemeente. “De rol van de overheid is gewijzigd en wijzigt nog verder. Vroeger de gronduitgever en subsidiegever, nu algemeen beleidsbepaler en (afhankelijk van de specifieke situatie) ook coördinerend en faciliterend”, zo stelt ook Prinsen van de gemeente 's Hertogenbosch (Prinsen, gemeente 's Hertogenbosch, interview 8-12-2009). De rol die de gemeente heeft kan als volgt worden gekenmerkt:

- Sturing op basis van beleidsdoelstellingen:

Sturing van de gemeente vergt in de eerste plaats gefundeerd woonbeleid. De ambities in de woningbouw en herstructurering van 's-Hertogenbosch voor de komende periode zijn opgenomen in de Notitie Woonbeleid 2001 en verder uitgewerkt in de nota Woonbeleid in Uitvoering 2003. De ambities van 's-Hertogenbosch zijn meervoudig. Ze omvatten zowel een kwantitatieve (bouw van 1.000 woningen per jaar) als een kwalitatieve (mix van 25% goedkoop, 30% middelduur, 45% dure sector) verruiming van het woningaanbod.

- Verbreiding en horizontalisering:

De wijze van besturen van de gemeente is veranderd: gescheiden verantwoordelijkheden tussen gemeente en externe partijen hebben plaatsgemaakt voor horizontale bestuursvormen PPS, netwerken en contractuele afhankelijkheidsrelaties. De verticale gelaagdheid rond planning, programmering en subsidiëring van nieuwbouw is verleden tijd. Gemeenten maken nu visies, ontwikkelingsprogramma's en sluiten ter realisering van de gestelde doelen convenanten met marktpartijen. De nieuwe rol van de gemeente kenmerkt zich door richting geven, ruimte bieden en rekenschap afleggen. De instrumenten die bij deze rol passen en gebruikt worden zijn onder andere convenanten en samenwerkingsovereenkomsten.

- Voorwaardenscheppend en stimulerend sturen:

Er kan veel aan de 'markt' worden overgelaten, maar de brede visie over het gehele scala vereist een sturende / coördinerende rol. Belangrijk is om ervoor te zorgen dat niet iedereen los van elkaar zijn eigen doel nastreeft, maar dat er sprake is van enige 'harmonie' in gelijke oogmerken, een gedeelde opvatting over het eindresultaat en de wegen waarlangs dat bereikt kan worden. Deze rol wil de gemeente innemen: voorwaardenscheppend en stimulerend sturen op activiteiten die op de woningmarkt bijdragen aan gezamenlijk vastgestelde doelen. Dit betekent: RO-procedures voeren, grondoverdracht etc.

- Afstemming en onderhandeling:

Het inzetten van een aantal van deze instrumenten is gekoppeld aan het al dan niet in bezit hebben van grondposities. Omdat dit steeds minder het geval is, betekent de rol van de gemeente in de praktijk vaak “afstemming en onderhandeling”, waarbij per definitie meerdere coproducten een zelfstandige rol spelen om tot een bepaald resultaat te komen. In die situaties waarbij medewerking van de gemeente in de vorm van het aanpassen van bestemmingsplannen of infrastructurele aanpassing nodig zijn, heeft de gemeente een onderhandelingspositie waarmee inhoudelijke sturing van de planning mogelijk is (Rekenkamercommissie 's Hertogenbosch, 2007, Woonbeleid gemeente 's Hertogenbosch, p. 17).

Het aantal woningbouwprojecten in 's-Hertogenbosch is groot. De omvang en complexiteit van deze projecten wisselen sterk. Ook de specifieke context waarbinnen een project moet worden ontwikkeld en uitgevoerd varieert. De gemeente speelt hierop in door haar regierol wisselend in te vullen. Bij het project Paleiskwartier heeft de gemeente 's Hertogenbosch een regisserende rol genomen. Dit kon zij ook doen vanuit haar omvangrijke grondpositie die zij in het gebied bezat. De gemeente 's Hertogenbosch heeft haar regierol actief en gezamenlijk uitgevoerd omdat zij doelbewust samenwerking zocht met marktpartijen. De gemeente heeft het project niet alleen geïnitieerd en de uitvoering gefaciliteerd maar draagt ook een deel van de risico's door te participeren in de BV Paleiskwartier. Belangrijke reden voor het op deze wijze invullen van de regierol was dat de gemeente, maar ook externe partijen, deze locatie niet zelfstandig hadden kunnen ontwikkelen. Dit vanwege de omvang en complexiteit van het project en de grote risico's die er aan verbonden waren.

Ook de manier waarop het bestemmingsplan is vormgegeven heeft gezorgd voor een flexibele invulling van het Masterplan binnen de gestelde kaders. Wijzigingen in het programma als gevolg van veranderingen in de woningmarkt hoefden daardoor niet eerst langs de Gemeenteraad waardoor tijdswinst geboekt kon worden. Deze regie- en voorwaardenscheppende rol van de gemeente 's Hertogenbosch is ook door Van Bakel als zeer positief ervaren. De gemeente had bij het Paleiskwartier weinig mogelijkheden om gedurende het project bij te sturen; dat geldt zeker voor de raad, maar deels ook voor het college (Van Bakel, Credo Integrale Planontwikkeling, interview 24-11-2009).

De kaders voor het project waren al in 1998 vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst, de gebiedsontwikkelingsovereenkomst en in het bestemmingsplan. Binnen die kaders kan de directie van Paleiskwartier BV zelfstandig besluiten over de te volgen koers. Extra flexibiliteit werd gegeven doordat het bestemmingsplan uiteindelijk nooit onherroepelijk vastgesteld is. De gemeente werkt nu met vrijstellingen op basis van artikel 19. Voor zover deze vrijstellingen binnen het kader van het ontwerpbestemmingsplan passen, is raadsgoedkeuring niet noodzakelijk. Dat geeft veel vrijheid aan de ontwikkelende partijen aldus Van Bakel en Prinsen (Prinsen, gemeente 's Hertogenbosch, interview 8-12-2009) en (Van Bakel, Credo Integrale Planontwikkeling, interview 24-11-2009).

6.6.1 Middelen en verantwoordelijkheden

De gemeente zet een breed scala aan instrumenten in om de woningproductie te stimuleren. Afhankelijk van de gekozen rol kan de gemeente verschillende instrumenten inzetten om het woonbeleid te sturen en te beïnvloeden. De aard en 'dwingendheid' van de instrumenten wisselt sterk. Veelal wordt een onderscheid gemaakt in juridische, economische en sociale instrumenten die doorgaans in combinatie worden ingezet.

- Juridisch instrumentarium:

Met behulp van regelgeving is het mogelijk ontwikkelingen toe te staan of te verbieden. Ook kunnen voorwaarden of kaders worden gesteld aan bijvoorbeeld woningbouwprojecten. Voorbeelden van juridische instrumenten zijn bestemmingsplannen, bouwvergunningen, welstandsnota's, bouwverordeningen, exploitatieverordeningen, exploitatieovereenkomsten, samenwerkingsovereenkomsten en gronduitgifteovereenkomsten. In vorige paragraaf 6.6 is omschreven hoe de gemeente 's Hertogenbosch hiermee is omgegaan. Vooral door het flexibel toepassen van het bestemmingsplan heeft zij toch kaders kunnen stellen. Daarnaast heeft de gemeente 's Hertogenbosch de juridische constructie van een BV toegepast, waardoor zij samen met de geparticipeerde marktpartijen zelfstandig rechten en plichten kan aangaan en zelfstandig deel kan nemen aan het rechtsverkeer. De juridische grondslag is vastgesteld in een aantal overeenkomsten: 1. Samenwerkingsovereenkomst: Opgesteld door de drie deelnemende partijen, hierin worden de privaatrechtelijke aspecten van de samenwerking geregeld. 2. Gebiedsontwikkelingsovereenkomst: Deze overeenkomst maakt deel uit

van de samenwerkingsovereenkomst en regelt de verhouding tussen de gemeente en de BV. Er staan afspraken in over de ontwikkeling, de aanleg en het toekomstige beheer van de bestaande en de te realiseren openbare ruimte.

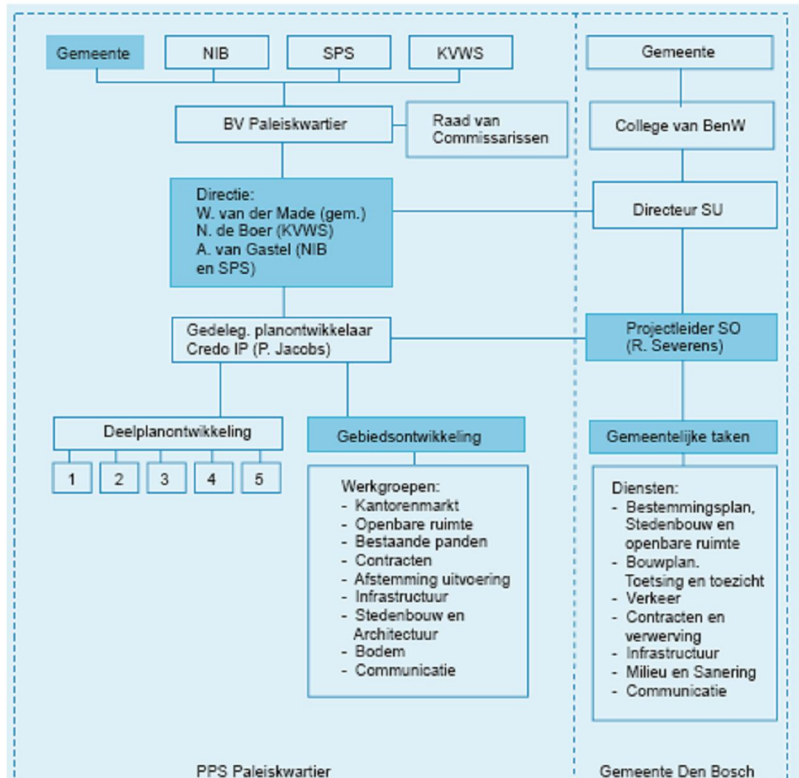
- Economische instrumenten:

Doel van economische is de doelgroep door middel van financieel-economische prikkels te stimuleren tot gewenste acties dan wel te weerhouden van ongewenst. De keuzevrijheid van de doelgroep wordt niet fundamenteel beperkt, maar de financiële prikkels beogen de keuze voor bepaalde alternatieven te bevorderen. Het grondbeleid heeft in hoge mate een economisch karakter. Door het beschikbaar stellen van gronden kan de gemeente mogelijkheden scheppen voor nieuwe woningbouwlocaties. Bij een actief grondbeleid koopt de gemeente zelf als marktpartij gronden aan die zij vervolgens bouwrijp maakt en beschikbaar stelt voor nieuwbouw. De risico's zijn vervolgens ook voor de gemeente zelf. De gemeente kan de gronden kopen maar heeft ook een aantal wettelijke instrumenten die zij kan inzetten om de gronden in handen te krijgen: de Wet voorkeursrecht Gemeenten en onteigening.

Het bouwclaimmodel en de Publiek-Private-Samenwerking (PPS) zijn twee bijzondere voorbeelden van grondbeleid. Het bouwclaimmodel is ook bij Paleiskwartier toegepast, een aantal marktpartijen hadden al grondposities verworven op de te ontwikkelen locatie. Zij hebben dit verkocht aan de gemeente 's Hertogenbosch onder voorwaarde dat zij bij de gronduitgifte een vooraf vastgesteld deel van de grond weer kunnen afnemen (Koolen, 2006, Wonen; ambitie van en sturing door de gemeente 's-Hertogenbosch).

In figuur 2 zijn de verantwoordelijkheden weergegeven van alle participerende partijen. De rechterzijde van het organogram geeft de gemeentelijke structuur weer, waarbij de projectleider voor de dagelijkse gang van zaken verantwoordelijk is. De projectleider werkt intensief samen met de linkerhelft van de figuur, te weten de planontwikkelaar. Dit is dan ook de private structuur in de samenwerking. Beide projectleiders hebben een directie waaraan ze verantwoording moeten afleggen. Voor de projectleider van de gemeentelijke kant is dat de directeur stadsontwikkeling. Voor de projectleider aan de private kant is dat de directie van de PPS. In deze directie zitten de vier deelnemende partijen, waarvan de directeur stadsontwikkeling ook deel uit maakt. Alle vier de

partijen hebben een gelijk aandeel in de constructie. Ook de gemeente is dus voor 25% eigenaar en risicodragers van de ontwikkeling (gemeente 's Hertogenbosch). De huidige situatie nu is dat Stork Pensioenfondsen uit de participatie is gestapt en nu alle partijen voor 33% risico dragen en eigenaar zijn.



