

## **Evaluatie Verstedelijking VINEX 1995 tot 2005**

Onderzoeksrapport Deel III:  
VINEXinstrumenten



# Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Evaluatie Verstedelijking VINEX	4
1.2	Onderzoekopzet derde onderzoeksvraag	5
1.3	Uitvoering en begeleiding onderzoek	7
2	Overzicht instrumenten voor VINEX	8
2.1	VINEXaanpak en instrumenten	8
2.2	Nieuwe instrumenten tijdens de VINEXperiode	9
3	De VINEXinstrumenten	10
3.1	Achtergronden VINEXconvenanten	10
3.2	Het traject van de convenanten	11
3.3	Convenanten en rijksbijdragen	14
3.4	De VINEXaanpak met convenanten	17
3.5	kaderwet en verfijning omvangrijke opgave woningbouw	19
3.6	Convenanten en woningbouw	22
3.7	Convenanten en bedrijven	26
3.8	Convenanten en openbaar vervoer	28
3.9	Convenanten groen, glastuinbouw en bodemsanering	29
3.10	Monitoren VINEXconvenanten	31
3.11	Voorbeeldplannen vierde nota, SMD en Kwaliteit Op Locatie	31
3.12	Indicaties doelmatigheid VINEXaanpak	38
4	Nieuwe instrumenten tijdens uitvoering VINEX	41
4.1	Overzicht instrumenten	41
4.2	Wet voorkeursrecht gemeenten	42
4.3	Experimentenwet stad en milieu	43
4.4	StIR	44
4.5	Handvest kwaliteit VINEXlocaties	46
4.6	Informatie centrum eigen bouw	48
4.7	Convenant gemeentelijk grondprijnsbeleid	48
4.8	Kenniscentrum pps	49
4.9	Aanjaagteams woningproductie	49



5	Andere factoren bij VINEXwoningbouw	51
5.1	Andere factoren op macroniveau	51
5.2	Regionale en lokale bestuurlijke en organisatorische factoren	56
6	Aanvullende analyse VINEXinstrumenten	61
6.1	Bundeling wonen 10 jaar voor en tijdens VINEX	61
6.2	Vergelijking twee woningbouwregio's	63
	Bijlage 1 Geïnterviewden	72
	Bijlage 2 Gespreksthema's	73
	Bijlage 3 Verslag miniconferentie	76



# 1 Inleiding

**Dit is het deelrapport III van een reeks van 3 onderzoeksrapporten. Naast deze onderzoeksrapporten bestaat er ook een samenvattend eindrapport dat ingaat op de uitkomsten van het gehele onderzoek.**

## 1.1 Evaluatie Verstedelijking VINEX

Voor de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra (VINEX) heeft het rijk in de periode 1994 en 1995 met de provincies en de zeven kaderwetgebieden convenanten afgesloten over de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid in de periode 1995 tot 2005. De voortgang van de realisatie van de afspraken in de VINEXconvenanten is tot nu toe gevolgd met een monitor. De Rijks Planologische Commissie (RPC) heeft geadviseerd om in de laatste voortgangsrapportage 2004 aan de Tweede Kamer een overzicht te geven van de gehele periode van 10 jaar VINEX en deze te combineren met een evaluatie van het verstedelijkingsbeleid, waarin de VINEXaanpak, de gehanteerde instrumenten en de gerealiseerde ruimtelijke kwaliteit op VINEXlocaties worden onderzocht.

Naar aanleiding van dit verzoek heeft de Minister opdracht gegeven om een evaluatie van het VINEXverstedelijkingsbeleid uit te laten voeren. In de evaluatie dienden de VINEXaanpak, de gehanteerde instrumenten en de gerealiseerde ruimtelijke kwaliteit op VINEXlocaties te worden onderzocht. Tevens is de integraliteit van de gerealiseerde opgave onderwerp van onderzoek. De onderzoeksopdracht die daaruit is voortgekomen en waarvan de voorliggende rapportage de neerslag is, bestaat uit vier onderdelen:

- I. Een beschouwing van de voortgang van de uitvoering van de VINEXconvenanten in de gehele periode 1995-2005.
- II. Een analyse van het resultaat van de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid in de VINEXuitvoeringsconvenanten over de periode 1995-2005 in termen van kwantiteit en ruimtelijke kwaliteit, afgezet tegen de beleidsdoelen van VINEX en in relatie tot het oordeel van bewoners en andere partijen.
- III. Een verkenning van de wijze waarop de VINEXaanpak, inclusief het instrumentarium, zich heeft ontwikkeld en bijgedragen aan het resultaat.
- IV. Welke lessen zijn hieruit te trekken voor de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid van de Nota Ruimte?

Dit rapport is het derde deelrapport over de derde onderzoeksvraag.



## 1.2 Onderzoeksopzet derde onderzoeksvraag

### VINEXaanpak

Het derde onderdeel betreft een verkenning van de wijze waarop de VINEXaanpak, inclusief het instrumentarium, zich heeft ontwikkeld en bijgedragen aan het resultaat.

Bij de uitvoeringsstrategie van VINEX lag het accent sterk op afstemming van besluitvorming van bestuurlijke partijen onderling, en op het delen van de lusten en lasten van de verstedelijking tussen overheid en markt. Na onderhandelingen tussen rijk, provincies, kaderwetgebieden en gemeenten werden afspraken vastgelegd in uitvoeringsconvenanten. De rijksbemoeyenis nam vervolgens af. De locatieontwikkeling, de uitvoeringsfase, werd overgelaten aan gemeenten en marktpartijen. De strategie van VINEX wordt getypeerd als een onderhandelingsmodel.

### Kenmerken sturingsmodel VINEX

- 1 Vastleggen van afspraken in convenanten tussen rijk en decentrale overheden voor een periode van 10 jaar. In de convenanten zijn afspraken over de inzet van middelen van verschillende departementen bijeengebracht (woon- en werklocaties, grondkosten, openbaar vervoer, groen, glastuinbouw en bodemsanering) en zijn prestaties van decentrale overheden over te bouwen aantallen woningen en locatiekeuze uitgewerkt.
- 2 Interbestuurlijke afstemming en samenwerking: tussen rijkspartijen, tussen rijk en decentrale overheden en tussen decentrale overheden onderling.
- 3 Stimulering van (structurele) (intergemeentelijke) bestuurlijke samenwerking voor een evenwichtige ruimtelijke afweging rond woon- en werkgebieden, grootschalige recreatiegebieden en bijbehorende bestaande en nieuwe infrastructuur.
- 4 Coördinerende rol provincies vooral in situaties waarin centrumsteden voor oplossingen zijn aangewezen op buurgemeenten (buiten de kaderwetgebieden).
- 5 Nieuwe instrumenten: mogelijkheden voor gezamenlijk grondbeleid, grondkosteninstrumentarium (BLS), instrumenten en bevoegdheden aangaande investeringen en exploitatie openbaar vervoer.
- 6 Uitvoering door (samenwerkende) gemeenten en andere partijen in verschillende publiek-private samenwerkingsvormen, waarin de lasten en lusten tussen overheid en markt gedeeld worden.

### Nadere afbakening van de vraagstelling en de aanpak

De evaluatie is gericht op de instrumenten van de rijksoverheid. De aandacht wordt gericht op de bijdrage van de nieuwe instrumenten die met VINEX zijn geïntroduceerd.

Een analyse van bijdrage van de VINEXinstrumenten aan de realisatie van de verschillende beoogde effecten is complex. Er zijn namelijk verschillende instrumenten werkzaam:

- Bestaande instrumenten, zoals die van de WRO.
- Het VINEXinstrumentarium.
- Nieuwe instrumenten die tijdens de uitvoering van VINEX zijn ingezet.

Daarnaast worden de effecten ook door andere (meer exogene) factoren bepaald zoals:

- Macro-economische ontwikkelingen en maatschappelijke ontwikkelingen.
- Lokale en regionale factoren, zoals meer of minder bevoegde bestuurders en gemeentelijke organisatie van de woningbouw.

De effecten van afzonderlijke instrumenten kunnen in dit speelveld niet meer scherp worden onderscheiden omdat de uiteindelijke resultaten worden bereikt door het samenstel van instrumenten en andere (externe) factoren. Wel kan op basis van een analyse van het behaalde resultaat (regionaal verschillend), in combinatie met de timing, aanwending van en ervaring met instrumenten een indruk worden verkregen van welke instrumenten nu meer of minder hebben bijgedragen aan het resultaat.



### **Nadruk op voortgang en bundeling woningbouw**

Veel VINEXinstrumenten zijn gericht op of gerelateerd aan de woningbouw (uitbreiding en bundeling van de woningvoorraad). Dat legt ook het accent in deze evaluatie op de woningbouwopgave van VINEX. De analyse van de bijdragen, het relatieve belang van de instrumenten wordt gericht op de primaire doelen:

- Voortgang VINEXopgave voor woningbouw in de stadsregio's.
- Bundeling van de verstedelijking.

In de VINEXconvenanten zijn geen afspraken gemaakt over de kwaliteit van VINEXlocaties voor het wonen. Wel is een referentie voor dichtheid voor de benoemde VINEXuitleglocaties gehanteerd. Het optimaliseren van de kwaliteit van nieuwe woonlocaties is wel nagestreefd via enkele meer specifieke instrumenten. In deze evaluatie wordt ook op die instrumenten ingegaan.

Een analyse van neveneffecten en van de bestuur- en uitvoeringskosten van de instrumenten valt buiten het bestek van deze evaluatie. Ook wordt niet ingegaan op het vraagstuk van de rechtmatigheid. We gaan er in deze evaluatie van uit dat de gelden rechtmatig voor de bedoelde projecten en woningen zijn ingezet.

### **Werkwijze**

Er zijn weinig ex-post evaluaties van VINEXinstrumenten gedaan.<sup>1</sup> De literatuur waaruit kan worden geput is dan ook beperkt. Om toch een indruk te krijgen van de bijdrage die verschillende instrumenten hebben gehad op de resultaten, is in overleg met de opdrachtgever gekozen voor een primair kwalitatieve benadering via interviews met sleutelfiguren.

Er is een vijftiengintal interviews gehouden met sleutelfiguren van overheden en marktpartijen die gedurende een belangrijk deel van de VINEXperiode bij de uitvoering betrokken waren.<sup>2</sup> In bijlage 1 zijn de geïnterviewden vermeld. Bij die interviews is de aandacht vooral gericht op het achterhalen van een indicatie van de mate waarin instrumenten van belang zijn geweest voor de behaalde resultaten. Aanvullend is in indicatieve zin ingegaan op de doelmatigheid van de instrumenten: 'waren dezelfde prestaties met minder middelen mogelijk geweest?' en 'waren meer effecten mogelijk geweest met dezelfde middelen?'

De interviewverslagen zijn onderling vergeleken. De algemene lijn is er door de onderzoekers uitgehaald (de hoofdstukken 3, 4 en 5). Als feiten of resultaten van ander onderzoek aan de orde zijn worden die in de tekst nadrukkelijk aangegeven of in kaders gegeven of wordt die mede via voetnoten vermeld.<sup>3</sup>

De bevindingen worden in hoofdstuk 6 in een wat breder perspectief geplaatst. Daarbij wordt ingegaan op:

- De tijdsdimensie (relatie tussen beleidsperiode en doorwerking van beleid en de resultaten op het vlak van bundeling vóór en tijdens VINEX).
- Een vergelijking van twee woningbouwregio's, één met en één zonder VINEXinstrumenten.

<sup>1</sup> Voor een aantal instrumenten voor stimulering en kennisoverdracht zijn evaluaties verricht, maar deze leveren weinig inzicht in de bijdrage ervan aan de kwaliteit van VINEXlocaties (de betreffende instrumenten kenden meer een thematisch doel, zoals intensief ruimtegebruik).

<sup>2</sup> De sleutelfiguren is ook gevraagd naar een oordeel over de kwaliteit van VINEXwoningbouwlocaties (zie deel II) en de leermomenten voor toekomstig verstedelijkingsbeleid (zie hoofdstuk 4 in het eindrapport).