Figuur 2: Organogram Paleiskwartier (gemeente 's Hertogenbosch)

6.6.2 Politiek draagvlak

Vanuit zijn kaderstellende taak dient de Gemeenteraad vast te stellen welke doelen de gemeente in het woonbeleid nastreeft, de randvoorwaarden waarbinnen het beleid moet worden uitgevoerd, de in te zetten instrumenten, termijnen en gereserveerde budgetten. Ook dient de Raad periodiek te reflecteren op de uitvoering van het woonbeleid. Het bestemmingsplan is in 1998 vastgesteld door de Raad. Vanaf dat moment heeft de Raad geen directe bemoeienis meer met het project. De kaders die in het bestemmingsplan zijn geformuleerd worden in de uitvoering gevolgd. Het bestuurlijk overleg vindt één maal per jaar plaats tussen het College en de Raad van Commissarissen van de BV Paleiskwartier. Ook Van Bakel geeft aan dat hij weinig problemen heeft gehad met de Raad, er werd alleen gekeken hoe het project er financieel voorstaat en

inhoudelijk was er geen bemoeienis. Bij een dergelijke samenwerkingsvorm stuurt de gemeenteraad erg op afstand; de betrokkenheid is daarom niet altijd even groot.

6.6.3 Exploitatie en beheer

Dat de buitenruimte in een afgeschermd woonomgeving wordt beschouwd als collectief domein zegt niets over de eigendomsverhoudingen of het beheer ter plekke. De buitenruimte (tussen of rondom de woningen en private percelen) kan zowel openbaar als privaat eigendom zijn. In het eerste geval is de gemeente eigenaar en zorgt zij ook voor het beheer van de buitenruimte. In het tweede geval hebben de bewoners of een andere private partij de collectieve buitenruimte in eigendom. Daarvoor bestaan verscheidene juridische constructies. Een bekende rechtsvorm is de splitsing in appartementsrechten, waarbij aan elk appartementsrecht een wettelijk verplicht lidmaatschap van een vereniging van eigenaren (vve) is gekoppeld. Het beheer van de buitenruimte wordt dan in veel gevallen toevertrouwd aan een overkoepelende vereniging waarvan de bewoners lid zijn. Op deze manier is dat ook geregeld in Paleiskwartier. De binnenruimte van de gesloten bouwblokken vormen een scherpe grens tussen binnen- en buitenruimte. Het gebied rond de Armada en de binnenpleinen van de momenteel gerealiseerde bouwblokken, zoals 'De Magistraat', 'Huis Den Bosch' en 'Het Binnenhof', zijn in collectief eigendom. Het overige gebied is openbaar (Hamers et al., 2007, Afgeschermd woondomeinen in Nederland, p. 61). Van Bakel geeft aan dat zij alleen ontwikkelen en na de realisatie de openbare ruimte aan de gemeente 's Hertogenbosch 'overhandigd'. Voor ontwikkelaars valt er geen winst te halen in het onderhouden van de openbare ruimte (Van Bakel, Credo Integrale Planontwikkeling, interview 24-11-2009).



Afbeelding 8: Binnenruimten Paleiskwartier 's Hertogenbosch

6.7 Conclusies

De gemeente 's Hertogenbosch is met de ontwikkeling van Paleiskwartier begonnen vanuit de vraag naar woningen in 's Hertogenbosch. De eerste aanleidingen zijn uit de jaren 80, waarin de NS haar station in 's Hertogenbosch te vernieuwen. De gemeente speelde hierop in door plan Paleiskwartier te ontwikkelen voor het hele gebied om zo een hoogwaardig woonmilieu te creëren met een hoge stedelijke dichtheid en functiemenging. Ook hier komen net als in Haverleij de gesloten bouwblokken weer terug, waarbij openbare ruimte en private ruimte worden gescheiden door de gevels. Hekken sluiten de binnenterreinen af voor het overige publiek.

Concluderend kan worden gesteld dat in 2001 de vraag naar kwaliteit in wonen ook in de gemeente 's Hertogenbosch een belangrijke rol speelt. Vanuit verschillende beleidsdocumenten, waaronder de Nota Ruimte, wordt dit vertaald in Paleiskwartier door de verdichting en concentratie van voorzieningen bij het station. Een van de ontwikkelaars geeft aan dat het Paleiskwartier niet zo zeer is ontwikkeld vanuit de vraag naar woningen maar vooral door het mooie plan, waardoor de ruimtelijke kwaliteit in het plangebied in grote mate wordt verhoogd.

d o o r A r t h u r P o p p e j a n u a r i 2 0 1 0

Als tweede kunnen we concluderen dat de PPS Paleiskwartier tot stand is gekomen, doordat er geloof bestond in de competenties van de partners en men die competenties bovendien nodig had om het project te realiseren. Mede door positieve samenwerkingsverbanden uit het verleden zagen de gemeente 's Hertogenbosch en de participerende marktpartijen voldoende kans voor een geslaagd project. Het wederzijdse vertrouwen is hier de basis geweest, waardoor een Ontwikkelings BV is opgezet waarin alle partijen evenredig delen in de risico's. Het plan voldoet aan de verwachtingen die vooraf gesteld zijn, dit blijkt uit de verkoop van het aantal woningen, alle woningen die zijn gebouwd zijn momenteel verkocht en bevat de hoogwaardige kwaliteit zoals gewenst was.

Als derde punt is te concluderen dat de flexibiliteit in het plan een positief resultaat heeft gehad. Overheid en markt hebben elkaar nodig bij het verwezenlijken van hun gezamenlijke doelstellingen. Doordat alle partijen vanaf het begin zijn betrokken bij het ontwikkelen van het Masterplan en daarin hun individuele doelstellingen hebben ingebracht, is het tot nu toe mogelijk geweest om niet van de vastgestelde doelen af te wijken. Daarnaast kent het plan enige vorm van flexibiliteit om rekening te houden met veranderlijke economische omstandigheden of behoeften vanuit de markt. Slechts op enkele locaties in het plan is de functie eenduidig vastgelegd en het bestemmingsplan is nooit onherroepelijk vastgesteld, waardoor op basis van Artikel 19 de gemeente met vrijstellingen werkt die binnen de kaders niet langs de Raad hoeven. Op deze manier kunnen de gemeente 's Hertogenbosch en de marktpartijen slagvaardig handelen en inspelen op veranderende omstandigheden.

Er valt te concluderen dat de rol van de gemeente 's Hertogenbosch een belangrijke factor is geweest voor het slagen van het project. Haar nieuwe rol kenmerkt zich door het geven van richting en ruimte binnen vastgestelde kaders: voorwaardenscheppend en stimulerend sturen op activiteiten die op de woningmarkt bijdragen aan gezamenlijke vastgestelde doelen. Doordat de gemeente 's Hertogenbosch deze regie rol heeft aangenomen en doelbewust samenwerking zocht met marktpartijen en mee te delen in de risico's is de samenwerking nog steeds succesvol.

P r i v a t e w o o n d o m e i n e n i n
d e o p e n b a r e r u i m t e

Als laatste valt te concluderen dat het plan tot nu toe op meerdere punten een succes is. Het Paleiskwartier heeft integraal een hoogwaardige kwaliteit gekregen. Wel is de levendigheid die het plan voor ogen had nog niet altijd te vinden. Met name in de weekeinden als de kantoren en onderwijsboulevard gesloten zijn.

7

C A S E
B R A N D E V O O R T H E L M O N D

- 7.1 Inleiding
- 7.2 Aanleiding
- 7.3 Ligging en stedenbouwkundig ontwerp
- 7.4 Uitgangspunten beleid
- 7.5 Markt en overheid
- 7.6 Rol van de overheid
- 7.7 Conclusies



Afbeelding 9: Toegang tot Brandevoort, Helmond

7.1 **Inleiding**

In het voorgaande hoofdstuk is het Paleiskwartier in 's Hertogenbosch beschreven. In tegenstelling tot de centrumlocatie van het Paleiskwartier ligt Brandevoort in een buitengebied. Ook hier is eerst een literatuurstudie gedaan

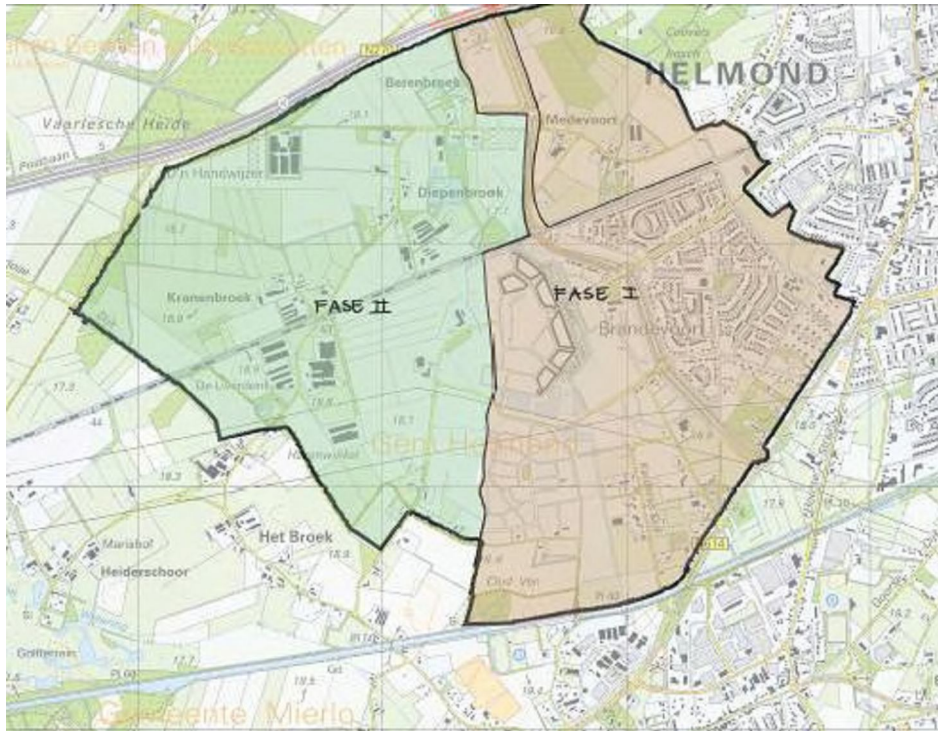
naar relevante documenten over Helmond Brandevoort. Vervolgens is een interview afgenomen met de projectleider van de gemeente. Het interview is geanalyseerd en opgenomen in dit hoofdstuk, hierin zal worden ingegaan op het proces, doelstellingen, samenwerkingsvormen en de rol en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren. Eerst wordt er in paragraaf 7.2 een korte aanleiding van het project Brandevoort gegeven en in 7.3 een situatieschets, in paragraaf 7.4 komen de uitgangspunten van het beleid aan bod, waarna er in paragraaf 7.5 en 7.6 wordt ingegaan op de rol van de overheid in samenwerking met marktpartijen.

7.2 **Aanleiding**

Helmond voldeed lange tijd niet als een aantrekkelijke woonomgeving voor kapitaalkrachtige huishoudens. Om het imago van de stad te verbeteren werd door de gemeente Helmond besloten een alternatief verleden te creëren als tegenhanger van het negatieve, industriële imago en vond de noodzaak om tot het vervaardigen van onderscheidende en marktgerichte woonconcepten te komen, hetgeen in 1997 plaatsvond met de ontwikkeling van Brandevoort (Van Sonderen, 2005, Mythe van Brandevoort, p. 11).

Brandevoort is een stedelijke uitbreidingswijk van de gemeente Helmond. Sinds 1996 is de gemeente Helmond in samenwerking met een projectontwikkelaar bezig met de ontwikkeling van Brandevoort en vindt zijn oorsprong in het toenmalige VINEX beleid. In totaal dienen er in Brandevoort in 2015 zo'n 6.000 woningen en 45 hectare bedrijvigheid voor de regio gerealiseerd te zijn. De eerste fase is nagenoeg geheel ontwikkeld en omvat 3.000 woningen en een klein gedeelte van het geplande bedrijventerrein. Brandevoort II omvat de tweede 3.000 woningen en circa 34 hectare bedrijventerrein (Gemeente Helmond, 2005, SMB/ MER Brandevoort II, p. 9). De uiteindelijke Vinextaakstelling was:

- 30 woningen per hectare
- Bouwen voor de regio
- 3.000 woningen vóór 2007 gereed



Afbeelding 10: Ligging Brandevoort ten op zichte van Helmond (gemeente Helmond, 2006)

7.3 Ligging en stedenbouwkundig ontwerp

“Brandevoort zou zich in positieve zin moeten onderscheiden van nieuwbouwplannen elders in Nederland door zich te baseren op kwaliteitskenmerken die een hoogwaardig woonmilieu voorstaan en ‘aansluiten bij de woonwensen van de doelgroepen waar Helmond nu en in de toekomst voor wil bouwen (Klomp, gemeente Helmond, interview 8-12-2009)”. “De gemeente Helmond wilde Brandevoort een onderscheidende en tijdloze identiteit geven door de wijk te baseren op de karakteristieken van een oud Brabants dorp. Het stedenbouwkundig ontwerp en de architectuur zouden worden ontleend aan bestaande, dorpse typologieën”, aldus de gemeente Helmond (Klomp, gemeente Helmond, interview 8-12-2009).

De kern van Brandevoort vormt de Veste: een compact historisch centrum met pleintjes die verbonden worden met elkaar door middel van smalle straten. Tussen de woonhuizen staan winkels, is een marktplein gepland en is er ruimte voor horeca met bijbehorende terrasjes. Het wordt omgeven door statige huizen en grachtenpanden met een heuse gracht. Rondom de Veste liggen de ‘Buitens’;

ruim opgezette woongebieden met veel aandacht voor landschappelijk groen. In de eerste bouwfase (1995-2005) worden de Buitens 'Schutsboom', 'Brand' en 'Stepekolk' gerealiseerd. De Buitens krijgen ieder een eigen identiteit maar in alle Buitens zijn overwegend vrijstaande en halfvrijstaande woningen aan groen paden en lanen te vinden (gemeente Helmond, 1998).



Afbeelding 11: Plangebied Brandevoort in Helmond (gemeente Helmond)

De tweede fase van Brandevoort wordt aan de westelijke zijde van het reeds gerealiseerde gedeelte van Brandevoort ontwikkeld. De combinatie van het dorpse en stedelijke wonen is een belangrijk gegeven in het stedenbouwkundig kader voor Brandevoort als geheel. De opbouw van Brandevoort weerspiegelt dit ook: een compacte kern met een hoge dichtheid, omringd door ruime en groene buurten. Het bewezen succes van de eerste fase van Brandevoort maakt het belang duidelijk van het planconcept voor Brandevoort als totaliteit en eenheid.

Brandevoort II bestaat uit de volgende onderdelen:

- Woongebieden: 3.000 woningen

- Bedrijventerrein: circa 34 hectare gericht op het bedrijfssegment “kennisintensieve fabricagetechniek”. Het gaat om een hoogwaardig bedrijventerrein waar zowel hoogwaardige productie- als research & development-activiteiten plaats gaan vinden.
- Voorzieningen: sociaal maatschappelijke-, speel-, sport- en groenvoorzieningen
- Hoogspanningsleidingen: bundeling van de bestaande hoogspanningsleidingen in één zone.
- Ontsluiting: de hoofdontsluiting van Brandevoort wordt gevormd door de Brandevoortse Dreef en de Buitens worden ontsloten door De Voort (Gemeente Helmond, 2005, SMB/ MER Brandevoort II, p. 12).



Afbeelding 12: Gesloten bouwblokken met private binnenruimte in Brandevoort

7.4 Uitgangspunten beleid

Het beleid uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) uit 1992 is erop gericht om de groei van de stedelijke activiteiten in principe zoveel mogelijk binnen de grenzen van de zogenaamde stadsgewesten plaats te laten vinden. Het streven is gericht om het buitengebied van Nederland te vrijwaren van verstedelijking. Hiertoe is in de VINEX een beperkt aantal locaties aangewezen

waar de uitbreiding mag plaatsvinden. De ontwerpnota Ruimte (2004) herbevestigt de positie van Eindhoven/ Helmond. Inmiddels zijn door het Rijk de Vinex-eisen losgelaten en is voor Brandevoort de norm van 30 woningen per hectare niet meer van toepassing.

Voor de stadsregio Eindhoven-Helmond is de locatie Brandevoort aangewezen als uitleglocatie. Eén van de uitgangspunten van het beleid was dat de nieuw te bouwen woningen meer rekening zouden houden met de nieuwe woonwensen. Naast het bouwen van grotere woningen op ruimere kavels zou de nadruk komen te liggen op de kwaliteit van de woonomgeving.

In het Uitwerkingsplan Stadsregio Eindhoven-Helmond van het Streekplan 1992 is de ontwikkeling van Brandevoort vastgelegd. De ontwikkeling van Brandevoort past uitstekend binnen de verstedelijkingsvisie van de provincie. De woningbouw en het bedrijventerrein in Brandevoort II dragen zowel kwalitatief als kwantitatief sterk bij aan de verstedelijkingsopgave van de stadsregio, zeker nu geconstateerd is dat de woningbouwproductie achterblijft bij de beleidsdoelstellingen (gemeente Helmond, 2006, Bestemmingsplan "Brandvoort II"). Op beleidsniveau komt de aandacht langzaamaan te liggen op de Brabantse cultuurhistorie en wil men de karakteristieken van een plek gebruiken in planontwikkelingen. Om enige grip te kunnen krijgen op de veranderende textuur van de regio – en om de woningmarkt aantrekkelijk te maken – wordt in het huidige beleid het verleden steeds vaker ingezet als inspiratiebron. Het landelijke karakter van Brabant wordt daarbij veelal gebruikt als representatief voor de regio en voor het ontlenen van een identiteit (Van Sonderen, 2005, Mythe van Brandevoort, p. 8).

Het woningbouwbeleid is erg belangrijk voor de verdere ontwikkeling van Helmond. De grotestedenbeleid-doelstelling op dit gebied luidt: "Betere balans tussen vraag en aanbod". Nieuwbouw, sloop, verkoop van huurwoningen en woningverbetering moeten er de komende jaren aan bijdragen dat bestaande wijken een woning naar wens kunnen (blijven) bieden in een veilige, schone en duurzame leefomgeving. De woningmarkt is erg afhankelijk van de economische ontwikkelingen. De economische omstandigheden zijn dus bepalend voor het uiteindelijk aantal te bouwen en te slopen woningen. Vooralsnog gaat Helmond voor de periode tot en met 2009 uit van de volgende woningaantallen:

- de vernietiging (sloop en onttrekking aan de woningvoorraad) van 500 woningen in bestaand bebouwd gebied en de volgende aantallen nieuwbouwwoningen (totaal circa 4000):

Een belangrijke doelstelling is om in Helmond te komen tot een meer evenwichtige opbouw van de woningvoorraad. Het streven is een verhouding van 50% huur- en 50% (gemeente Helmond, 2005, Meerjarenontwikkelingsplan). Deze differentiatie vindt ook plaats op basis van de Nota Ruimte en woningbouwontwikkelingen elders in de stad. Dit heeft geresulteerd in de volgende differentiatie:

- sociale huur: 450 woningen (15 %);
- sociale koop: 300 woningen (10 %);
- vrije sector (huur/koop): 1.650 woningen (55 %);
- bouwkavels: 600 woningen (20 %).

De gemeente Helmond werkt sinds 1995 aan de uitvoering van het Vinex-convenant. Binnen dit convenant is een totale woningbouwtaakstelling voor de periode 1995 - 2005 van 7.740 woningen voor de gemeente Helmond opgenomen. Van deze taakstelling dient ca. 30% binnenstedelijk en ca. 70% in uitbreidingen te worden gerealiseerd. Brandevoort I neemt voor de uitbreiding met 3.000 woningen het grootste aandeel voor haar rekening. Aansluitend op Brandevoort I worden in de periode 2007 – 2017 circa 3.000 woningen in Brandevoort De Voltooiing gerealiseerd. Binnen het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven zijn voor de periode 2005 - 2015 nadere afspraken gemaakt over de woningbouwtaakstelling per gemeente. Deze taakstelling is vastgelegd in de Regionale Woonvisie en vormt de basis voor de in december 2004 ondertekende woningbouwafspraken. Dit convenant vormt het vervolg op de in 2002 gemaakte intentie-afspraken met het Rijk. Het woningbouwprogramma in Brandevoort De Voltooiing zal voor de periode tot 2010 een bijdrage moeten leveren aan de invulling van dit convenant.

In de Nota Wonen, een visie op het wonen in Helmond tot 2010, vastgesteld op 5 november 2002 door de gemeenteraad, wordt ervan uitgegaan dat het totale woningbouwprogramma voor 58% betrekking heeft op lokale woningbehoefte en voor 42% een bijdrage levert aan de opvang van regionale woningbehoefte. Voor de regionale woningbehoefte wordt ervan uitgegaan dat het accent ligt op de koopsector. De Nota Wonen gaat uit van 25% huurwoningen en 75% koopwoningen. Binnen de totale woningvoorraad stelt de Nota Wonen het doel te

komen tot een verhouding 45 - 55% huur - koop. Met dit programma wordt beoogd ook in Brandevoort II de gewenste differentiatie in huur/koop en prijsklassen op wijk- buurtniveau te bewerkstelligen (gemeente Helmond, 2006, Masterplan).

De eerste fase is nagenoeg geheel ontwikkeld en omvat 3.000 woningen en een klein gedeelte van het geplande bedrijventerrein. Brandevoort II omvat de tweede 3.000 woningen en circa 34 hectare bedrijventerrein. Met Brandevoort II vindt er een stedenbouwkundige en programmatische afronding plaats van het gehele plangebied Brandevoort die in 1997 met het Masterplan is ingezet. Brandevoort II is dan ook onlosmakelijk verbonden met Brandevoort I. Vanaf 2007 is de bouw voorzien van ± 300 woningen per jaar. De fasering zal voortborduren op Brandevoort I van Brandevoort. Dat betekent dat Brandevoort De Voltooiing zal starten met de afronding van De Veste en van het westelijk deel van Stepekolk. Dit doet recht aan het streven naar ruimtelijk afgeronde eenheden. Het Masterplan uit 1997 verwoordde het planconcept onder meer als volgt: 'Het nieuwe Brandevoort wordt een zelfstandig dorp. Een moderne vertaling van een klassieke nederzetting tussen de stad en het landschap (gemeente Helmond, 2006, Bestemmingsplan "Brandevoort II").

Op basis van reeds genomen beleidsbeslissingen ligt een aantal randvoorwaarden voor de ontwikkeling van Brandevoort II al vast. De variatiemogelijkheden voor Brandevoort II beperken zich tot de inrichting van het plangebied van Brandevoort II. De belangrijkste elementen waarmee het ontwerpteam van Brandevoort aan de slag is gegaan, zijn:

- het realiseren van een aantrekkelijke woonwijk voor alle bevolkingslagen, met een zeer gevarieerd aanbod van woningtypen in een mix van prijscategorieën en met verschillende woonsferen. Het programma bestaat met het oog hierop voor 25% uit sociale huur en koopwoningen;
- het bouwen in hoge dichtheden in de nabijheid van het (in 2006 te openen) station van Brandevoort;
- een hoge mate van flexibiliteit. Dit komt in vele aspecten tot uiting, zoals flexibiliteit in gebruik/functies in specifieke deelgebieden en faseringsmogelijkheden;
- de wens voor passende voorzieningen (medische voorzieningen,

- buurtsportaccommodatie, onderwijsvoorzieningen)
- duurzaamheidsprincipes binnen het kader van de bouwopgave. Dit behelst onder meer passende hydrologische principes als het voorkomen van snelle afvoer, zo min mogelijk verstoren van de waterhuishouding en het ontwikkelen van (natte) ecologische waarden;
- het ontwerpen van een veilige woonbuurt;
- een werklocatie van regionale betekenis, die ruimte biedt aan hoogwaardige, kennisintensieve bedrijven (Gemeente Helmond, 2006, Masterplan Brandevoort).