<sup>3</sup> De gespreksverslagen zijn gecontroleerd door de geïnterviewden. De conceptbevindingen van het onderzoek zijn in een conferentie over de VINEXaanpak met betrokkenen uit de interviewronde teruggekoppeld (zie bijlage 3).



### 1.3 Uitvoering en begeleiding onderzoek

Het onderzoek is tot stand gekomen in opdracht van het ministerie VROM / Directoraat-Generaal Ruimte. Tijdens de uitvoering is het onderzoek begeleid door een 'dagelijkse' commissie bestaande uit dhr. G. Broekhuizen (DGW), mevr. S.S. du Crocq (DGR) en dhr. J.J.M. van Eck (DGR). Daarnaast heeft tijdens het gehele traject aanvullend een interdepartementale begeleidingscommissie het onderzoek begeleid. Deze bestond uit: dhr. F. Jansma (SenterNovem; Taakveld bodem+), dhr. A.L. Vaandrager (ministerie van LNV), dhr. A.C. van Wijk (ministerie van EZ), dhr. C.A.M. Vlemminx (ministerie van V&W) en dhr. M.P. Swede (ministerie van Financiën).

De opdracht is uitgevoerd door RIGO Research en Advies (hoofdaannemer) in samenwerking met het onderzoeksinstituut OTB Delft. OTB was verantwoordelijk voor de onderdelen 'Werkgelegenheid' en 'Openbaar vervoer' (deel I) en het onderdeel 'regionale bundeling' binnen het onderdeel bundeling van de verstedelijking (deel II).



## 2 Overzicht instrumenten voor VINEX

### 2.1 VINEXaanpak en instrumenten

Bij de uitvoeringsstrategie van VINEX lag het accent sterk op afstemming van besluitvorming van bestuurlijke partijen onderling, en op het delen van de lusten en lasten van de verstedelijking tussen overheid en markt. Na onderhandelingen tussen rijk, provincies, kaderwetgebieden en gemeenten over de startconvenanten werden afspraken vastgelegd in uitvoeringsconvenanten. De rijksbemoediging nam vervolgens af. De locatieontwikkeling, de uitvoeringsfase, werd overgelaten aan gemeenten en marktpartijen.

Bij aanvang van de VINEXperiode werden verschillende instrumenten voor de uitvoering van VINEX in 1995-2004 ingezet.

Tabel 2.1 Overzicht instrumenten VINEX bij de start in 1995

- 1) VINEXconvenanten over te leveren prestaties met toezegging financiële bijdragen voor:
  - a) Grondkosten BLS (50% bijdrage uitleg, bedrag per woning binnenstedelijk) voor woningbouw (uitbreiding van de voorraad). Daarin is voor wonen nieuwe uitleg rekening gehouden met geluidshinder: grondkosten van aanleg van geluidswerende voorzieningen bij snelwegen en spoorlijnen en met verwervingskosten van kassen glastuinbouw bij nieuwe uitleg (VROM)
  - b) Kosten Bodemsanering bij woningbouw (voor uitbreiding woningvoorraad) (VROM)
  - c) Kosten openbaar-vervoerinfrastructuur (bij overige stadsgewesten geen directe afspraak voor concrete projecten, bij kaderwetgebieden soms ook projecten met fietspaden en wegen) (V&W)
  - d) Werklocaties: geen financiële bijdragen (alleen werklocaties benoemd bij de 7 kaderwetgebieden)
  - e) Kosten (50%) groene verbindingen voor wandelen en fietsen, bij 4 kaderwetgebieden (LNV)
  - f) Glastuinbouw; geen directe bijdragen (ruimtelijk beleid voor verplaatsing en concentratie, verwervingskosten voor nieuwe woonlocaties via BLS, bij 4 kaderwetgebieden)
  - g) Toepassing Besluit Verfijning Algemene Uitkering gemeenten (BZK) voor bepaalde bouwgemeenten van 4 kaderwetgebieden ROA, SRR, BRU en Haaglanden
  - h) Restrictief beleid van het rijk voor wonen en werken bij omliggende gemeenten bij de meeste kaderwetgebieden
- 2) kaderwet Bestuur in Verandering (kaderwetgebieden, BZK) (1994)
- 3) Voorbeeldplannen Vierde Nota (1989-1993) en Stedelijke Milieudifferentiatie (1992-1993) en Kwaliteit Op Locatie (VROM) (1994-1999)





Het VINEXinstrumentarium is op onderdelen gericht op alle stadsregio's (financiële bijdragen grondkosten, bodemsanering en openbaar vervoer en Voorbeeldplannen Vierde Nota). En deels alleen op de 7 grootstedelijke regio's die vallen onder de Kaderwet met convenantafspraken over te ontwikkelen werklocaties, of selecties ervan (Verfijning algemene uitkering, groene verbindingen, verplaatsing glastuinbouw en restrictief beleid).

De VINEXinstrumenten zijn verschillend in aard:

- Bestuurlijk/juridisch: de Kaderwet en restrictief beleid bijvoorbeeld.
- Financieel: VINEXgeldten voor bepaalde prestaties volgens de convenanten.
- Communicatief: kennisoverdracht met voorbeeldplannen, conferenties e.d.

## 2.2 Nieuwe instrumenten tijdens de VINEXperiode

Voor inzicht van de bijdrage van de VINEXaanpak aan de verstedelijkingsresultaten moet ook rekening worden gehouden met nieuwe instrumenten die tijdens de VINEXuitvoering zijn ingevoerd.<sup>4</sup>

Tabel 2.2 Nieuwe instrumenten ingevoerd in de VINEXperiode 1995-2004

- |   |   |
|---|---|
| 1 | Wet Voorkeursrecht Gemeenten voor uitleggebieden van VINEXbouwgemeenten (1996, VROM)  |
| 2 | Experimentenwet Stad en Milieu (1993, VROM)   |
| 3 | Voorbeeldplannen StIR (1997, vervolg met bredere IPSV, VROM)                          |
| 4 | Stimulering particulier opdrachtgeverschap, Informatie Centrum EigenBouw (2003, VROM) |
| 5 | Handvest Kwaliteit VINEXlocaties (2000, VROM e.a.)                                    |
| 6 | Convenant gemeentelijk grondprijnsbeleid projectmatige koopwoningen (2001, VROM e.a.) |
| 7 | PPS kenniscentrum (1999 tot 2006, Financiën)  |
| 8 | Aanjaagteams woningbouw, in kader Taskforce Woningbouwproductie (2002, VROM)          |

De nieuwe instrumenten zijn juridisch (1 en 2) of communicatief (3, 4 en 5) van aard of betreffen meer de organisatie of het proces van de woningbouw (7 en 8).

Voor VINEX is er tijdens de uitvoering geen nieuw financieel instrument bijgekomen.

<sup>4</sup> Het ministerie van EZ heeft geen specifieke instrumenten ingezet voor de bundeling en ontwikkeling van werklocaties in het kader van VINEX. De Nota Grondbeleid uit 2001 heeft een aantal instrumenten aangekondigd. Hiervan zijn er in de VINEXperiode geen ingevoerd.



## 3 De VINEXinstrumenten

### 3.1 Achtergronden VINEXconvenanten

Voor een verkenning van de bijdrage van convenanten aan het beschreven verstedelijkingsresultaat gaan we eerst aan de hand van de informatie van de geïnterviewden in op de achtergronden van de VINEXconvenanten, de inhoud en het proces om tot de afspraken te komen. Daaropvolgend staat de vraag naar de bijdrage van de VINEXinstrumenten centraal, in algemene zin en naar specifieke functie/financiële bijdrageregeling: wonen, werken, openbaar vervoer, groene verbindingen, kassen en bodemsanering.

#### **Groeikernenbeleid en bestuurlijke vernieuwing**

Na 20 jaar liep het groeikernenbeleid, volgens geïnterviewden, vast. De centrale steden liepen leeg en er ontstond congestie tussen centrale stad en groeikern, omdat het werk zich minder liet sturen dan het wonen. Met een beleid van bouwen in en aan de stad moesten die problemen worden aangepakt. Het ging er vooral om de middengroepen – de groepen die zich vooral in wonen wilden en konden verbeteren.

De benodigde woningbouwlocaties aan de stad lagen vooral in de 7 grote stedelijke gebieden veelal op het grondgebied van verschillende randgemeenten. Voor een evenwichtige en integrale regionale ontwikkeling waren bestuurlijke kaders nodig. Bij het ministerie van BZK was men, volgens een geïnterviewde, al bezig met plannen voor regionaal bestuur. De regionale VINEXopgave kon met andere woorden daaraan worden opgehangen. Hieraan waren wel risico's verbonden. Het convenantenproces startte rond 1990, terwijl de kaderwet er nog niet was. Die trad pas medio 1994 in werking. De inhoud van de toen in ontwikkeling zijnde kaderwet mocht ook niet te scherp worden aangezet. Van gemeenten zou dan weerstand te verwachten zijn.

Het 'team VINEX' van de betrokken departementen (VROM, V&W, BZK, Financiën en EZ) was, volgens betrokken geïnterviewden, wezenlijk voor het succes om de uitvoering van VINEX - de convenanten - in 1990-1994 in de steigers te krijgen.

#### **Decentralisatie in de volkshuisvesting**

Nieuw voor het VINEXinstrumentarium was de stille revolutie in de volkshuisvesting onder Heerma, aldus een geïnterviewde. De verantwoordelijkheden in de volkshuisvesting werden ingrijpend verlegd naar de partijen die de uitvoering echt deden. Met het stadsvernieuwingsfonds was een belangrijke slag in de decentralisering gemaakt, gevolgd door verzelfstandiging van woningcorporaties. Met VINEX



kwam daar de nieuwbouw bij: decentralisatie van de locatiesubsidies en de grote ommekeer van sociale woning naar markt: 70%-30% naar maximaal 30% sociaal en tenminste 70% marktsector. De marktpartijen moesten ook hun verantwoordelijkheid nemen, aldus een geïnterviewde.

#### **Convenanten kaderwetgebieden en provincies voor overige stadsgewesten**

De 7 kaderwetgebieden hadden elk een eigen convenant met het rijk, hoewel de provincie er ook bij betrokken was. Het convenant voor de overige gewesten via de provincie te laten lopen had, volgens een geïnterviewde, een praktisch motief. De bestuurlijk-ambtelijke inspanningen om tot 7 convenanten met de 7 kaderwetgebieden te komen waren groot. De capaciteit om met de overige stadsgewesten tijdig afspraken te maken ontbrak. De oplossing was ook het proces van convenanten te decentraliseren. De regionale directies van betrokken departementen kregen de taak met de provincies in hun regio het convenanten-traject te doorlopen. De regionale directies hebben deze opdracht met ondersteuning van het departementale VINEXteam snel tot een goed einde gebracht, aldus een geïnterviewde. De provincies waren ook bereid deze rol op zich te nemen. Bij de kaderwetgebieden hadden provincies geen belangrijke rol vervuld. Provincies kwamen er ook met hun stadsgewesten uit. In de stadsgewesten zelf pikten gemeenten het ook op. De provincies waren en bleven zo belangrijk voor het ruimtelijke beleid.

### **3.2 Het traject van de convenanten**

Het convenant was een nieuw instrument voor VINEX. Voordien waren er volgens geïnterviewden afspraken met individuele gemeenten over een taakstelling voor woningbouw (groeikernen en groeisteden). De convenanten zorgden voor afstemming tussen departementen enerzijds en anderzijds gelijkstemming van rijk en samenwerkende lagere overheden aangaande koppeling van de VINEXbouwopgave, toespitst op concrete locaties van regio's (gemeenten), aan investeringsgeld van de rijksoverheid.

#### **Tijdverwendend proces**

Het traject is in 1989-1990 begonnen met het komen tot startconvenanten voor de kaderwetgebieden. De startconvenanten zijn in de jaren 1991-1994 tot stand gekomen. De ondertekening van de uitvoeringsconvenanten was in 1994 en zelfs ver in 1995 (zie tabel 3-1).