7.5 Markt en overheid

Helmond is een snel groeiende gemeente. De helft van de woningen is jonger dan vijftig jaar. Om die reden is grondpolitiek een belangrijk thema in Helmond. “Je moet als gemeente goed voor ogen hebben welke rol je in dit uitbreidingsproces wilt spelen en wij hebben uitdrukkelijk gekozen voor een actieve rol. Op deze manier kun je de meeste sturing geven op inhoud en tempo” (Klomp, gemeente Helmond, interview 8-12-2009).

7.5.1 Initiatief en selectie

Het initiatief voor de ontwikkeling van Brandevoort ligt bij de gemeente Helmond. Zij heeft zich destijds niet laten leiden door woningonderzoeken en prognoses of woningbouwproductie, maar kwam met een duidelijk hoog kwalitatief stedenbouwkundig plan; een stedelijk karakter, met statige huizen, veel woonruimte in een groene omgeving, dat zij wou ontwikkelen. De gemeente Helmond, heeft destijds niet voor een bepaalde doelgroep gekozen maar gewoon gebouwd en achteraf gekeken welke doelgroep het aantrekkelijk vindt om in Brandevoort te wonen.

Ontwikkelaars in het plangebied hadden een deel van de gronden in handen, waaronder Bouwfonds Ontwikkeling. Zij wisten dat er plannen waren voor Brandevoort en hadden daar al een grondpositie ingenomen. Ook de gemeente Helmond had al grote delen van Brandevoort in eigendom. Hier zijn destijds weinig problemen geweest met betrekking tot de grondposities, omdat gemeente Helmond relatief veel gronden in haar bezit had. De gemeente Helmond heeft samen met de private partijen op basis van een bouw claim model samenwerking gezocht met marktpartijen (Klomp, gemeente Helmond, interview 8-12-2009). Klomp geeft hierbij aan dat de gemeente Helmond en Bouwfonds Ontwikkeling

elkaar nodig hadden bij de verwezenlijking van de (gezamenlijke) doelstellingen. Bouwfonds mocht in ruil voor de gronden aan de gemeente Helmond, 1000 woningen en de detailhandel realiseren. De Compagnie, een lokale ontwikkelaar, nam ook 1000 woningen op zijn rekening. De gemeente is verantwoordelijk voor de grondexploitatie, de ontwikkelaars voor de opstalexploitatie en samen voor de planontwikkeling. In de grondprijsbepaling voert de gemeente graag zelf de regie. We onderhandelen in de markt van dat moment. Dat gaat er redelijk aan toe; er wordt stevig onderhandeld, maar wel realistisch, aldus Klomp (Klomp, gemeente Helmond, interview 8-12-2009). Goede openbare ruimte en voorzieningen kosten ook geld, en die moeten door de ontwikkeling opgebracht worden. Hier kan worden geconcludeerd dat, net als bij het Paleiskwartier in 's Hertogenbosch, de selectie afhankelijk is van eerdere positieve ervaringen met ontwikkelaars. In dit geval hebben Bouwfonds Ontwikkeling en de gemeente Helmond samengewerkt bij de ontwikkeling van Dierdonk. Met de bouw van de wijk Dierdonk in de jaren negentig, ten oosten van de stad werden de hogere inkomens naar de stad getrokken. Met de ontwikkeling van Dierdonk is Helmond er in geslaagd de stad weer een aantrekkelijk imago te geven. Met Brandevoort wordt beoogd de ingeslagen weg voort te zetten.

7.5.2 Samenwerkingsverband

In overleg met de gemeente trok Bouwfonds Ontwikkeling de Luxemburgse stedenbouwkundige Rob Krier, Wissing Stedenbouw en ruimtelijke vormgeving, H+N+S Landschapsarchitectuur en Grontmij Noord-Brabant aan voor het maken van het Masterplan voor Brandevoort. Op basis van het Masterplan werd vervolgens een Beeldkwaliteitplan gemaakt. Dit zou het handboek worden waar de architecten voor Brandevoort zich aan moesten houden. Het grond-exploitatieplaatje liet echter een fors tekort zien. Dit werd door de gemeente opgelost door voor de eerste fase 3000 woningen de ontwikkelrechten te verkopen (Ouwekerk, 2003, De verleidingen van Brandevoort, In: NAW, Bouwfonds Ontwikkeling magazine, nr.: 8). Daarnaast doet de gemeente veel zelf in de vorm van een eigen projectbureau, hierdoor hoeft de gemeente Helmond weinig uit te besteden aan adviesbureau's en kan zij zelf de regie houden.

Bouwfonds Ontwikkeling is vanaf de start van de ontwikkeling van Brandevoort betrokken en is mede verantwoordelijk voor het Masterplan. Later is De Compagnie bij de ontwikkeling van Brandevoort geparticipeerd. De Compagnie

Brandevoort is een samenwerking van Adriaans Bouwgroep uit Helmond, SDK Vastgoed uit Eindhoven en Woningbouwvereniging Compaen uit Helmond, zij hebben zich geconformeerd aan het liggende Masterplan en hebben hun gronden destijds ingeleverd. Klomp geeft ook aan dat het Beeldkwaliteitplan een positieve inbreng heeft geleverd tot de samenwerking naar de andere marktpartijen, omdat hier steeds op teruggevallen kon worden kon er niet meer worden gediscussieerd over de mate van kwaliteit (Klomp, gemeente Helmond, interview 8-12-2009).

In Fase 1 is met Bouwfonds Ontwikkeling en De Compagnie afzonderlijke contracten afgesloten, in tegenstelling tot Paleiskwartier in 's Hertogenbosch is hier dus geen BV opgericht. In Fase 2 is met HuAd en Kaliste WoCom dezelfde constructie toegepast als in Fase 1, de ontwikkelaars hebben op basis van het bouwclaim model hun gronden ingeleverd in ruil voor de bouw van woningen en een deel woningbouw voor de sociale sector. Alleen heeft de gemeente Helmond nu één overeenkomst laten tekenen door alle betrokken marktpartijen. De gemeente heeft hier een meerderheidsbelang in van 55% ten opzichte van de marktpartijen met 45%, echter vaak worden besluiten wel genomen op basis van consensus, aldus Klomp (Klomp, gemeente Helmond, interview 8-12-2009).

7.5.3 Doelstellingen

Ten grondslag aan de ontwikkeling van Brandevoort lag de VINEX taakstelling, zoals ook in paragraaf 7.2 beschreven wordt. Hierin vindt vooral een directe relatie plaats met de woningbouwproductie. Daarnaast is er in het Masterplan een aantal doelstellingen vastgelegd met betrekking tot het plan:

- Bouwen voor regio “dorpse” leefstijl,
- Noodzaak tot verdichting om tegemoet te komen aan wens van de markt.

Het Masterplan voor Brandevoort kent een zevental eisen waaraan het ontwerp moet voldoen: 1: gedifferentieerde doelgroepen benadering. Om toch aan de VINEX eis te voldoen is gekozen om te verdichten in de Veste en landelijk te bouwen in de Buitens. 2: behoudt van de ruimtelijke en functionele structuur van de Brabantse dorpen als richtlijn voor de opbouw en karakter van Brandevoort. 3: bestaande landschappelijke en recreatieve kwaliteiten te gebruiken. 4: evenwichtige sociale structuur en gedifferentieerde bevolkingsopbouw. 5: tijdloze architectuur. 6: flexibiliteit in ruimtelijk en functioneel niveau.

Vanaf het begin was duidelijk dat het Masterplan alleen kon worden gerealiseerd met een expliciete beeldregie. In de eerste fase van Brandevoort werd gewerkt met een algemeen beeldkwaliteitplan; in de tweede fase worden de beeldkwaliteitplannen per deelgebied gemaakt en vastgesteld, zodat beter kan worden ingespeeld op veranderingen in de markt. De gedetailleerde beeldkwaliteitplannen liggen ten grondslag aan het proces van kwaliteitsborging, aldus Klomp (Klomp, gemeente Helmond, interview 8-12-2009). Zij geeft ook aan dat de doelstellingen met de marktpartijen vrijwel overeenkomen bij de start van het project. Doordat deze destijds in een Masterplan vastgelegd zijn is de kwaliteit gewaarborgd, ook in tijden van economische teruggang.

De doelstellingen die destijds zijn opgesteld met betrekking tot de woningbouwproductie zijn aangepast. “Bouwen voor de regio” is tegenwoordig niet meer van toepassing omdat dorpen nu zelf ook mogen bouwen. In de tijd van het VINEX beleid was het uitgangspunt om de verstedelijking te bundelen binnen de stadsregio’s en daarbinnen een verdere concentratie te realiseren door de nadruk te leggen op het bouwen in, aan of nabij de bestaande stad. De achterliggende doelstelling was onder meer het beperken van de (auto)mobiliteit. De gemeente Helmond had de doelstelling om uit te breiden tot 100.000 inwoners, het woningbouwprogramma is daardoor bijgesteld tot 95.000. Verder geeft Klomp aan dat de marktpartijen nu, gezien de economische recessie, opnieuw wil onderhandelen over de mate van de kwaliteit van het plan Brandevoort. Zij geeft hier voorbeelden aan als; een sobere uitvoering van de binnenpleinen, inleveren op de architectuur, functionele kwaliteit inleveren die nu een rol spelen. De gemeente Helmond heeft hier een stellige mening over en wijst op de gemaakte afspraken in het Masterplan. “Het zou zonde zijn om nu in te leveren op de vastgestelde kwaliteit, als de economie weer aantrekt zouden we een dief zijn van onze eigen portemonnee”. Kwaliteit betaalt zich zelf terug, en de gemeente Helmond is niet van plan om daarop te bezuinigen, aldus Klomp (Klomp, gemeente Helmond, interview 8-12-2009). Flexibiliteit is in het plan opgenomen doordat het voorontwerpbestemmingsplan een globale en flexibele bestemming gebaseerd op heldere doelstellingen biedt. Deze globale bestemming wordt later, in gedeelten, uitgewerkt met toepassing van artikel 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Deze mogelijkheid om later uit te werken geeft de ruimte om tijdig in te spelen op gewijzigde omstandigheden en inzichten. Latere uitwerking geeft ook de mogelijkheid, afhankelijk van de momenten

waarop gedeelten van het plangebied in eigendom bij de gemeente komen, de volgorde in fasering later te bepalen, aldus Klomp (Klomp, gemeente Helmond, interview 8-12-2009).

7.6 Rol van de overheid

Bij elk initiatief of het nu van de overheid zelf komt of van een marktpartij zal de overheid moeten analyseren wat ze zelf wil en kan doen in het project. De beantwoording van deze vraag hangt direct samen met de aanwezige kwaliteit, capaciteit en ervaring van het gemeentelijk apparaat. Bij de gemeente Helmond is nadrukkelijk gekozen om de regie zoveel mogelijk in eigen hand te houden, zo min mogelijk afhankelijk te zijn van externe partijen. Dit vervult zij door een sterk projectbureau binnen de gemeente Helmond. De gemeente heeft een regiefunctie vanuit het woningbouwbeleid, het bestemmingsplan en de noodzaak van financieel én maatschappelijk rendement.

7.6.1 Middelen en verantwoordelijkheden

- Economisch:

In veel gevallen is de grond in uitleggebieden gekocht door ontwikkelaars en bouwbedrijven, zoals vooral in de Vinex-gebieden is gebleken. Gemeenten zullen dan in eerste instantie met deze partijen afspraken moeten maken over de planvorming en uitvoering. In Brandevoort was dit ook het geval, de gemeente Helmond heeft een sterke regierol vervuld bij het grondbeleid, zoals beschreven in paragraaf 7.2.

- Communicatief:

De gemeente heeft hoog ingezet met haar communicatieve instrumentarium. Belangrijk hierin was vanaf het begin van de ontwikkeling van Brandevoort de communicatie naar de toekomstige bewoners.

De gemeente Helmond en de marktpartijen hebben de verantwoordelijkheid vastgelegd in een “regiegroep”. Hierin zitten directeuren van de marktpartijen, wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling en projectmanagers van de gemeente Helmond. De taak van de regiegroep is: 1. aansturen van het projectteam. 2. formuleren van strategie en beleid. 3. toezicht op kwaliteit, planning en budget. 4. besluitvorming. Deze besluiten zijn bindend en unaniem op zaken die betrekking hebben tot het Masterplan. Hieronder zit een projectteam met alle projectmanagers van de gemeente Helmond, marktpartijen en een planeconoom.

Zij zorgen voor het operationeel overleg en de koppeling naar het ontwerpteam. Er is geen kwaliteitsteam ingesteld. Wel kent men “het team van hoofdontwerpers”, gevormd door de ontwerpers van het Masterplan. Het adviseert aan het projectteam, schriftelijk of soms in de vorm van een workshop. Er is altijd één van de hoofdontwerpers betrokken bij de deelplanuitwerkingen.’ Voor de dagelijkse kwaliteitszorg zijn de projectleider en de supervisor architectuur’ verantwoordelijk. De supervisor architectuur werkt in opdracht van de gemeente en is verantwoordelijk voor de kwaliteit van alle bouwplannen in Brandevoort, aldus Klomp (Klomp, gemeente Helmond, interview 8-12-2009).

7.6.2 Politiek en draagvlak

De gemeenteraad van Helmond staat vanaf de ontwikkeling achter het plan Brandevoort. Nu zijn er wel problemen voorzien in het verplaatsen van de hoogspanningsmasten die door Brandevoort lopen, dit is voornamelijk een financieel aspect omdat de kosten hiervan hoger liggen dan gepland. De gemeenteraad van Helmond moet waarschijnlijk eind dit jaar een besluit nemen over de hoogspanningsmasten in Brandevoort.

7.6.3 Exploitatie en beheer

In Nederland spelen private partijen een steeds grotere rol bij de ontwikkeling van woningbouwprojecten, en in toenemende mate ook van de buitenruimte. Op een aantal specifieke plaatsen binnen Brandevoort II is sprake van privé-tuinen grenzend aan openbaar gebied. Hier betreft het echter geen openbare ruimte met een intensieve gebruikswaarde, maar tuinen grenzend aan gebieden als bosgebieden en het spoor. Deze begrenzing zal ook daar verzacht worden door een combinatie van openbaar- en privé-groen. De binnenruimte van de bouwblokken in Brandevoort zijn net als in Paleiskwartier geregeld via de Vereniging van Eigenaren, de gemeente Helmond stelt hier wel voorwaarden aan de inrichting ervan.

7.7 Conclusies

De gemeente Helmond is net als de gemeente 's Hertogenbosch, vanuit de VINEX taakstelling gaan ontwikkelen en bouwen. Het beleid uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) uit 1992 is erop gericht om de groei van de stedelijke activiteiten in principe zoveel mogelijk binnen de grenzen van de zogenaamde stadsgewesten plaats te laten vinden. Voor Helmond is Brandevoort destijds ontwikkeld. Omdat de gemeente Helmond geen standaard VINEX wijken

wou realiseren heeft zij destijds haar nieuwbouwplannen anders vormgegeven dan normaal. Er werd naar nieuwe mogelijkheden gezocht ten opzichte van de oude seriematige woningbouw. In Brandevoort ging het er heel anders aan toe; een woongebied met een organische verkaveling, in plaats van de stedenbouwkundige strengpers. Net als vorige cases is Brandevoort ook een vorm van citymarketing geworden, de gemeente Helmond bouwt nog een stap verder dan de gewenste kwaliteit, zij bouwt met als doel: promotie van de gemeente door een architectonisch hoogwaardig plan op te stellen.

Er kan geconcludeerd worden dat de gemeente Helmond heeft gekozen voor een sterke regiefunctie. Zij wil het liefst zo veel mogelijk in handen houden waar nodig, dit komt ook tot uiting in het grondbeleid dat zij heeft gevoerd ten aanzien van Brandevoort. De gemeente Helmond is verantwoordelijk voor de grondexploitatie en de ontwikkelaars voor de opstal exploitatie en gezamenlijk voor de planontwikkeling.

Ten derde valt op te merken dat Brandevoort is ontwikkeld vanuit de kracht van het plan en niet vanuit allerlei woningbouw prognoses en woningonderzoeken, zoals veel VINEX wijken uit die tijd. Concluderend kan worden gesteld dat de gemeente Helmond destijds niet voor een bepaalde doelgroep gekozen heeft, maar gewoon heeft gebouwd en achteraf gekeken welke doelgroep het aantrekkelijk vindt om in Brandevoort te komen wonen. Bij de ontwikkeling van Brandevoort spelen historische waarden en erfgoed een belangrijke rol in het plan.

Als vierde kan worden geconcludeerd dat de betrokkenheid van Bouwfonds Ontwikkeling -vanaf de start van het project- nu nog steeds zijn vruchten afwerpt. Doordat zij samen met de gemeente Helmond mede het Masterplan heeft vormgegeven en de doelstellingen heeft opgesteld, kan in tijden van economische crisis en vragen van ontwikkelaars of het niet goedkoper kan, worden gewezen op bestaande afspraken. Hierdoor blijft de gewenste kwaliteit van het plan behouden. Wel heeft het plan voldoende flexibiliteit nodig voor mogelijke verandering in de vraag naar bepaalde woonmilieus of differentiatie in woningen voor de toekomst.

P r i v a t e w o o n d o m e i n e n i n
d e o p e n b a r e r u i m t e

De gemeente Helmond heeft dit opgelost door zelf de meerderheid van stemmen te houden, waarbij marktpartijen voor 45% mee tellen. Maar tot nu toe is er altijd overeenstemming gevonden in elkaars doelen en gezamenlijke belangen. De samenwerkingsvorm met de marktpartijen in Brandevoort, is anders dan bij de gemeente 's Hertogenbosch, zo valt als vierde punt te concluderen. Hier is niet gekozen voor een entiteit maar zijn er samenwerkingsovereenkomsten met de afzonderlijke marktpartijen afgesloten.

DEEL C

De twee voorafgaande delen worden gekoppeld in de conclusies. In de literatuurstudie wordt beschreven hoe het beleid ten aanzien van de openbare ruimte in relatie tot de private ruimte door de jaren heen veranderd en welke rol de verschillende overheden vervullen in dit proces. In de casestudies, deel B wordt gekeken hoe dit in praktijk is gebleken en worden de drie projecten beschreven aan de hand van de gestelde onderzoeksvragen. In dit laatste deel C, wordt de vertaalslag van theorie naar praktijk gemaakt.

8 C O N C L U S I E S E N S L O T B E S C H O U W I N G

8.1 Conclusie literatuurstudie

Door middel van de literatuurstudie is er inzicht gekregen in het onderwerp private woondomeinen. Dit vormt het theoretische kader en de basis van het onderzoek. De conclusies van de literatuurstudie worden aan de hand van de onderzoeksvragen in paragraaf 1.4 in deze paragraaf beschreven. In paragraaf 8.2 worden de conclusies van de drie casestudies beschreven. Hierin wordt gekeken of het theoretische deel overeenkomt met de praktijk; de vertaalslag van theorie en praktijk.

Onderzoeksvraag:

1. Wat is de definitie van openbare ruimte en hoe verhoudt zich dit in ruimtelijke plannen?

Deze vraag kan beantwoord worden aan de hand van hoofdstuk 2, waarin de verschillende vormen van het begrip openbare ruimte beschreven. Dit is gedaan vanuit diverse invalshoeken, historische, juridische en sociologische benaderingen. Concluderend kan er gesteld worden dat de ontwikkeling in het gebruik van de openbare ruimte consequenties heeft voor de wijze waarop dergelijke plaatsen functioneren en voor het gebruik en de beleving van dergelijke ruimtes. Er moet voorkomen worden dat de openbare ruimte een 'restruimte' wordt die overblijft na alle toe-eigening van private domeinen.

Door de jaren heen is de relatie tussen private en openbare ruimte drastisch veranderd, vaak als reactie op voorgaande visies, architectuur en bouwstijlen. In de jaren zestig, werd de oplossing voor de stedelijke ontwikkeling gezocht in grootschalige verkeersdoorbraken ter vergroting van de (auto-)mobiliteit. Werden in de jaren '70 nog volop woningen gebouwd volgens de 'wijkgedachte', waarbij de woningvoorraad in de steden alle aandacht kreeg in een poging de stad voor leegloop te behoeden. In de jaren '80 stond alles in het teken van kleinschaligheid, woonerven en stadsvernieuwing om de middengroepen te verleiden in de stadscentra te blijven wonen. Tegenwoordig -vanaf de jaren '90- moeten wijken weer een eigen identiteit hebben in de vorm van ecologische

thema's of 'wonen aan het water' kreten, architectuur en kwaliteit staat weer hoog in het vaandel. Als laatste in dit spectrum; de drang naar de behoefte van keuzevrijheid en zeggenschap over de eigen directe woonomgeving en afgeschermden woondomeinen. Dit is ook terug te zien in het overheidsbeleid. Waar vroeger alles door de overheid werd geregeld stelt zij tegenwoordig kaders. Ontwikkelingen in de relatie tussen openbare ruimte en private ruimte kunnen hun gang gaan maar wel binnen de kaders van sociale rechtvaardigheid.

De belangrijkste conclusie is dat door de jaren heen een verschuiving te zien is van een kwantitatief naar een kwalitatief woonbeleid. Sleutelbegrippen zijn hierin kwaliteit en keuzevrijheid. Hierin krijgt de overheid ook een andere rol dat eisen stelt aan de marktordening en de bestuurlijke ordening. Maar het overheidsbeleid zal ook zelf in zijn vormgeving en totstandkoming over voldoende flexibiliteit en ruimte voor nieuwe keuzes moeten beschikken.

- a. Hoe kenmerkt het begrip private woondomeinen zich in Nederland?

Door de behoefte van individualisering en meer zeggenschap over de eigen woonomgeving en de toename van gesloten bouwblokken zijn er in Nederlands steeds meer private binnenruimten te vinden waar hekken of bordjes met Verboden Toegang staan. Concluderend kan er worden gesteld dat dit niet op grote schaal plaats vindt en hebben de binnenruimten meestal alleen de functies als parkeerterrein of privé tuin. Marktpartijen zien kansen in het ontwikkelen van private woondomeinen door de terugtrekkende overheid en creëren een nieuw aanbod van wonen.

- b. Wat is de rol van de Rijksoverheid in relatie tot het woonbeleid?

In hoofdstuk 3 is het woonbeleid van de overheid beschreven, er kan gesteld worden dat het woonbeleid na de Tweede Wereldoorlog vooral in het teken van de bouwproductie stond, de jaren zeventig door de stadsvernieuwing en het huur- en subsidiebeleid, de jaren tachtig van bezuinigingen en de jaren negentig door decentralisatie en verzelfstandiging. De rol van de overheid verandert ook sterk door deze periodes, van centrale overheid naar decentrale overheid. Dit is ook sterk terug te zien in haar beleidsnota's. In de Nota Ruimte wordt overheidsbemoeienis vanuit het Rijk beperkt. Taken worden overgedragen aan

lagere overheden, zodat de Rijksoverheid zich kan beperken tot onderwerpen die van nationaal belang zijn.

Ondanks dat de kwantiteit van de woningbouwproductie niet meer het grootste doel is maar vooral gestuurd wordt op kwaliteit is de woningvraag nu lastiger te voorspellen. Door de toekenning van woonmilieus in de Nota Wonen moeten woonwensen directer aansluiten bij de individuele burger, individuele keuzes en woonbehoeften. Door het nog regulerende karakter van de woningmarkt is het lastig om de wensen en woningbehoeften voldoende aan te laten sluiten bij het aanbod. Wel dient de overheid ervoor te zorgen voor een zo goed mogelijk functionerende woningmarkt waarbij het bieden van meer keuzemogelijkheden voor de burger centraal staat. In praktijk is dit nog ver te zoeken, de Nota Wonen geeft aan dat er nog weinig keuzevrijheid voor de burger is en dat marktimperfecties nog belemmering vormen. De Rijksoverheid heeft hier een belangrijke om deze weg te nemen en zal kaders moeten vastleggen waarbinnen gemeenten en marktpartijen kunnen handelen. De invulling van het woonbeleid moet dan ook voor een belangrijk deel op lokaal niveau worden vormgegeven, waarbij de woonconsumenten, gemeenten en marktpartijen een belangrijke rol spelen. Concluderend valt op te merken dat het aanbod van woningen in de toekomst flexibel moet zijn. Een gedifferentieerd aanbod van woningen en woonmilieus in verschillende segmenten, waarbij marktpartijen een grotere rol krijgen dan voorheen. Dit komt voort uit de constatering dat de overheid niet meer alles kan regelen en omvatten door de toenemende complexere wordende werkelijkheid. Een omslag van inhoudelijke naar procesmatige voorwaarden zal door de overheid moeten plaatsvinden.