De beleidsvernieuwing vergde tijd, volgens geïnterviewden. Vooral de nieuwe risicoverdeling tussen rijk en gemeenten op lokaal en regionaal bij de 7 kaderwetgebieden vereiste veel ambtelijke en bestuurlijke inzet.

Belangrijke onderwerpen waar bij de samenwerkende gemeenten risico's lagen betroffen volgens geïnterviewden de hoogte van het rijksbod, de regionale verevening van grondexploitatie-resultaten van VINEXlocaties, medewerking van marktpartijen en restrictief beleid.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Zie ook: B. Needham, T. Zwanikken, J. Mastop e.a., Evaluatie van het VINEX-verstedelijkingsbeleid – de stand van zaken, Den Haag, RPD, 1994, blz. 11-14.



Tabel 3.1 Uitvoeringsconvenanten VINEX: data van overeenkomst

Overige stadsgewesten	1 juli 2004 (alleen met provincies)*
Bestuurs Regio Utrecht	22 december 1994
Stadsgewest Twente	24 maart 1995
Knooppunt Arnhem Nijmegen	24 april 1995
Regionaal Orgaan Amsterdam	30 juni 1995
Stadsgewest Haaglanden	29 juni 1995
StadsRegio Rotterdam	11 juli 1995
StadsRegio Eindhoven	6 oktober 1995

\* ook over de woningbouwopgave buiten de stadsgewesten, exclusief de kaderwetgebieden

In sommige regio's hebben de onderhandelingen over de convenanten met het rijk de start van VINEX (planning en uitvoering) opgehouden tot het moment van ondertekenen. In andere regio's, zoals Haaglanden, is men volgens een geïnterviewde eerder begonnen, ook in de veronderstelling dat de overeenkomst er wel zou komen.

#### Financiële bijdragen en risico's

In regio's met grote locaties en financiële tekorten op plannen (woningbouwlocaties en OV) hadden de samenwerkende gemeenten meestal veel vooroverleg nodig om tot convenanten te komen. Sommige regio's hadden volgens een ex-ante evaluatie een veelvoud, vaak het dubbele, aan grondkostentekorten geraamd dan waar het rijksbod van uitging.<sup>6</sup>

Het grote gewicht in de rijksbijdragen lag bij openbaar vervoer in de stadsgewesten. Om een aantal convenanten af te kunnen sluiten moesten er meer middelen voor openbaarvervoerinfrastructuur worden toegevoegd. Het milieu was een belangrijk issue, ook bij lagere overheden. VINEX was een argumentatiekader voor een beroep op een investeringfonds, later bekend als het Fonds Economische Structuurversterking. Daaruit kwam € 1,23 miljard (*f* 2,7 miljard) voor stadsgewestelijk openbaar vervoer en € 227 miljoen (*f* 500 miljoen) voor bodemsanering beschikbaar. Dat heeft het sluiten van de onderhandelingsakkoorden met betreffende kaderwetgebieden vergemakkelijkt.<sup>6</sup>

In de convenanten zelf wordt de vertraging in het proces al genoemd. Zelfs in het eerst gesloten convenant met de provincies voor de overige stadsgewesten (1 juli 2004) staat vermeld dat nu "... in het oorspronkelijk overeengekomen tijdspad om te komen tot uitvoeringsconvenanten met de VINEXstadsgewesten ernstige vertraging is opgelopen; het van groot belang is om de inmiddels ingediende plannen van de stadsgewesten zo snel mogelijk tot het stadium van uitvoering te brengen..."

De VINEXbouwopgave ging voor de betrokken gemeenten ook met veel meer financiële risico's gepaard dan voordien.

Bij het groeikernen- en groeistedenbeleid werden, volgens geïnterviewden, financiële risico's van grondexploitatie voor woningbouwlocaties met locatiesubsidies door het rijk afgedekt (openeinde-regeling) en nam het rijk bij groeikernen ook de kosten van nieuwe hoofdinfrastructuur voor zijn rekening. De risico's verbonden aan realisatie van de woningbouw waren ook voor de gemeente beperkt: een groot deel van de woningbouw werd van rijkswege gesubsidieerd en met contingentering in voldoende mate aan de bouwgemeenten toebedeeld.

<sup>6</sup> B. Needham, T. Zwanikken, J. Mastop e.a., Evaluatie van het VINEX-verstedelijkingsbeleid – de stand van zaken, Den Haag, RPD, 1994.



Met de VINEXafspraken waren die grondexploitatie- en bouwrisico's meer bij de VINEXbouwgemeenten neergelegd, binnen de kaders van de convenanten.

Voor de grondexploitatietekorten van een deel van de VINEXuitleglocaties voor woningbouw werd maar 50% door het rijk afgedekt (als lump sum op basis van voorcalculatie, Besluit Locatiegebonden Subsidies). Resterende tekorten voor de bouwgemeenten konden worden afgedekt door lokale en regionale verevening met locaties met een positief grondexploitatiealdo (uitleglocaties voor wonen en werken), het realiseren van hogere grondprijzen (mede door restrictief beleid) en zo nodig algemene gemeentelijke middelen. Voor woningtoevoeging binnen bestaand stedelijk gebied (1971) werd een vast niet al te groot bedrag per woning toegekend. In de studie "De prijs van een plek" van VROM wordt in 1994 becijferd hoeveel goedkoper het VINEXbeleid aan gemiddelde subsidie voor grondkosten, bodemsanering en infrastructuur (inclusief openbaar vervoer) per woning is dan ten tijde van het groeikernen- en groeistedenbeleid. De kosten van een locatie inclusief infrastructuur bleven gelijk (ca € 29.500, f 65.000 per woning). Bij het groeikernenbeleid betaalde het rijk daarvan 2/3 en de bewoner 1/3; met VINEX is dat andersom.

Het grondexploitatie- en andere risico's van andere woningbouwgerelateerde investeringen in hoofdinfrastructuur en maatschappelijke voorzieningen werden, volgens geïnterviewden, vergroot door beëindiging van woningbouwsubsidies in 1995.

Voor de start van VINEX bestonden bouwprogramma's voor 70% uit gesubsidieerde woningbouw en 30% ongesubsidieerd. Voor de VINEXuitleg werd dit in de convenanten omgekeerd (maximaal 30% sociale bouw) en voor woningtoevoeging in bestaand stedelijk gebied werd een maximum van 50% sociale woningbouw gesteld. Realisatie van de woningbouwopgave was dus sterk afhankelijk gemaakt van de markt.

Voor de sociale woningbouw werd decentralisatie in het volkshuisvestingbeleid verder doorgezet in verzelfstandiging van de corporaties. Met de brutering en afschaffing van het BWS (Besluit Woninggebonden Subsidies) kregen corporaties geen objectsubsidies meer en konden zij zelf de (onrendabele) investeringen in goedkopere woningbouw dragen (deels door verkoop van huurwoningen). Het initiatief voor goedkope woningbouw kwam bij de corporaties te liggen en werd niet meer geprikkeld met contingenten (in de plannings- en programmeringscyclus) van het rijk.

Voor het bouwinitiatief waren de gemeenten, volgens geïnterviewden, sterk afhankelijk geworden van marktpartijen, projectontwikkelaars en beleggers en ook de corporaties die waren verzelfstandigd. De (regionaal samenwerkende) gemeenten kregen zo de zogenaamde regierol in de uitvoering van de integrale VINEXopgave, waarbij tot samenwerking met marktpartijen moest worden gekomen. Daarbij moesten ook de lasten en lasten tussen gemeente en marktpartijen worden verdeeld.

Het stellen van een ambitieuze verstedelijkingsopgave in het rijksbeleid ging, samengevat, gelijk op met belangrijke veranderingen in het instrumentarium die ook stonden voor decentralisatie, maar met een andere risicoverdeling tussen rijk en VINEXbouwgemeenten. Vooral bij stadsregio's met meerdere gemeenten met een grote bouwopgave - de 7 kaderwetgebieden - vergden de nieuwe condities veel tijd en inspanning van de deelnemende bouwgemeenten om tot voldoende draagvlak voor bestuurlijke uitvoerbaarheid te komen. Onderhandeling over de conventantsinhoud met het rijk maakte daarvan deel uit.



#### **Risico's van bouwmogelijkheden nabij stadsregio's**

Het restrictief beleid gaf, volgens geïnterviewden, zekerheid aan de kaderwetgebieden aangaande de beperking van bouwmogelijkheden van gemeenten in de omgeving van deze bundelingsgebieden. De eigen bouwopgave kreeg daardoor minder hinder van concurrentie. Restrictief beleid zou bovendien een grondprijsopdrijvend effect hebben in de stadsregio's, waarmee voor de gemeenten resterende tekorten op grondexploitaties konden worden afgedekt.<sup>7</sup>

Het restrictief beleid van het rijk was er voor bepaalde landelijke gebieden met nationale betekenis, het Groene Hart en de Veluwe. Het rijk heeft daarover met provincies afspraken gemaakt en die zijn bij de convenanten met de betreffende kaderwetgebieden ROA, SRR, BRU, Haaglanden en KAN betrokken. Restrictief beleid voor andere gebieden werd door de provincies ingevuld in lijn met VINEX.

In de restrictief-beleidgebieden werden niet alle bouwmogelijkheden ingeperkt, zo blijkt uit de betreffende bijlage in de convenanten. Zo konden in de 'rijks' restrictieve gemeenten van het Groene Hart nog circa 15.500 woningen worden gebouwd in 1995-2004, alsmede 170 ha (netto) nieuwe capaciteit voor lokaal en regionaal gebonden bedrijvigheid in streekplangebied Zuid-Holland Oost en incidenteel vervangende ruimte buiten de bebouwingscontour als gevolg van uitplaatsing in kader van dorpsvernieuwing (Utrecht). Uitwerking daarvan zou plaatsvinden in het streekplan en worden beoordeeld in PPCkader. Per kern zou in streekplanherzieningen een maximale bebouwingscontour worden aangegeven om deze tot 2005 niet met bebouwing, de hierboven toegestane maxima voor woningbouw en bedrijvigheid, te overschrijden. Voor glastuinbouw zijn ook restricties voor het Groene Hart aangegeven.

### **3.3 Convenanten en rijksbijdragen**

#### **Grondkosten, bodemsanering en openbaar vervoer**

Met de uitvoeringsconvenanten zijn in 1995 voor de hele periode 1995 tot en met 2004 rijksbedragen voor de woningbouw in VINEXstadsregio's toegezegd van in totaal € 2,93 miljard (*f* 6,4 miljard) + PM voor een deel van de projecten voor openbaar vervoer. Hiervan was € 795 miljoen (*f* 1,749 miljard) voor grondkosten, € 172 miljoen (*f* 378 miljoen) voor bodemsanering en € 1,96 miljard (*f* 4,32 miljard) + PM voor projecten voor openbaar vervoer, zoals blijkt uit een publicatie van het ministerie van VROM met een overzicht van de convenantafspraken.<sup>8</sup> Voor openbaar vervoer betreft het alleen de toegezegde gelden in de convenanten van de kaderwetgebieden, exclusief de projecten voor openbaar vervoer in stadsgewest Twente en een deel van de projecten in de stadsregio Eindhoven en KAN.

<sup>7</sup> Zie ook: Needham, T. Zwanikken, J. Mastop e.a., Evaluatie van het VINEX-verstedelijkings- beleid – de stand van zaken, Den Haag, RPD, 1994, blz. 13.

<sup>8</sup> Ministerie van VROM (RPD), Verstedelijking in Nederland, 1995-2005, Den Haag, 1996.