2. Welke invloed heeft de gemeentelijke overheid op de ontwikkelingen van private woondomeinen en hoe verloopt dit proces samen met marktpartijen?

In hoofdstuk 4 is een beschrijving gegeven van de rol van de overheid en marktpartijen. Zoals is beschreven gaat het er minder om dat de overheid zorg draagt voor huisvesting van alle burgers en meer om het bieden van optimale keuzevrijheid aan alle woonconsumenten. Wel valt op te merken dat het ook gaat om het juiste aantal woningen/ woonmilieus op de juiste locatie. Belangrijk hierin is in de eerste plaats de samenwerking met de externe partners; want zonder de

kennis, capaciteit, ervaring en middelen van externe partijen kan de gemeente haar plannen niet realiseren. Tevens van belang is dat sturing vanuit de gemeentelijke overheid, op een andere manier moet worden ingevuld dan vroeger omdat de gemeentelijke overheid minder directe sturingsmogelijkheden heeft. De veranderende rol van de overheid die hier bij hoort, geeft aan dat problemen, oplossingen en actoren voortdurend veranderen en zich aan elkaar aanpassen. Hierdoor krijgt de overheid een aantal nieuwe rollen: regierol en/of coördinerende rol en/of faciliterende rol.

- a. Wat zijn de motieven, verwachtingen, doelen (doelvervloechting) en welke middelen (financieel, organisatorisch, juridisch) heeft de gemeentelijke overheid voor de ontwikkeling van private woondomeinen?

Door de complexiteit van de woningbouwopgave en gebiedsontwikkeling hebben overheid en marktpartijen elkaar nodig om hun individuele doelen en vooral gezamenlijke doelen te behalen. Belangrijk hierbij is dat de overheid in samenwerkingsverbanden wel haar eigen doelen in zicht houdt en zelf bepaalt met wie zij deze wil realiseren.

8.2 Conclusie cases: Haverleij, Paleiskwartier en Brandevoort

Met behulp van de interviews van de gemeente 's Hertogenbosch en gemeente Helmond en relevante literatuur met betrekking tot Haverleij, Paleiskwartier en Brandevoort kunnen hier een aantal conclusies worden verwoord. In de betreffende hoofdstukken van Haverleij, Paleiskwartier en Helmond is al een conclusie gegeven. In onderstaande zullen de projecten kort met elkaar worden vergeleken op basis van die conclusies. Ook zal aan de hand van het theoretische deel worden gekeken of er verschil is te vinden tussen theorie en praktijk ten aanzien van de onderzoeksvragen.

In onderstaande zullen de conclusies van de drie cases worden beschreven aan de hand van de onderzoeksvragen en kan antwoord worden gegeven op de hoofdvraag:

- **Wat is de invloed en de rol van de overheid en welke processen vinden plaats betreffende de ontwikkeling van private woondomeinen in de openbare ruimte in Nederland?**

2. Welke invloed heeft de gemeentelijke overheid op de ontwikkelingen van private woondomeinen en hoe verloopt dit proces samen met marktpartijen?
 - a. Wat zijn de motieven, verwachtingen, doelen (doelvervloechting) en welke middelen (financieel, organisatorisch, juridisch) heeft de gemeentelijke overheid voor de ontwikkeling van private woondomeinen? (bijvoorbeeld economische belangen: imagoverbetering stad, aantrekkingskracht voor nieuwe investeringen)

Motieven:

Bij alle drie projecten valt te concluderen dat het VINEX beleid een belangrijke rol heeft gespeeld voor de aanleiding van het project. Er zou gebouwd worden rekeninghoudend met de woonwensen en woonmilieus voor de toekomst. Echter opvallend is dat Brandevoort vooral ontwikkeld is vanuit de kracht van het plan, dit was het belangrijkste motief voor Helmond voor de ontwikkeling van Brandevoort. De gemeente Helmond heeft eerst niet zo zeer gekeken naar de doelgroep maar heeft gewoon gebouwd en achteraf gekeken wie er in Brandevoort zou willen wonen. Concluderend zien we deze trend ook, in iets mindere mate bij Haverleij. In die zin zijn vooral Haverleij en Brandevoort ambitieus geweest om het op deze manier aan te pakken, anders namelijk dan de overige VINEX wijken in Nederland. Vanuit de literatuur gezien, zoals in deel B beschreven is, worden nieuwbouwplannen vaak ontwikkeld vanuit diverse woningbehoefte onderzoeken en woningbouwproductie doelstellingen. Dit om zo goed mogelijk het aanbod bij de vraag aan te laten sluiten. Bij Haverleij en Brandevoort is dit dus niet het geval geweest en toch past de vraag zich aan bij het aanbod.

Verwachtingen en doelen:

Ten tweede is er in alle plannen enige vorm van flexibiliteit zichtbaar, dit om toekomstige veranderingen en economische schommelingen op te vangen. In Paleiskwartier is dit op basis van een niet onherroepelijk vastgesteld bestemmingsplan en Brandevoort heeft in haar Masterplan ruimte gehouden voor

marrges. Bij alle drie projecten is de ontwikkelaar vanaf de start van het project betrokken en hebben meegedacht bij het maken van het Masterplan. Dit wordt door alle partijen als positief ervaren, gemeenten en marktpartijen weten waar ze aan toe zijn op basis van gemaakte afspraken in het verleden. Vooral nu het economisch minder gaat en er veranderingen plaats vinden in de woningvraag. Problemen ten opzichte van wederzijdse afhankelijkheid in een negatief verband zijn niet gevonden. In alle drie cases was het vanaf het beginstadium gelukt om consensus te vormen in elkaars doelen en gezamenlijke doelen. Door de ingebouwde flexibiliteit is het voor de gemeente en ontwikkelaars ook mogelijk om hun doelen aan te passen binnen kaders van het plan. In Paleiskwartier is dit toegepast door het aantal grote appartementen te verminderen en hiervoor in de plaats kleinere appartementen te hebben gebouwd. Brandevoort wil juist niet teveel veranderen aan haar doelstellingen, met name op het gebied van de kwaliteit en architectonische uitgangspunten. Dit omdat zij juist garantie wil geven op genoemde punten en daar nu niet op wil bezuinigen, als het straks weer beter gaat met de economie dan zou het zonde zijn om in te leveren op die kwaliteit.

Middelen:

De instrumenten die de gemeente heeft zijn over het algemeen hetzelfde ingezet bij de drie projecten. Zo speelt het grondbeleid een belangrijke rol bij de ontwikkeling van de plannen. Het grondbeleid heeft in grote mate een economisch karakter, door het beschikbaar stellen van gronden kunnen er mogelijkheden worden gemaakt voor woningbouwlocaties. In Paleiskwartier en Brandevoort hadden ontwikkelaars gronden in handen, deze zijn op basis van het bouwclaim model aan de gemeente verkocht.

Daarnaast heeft de gemeente 's Hertogenbosch bij het Paleiskwartier en Haverleij een juridische constructie toegepast waarbij in beide projecten een ontwikkelings BV is opgezet. Hierdoor zijn deze juridisch zelfstandig.

Invloed en rol overheid:

Er kan geconcludeerd worden dat de veranderende rol van de overheid in alle plannen heeft doorgewerkt, de regierol is duidelijk herkenbaar. Bij de ontwikkeling van Brandevoort heeft de gemeente Helmond een sterke regierol vervuld. Op basis van negatieve ervaringen met het uitbesteden van werkzaamheden heeft Helmond een eigen projectbureau binnen de gemeente. In Paleiskwartier en Haverleij geeft de gemeente 's Hertogenbosch richting en ruimte binnen

vastgestelde kaders. In het theoretische gedeelte is beschreven dat de gemeente ook een signalerende rol heeft met betrekking tot het uitvoeren van een project, in de praktijk blijkt dit vooral regisserende rol te zijn. Dit blijkt uit het feit dat Haverleij en Brandevoort zijn ontwikkeld uit de grote slagingskans van het project en niet op basis van woningbehoefte onderzoeken en woonwensonderzoeken die bij de signalerende rol van de gemeenten horen.

Vanuit het theoretische deel is ook te concluderen dat de relatie tussen openbare ruimte en private ruimte nogal een heikel punt is, gezien de ontwikkelingen hierin en de scheiding tussen hoge en lage inkomens en de kans op segregatie. In de praktijk blijkt dit anders uit te pakken. Het stedenbouwkundig ontwerp is in Haverleij en Brandevoort samen met ontwikkelaars en gemeente opgesteld, hierin zijn destijds geen problemen geweest met betrekking tot de relatie openbare ruimte versus private ruimte. In het Masterplan is toen vastgesteld dat de private woondomeinen, zoals de binnenruimte van de gesloten bouwblokken en kasteel Lelienhuyze worden afgesloten met hekken.

- b. Is aan de verwachtingen voldaan -uit oogpunt van de gemeentelijke overheid- en wat valt te leren in het proces betreffende de ontwikkeling van private woondomeinen?

Er kan voorzichtig geconcludeerd worden dat alle plannen tot nu toe succesvol zijn. Zowel Haverleij, Paleiskwartier en Brandevoort hebben een hoogwaardig kwalitatief plan weten te ontwikkelen. Voor Paleiskwartier geldt dat alle woningen tot nu toe verkocht zijn. Haverleij en Brandevoort springen eruit vanwege het succes van het ambitieuze plan en de stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit, dat als middel wordt ingezet voor de herkenbaarheid van de stad en meer citymarketing gericht zijn. In Brandevoort en Paleiskwartier is aangegeven dat ze nu, gezien de economische omstandigheden op een andere manier gaan ontwikkelen. Beide gemeenten geven aan dat ze de fasering aanpassen en per deelproject alles afmaken, zodat ze per deelproject kunnen opleveren. Dit heeft de reden dat het anders niet meer financieel haalbaar is en de financiële risico's te groot worden.

3. Welke overige aanbieders (projectontwikkelaars, investeerders, woningcorporaties) zijn betrokken bij de ontwikkeling van private

woondomeinen en hoe werken deze samen met de gemeentelijke overheid, hoe worden deze doelen samen vervlochten?

- a. Wat zijn de motieven, verwachtingen, rol, middelen en doelen van de overige aanbieders (projectontwikkelaars, investeerders, woningcorporaties) bij de ontwikkeling van private woondomeinen?

Motieven:

Reden voor ontwikkelaars om samenwerking met de overheid te zoeken is bij alle drie projecten het behalen van hun doelen. Ontwikkelaars zijn niet in staat om dergelijke complexe projecten alleen uit te voeren en hetzelfde geldt voor de gemeenten. Onderling verschillen de drie projecten wel in samenwerkingsvorm en de verdeling van de risico's, zo is bij de ontwikkeling van Paleiskwartier en Haverleij een gezamenlijke BV opgericht en bij Brandevoort zijn afzonderlijke contracten afgesloten tussen marktpartijen en de gemeente Helmond. In het theoretische deel is beschreven dat het voor de overheid en marktpartijen vaak lastig is om gezamenlijke doelen te vinden en hun eigen doelen te behouden. De praktijk in de drie cases geeft een andere indicatie aan. Overheid en marktpartijen kunnen na enige vorm van consensus gezamenlijke doelen vinden. Vaak is zijn de voornaamste doelen de verbetering van de kwaliteit van een gebied dat voor beide partijen als een visitekaartje kan dienen. Belangrijkste motieven vanuit de ontwikkelaar is in alle drie projecten een kwalitatief hoogwaardig plan te realiseren en woningen te bouwen die goed verkopen.

Verwachtingen en doelen:

Het is belangrijk voor elke partij om haar individuele doelstellingen te behouden, maar juist doordat overheid en marktpartijen gezamenlijke doelstellingen weten te creëren is een project zoals Haverleij, Paleiskwartier en Brandevoort mogelijk. De flexibiliteit in dergelijke plannen is bepalend voor de uitvoering van de doelstellingen. Duidelijk moet zijn hoe overheid en marktpartijen willen handelen indien er indicaties zijn dat de doelstellingen niet worden behaald. Bijvoorbeeld in Paleiskwartier: Als de markt aangeeft dat er meer vraag is naar kleinere appartementen; “Besluiten we dan als overheid en marktpartijen –unaniem- om geen grote appartementen meer te bouwen”? Of in gevallen van economische crisis; “Besluiten we om kwaliteit in te leveren in ruil voor snellere verkoop van appartementen”?

In het theoretische deel is beschreven dat door het nog regulerende karakter van de woningmarkt het lastig is om de wensen en woningbehoeften voldoende aan te laten sluiten bij het aanbod. In Haverleij en Brandevoort hebben ontwikkelaars dit anders gedaan. Er is niet ontwikkeld vanuit de woonwensen en woonmilieu benadering maar de ontwikkelaar heeft een plan ontwikkeld en heeft pas later de doelgroep gedefinieerd. De marktpartijen hebben als het ware een aanbod gecreëerd, zonder te kijken of er veel vraag naar was of te kijken bij welke doelgroep het zou moeten aansluiten.

Middelen:

Concluderend kan er gesteld worden dat marktpartijen en overheid elkaar nodig hebben op basis van elkaars middelen en competenties. De marktpartijen ontwikkelen en beheren het vastgoed en dragen bij aan de financiële risico's.

Samenwerking marktpartijen en overheid:

Opvallend is te concluderen dat marktpartijen vanaf de start van het project worden betrokken bij het ontwerp van het Masterplan. Dit wordt door ontwikkelaars als zeer positief ervaren, waardoor in een begin stadium consensus kan worden bereikt. In alle drie projecten is de samenwerking op basis van wederzijdsvertrouwen. Uit de theorie is naar voren gekomen dat de samenwerking van gemeente en marktpartijen vaak aan de hand van grondposities, haalbaarheid van de opgave en complexiteit van de opgave tot stand komen. In praktijk is ondervonden dat bij alle drie cases de samenwerking tot stand is gekomen op basis van wederzijdsvertrouwen, wat afgeleid kan worden uit de positieve ervaringen met elkaar op basis van voorafgaande projecten.

Daarnaast is in het theoretische kader beschreven dat er vaak een selectiemethode vooraf gaat bij het vormen van een samenwerkingsverband, in alle drie de cases is dit min of meer vanzelf gegaan ook weer op basis van dit wederzijdsvertrouwen.

Overzicht conclusies			
	Gemeente 's Hertogenbosch Haverleij	Gemeente 's Hertogenbosch Paleiskwartier	Gemeente Helmond Brandevoort
Rol van de gemeente	Participerend Initiatiefnemer	Regierol: vanuit grondposities Initiatiefnemer	Sterke regierol: zoveel mogelijk zelf doen Initiatiefnemer
Rol van de ontwikkelaars	Exploitatie vastgoed Ontwerp Masterplan	Exploitatie vastgoed Gronden in handen Grondexploitatie	Exploitatie vastgoed Ontwerp Masterplan Gronden in handen
Motieven en verwachtingen	Plan als citymarketing instrument Ontwikkeld vanuit kracht ontwerp	Transformatie opgave oud bedrijventerrein en NS station	Plan als citymarketing instrument Ontwikkeld vanuit kracht ontwerp
Doelen	Taakstelling VINEX beleid Sub woonmilieus Concentratie stedelijkgebied Geen sociale woningbouw Bijzondere architectuur en stedelijk ontwerp	Funciemenging Centrumstedelijk woonmilieu Verdichting voorzieningen NS station Verbeteren bereikbaarheid NS station Gedifferentieerde woningen Woningbouwopgave 30% sociale woningbouw Woon/ werklocatie	Taakstelling VINEX beleid Hoogwaardig woonmilieu Gedifferentieerde doelgroepen Verstedelijkingsopgave 25% sociale woningbouw
Middelen	Vastgesteld bestemmingsplan	Grondbeleid belangrijke rol Geen vastgesteld bestemmingsplan	Grondbeleid belangrijke rol Voorontwerp bestemmingsplan
Samenwerkings- vorm	Gezamenlijke BV Evenredige verdeling risico's Besluitvorming unaniem Op basis van wederzijdsvertrouwen	Gezamenlijke BV Evenredige verdeling risico's Besluitvorming unaniem Op basis van wederzijdsvertrouwen	Afzonderlijke contracten Gemeente Helmond 55% meerderheidsbelang Op basis van wederzijdsvertrouwen

<p>Visie openbare ruimte-private woondomeinen</p>	<p>Kastelen geclusterd Afsluiting binnenruimten met hekken Slagboom kasteel Lelienhuizen Plan: lage dichtheid Kastelen: compact</p>	<p>Gesloten bouwblokken Afsluiting binnenruimten met hekken Intensieve bebouwingsdichtheid</p>	<p>Gesloten bouwblokken Afsluiting binnenruimten met hekken Kern: intensieve bebouwingsdichtheid Buitengebied: lage dichtheid</p>
<p>Effect</p>	<p>Haverleij is ontwikkeld op basis van een succesvol plan dat als citymarketing instrument is ingezet, er is een aanbod gecreëerd en afgewacht of er vraag voor is. De overheid heeft hier een participerende rol samen met de marktpartijen en is financieel ook evenredig verantwoordelijk voor de risico's. De relatie tussen openbare ruimte en private ruimte is vanaf het Masterplan samen met de gemeente en marktpartijen ontworpen en is geen punt van discussie geweest ondanks het afgeschermd karakter van de kastelen en bouwblokken. Tot nu toe blijkt het plan succesvol er is een kwalitatief hoogwaardig woonmilieu gecreëerd en een bijzonder architectonisch landmark voor 's Hertogenbosch.</p>	<p>Paleiskwartier is ontwikkeld vanuit een transformatieopgave waarin de gemeente dezelfde rol heeft ingenomen als bij Haverleij. Ook hier is de relatie tussen openbare ruimte en private ruimte vanaf het begin van het Masterplan vastgesteld en er was geen reden tot bedenkingen. Anders dan uit de literatuur is de samenwerking voornamelijk gebaseerd op wederzijdsvertrouwen dat ontstaan is uit eerdere samenwerking. Het plan is succesvol, alle woningen zijn verkocht, het oude bedrijventerrein heeft nu een centrum stedelijke functie en functiemenging van kantoren en wonen.</p>	<p>Brandevoort is met de zelfde visie begonnen als Haverleij, Helmond heeft zelf een aanbod van een type woonmilieu gecreëerd en afgewacht op een doelgroep. De gemeente heeft hier een sterke regierol en wil zoveel mogelijk zelf doen. De private binnenruimte is afgesloten met hekken en voor de gemeente vooral uit veiligheidsoverwegingen en zijn bij de start van het plan vastgesteld. Het is een succesvol plan, dat ook net als Haverleij een promotiemiddel is voor Helmond.</p>

Figuur 3: Overzicht conclusies

In bovenstaande figuur 3, zijn de conclusies schematisch weergegeven.

8.3 Slotbeschouwing

Opvallend is dat vooral Haverleij en Brandevoort ambitieuze plannen hebben ontwikkeld. Wel moet worden bekeken of deze plannen niet allemaal dezelfde insteek hebben en ook in de toekomst -over 20 jaar- nog het gewenste woonmilieu hebben. Veel plannen richten zich op hoogwaardige kwaliteit en hoogwaardige woonmilieus, voor alsnog is de ontwikkeling van Paleiskwartier, Brandevoort en Haverleij succesvol te noemen. Dit omdat zijn voldoen aan de gewenste kwaliteitsuitstraling en hun woningen in de markt verkoopbaar zijn. Daarnaast hebben Haverleij en Brandevoort een eyecatcher voor hun stad weten te ontwikkelen.

Voor wat betreft de veranderende rol van de overheid en de samenwerking met marktpartijen is het van belang dat de overheid haar algemene belangen in het achterhoofd houdt, bv. woningbouwproductie, differentiatie in type woningen, sociale verantwoordelijkheid. De overheid moet steeds afvragen: “Met wie wil ik samen werken”?, “Waarom wil ik met die marktpartij samenwerken”?, “In welke vorm en voor welke termijn”?

In het theoretische gedeelte is beschreven dat nieuwbouwplannen eerst moesten voldoen om het kwantitatieve woningtekort te moeten oplossen en er vervolgens over is gegaan naar een kwalitatief woonbeleid. Plannen als Haverleij en Brandevoort gaan nog een stukje verder en moeten voldoen aan het groter maken van de herkenbaarheid van een stad, nieuwbouwlocaties moeten een visitekaartje van de stad zijn en worden ingezet als citymarketinginstrument. De competenties tussen gemeenten onderling versterkt het streven naar het realiseren van exclusieve woondomeinen en daarbij ook de ontwikkeling van private woondomeinen. De lokale overheid heeft grote invloed op het imago van de stad of op bepaalde delen van de stad door middel van nieuwbouwplannen. De aanleiding voor citymarketing is veelal verandering in economie en dus het aantrekken van nieuwe bedrijvigheid. Tevens is ruimtelijke kwaliteit steeds belangrijker geworden, zo blijkt ook uit het theoretisch deel. Door het terugtreden

P r i v a t e w o o n d o m e i n e n i n
d e o p e n b a r e r u i m t e

van de Rijksoverheid hebben marktpartijen meer invloed op de ontwikkeling van een gebied en kunnen marktgericht denken. Steden zullen zichzelf in de toekomst nog meer moeten onderscheiden.

Als laatste valt op te merken dat bij alle drie projecten andere factoren spelen: programmering, grondposities, instrumenten, marktsituatie, marktpartijen, als zodanig kan het planproces van deze projecten niet met elkaar worden vergeleken. Ieder project kent zijn eigen unieke planontwikkeling en zijn eigen leermomenten en is geen blauwdruk voor andere projecten. Wat wil zeggen dat het succes van een plan locatiegebonden is.

9 L I T E R A T U U R

Hieronder volgt een overzicht van internationale en nationale literatuur die in ieder geval gebruikt zal worden voor de totstandkoming van deze scriptie. De literatuurlijst bevat publicaties, beleidsnota's, artikelen uit vakbladen en elektronische documenten.