Tabel 3.2 Rijksbijdragen openbaar vervoer VINEXstadsregio's voor VINEXwoningbouw\*

kaderwetgebieden en overige stadsgewesten	Convenant in miljoenen gulden	Convenant in miljoenen Euro's	Ingepast in MIT ministerie V&W
ROA*	f 1.685	€ 764	€ 876
SRR*	f 1.295	€ 587	€ 1.212
Haaglanden*	f 1.007	€ 457	€ 483
BRU*	f 217	€ 99	€ 125
KAN	f 58,4 + PM	€ 27	€ 51
SRE	f 58,4 + PM	€ 27	€ 70
Stadsgewest Twente	PM	PM	€ 61
Overige stadsgewesten	PM	PM	€ 267
<b>Totaal</b>	<b>f 4320,8 + PM</b>	<b>€ 1.961 + PM</b>	<b>€ 3.145</b>

\* Bij deze gebieden zijn enkele grote projecten die niet direct een relatie hebben met de ontsluiting van nieuwe VINEX(uitleg)locaties. Deze zijn niet in de cijfers meegenomen: in 1995 betrof dit een totaalbijdrage van f 2.693 miljoen (ROA: Noord-zuidlijn CS-station Zuid f 950 mln; SRR: metro Beneluxtunnel-Hoogvliet f 700 mln en Hofpleinlijn-CS f 350 mln; Haaglanden: tramtunnel Grote Marktstraat f 170 mln en f 123 mln maatregelen doorstroming en regelmaat; BRU: HOV-CS-Uithof f 368 en verkeersproject oude stad f 32 mln).

De financiële bijdragen van het ministerie van V&W voor de overige stadsgewesten waren niet voor concrete projecten van openbaar vervoer toegezegd in de convenanten met de provincies (alleen BLS en bodemsaneringsbijdragen). Daarvoor volgde een parallelle aanpak per onderdeel, waarbij de geaccepteerde verstedelijkingsvoorstellen van de regio's vanuit de VINEXlocatiecriteria de grondslag vormden voor een verdere integrale uitwerking. Bij de invulling van PM's voor openbaar vervoer en extra inpassing van OV-projecten en OV-gelden bij de kaderwetgebieden is het totaal aan rijksbijdragen voor OV voor VINEX gekomen op € 3.145 miljoen (dat was € 1.961 miljoen, zie tabel 3-2). Dit blijkt uit een overzicht dat het ministerie van V&W voor deze evaluatie heeft samengesteld. In het totaal van de rijksbijdragen neemt de bijdrage voor openbaar vervoer het overgrote deel. Volgens de convenanten was dit al 67% (exclusief PM-posten en extra invulling OV), met invulling van PM-posten en extra invulling OV 76% (€ 3,1 miljard) van een totaal van bijna € 4,1 miljard (exclusief onder meer onderstaande bijdragen).<sup>9</sup>

De prioriteit die VINEX gaf aan het milieu – beheersing van de groei van de automobiliteit en daarmee gepaard gaande milieu-emissies met bundeling en OV-ontsluiting van nieuwe woningbouwlocaties - komt hierin sterk tot uitdrukking. Bij woningbouwlocaties zorgde dat voor een groot accent op ontsluiting van de locaties met (Hoogwaardig) OV. Gemeenten met plannen voor HOV (tramlijnen, snelle busverbindingen) wilden op basis daarvan ook een lage parkeer-norm voor de VINEX(uitleg)wijken hanteren om autogebruik en –bezit te ontmoedigen.

#### Meerjarige financiële zekerheid en onvoorziene omstandigheden

Met de uitvoeringsconvenanten heeft het rijk zich met name verplicht tot het leveren van financiële prestaties, aldus geïnterviewden. Er is daarbij een directe lijn getrokken van de hoofdlijnen van het VINEXbeleid naar de uitvoering op regionaal-lokaal niveau. De stadsgewesten kregen een grote mate van vrijheid in uitvoering. De grondkostenbijdrage werd bijvoorbeeld uitbetaald als lump sum, gerelateerd aan de feitelijke woningbouwprestaties. De stadsregio's kregen ook zekerheid over onderling afgestemde beschikbaarstelling van rijksbijdragen voor een langere periode dan voorheen mogelijk was. Daartegenover stond dat binnen de bepaling van het

<sup>9</sup> In dit bedrag zijn apparaatskosten voor het rijk niet inbegrepen. Bijdragen voor het onderliggend wegennet zijn op projectbasis toegerekend (BDU). Bij de grondkostensubsidies voor de VINEXuitleg locaties is rekening gehouden met weginfrastructuur voor de ontsluiting van de locatie (aantakking op hoofdwegen). De gelden voor de verfijning en de knelpuntenpot zijn er ook niet bij inbegrepen.



convenant de stadsregio's ook het risico droegen. Zo is, aldus een geïnterviewde, uitvoering gegeven aan het streven naar decentralisatie.

De financiële risico's bij BLS voor het rijk waren klein: vaste jaarlijkse bedragen. Bij het groei-kernenbeleid werden indirect ook toezeggingen gedaan voor een langere periode, maar werd jaarlijks in planbeoordelingen bepaald hoeveel de groeikernen in dat jaar kregen. Mede door openeinderegelingen waren daaraan voor het rijk veel meer risico's verbonden.

In verband met onvoorziene omstandigheden (zoals ingrijpende veranderingen in marktomstan-digheden) die het nakomen van de afspraken in de weg staan bevatten de convenanten proce-dureafspraken: partijen treden dan in overleg en in laatste instantie oordeelt zonedig de rech-ter. Dit artikel in het convenant vergde, volgens een geïnterviewde, wel veel overleg voor het afsluiten van de convenanten. Maar het is met een simpele regel opgelost: de 'blauwe hoedfor-mule'. Bij één kaderwetgebied is die oplossing uitgevonden en kon vervolgens overal navolging krijgen.

De hardheid van de V&W-afspraken was, volgens geïnterviewden, minder dan bij het BLS van VROM (vooraf budget vast voor 10 jaar, uit te betalen per woning volgens CBS-aantallen). Bij V&W moest toch per project de nadere financiering bij de HID in de provincie worden geregeld. De hardheid wisselde daarbij nogal. Bij projecten als de Noord-Zuidlijn en de A2 Leidsche Rijn bleken de kosten ook flink hoger uit te pakken. Daarvoor moesten oplossingen worden gevon-den. De MIT-systematiek met verschillende gradaties in hardheid was daar het instrument voor. V&W had een bestuurlijke toezegging, een inspanningsverplichting gegeven voor 10 jaar. Dat is, volgens een geïnterviewde, niet altijd geëffectueerd. Eisen ten aanzien van infrastructuur en OV van lagere overheden konden echter ook te ambitieus zijn.

#### **Verfijning algemene uitkering omvangrijke opgave woningbouw**

Een omvangrijke woningbouwopgave in verhouding tot de grootte en draagkracht van de gemeente vraagt om extra gemeentelijke inspanningen. De overwegingen waren, volgens een geïnterviewde, een verhoudingsgewijs groter gemeentelijk apparaat om de groei te organiseren en begeleiden; tegemoetkomen aan tijdelijke overcapaciteit van voorzieningen en soortgelijke effecten bij andere gemeentelijke uitgavenposten. Meewerken aan samenwerking in het stads-gewest was ook een voorwaarde. <sup>10</sup>

Ten tijde van het groeikernenbeleid is daarvoor de Verfijning groeikernen door het ministerie van BZK ingesteld. Voor VINEX is deze verfijning toegepast bij de gemeenten Haarlemmermeer, Almere, Albrandswaard, Bergschenhoek, Barendrecht, Berkel Rodenrijs, Houten, Vleuten-De Meern, Leidschendam, Nootdorp, Pijnacker en Rijswijk.

De bijdrage van BZK aan deze gemeenten van de vier kaderwetgebieden in de Randstad in 1995-2004 komt neer op € 3.400 (*f* 7.500) per woning.<sup>11</sup> Vergeleken met het gemiddelde BLS-bedrag per woning van € 1.750 per woning gaat het om een aanzienlijke bijdrage. Het totale budget voor de verfijning voor deze groep gemeenten rondom de 4 grote steden werd in 1994 geschat op € 245 tot € 318 miljoen (*f* 540-700 miljoen). Ter vergelijking het totale BLSbudget voor alle stadsregio's was € 770 miljoen (*f* 1,7 miljard), dat voor bodemsanering € 172 miljoen (*f* 378 mln).

<sup>10</sup> Zie ook, B. Needham, T. Zwanikken, J. Mastop e.a., Evaluatie van het VINEX-verstedelijkings- beleid – de stand van zaken, Den Haag, RPD, 1994, blz. 17-19.

<sup>11</sup> Dat bedrag is ook gebruikt bij afkoop van de jaarlijkse bijdrage in 2000.





Het genoemde budget voor de verfijning zal, volgens een geïnterviewde, de praktijk benaderen. Het is lastig uit te zoeken. Deels is er nog enige doorloop geweest bij de voormalige groeikernen. En de verfijning is voor VINEX ook toegepast voor een van de drie gemeenten in het stadsgewest Alkmaar (HALgebied: Heerhugowaard, Alkmaar en Langedijk).

#### **Knelpuntenpot VINEX**

Op de begroting van VROM stond de knelpuntenpot VINEX: het begrotingsartikel Planologische en Woningbouwknelpunten VINEX. Deze post stond vanaf 1995 op de begroting. In een drietal gevallen kwam dit instrument, volgens informatie van het ministerie van VROM, goed van pas. In Deventer bleek een ringweg mede voor de VINEXlocatie Vijfhoek voor een groot grondexploitatietekort te zorgen (infrastructuuras binnenstad-Colmschate). In Apeldoorn was de Kanaalzone tot herontwikkelingsgebied gekozen met excessief hoge verwervingskosten. Daarvoor is een locatiesubsidie-afpraak gemaakt. Ten tijde van de VINEXafpraak was dat gebied nog niet goed in beeld bij de gemeente. In Houten waren er excessieve kosten als gevolg van de rondweg om VINEXlocatie Houten Zuid. Bij Zwolle-Stadhagen bleek toch de provincie te moeten betalen voor een stuk ontsluiting in plaats van het rijk. Hiervoor zijn regels 'wie betaalt, wanneer, wat'.

### **3.4 De VINEXaanpak met convenanten**

#### **Algemeen beeld**

VINEX is, volgens geïnterviewden, in inzet goed: doeleinden werden gekoppeld aan strategie. Op onderdelen is echter weinig richting uitvoering gebeurd, zoals bij het koersenbeleid voor het landelijk gebied. Waar wel uitvoeringsinstrumenten zijn ingezet is het VINEXbeleid in hoge mate gelukt met de uitvoeringsconvenanten voor het wonen, zelfs binnenstedelijk. Dat gold volgens een geïnterviewde in de perioden voor VINEX ook bij landinrichting, groeikernenbeleid en de stadsvernieuwing.

Voor de slaagkansen van ruimtelijk beleid is het wezenlijk dat betrokkenen op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau in grote mate overeenstemming hebben over de koers. Bij VINEX was dat het geval, aldus een geïnterviewde. Bij VINEX was de overeenstemming wel heel bijzonder. De bundelingsopgave was eerder nog niet op zo'n grote schaal van stadsgewesten en kaderwetgebieden geformuleerd. Het was een grote prestatie in het licht van de decentrale bestuurscultuur. Het delen van de koers vergt tijd voor debat. Maar als de koers er is gaan de betrokken partijen over op de uitvoering en ontstaat er niet snel de neiging het beleid weer open te breken.

Bijzonder is volgens een geïnterviewde wel dat als de uitvoering van beleid is aangebroken en het goed gaat, de omgeving kritiek op het beleid gaat uitoefenen met als doel het beleid te veranderen.

Nog steeds zijn er critici van VINEX. Zo wordt de RPB-studie 'VINEX - een morfologische analyse', die positief oordeelt over de VINEXkwaliteit van uitleglocaties, in een recensie negatief afgedaan.

VINEX heeft 10 jaar standgehouden. Dat is mede dankzij de convenanten, aldus een geïnterviewde.

In het kader van de convenanten hebben betrokken departementen zich, volgens geïnterviewden, aan de afspraken gehouden. De uitvoerbaarheid moest via die weg ook worden zeker gesteld. Vooral voor de woningbouw waren financiële middelen van het rijk (VROM en V&W met name) nodig.



De uitvoering was soms wat te laat. Maar in andere gevallen kon ook vroegtijdig worden geïnvesteerd, zoals de tramtunnel voor de Amsterdamse VINEXlocatie IJburg. Die is gelijk aangelegd met de autotunnel. Dat spaarde miljoenen uit. IJburg zelf is uitgelopen in realisatie, de tunnel was op tijd voor de oorspronkelijke planning. De verbinding is een kwaliteit voor IJburg en ook het Oostelijk Havengebied.