- Aalbers, M. (2001), *The double function of the gate: social inclusion and exclusion in gated communities and security zones*, Eurex paper
- Aarts, A., During R., Jagt van der, P. (2006), *Te Koop en andere ideeën over de inrichting van Nederland*, Wageningen, Universiteit en Researchcentrum
- Auge, M. (1995), *Non places: introduction to an anthropology of supermodernity*, Verso, London & New York
- Blakely, E. J. en Snyder, M. G. (1999), *Fortress America, Gated Communities In The United States*
- Blauw, P. W. (1989), *Ruimte voor openbaarheid*, VUGA Uitgeverij BV, Den Haag
- Boonstra, F.G. en Neven, M.M.G. (2005), *Andere overheid in de praktijk, Leren van de vertrouwensrelatie tussen rijk en provincie in de reconstructie, besluitvorming_overheid*, Alterra, Wageningen
- Bos, J. et al. (2005), *Concentratie door verdeling?, Onderzoek naar effecten van woonruimteverdeling op etnische segregatie*, Amsterdam
- Bouwfonds MAB Ontwikkeling (2005), *Woonwijk van de toekomst*, PlantijnCasparie Capelle aan den IJssel
- Brunt, L. en Deben, L. (1999), *De ijle zone; het stedelijke wonen onder druk*, NETHUR publicatie nr. 12, Amsterdam
- CBS (2006), *Veiligheidsmonitor, Rijk 2006, Landelijke rapportage*
- De Roo, G. de (2004), *De toekomst van het milieubeleid, Over de regels en het spel van decentralisatie: een bestuurskundige beschouwing*, Koninklijke Van Gorcum BV, Assen
- Deben, L. (1999), *De stedelijke openbare ruimte onder druk*, In: Openbaar bestuur
- Edelenbos et al. (2004), *Gebiedsontwikkeling, Het vertrouwen in het Paleiskwartier*, In; PPS – februari/maart 2004, nr.: 1

- Ekkers, P. (2002), *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Fernhout (1998), *Decentralisatie*, Nijmegen
- Gadet, J. (1999), *Publieke ruimte, parochiale plekken en passantenopenbaarheid: jonge alleenwonende Amsterdammers over stedelijkheid*, Spruyt, Amsterdam
- Gemeente 's Hertogenbosch (2007), *Nota Wonen 2007 Beleid & uitvoering*, 's Hertogenbosch
- Gemeente 's Hertogenbosch (2007)b, *Nota Wonen*, 's Hertogenbosch
- Gemeente 's Hertogenbosch (2008), *Ruimtelijk plan Paleiskwartier-Zuid, Schamierpunt tussen Binnenstad en West*, 's Hertogenbosch
- Gemeente Helmond (2005), *Meerjarenontwikkelingsplan*, Helmond
- Gemeente Helmond (2005)b, *SMB/ MER Brandevoort II*, Helmond
- Gemeente Helmond (2006), *Bestemmingsplan "Brandvoort II"*, Helmond
- Gemeente Helmond (2006)b, *Masterplan Brandevoort*, Helmond
- Hajer, M. & Reijndorp, A. (2001), *Op zoek naar nieuw publiek domein: analyse en strategie*, Nai Uitgevers, Rotterdam
- Hamers et al. (2007), *Afgeschermdde woondomeinen in Nederland*, NAI Uitgevers, Rotterdam/ Den Haag
- Heuvel, van den J.H.J. (2004), *Hoe schrijf ik een scriptie of these?* Uitgeverij Lemma bv, Utrecht
- Ibelings, H. (1999), *Nederlandse stedenbouw van de 20ste eeuw*, NAI Uitgevers Rotterdam
- Jansen (2007), *Stadslandschappen, Stadscultuur & Strategie in beweging, Woonmilieus*, In: Stipo (2007), Kennisteam voor stedelijke ontwikkeling
- Kallenberg, (1999), *keuzes voor vandaag, Over de toekomst van de stad en stedelijk beleid*, In: Ravage nr. juni 1999, Den Haag
- Koolen, I. (2006), *Wonen; ambitie van en sturing door de gemeente 's-Hertogenbosch*, Leiden
- Kreukels & Meier, S. (2006), *Tussen leefstijl en wijkgedachte, Moderne en postmoderne denkbeelden over wonen en de herstructurering van naoorlogse wijken*, Stichting De Driehoek, Amsterdam
- Lohof, S. en Reijndorp, A. (2006), *Privé terrein, privaatbeheerde woondomeinen in Nederland*, NAI uitgevers, Rotterdam

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Steden van morgen*, Den Haag
- Ministerie van VROM (2000), *Nota Wonen – Mensen, wensen, wonen – Wonen in de 21^e eeuw*, Den Haag
- Ministerie van VROM, Korthals Altes, H., *Hart voor de Wijk, zorg voor de straat, Een Essay over veiligheid en sociale cohesie, Tussen souterrain en dakterras: Wonen als motor voor maatschappelijke kansen*, Den Haag
- Ministerie van VROM, Primos Prognose 2005, *De toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*, Den Haag
- Nio, I. (2005), *Openbare ruimte: bedreigingen en kansen - Redactioneel intro*, In: Stedebouw & Ruimtelijke Ordening, Den Haag, Afl. 3
- Onderzoeksinstituut OTB (2004), Van der Heijden et al., *Bouw van woningen en kantoren, Marktwerking, conjunctuur en productie*, Delft
- Onderzoeksinstituut OTB (2006), *Regionaal kostenverhaal en verevening bij Gebiedsontwikkeling*, Delft
- Oosten, W., en Essebrugge, M. (2000), *PPS vereist een procesarchitectuur met twee gezichten*, in: Tijdschrift Privatisering, vol. 7, no. 6
- Oosting, M. (1984), *Aspecten van decentralisatie*, Den Haag
- Ouwekerk (2003), *De verleidingen van Brandevoort*, In: NAW, Bouwfonds Ontwikkeling magazine, nr.: 8
- Reijndorp, A. (2001), *Op zoek naar nieuw publiek domein: analyse en strategie*, In: Gonzo, nr 76
- Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch (2007), *Woonbeleid 's-Hertogenbosch*, 's Hertogenbosch
- Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch (2007), *Woonbeleid 's-Hertogenbosch, Een onderzoek naar succes- en faalfactoren*, 's Hertogenbosch
- Reulink, N., (2005), *Kwalitatief onderzoek*
- Roo, G. de (2004), *De toekomst van het milieubeleid Over de regels en het spel van decentralisatie: een bestuurskundige beschouwing*, In: Urban and Regional StudiesInstitute
- Ruimtelijk Planbureau (2006), *Vinex! een morfologische verkenning*, Den Haag
- Scholte (2002), In: Held & McGrew, *Globalization/Anti-Globalization*, p. 84)

- Simonis (1989), *Publiek domein: de veranderende balans tussen staat en samenleving*, Boom, Meppel
- Teisman, G. R. (1995), *De reconstructie van complexe besluitvorming*, Den Haag
- Van Aalst, I. & Ennen, E. (2002), *Openbare ruimten: tussen activiteit en attractiviteit*, Utrecht
- Van de Berg (2005), *Maatschappelijke baten van openbare binnentuinen*, Groen 62
- Van den Berg en Hemel (2000), *Pleisterplaatsen: nieuwe plekken van de netwerksamenleving*, In: Boelens, L., 2002, *Nederland netwerkenland*
- Van den Bosch (2004), *Speltheorie en complexe besluitvorming*, Natuurplanbureau, Wageningen
- Van der Cammen, H., en De Klerk, L. (1996), *Ruimtelijke ordening : van plannen komen plannen : de ontwikkelingsgang van de ruimtelijke ordening in Nederland*, Utrecht
- Van der Wouden et al. (2006), *Verkenning van de ruimte 2006: Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt*, Den Haag
- Van der Wouden (1999), *De openbare ruimte als probleem?* In: De stad op straat, p. 10, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau)
- Van der Wouden (2002), *Meervoudig ruimtegebruik als culturele opgave*, In: Nova Terra, jaargang 2, nr. 2
- Van der Wouden (2002), *Publiek domein en maatschappelijke integratie*, in: *Strijd om de stad*
- Van Diepen en Arnoldus, *De woonvraag in de vraaggestuurde markt; bouwstenen uit het woonmilieuanalyse- en leefstijlonderzoek*, DGW/NETHUR publicatie 23
- Van Sonderen (2005), *Mythe van Brandevoort*, Amsterdam
- Vries, de A., *Segregatie en menging : inkomensdynamiek in buurt en stad*, In: *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, Den Haag, Afl. 4, 2005
- VROM Raad (2005), *bij of vooruit? Woningcorporaties aan zet*, Den Haag
- VROM (1991), *Woonmilieus in nieuw perspectief*, Den Haag
- VROM (2004), *Nota Mensen, Wensen, Wonen, Wonen in de 21ste eeuw*, Den Haag
- VROM (2004)b, *Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag

- VROM (2004)c, *Nota wonen mensen, wensen, wonen, Samenvatting, Wonen in de 21e eeuw*, Den Haag
- VROM (2005), De Wildt et al., *Marktperfecties in woningbouw, Samenvatting*, Rapportnr.: 86360S
- VROM (2006), *Reiswijzer Marktpartijen & Gebiedsontwikkeling ‘een praktische routebeschrijving’*, Den Haag
- VROM (2006)b, *Ruimte geven, bescherming bieden, Een visie op de woningmarkt*, Den Haag
- VROM (2000), *Betrokken burger, betrokken overheid*, Den Haag
- VROM-raad (2007), *Tijd voor keuzes, Perspectief op een woningmarkt, In balans*, Advies 064, Den Haag, 2007
- Woerkom (2003), *Publiek-private samenwerking bij projecten van bovenlokaal belang, Vroegtijdige private betrokkenheid hét devies?*
- Zuidema, C., J. Visser, G. Roo, de (2005), *Complexiteit en planologische besluitvorming; Over de betekenis van complexiteit in planologische vraagstukken*, In: Paper gepresenteerd op de conferentie ‘Lof der Verwarring’, Erasmus Universiteit Rotterdam

9.1 Internetbronnen

- Bouwfonds (2009), Referentieprojecten, <http://www.bouwfonds.nl/site/nl-nl/Ontwikkelen/Ontwikkeling/Referentieprojecten.htm>
- Bouwstijlen (2008), <http://www.architectuurgids.nl/>
- Brandevoort (2009), Algemene informatie <http://www.brandevoort.nl/>
- Brandevoort (2009), Deelplannen KallisteWocom <http://www.bijzonderbrandevoort.nl/#/deelprojecten>
- Brandevoort (2009), Stedenbouwkundig plan <http://www.onsbrandevoort.nl/brandevoort/stedebouwkundigplan.html>
- Building business (2009), Helmond, <http://www.buildingbusiness.com/uploads/reports/helmond.pdf>
- Credo Integrale Planontwikkeling (2009), Projecten, <http://www.credo-ip.nl/>

- Een cultuur van controle Interview met Arnold Reijndorp Gepubliceerd in Gonzo (circus), nr. 76 (Leuven, 2006),
<http://studiopopcorn.com/01-artikelen/interviews/controle.html>
- Gemeente 's Hertogenbosch (2009), Nota Wonen
<http://www.s-hertogenbosch.nl/content.cfm?contentid=F8E594FD-8021-0F65-0296FDB129045448>
- Gemeente Groningen (2008) Welstandsnota
http://www.groningen.nl/assets/pdf/II_G05-2.pdf
http://www.groningen.nl/assets/pdf/II_G06.pdf
- Gemeente Groningen (2008), Welstandsnota
http://www.groningen.nl/assets/pdf/II_G04-2.pdf
- Gemeente Helmond (2009), Ruimtelijke Plannen
<http://www.helmond.nl/smartsite.shtml?id=53429>
- Haverleij (2009), Deelplannen en visie,
http://www.haverleij.nl/index_1.htm
- Kalliste (2009), Projecten,
<http://www.kalliste.nl/Index.asp>
- KEI (2009), Kenniscentrum stedelijke vernieuwing,
http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1934
- NETHUR (2009), Publications,
<http://nethur.nl/index.php?sid=54>
- NRC Handelsblad (2001),
<http://www.nrc.nl/W2/Nieuws/2001/01/05/Vp/cs.html>
- NRC Handelsblad (2007), http://web.lexis-nexis.com/professional/document?_m=bc264d7e5cb9f7d09fc480065738be88&_docnum=2&wchp=dGLbVzb-zSkSt&_md5=bd123e3412cec2cb4e62ac29a40f7d80
- Paleiskwartier (2009), Deelplannen,
<http://www.paleiskwartier.nl/paleiskwartier/flash-projecten.htm>
- Ruimte en mobiliteit (2009), Kantoren en wonen, Paleiskwartier,
http://www.ruimte-mobiliteit.nl/Website/_t0_p0_m7_i4397.htm
- The World (2008), Development,
<http://www.theworld.ae/>
- VROM (2008), Gebiedsontwikkeling publicaties PPS,
<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=10345>

- VROM (2008), Ruimtelijke Plannen,
<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=7471>
- VROM (2009), Grondbeleid,
<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=21739>

10 B I J L A G E N

- 10.1 BIJLAGE 1: Geïnterviewde personen
- 10.2 BIJLAGE 2: Tijdsplanning
- 10.3 BIJLAGE 3: Gesprekspunten gemeenten en ontwikkelaars
- 10.4 BIJLAGE 4: Sfeer impressies cases

10.1 BIJLAGE 1: Geïnterviewde personen

10.2 **BIJLAGE 2: Tijdsplanning**

10.3 BIJLAGE 3: Gesprekspunten gemeenten en ontwikkelaars

P r i v a t e w o o n d o m e i n e n i n
d e o p e n b a r e r u i m t e

10.4 BIJLAGE 4: Sfeer impressies cases