Met het groeikerneninstrumentarium zou VINEX veel meer aan overheidsgeld hebben geleverd. Nu is met veel minder geld een grotere bundelingsopgave gerealiseerd met 'mooie producten'.

Het convenanteninstrument was, volgens een geïnterviewde, een onmisbaar nieuw instrument voor een nieuwe situatie: een regionale integrale opgave, zonder regionale bestuursstructuur, met een nieuwe set rijksinstrumenten voor decentralisatie en met een risicoverschuiving van rijk naar regio, gemeente, marktpartijen en burgers/bewoners. Het moet worden gezien als een enorme prestatie die voor elkaar is gekregen. Het vergde een jaar of vijf voorbereiding en overleg, maar de neuzen zijn vrijwel op tijd dezelfde richting op gekregen, vooral in gemeenten waar de opgave moest plaatsvinden.

De convenanten zorgden ook indirect voor beleidsnavolging. Als de ene regio wel een convenant heeft gesloten, dan moeten wij het ook doen.

De startfase was cruciaal. Kon de gewenste regionale samenhang ontstaan rond om het convenant? Het geheel moest vanuit een vrijwel blanco situatie worden opgetuigd, aldus een geïnterviewde.

De kaderwet ontbrak, maar er was, volgens een andere geïnterviewde, wel een regio/regieraad die als stok achter de deur fungeerde voor als een gemeente dreigde niet mee te werken.

Van de convenanten ging een bindende werking uit; er was een integrale afspraak, samen gingen de gemeenten en hogere overheden ervoor. De integrale aanpak van rijksdepartementen was voor de meeste gemeenten ook nieuw en werd positief ervaren, aldus een geïnterviewde.

Het succes bleek volgens geïnterviewden nogmaals bij de herijking VINEX in 2000: geen van de regio's of provincies wilde de convenanten bijstellen.

#### **Bijdrage convenanten**

De convenanten hadden in 1994-1995, zoals geïnterviewden aangeven, gezorgd voor de belangrijke randvoorwaarden voor lagere overheden en marktpartijen in de stadsregio's om de VINEXopgave in 1995-2004 uit te voeren:

- 1 Financiële haalbaarheid
- 2 Bestuurlijke haalbaarheid

Maatschappelijk haalbaarheid was daarmee maar deels bereikt. Besturen en raden gingen akkoord. Maar op locatieniveau bij de feitelijke bestemmingsplanontwikkeling moest de maatschappelijke haalbaarheid nog worden 'getoetst' in de inspraakprocedures. En dat is, volgens geïnterviewden, niet altijd even snel en gemakkelijk verlopen.

#### **Vastgelegd vertrouwen voor tien jaar**

De bijdrage van de convenanten aan het VINEXresultaat gaat volgens geïnterviewden verder dan het bestuurlijk en financieel uitvoerbaar maken van de opgave voor de betrokken gemeenten en marktpartijen op lokaal en regionaal niveau. Het convenant bevestigt steun en geeft vertrouwen aan de deelnemers. Convenanten zijn 'vastgelegd' vertrouwen. Het beleid zal het 10



jaar volhouden om bepaalde bouwlocaties te realiseren. Er kan op worden vertrouwd dat het beleid in 10 jaar dus niet zal veranderen.

Daarbij kwam dat als door onvoorziene omstandigheden, zoals een grote teruggang in de markt voor nieuwe koopwoningen, heroverleg over de afspraken mogelijk zou zijn ('blauwe hoedformule' in het convenant).

De combinatie van publieke en financiële belangen is ook bij de VINEXuitvoering door bouwgemeenten van belang geweest. Bij het niet halen van de opgave zouden er ook financiële gevolgen zijn, minder subsidies en verslechtering van gemeentelijke en PPSgrondexploitaties.

De 10 jaar beleidscontinuïteit gaf volgens geïnterviewden ook vertrouwen aan marktpartijen die gronden op VINEXlocaties verwierven. En daardoor hadden zij ook geldelijk belang bij continuïteit van het beleid. Dat was niet onbelangrijk omdat 'het geld' of 'de markt' meestal een andere richting op wil dan het ruimtelijk beleid. Met VINEX heeft de markt voor het eerst het ruimtelijk beleid op grote schaal gevolgd.

Marktpartijen namen grondposities op veel VINEXuitleglocaties voor woningbouw. Gemeentelijke grondbedrijven waren minder zelfstandig geworden in strategische grondverwerving en hebben soms ontwikkelaars zelfs gevraagd gronden te verwerven, aldus geïnterviewden.

### 3.5 kaderwet en Verfijning omvangrijke opgave woningbouw

#### **Bijdrage kaderwet aan convenantvorming**

Over de bijdrage van de kaderwet aan de convenantvorming en aan de regionale samenwerking bij uitvoering van de VINEXopgave wordt verschillend gedacht door de geïnterviewden.

De kaderwet was op de achtergrond, volgens sommige geïnterviewden, belangrijk voor de convenantvorming met de 7 kaderwetregio's. In de periode 1990-1994, waarin de convenanten vorm kregen was de wet nog niet vastgesteld. Van de toen komende wet – die medio 1994 in werking trad - ging echter een effectieve dreiging uit richting lagere overheden, bestuurders inclusief burgemeesters. In het voortraject werkten gemeenten al regionaal samen via de gemeenschappelijke regelingen (WGR). De 'Verfijning algemene uitkering omvangrijke opgave woningbouw' maakte voor kleinere gemeenten bij de vier grote kaderwetgebieden in de Randstad deelname aan de regionale samenwerking ook financieel aantrekkelijk. Dit was ook een voorwaarde om voor de Verfijning in aanmerking te komen.

Bij het overleg over de convenanten was de inzet: regionale opgave met regionaal bestuur voor afstemming in plannen en in de uitvoering (verschillende locaties, niet tegelijk ontwikkelen, niet allemaal het zelfde bouwen, efficiënt aanpakken in verband met ontsluiting enz.). In het traject van de convenantsonderhandelingen ging het er om beleid, bestuur en geld bij elkaar te brengen voor de plannen en de uitvoering.

Belangrijk was, volgens enkele geïnterviewden, dat het rijk het geld aan een regionaal orgaan wilde geven, niet aan afzonderlijke gemeenten (dat was oud beleid). De insteek was regionaal.



Het BLSinstrument was nieuw voor de kaderwetregio's, waarbij ook de risico's meer bij de (bouwende) regiogemeenten kwamen te liggen, waarbij ook regionale verevening van tekorten en overschotten op grondexploitaties kon spelen. Dat er langdurend werd onderhandeld mag blijken uit de inzet. Voor ROA, bijvoorbeeld, wilde VROM € 86 miljoen (*f* 190 miljoen) aan BLSgelden beschikbaar stellen. De zes regiogemeenten met bouwopgave vroegen om € 0,9 miljard (*f* 2 miljard). Het ging bepaald niet zonder conflicten. In ROA trad Almere zelfs uit het ROA in oprichting. Het rijk heeft daarna Almere tot verevening weten te krijgen met ROA (voor het grote grondexploitatietekort Amsterdam-IJburg) (2 x € 34 miljoen, *f* 75 miljoen, 1 maal voor 1995-1999 en 1 maal voor 2000-2004.<sup>12</sup> Almere zou anders ook de 'Verfijning algemene uitkering omvangrijke opgave woningbouw' missen, aangezien medewerking aan de regionale samenwerking een vereiste was.

Bij de verdeling van de regionale gelden moesten gemeenten volgens een geïnterviewde ook met iets voor de eigen gemeente(raad) terugkomen. Zo kreeg Haarlemmermeer geld voor een net van fietspaden; terwijl BLS goeddeels voor het tekort op de Amsterdamse VINEXlocatie IJburg was.

Voor het convenant moest niet alleen een compromis worden bereikt tussen rijk en regiogemeenten over de omvang van de bijdragen maar ook tussen regiogemeenten onderling over de verdeling van de bijdragen over de gemeenten.

Dat de convenanten zijn ondertekend had, volgens enkele geïnterviewden, ook te maken met de inzet van burgemeesters die warm liepen voor regionaal bestuur. In de centrale steden zoals Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht hadden de burgemeesters een bestuurlijke visie met regionaal bestuur. Dus zij gebruikten de kar van de ruimtelijke ordening om hun visie op regionaal bestuur te kunnen realiseren. Zo deden zij mee in het proces. Het kreeg zo het bestuurlijk gewicht wat toen echt nodig was, ook om in de regio de neuzen dezelfde richting op te krijgen.

In Haaglanden nam de centrale stad, volgens een geïnterviewde, een deel van de angst voor dominantie door de centrale stad weg door bestuurders van omliggende gemeenten de belangrijke posten in het regionaal orgaan te geven.

In BRU liep het proces, volgens een geïnterviewde, achter mede door een geschil tussen regio en provincie in verband met de omvang van de regio en het resterende beleidsgebied voor de provincie. De burgemeester van Utrecht ging er echter voor het convenant als eerste te tekenen. Bestuurlijk ging men niet alleen voor rijksgeld maar ook om bestuurlijke vernieuwing tot stand te brengen. Voor het succes van de totstandkoming van de convenanten was de betrokkenheid van de burgemeesters belangrijk, zij voelden zich er ook verantwoordelijk voor, waren aanspreekbaar.

#### **Bijdrage aan regionale samenwerking bij de uitvoering**

De bijdrage van de kaderwet aan de regionale samenwerking bij de uitvoering van de VINEXopgave moet volgens sommige geïnterviewden niet overschat worden. De kaderwet verplichtte tot weinig. Samenwerkende gemeenten moesten de regionale samenwerking zelf invullen. Daarbij is soms meer en soms weinig samengewerkt via een regionaal bestuurlijk orgaan. De bestuurlijke kwaliteiten van betrokkenen waren meer maatgevend. De machtsverhoudingen tussen centrale stad en omliggende gemeenten was soms een item, zoals in Stads Regio Rotterdam. Dat spanningveld moest worden aangepakt.

De ambities van de beleidsvernieuwing zijn, volgens een geïnterviewde, niet geheel gerealiseerd. Het regionale bestuur is onvoldoende sterk van de grond gekomen. Bij de resultaten van

<sup>12</sup> Het tweede deel is niet meer voor IJburg ingezet, omdat de tekorten kleiner waren geworden door hogere grondopbrengsten; het bedrag wordt ingezet voor gemeenschappelijke projecten van Amsterdam en Almere.



VINEX komt dat volgens sommige geïnterviewden duidelijk naar voren bij de ruimtelijke spreiding van werkfuncties binnen de kaderwetgebieden. Van het ABC-beleid voor werken is niet veel terechtgekomen. Binnen en nabij de stedelijke regio's hebben de gemeenten ieder voor zich werklocaties langs de snelwegen ontwikkeld, waarvan de ruimtelijke kwaliteit te wensen overlaat, 'de dozenvelden langs de rijkswegen'.

De regio's hadden grote vrijheid in vormgeving en mate van samenwerking. In KAN en ROA is er, volgens een geïnterviewde, weinig samengewerkt. Zodra bij ROA het VINEXgeld voor woningbouw bij de start van de uitvoering was verdeeld onder de gemeenten, ging ieder voor zich en heeft er weinig afstemming over woningbouwprogramma, fasering en fondsvorming plaatsgevonden. Bij regionaal beleid voor verkeer en vervoer kan dat anders liggen.

SRR was de samenwerking verdergaand. De diverse regionale fondsen voor regionaal groen, woningbouwlocaties, verkeer en vervoer, en milieu (DCMR) ondersteunen dit, aldus een geïnterviewde. Maar ook daar konden gemeenten elkaar onderling niet altijd even gemakkelijk vinden. 'Hoekse en Kabeljauwse twisten' waren er ook ten tijde van VINEX.

#### **Verfijning algemene uitkering omvangrijke opgave woningbouw**

Voor VINEX is de Verfijning algemene uitkering omvangrijke opgave woningbouw toegepast bij de kleinere gemeenten in de 4 grote kaderwetgebieden: Haarlemmermeer, Almere, Albrandswaard, Bergschenhoek, Barendrecht, Berkel Rodenrijs, Houten, Vleuten-De Meern, Leidschendam, Nootdorp, Pijnacker en Rijswijk. Ook een gemeente in het stadsgewest Alkmaar kreeg deze steun. Het verplichtte hen tot regionale samenwerking.

De Verfijning groeikernen had, volgens een geïnterviewde als grondslag dat er in 'de wei' door een afzonderlijke kleine gemeente een grote bouwopgave moest worden gerealiseerd. De extra middelen die daarvoor beschikbaar zijn gesteld waren niet ondoelmatig, zoals bleek uit een evaluatie. Die gaf zelfs aan dat de Verfijning er eerder te weinig dan te veel middelen fourneerde.

Bij VINEX ging het niet alleen om regionaal samenwerkende gemeenten, maar ook om bouwen in en aan de stad. Daarbij zou meer gebruik worden gemaakt van bestaande voorzieningen, die ook het draagvlak ervan zouden versterken (theaters enz.). Eigenlijk waren daarmee, volgens een geïnterviewde, de grondslagen voor de Verfijning minder hard. Het Gemeentefonds gaat uit van behoeften op basis van objectieve kenmerken. Dat een groep van gemeenten, waaronder veel ex-groeikernen de Verfijning voor VINEX kregen hield mede verband met overgangsregelingen en bestuurlijke toezeggingen en verwachtingen. De ontvangende gemeenten hebben het nut van de Verfijning wel aangegeven.

Daarmee was wel een situatie ontstaan dat de ene kleine gemeente wel en een min of meer vergelijkbare andere kleine gemeente geen bijdrage volgens de Verfijning kreeg.

Rond 2000 wilde het ministerie van BZK de Verfiyningsregeling in het licht van bovenstaande beëindigen. Dat is, volgens een geïnterviewde, zorgvuldig gebeurd. De afkoop hield rekening met de bouwopgave, ook al zou die iets later worden gerealiseerd dan gepland. Daarmee werd voorkomen dat betreffende gemeenten met begrotingstekorten zouden worden geconfronteerd door langere fasering van de bijdragen. In 2002 is de afkoop geïmplementeerd.



### **Gemeentelijke herindeling**

Het instrument van gemeentelijke herindeling is in de overige stadsgewesten - buiten de kaderwetgebieden – volgens geïnterviewden soms een belangrijk instrument geweest.

Door het gebied van de grote VINEXuitleglocatie gelegen in een randgemeente bij de centrale stad te voegen, zoals in Tilburg (Berkel Enschoot), kon moeizame gemeentelijke samenwerking worden doorbroken of voorkomen. De centrale stad kon op die wijze ook haar organisatie inzetten voor de bouwopgave, die dikwijls bij de kleine buurgemeente ontbrak.

Dit is, volgens een geïnterviewde, echter zeker niet het enige motief geweest. Voor gemeentelijke samenvoeging (van 1.200 naar 450 gemeenten) speelden veel andere motieven. Een meer actieve provincie kan ook tot meer herindeling hebben geleid.

De gemeentelijke herindeling in Haaglanden, waarbij de VINEXlocaties Ypenburg en Leidschenveen bij de gemeente Den Haag zijn gekomen had, volgens een geïnterviewde, een financiële achtergrond (draagkracht Den Haag). In Haaglanden was er veel weerstand tegen de herindeling, ook van VINEX-bewoners. Maar het heeft het succes van de woningproductie niet noemenswaardig beïnvloed.

In andere regio's maakte de herindeling, volgens een geïnterviewde, de uitvoering van VINEXlocaties gemakkelijker. Maar in Breda bijvoorbeeld is de betreffende locatie Teteringen ook niet snel tot ontwikkeling gekomen. Bij Utrecht werd Vleuten-De Meern gevoegd bij de gemeente Utrecht voor Leidsche Rijn. Daar is de voortgang ook bepaald niet voorspoedig verlopen.

In een aantal VINEXregio's is sprake geweest van gemeentelijke herindeling. De toepassing van dat instrument hing volgens een geïnterviewde van vele uiteenlopende overwegingen af, zoals de opstelling van de provincie, het belang en de inzet van de centrale stad, de schaalgrootte van de betrokken gemeenten enz. Het totaalbeeld dat ontstaat is er niet één van een systematische keuze vanuit één en dezelfde insteek.

## **3.6 Convenanten en woningbouw**

### **Woningbouw en BLS**

Bij de convenantvorming in 1990-1994 en in de beginjaren van de VINEXperiode was het BLS, volgens geïnterviewden, "hard nodig voor de financiële uitvoerbaarheid van veel benoemde VINEXlocaties in en aan de steden, zelfs bij de toen nieuwe programma's met 70% marktsector". Er was in die jaren ook nog een dipje in de markt. De uitvoeringsrisico's waren groot, mede met het oog op een grondexploitatietekort dat maar voor de helft met BLSgelden van het rijk werd gedekt en met 70% woningbouw voor de markt.<sup>13</sup>

Na ondertekening van de convenanten was de uitvoering in handen van lagere overheden en marktpartijen, aldus een geïnterviewde. Het was nieuw decentraal beleid. Het rijk had met de convenanten met het BLS financiële randvoorwaarden gecreëerd voor de uitvoering van de VINEXwoningbouwlocaties in samenhang met in het bijzonder bodemsanering en openbaar vervoer. Daarna was het

<sup>13</sup> In het oude beleid dekten locatiesubsidies van het rijk 100% van de tekorten. Bij BLS zouden gemeenten 50% van de vooraf geraamde tekorten dekken. De overige 50% zou via verevening met positieve resultaten op andere locaties in de gemeente of in regionaal verband kunnen worden gedekt. Ook zouden daarvoor hogere grondprijzen voor de marktsectorwoningen worden gerekend. In stedelijke regio's werd ook een programma van 70% marktsector overeengekomen, maar dat was voordien nog niet gerealiseerd (zie ook paragraaf 3.1 en 3.2).



aan anderen om de prestaties te leveren. De afstand tussen rijk en uitvoerende partijen was groot geworden. Er was weinig betrokkenheid meer van het rijk, behalve monitoring en bij een paar regio's deelname aan stuurgroepen.

VINEX werd met een hoge productie van bijna 100.000 woningen per jaar in de eerste jaren 'gered' door de opvang op de oudere, pre-VINEXlocaties met rest- of doorloopcapaciteit, aldus geïnterviewden. Daardoor kon 1995-1998 de vertraging die bij ontwikkeling van VINEX(uitleg)locaties was opgetreden, worden gecompenseerd. Toen de restcapaciteit op de doorlooplocaties vrijwel geheel was benut moesten de VINEXuitleglocaties voor de hoofdmoot van de capaciteit gaan zorgen. En dat lukte, volgens geïnterviewden, bij een aantal stadsregio's in onvoldoende mate. Vooral in veel kaderwetgebieden (met name ROA, SSR en ook BRU) zijn minder goede resultaten in woningbouwprestaties geboekt, zowel binnenstedelijk als in de uitleg. Er is één kaderwetgebied, stadsgewest Haaglanden, dat de woningbouwopgave wel heeft gerealiseerd.

Bij de verschillen in woningbouwresultaat tussen VINEXregio's spelen – zo is de indruk van geïnterviewden - vooral andere factoren dan de specifieke VINEXinstrumenten een rol. De geïnterviewden geven hiervoor een aantal factoren aan, zoals nieuwe regelgeving door het rijk (MER, EPC), plan- en inspraakprocedures, samenwerking met marktpartijen (zoals onderhandeling over grondprijzen) en een teruglopende koopwoningmarkt in 2001-2003 (zie verder paragraaf 5.2).<sup>14</sup> Er was wel dikwijls gekozen voor grote VINEXuitleglocaties voor woningbouw. De ervaring is dat grote locaties moeizaam zijn te ontwikkelen, vaker knelpunten tegenkomen. De locaties waren overigens niet door het rijk gekozen.<sup>15</sup>

Dat het niet zo'n vaart had gelopen met de benoemde VINEXuitleglocaties kennen geïnterviewden uit de praktijk. Moeilijker uitleglocaties nam men niet sneller ter hand, omdat op andere locaties in het stadsgewest de woningbouw voort kon, aldus een geïnterviewde. In stadsgewest 's-Hertogenbosch is de grote VINEXuitleglocatie Groote Wielen pas tegen het eind van VINEXperiode aan snee gekomen. Voor de start van VINEX is daar veel energie in gaan zitten, ook in verband met OV-ontsluiting. In de praktijk komen deze locaties eigenlijk pas na VINEX op de rails.

Het heeft ook effect gehad op het niet halen van de woningbouwtaak in een aantal de stadsgewesten, waardoor minder bundeling is bereikt dan beoogd. Als de grote VINEXlocatie vervolgens om bepaalde redenen vertraging had, waren er geen invallocaties meer, en was de voortgang grotendeels van de grote VINEXlocatie afhankelijk.

Soms was de problematiek van ontsluiting een belangrijke vertragende factor, volgens een geïnterviewde, zoals bij Leidsche Rijn. Maar Utrecht had zelf ook niet direct haast. Houten en Nieuwegein bouwden, en ook IJsselstein met Zenderpark. Maar in de eerste jaren deed Vleuten-De Meern wel aan woningbouw, voor de annexatie door Utrecht. Zo is Leidsche Rijn met een taakstelling van 20.000 woningen in 1995-2005 maar op een kleine 9.000 woningen uitgekomen.

Bij een aantal locaties is infrastructuur volgens een geïnterviewde wel een reden voor vertraging geweest door externe invloeden, zoals bij Waalsprong (afsnijden Waal) en Vathorst (bezwaar belanghebbenden Amersfoort-Noord: onvoldoende capaciteit bestaande wegontsluiting bij woningbouw

<sup>14</sup> In de monitoring van de voortgang van de convenantafspraken is bij de woningbouw veel aandacht besteed aan belemmeringen als gevolg van institutionele en marktfactoren (zie deel I).

<sup>15</sup> De locatiekeuze in grote stedelijke regio's werd voorbereid door de zogenaamde tri-partite werkgroepen, waarin gemeenten, provincies en het rijk zitting hadden. Provincies trokken dit traject, zij hadden daar ervaring mee. Het idee dat de VINEXuitleglocaties door het rijk aangewezen zijn berust daarmee op een misverstand. Veeleer heeft het rijk de in overleg vastgestelde locaties voorzien van een stempel 'VINEX'. In sommige gevallen was er door beperkte ruimtelijke mogelijkheden weinig te kiezen.



Vathorst, gemeente wilde nieuwe ontsluiting pas later realiseren) en nog een locatie waar de Betuwelijn in de weg kwam.

#### **Tekort aan locatiedcapaciteit rond 1995?**

In 1994 werd onder meer door NVB geconstateerd dat er onvoldoende harde locatiedcapaciteit op de benoemde VINEXuitleglocaties was voor de VINEXopgave. Dat vormde een bedreiging voor de woningbouw en het verstedelijkingsbeleid. Die signalen vroegen om een actueel inzicht in bouwgrondcapaciteit. Daartoe is een Haalbaarheidsonderzoek statistiek woningbouwlocatiesuitgevoerd.<sup>16</sup>

Daar is geen direct gevolg aan gegeven. De rest/doorloopcapaciteit zorgde voor VINEXproductie. Pas toen de productie mede terugviel door tekorten aan plancapaciteit kwam de monitoring ervan weer in beeld in de tweede helft van de VINEXperiode.

Geïnterviewden benadrukken dat het woningbouwresultaat van VINEX voor een niet onbelangrijk deel door marktpartijen en een gunstige markt voor koopwoningen is bereikt (met name in de jaren 1995-2001). De opgave van VINEX was tenminste 70% in de marktsector te bouwen. Het VINEXwoningbouwbeleid was daarmee volgens een geïnterviewde gericht op aantrekkelijk bouwen in en om de stad voor de middenklasse. Daarvoor moest de markt georganiseerd worden. Die heeft uiteindelijk ook zeer veel bijgedragen aan het succes van het VINEXbeleid. Marktpartijen (met name leden van NEPROM, NVB en de NVM) hebben bij de ontwikkeling van de VINEXlocaties veel risico's genomen. Wat dat betreft is een deel van de marktpartijen en ook van de geïnterviewden van overheidszijde van mening dat deze evaluatie van VINEX slechts ten dele recht kan doen aan de werkelijkheid; "dit is een 'overheidsrapport' (instrumentevaluatie)".

Ook marktpartijen vertrouwden erop dat de overheid betrouwbaar zou blijken voor een periode van 10 jaar, terwijl overheden normaal van jaar tot jaar beleid maken. Het risico werd in goed overleg tussen overheid en markt ingeschat en uiteindelijk genomen. Dat leidde soms, zoals rond 2000, wel eens tot spanningen tussen overheid en markt. Toen de kritiek op de kwaliteit van VINEXuitleglocaties losbrandde, kwam er aan de zijde van de overheid nieuw beleid.

#### **Restrictief beleid**

Eén doel van VINEX was om de woningbouw te bundelen binnen de stadsgewesten; daarbuiten zou restrictief beleid worden gevoerd. Ondanks die beperkingen moesten er, aldus een geïnterviewde, landelijk gemiddeld in 10 jaar toch ruim 60.000 woningen per jaar gebouwd worden.

De bijdrage van restrictief beleid van het rijk en provincie is volgens diverse geïnterviewden niet onbelangrijk geweest.

Het bundelingsbeleid is betrekkelijk geslaagd, zoals een geïnterviewde zegt. De ontwikkeling moet worden vergeleken met een nulscenario, wanneer de overheid niets had gedaan. De ongeveer 600.000 woningen zouden dan veel meer verspreid zijn gerealiseerd. Ook wanneer buiten de stadsgewesten gebouwd is, is deze woningbouw in hoge mate gebundeld in en om bestaande kernen, dus niet verspreid in het landelijk gebied terechtgekomen.

<sup>16</sup> RIGO Research en Advies, Amsterdam, 1995.

<sup>17</sup> Ministerie van VROM, Nadere standpuntbepaling ten aanzien van de voortgang van de woningbouw tot 2005, Den Haag, 20 oktober 1997.

<sup>18</sup> Zie ook, B. Needham, T. Zwanikken, J. Mastop e.a., Evaluatie van het VINEX-verstedelijkingsbeleid – de stand van zaken, Den Haag, RPD, 1994.

<sup>19</sup> Zie ook RIGO Research en Advies en OTB, Marktimperfecties in de woningbouw, Amsterdam, 2005.

<sup>20</sup> Het is nog steeds onderwerp van discussie, zoals in De Volkskrant van diverse dagen in augustus 2006, aangaande grondverwervingssprizen voor de VINEXuitleg.

<sup>21</sup> RIGO Research en Advies, De praktijk van grond- en bouwprizen, Amsterdam, 2002.





Gemeenten doen het, volgens een geïnterviewde niet uit zichzelf, zeker niet de restrictie die vanuit het bundelingsbeleid wenselijk zou zijn. Gemeenten hebben de neiging tot uitbreiden, zij hebben een eigen verstedelijkingsdruk. Neem een Noord-Hollands dorp als Akersloot; daar zijn nu in tien jaar 50 woningen gebouwd; anders waren dat er wellicht 250 of 500 geweest.

Restrictief beleid is, volgens een geïnterviewde, maar ongeveer voor de 'helft' gelukt. Het is zwaarder ingezet dan kon worden waargemaakt. In Zuid-Holland was de provincie zeer restrictief. Dit beleid gaat tegen de stroom in, met name gemeentebesturen die niet meer mogen bouwen, en de bevolking die deels elders moet gaan wonen.

Restrictief beleid had hier per gebied niet overal evenveel greep op, aldus een geïnterviewde. Ook buiten de stadsregio's was er restcapaciteit in bestemmingsplannen. Doorwerking van het VINEX-beleid kon in sommige provincies pas sterker plaatsvinden als nieuwe streekplannen door de provincie werden vastgesteld.

Naar aanleiding van de Voortgangsbrief 1997 werd er op gewezen dat een grotere inspanning van provincies nodig zou kunnen zijn om woningbouw in het buitengebied in te perken. Bestuurlijke interventie van het rijk is daartoe aan de orde geweest.<sup>17</sup>

Voor de voortgang van de landelijke VINEXwoningbouwopgave was de grotere woningbouw buiten de stadsgewesten een meevaller.

#### **Restrictief beleid en grondprijseffect**

Restrictief beleid was mede van belang om de VINEXwoningbouw in stadsgewesten te steunen. Begin jaren 1990 werd dat belangrijk gevonden omdat in de stedelijke gebieden ook vooreerst een groot aandeel marktsector van 70% moest worden gebouwd. Wilde dat lukken dan moest de concurrentie van omliggende landelijke gemeenten worden ingeperkt, aldus een geïnterviewde. Tevens zou restrictief beleid op deze wijze grondprijsverhoging op VINEXlocaties mogelijk maken, waarmee resterende tekorten op de grondexploitaties na aftrek van BLS-bijdragen en regionale en lokale verevening mede konden worden gedekt.<sup>18</sup>

Het grotere woningaanbod buiten de stadsgewesten heeft niet tot afzetproblemen van nieuwbouw in VINEXregio's geleid, aldus geïnterviewden. Er was voldoende vraag. Door de onverwacht gunstige conjunctuur (hogere inkomens, meer tweeverdieners en lage rente) is de marktdruk voor koopwoningen in de meeste jaren van de VINEXperiode sterk geweest. Dit heeft in 1997 tot 2001 geleid tot aanzienlijke prijsstijgingen van koopwoningen, in de voorraad en nieuwbouw, in VINEXregio's en in gebieden daarbuiten.

De rol van VINEX (een mogelijk neveneffect) en ander rijksbeleid hierin is complex en niet eenduidig te bepalen.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Ministerie van VROM, Nadere standpuntbepaling ten aanzien van de voortgang van de woningbouw tot 2005, Den Haag, 20 oktober 1997.

<sup>18</sup> Zie ook, B. Needham, T. Zwanikken, J. Mastop e.a., Evaluatie van het VINEX-verstedelijkingsbeleid – de stand van zaken, Den Haag, RPD, 1994.

<sup>19</sup> Zie ook RIGO Research en Advies en OTB, Marktimperfecties in de woningbouw, Amsterdam, 2005.



Er was sprake van een onverwachte vraagexplosie naar koopwoningen, terwijl de kwantitatieve woningtekort in 1995-2000 meer terugliep dan de beoogde tekortreductie met de woningbouwopgave (zie verder paragraaf 5.1).

De prijsstijgingen van de nieuwbouw waren groter dan die van de bouw- en grondproductiekosten en woning- en woonomgevingskwaliteit. Dat heeft geleid tot vragen wie daarvan heeft geprofiteerd; de verkoper van landbouwgronden (boeren), de grondexploitant (dikwijls gemeenten), projectontwikkelaars, bouwers en bouwwerknemers en eerste kopers/bewoners.<sup>20</sup>

Menigeen in deze keten heeft van daarvan geprofiteerd. In welke mate is onduidelijk.<sup>21</sup> Dat wordt door geïnterviewden soms verschillend ingekleurd. De een kijkt meer richting gemeenten, de ander meer naar bouwers. In onderzoek naar de grondprijsontwikkeling op VINEXuitleglocaties wordt geconcludeerd dat de grondprijsstijgingen winsten op grondexploitaties van VINEXlocaties mogelijk kunnen maken (of hebben gemaakt), dan wel kunnen leiden (of hebben geleid) tot minder hoge grondexploitatietekorten.<sup>22</sup> Als er winsten zijn gemaakt is het nog de vraag hoe deze zijn aangewend, voor bijvoorbeeld compensatie van verliesgevende projecten (verevening), voor kwaliteitsfondsen voor de woonomgeving of voor andere doeleinden (zie ook paragraaf 6.2).<sup>23</sup>

De woningprijsstijgingen hebben de prijs/kwaliteitverhouding van de nieuwbouw in ongunstige zin veranderd. Dat heeft, volgens geïnterviewden, negatief gewerkt op de woningafzet toen de markt in 2001 terugliep in samenhang met de economische ontwikkeling (zie verder paragraaf 5.1).

#### **Kwaliteit VINEXuitleglocaties**

In de convenanten zijn geen afspraken gemaakt over de kwaliteit van locaties voor wonen en werken. Voor het vaststellen van de financiële rijksbijdragen volgens het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) voor VINEXuitleglocaties is wel uitgegaan van een kwaliteitsreferentie voor woningdichtheid (33 woningen per ha voor de 4 grote kaderwetgebieden, 30 woningen per ha bij overige regio's) met een woningdifferentiatie volgens de afspraken (30% sociaal, dat in de praktijk minder mocht zijn - maximaal 30% sociaal).

In de praktijk van de VINEXuitleg zijn veelal iets lagere dichtheden gerealiseerd, gemiddeld 28 woningen per hectare (3 van de 4 grote kaderwetgebieden 30 woningen per ha, zie deel II hoofdstuk 3). Ontwikkeling van kwaliteit op VINEXlocaties is met een ander instrument gestimuleerd (zie paragraaf 3.11). In 2000 is een aanvullende beleidsinspanning verricht om meer kwaliteit op VINEXuitleglocaties te realiseren om tegemoet te komen aan een toegenomen kwaliteitsvraag (zie paragraaf 4.5).

### 3.7 Convenanten en bedrijven

Ruimtelijk beleid met convenanten is specifiek gevoerd voor de 7 kaderwetgebieden met afspraken voor realisatie van bepaalde hoeveelheden kantoorlocaties en bedrijventerreinen.

Met het ABC-locatiebeleid is via ruimtelijk beleid van VINEX getracht bij werklocaties aan arbeidsplaatsintensiteit te koppelen aan OV-ontsluiting en bebouwingsdichtheid. Dit ABC-beleid is tijdens de uitvoering van VINEX beëindigd en derhalve buiten deze evaluatie verstedelijking VINEX gelaten.

<sup>20</sup> Het is nog steeds onderwerp van discussie, zoals in De Volkskrant van diverse dagen in augustus 2006, aangaande grondverwervingsprijzen voor de VINEXuitleg.

<sup>21</sup> RIGO Research en Advies, De praktijk van grond- en bouwpreizen, Amsterdam, 2002.

<sup>22</sup> OTB, Gronduitgiftepreizen op uitleglocaties – casestudies voor het onderzoek Prijskolom Nieuwbouwwoningen, Delft, 2005.

<sup>23</sup> OTB en RIGO Research en Advies, Prijskolom Nieuwbouwwoningen, Delft, 2005.



Daarnaast is er via de convenanten rijksrestrictief beleid voor bedrijvigheid gevoerd voor Het Groene Hart en gebieden op de Veluwe.

#### **kaderwetgebieden: realisatie werklocaties**

De afspraken bepaalde hoeveelheden kantoorlocaties en bedrijventerreinen zijn gemiddeld voor alle kaderwetgebieden vooral bij kantoren gerealiseerd. Bij de verschillen tussen regio's speelt de vraag op de kantorenmarkt een grote rol. Bij de bedrijventerreinen is dat ook gebleken. De markt vraagt er in de meeste kaderwetgebieden zelfs toe geleid dat minder bedrijventerrein is ontwikkeld.

Realisatie van de werklocaties is vooral een prestatie van gemeenten geweest in interactie met de markt (zie deel II).

#### **Bundeling werken**

Voor alle stadsregio's kan worden geconcludeerd dat werken in termen van aantal bedrijven en arbeidsplaatsen gebundeld is ten tijde van VINEX.

In de convenanten zijn voor de werkfuncties verder geen afspraken gemaakt. In VINEX zijn minder (harde) criteria geformuleerd (bijvoorbeeld geen streefpercentage voor bundeling, herstructurering of een maximum voor bouwen langs snelwegen). En er is geen verdere ondersteuning geweest in het kader van de convenanten met financiële instrumenten voor ontwikkeling van bepaalde werklocaties (zoals kwaliteitsbeleid werklocaties of herstructurering van verouderde bedrijventerreinen).

Werken neemt zo, volgens verschillende geïnterviewden, in de convenanten een bijzondere plek in met weinig doelstellingen en afspraken. Drie aspecten zijn daarbij volgens een geïnterviewde met name relevant:

- 1 De sturingsfilosofie die toen gold: 'werken is markt en die valt niet te sturen.'
- 2 Er waren geen financiële instrumenten om ruimtelijk doelen voor werken te ondersteunen, zoals bij woningbouw wel het geval was.
- 3 Het rijk had zelf weinig ambities in die richting, wilde er verder geen uitwerking aan geven.

De bijdrage van het VINEXinstrumentarium aan de gerealiseerde bundeling bij werken (bedrijfsvestigingen en arbeidsplaatsen) is dus betrekkelijk gering. Het restrictief beleid in de convenanten heeft een bijdrage geleverd. Bij werken is de autonome (markt)trend meer bundeling op het niveau van de bedrijfsvestiging (arbeidsdeling en samenwerken) en bedrijfsvestigingen onderling (agglomeratievoordelen). Voor bundelingsbeleid is in beginsel voor het werken minder beleidsinzet nodig dan voor het wonen, dat meer neigt tot deconcentratie dan bundeling.

Menig geïnterviewde plaatst wel vraagtekens bij de mate en kwaliteit van bundeling van werklocaties binnen en buiten stadsregio's.

In de eerste plaats betreft die de grote spreiding van nieuwe werklocaties - bedrijventerreinen met name - buiten de stadsregio's (elke gemeente een eigen terrein, liefst in het zicht aan de snelweg). De provinciale doorwerking van het ruimtelijk beleid van VINEX is hier onvoldoende geweest.

In de tweede plaats is binnen de kaderwetgebieden de aangegeven samenwerking te vrijblijvend gebleven om tot een daadwerkelijk regionaal beleid voor bedrijventerreinen te komen, zodat veelal ook elke afzonderlijke gemeente haar eigen bedrijfslocaties kon ontwikkelen op lucratieve locaties, zoals bij snelwegen. In stadsgewest Haaglanden was er wel afstemming van regionale werklocaties, maar vooral



in relatie tot regionale verevening tussen regionale woon- en werklocaties.

Ten derde was voor de overige stadsgewesten regionale samenwerking nog meer op vrije keuze van de regiogemeenten gebaseerd dan bij de kaderwetgebieden.

Een geïnterviewde plaatst bij de ontwikkeling van werken binnen stadsregio's nog een kanttekening.

De behoefte aan nieuwe uitleglocaties voor werken gedurende de VINEXperiode is mede een resultaat van functieverandering van oude bedrijventerreinen in woongebieden (met beperkte ruimte voor bedrijvigheid). Dus er staat ook deels bundeling van wonen binnen bestaand stedelijk gebied tegenover.

### 3.8 Convenanten en openbaar vervoer

#### **Indicaties voor effect**

De financiële bijdragen van het VINEXinstrumentarium van circa € 4,1 miljard waren essentieel voor de bestuurlijke en financiële uitvoerbaarheid van de opgave. De projecten van openbaar vervoer hadden een aandeel van 76% in dit totaal aan rijksbijdragen. De financiële bijdragen voor OV waren grotendeels voor ontsluiting van VINEX(uitleg)locaties en dienden ook het milieubelang dat in VINEX een nieuwe opgave was en een hoge prioriteit had.

De bijdrage van OV in relatie tot bundeling aan beheersing van de mobiliteitgroei was niet te meten (zie deel II). Wel is uit studies gebleken dat bewoners van VINEXlocaties binnen de bestaande stad duidelijk een lagere mobiliteit hebben. Bij de VINEXuitleg is er gemiddeld een iets lagere mobiliteit dan bij niet-VINEXuitleglocaties.

De rol van OV komt duidelijk naar voren in de beoordelingen van bewoners. Op VINEXlocaties met HOV in de 4 grote kaderwetgebieden zijn meer bewoners tevreden dan gemiddeld. Bij de overige stadsgewesten zijn bewoners van VINEXuitleglocaties gemiddeld tevreden. Daarbij valt het dan op dat op uitleglocaties buiten de VINEXregio's juist duidelijk minder bewoners tevreden zijn over het OV.

De verwachtingen bij HOV waren hoog gespannen. Met HOV zou ook een lage parkeernorm haalbaar zijn, in de veronderstelling dat men de auto zou laten staan of er geen (tweede) zou aanschaffen (jonge startende tweeverdieners).

Voor de bijdrage van OV aan de voortgang van de woningbouw wordt ook door geïnterviewden geconcludeerd dat de realisatie van de OV-verbindingen de voortgang van de VINEXwoningbouw niet heeft belemmerd. De (volwaardige) OV-verbinding heeft dikwijls wel langer op zich laten wachten, volgens verschillende geïnterviewden. Sommigen vermoeden dat hierdoor VINEXbewoners meer gekozen hebben voor de auto en minder snel nog zullen overstappen naar het OV.

#### **Uitvoering van de afspraken**

De financiële bijdragen van het ministerie van V&W waren in de convenanten gegarandeerd, niet in de zin van vooraf vastgestelde budgetten voor 10 jaar, maar in de zin van bestuurlijk geborgd, aldus een geïnterviewde. Er werd geen carte blanche gegeven voor bijdragen. De projecten moesten nog nader worden beoordeeld voor de uitvoering tijdens de VINEXperiode voor het te bepalen bedrag in relatie tot het projectplan.

Door in de VINEXafspraken vast te leggen welke openbare vervoervoorzieningen/ infrastructuur gekoppeld waren aan de benoemde VINEXuitleglocaties ontstond er, volgens een geïnterviewde, voor de decentrale overheden duidelijkheid over de inzet van V&W.



In het MIT waren ook de bedragen hiervoor gereserveerd. Dezelfde reservering in het MIT leidden er anderzijds toe dat de regio's, die verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding en realisatie van die infrastructuur, soms te laat begonnen en dus te laat klaar waren met de realisatie van die infrastructuur. Daardoor ontstond er weer vertraging ten opzichte van de eerder in het MIT aangenomen planning van dat project. V&W kan in beginsel vaak eerder zijn bijdrage betalen dan in het MIT is gepland, indien projecten zijn gerealiseerd.

De V&W-projecten liepen, volgens geïnterviewden, meestal wel gelijk op met de realisatie van de woningbouw, maar omdat de woningbouw later werd gerealiseerd werden ook de V&W-voorzieningen later gerealiseerd dan gepland. Het realiseren van grootschalige uitbreidingslocaties vraagt een lange voorbereidingstijd, waardoor de eerder afgesproken planning vaak niet haalbaar was. Dit betekent echter niet dat die locaties en woningen niet worden gerealiseerd, alleen enkele jaren later.

De projectsubsiëring kon tot onderhandelingen leiden zoals bij Leidsche Rijn (maar dan in het kader van weginfrastructuur, niet zozeer OV). Daar heeft een bron van vertraging in de realisatie gelegen, aldus geïnterviewden.

Voor de fasering van OV hanteerde V&W, volgens geïnterviewden, ook bepaalde draagvlaknormen waaraan moest worden voldaan alvorens de verbinding aan te leggen. Voordien kon een buslijn voor de OV-verbinding dienst doen (Haaglanden Ypenburg bijvoorbeeld in de eerste fase, voordat de tramlijn in exploitatie werd genomen).

Dat de tram toch tijdig reed naar de Haaglandse VINEXuitleglocaties was te danken aan de inzet van de regio zelf en aan het toeval van een HID die er ook voor ging, aldus een geïnterviewde. De aantakkingen van deze VINEXuitleglocaties op de rijkswegen moesten vanuit de regio worden aangezet, ook in financiële zin met eigen middelen uit de grondexploitaties.

Volgens een andere geïnterviewde wordt hier 'de bal' eenzijdig bij V&W gelegd. Vertraging werd, volgens deze geïnterviewde, mede veroorzaakt door onderhandelingen, maar nog meer door de trage of te late voorbereiding van de projecten door de regionale overheden. Dit liep te vaak achter op de ontwikkeling van de woningbouw, waardoor ook de oplevering/ingebruikstelling te laat plaatsvond. Met tijdelijke maatregelen, zoals buslijnen, is dit meestal opgelost.

#### **Decentralisatie**

Het ministerie van V&W is na de VINEXconvenanten begonnen met de opzet van de GDU. Dat werd mede ingegeven omdat de infrastructuuroezeggingen van het rijk in VINEX voor het HOV zeer kostbaar waren (geworden), en door het begrotingsregime bij V&W de neiging hadden om in iedere verdere ontwikkelingsfase van die projecten steeds duurder te worden. Vanaf 1996 is de GDU van kracht geworden, waarbij de beslissingsbevoegdheid voor kleine en middelgrote projecten (tot € 11,3 miljoen, f 25 miljoen) werd overgedragen aan de regionale overheden. Ook de bijdrage die vanuit het GDU-budget aan projecten werd besteed was daarmee de verantwoordelijkheid van die regionale overheden.

### **3.9 Convenanten groen, glastuinbouw en bodemsanering**

#### **Groene verbindingen**

Voor groene verbindingen tussen VINEXuitleglocaties en het landelijk gebied in kaderwetgebieden stelde het ministerie van LNV een bijdrage van 50% van de toegestane kosten beschikbaar.

De provincie was voor aanleg verantwoordelijk, terwijl de kaderwetgebieden de regionale planontwikkeling deden. Een belemmering voor de aanleg van groene verbindingen was, volgens een geïnterviewde,



de grondmobiliteit. Daar waar er plannen waren voor groene verbindingen stuitten deze soms op verwervingsproblemen. De agrariërs wilden dan geen stroken grond verkopen voor de groene verbinding.

De integraliteit van de convenanten viel, volgens een andere geïnterviewde, in de praktijk tegen, ook bij groen. In Haaglanden is de regio zelf vergeten regionaal groen mee nemen in het regionaal grondkostenfonds. Dan zou er tenminste iets aan regionaal groen gerealiseerd zijn, zoals dat in Rijnmond wel gebeurd is.

Bij veel locaties in de overige stadsgewesten is volgens een geïnterviewde de aansluiting van de nieuwe woonwijk op het landelijk gebied ook onvoldoende gerealiseerd. Bij sommige locaties hebben gemeenten hier zelf de benodigde aandacht aan geschonken, zoals Weidevenne bij Purmerend. Daar is ook nog een groen ingerichte overgangszone gemaakt, mede gewenst door een buurgemeente om de grens tegen verdere verstedelijking te markeren. Bij de HAL-gemeenten (stadsgewest Alkmaar) was een omslagfonds dat mede werd gebruikt voor aansluiting van de bouwlocaties op het landelijk gebied (zie ook hoofdstuk 6).

#### **Verplaatsing glastuinbouw**

Voor een deel van de VINEXuitleglocaties was uitplaatsing van de glastuinbouw nodig. Daarvoor is een ruimtelijk beleid voor verplaatsing en concentratie van de betreffende glastuinbouw gevoerd. De verwervingskosten voor de glastuinbouw waren opgenomen in de grondexploitaties voor de woningbouwlocaties. In de excessieve verwervingskosten werd door het BLS financieel tegemoetgekomen. Van deze bedoelingen van de convenanten is, volgens een geïnterviewde, maar in beperkte mate iets gerealiseerd. Dit betreft de verplaatsing glastuinbouw in het KAN.

In BRU is gewerkt aan een verplaatsingsplan. Dit plan is echter niet uitgevoerd omdat de gemeente Harmelen de aangewezen nieuwe vestigingslocatie in de Harmelerwaard blokkeerde.

Van de plannen voor stadsgewest Haaglanden en Stadsregio Rotterdam is weinig terechtgekomen. De nieuwe vestigingslocaties lagen deels te ver weg buiten de stadsgewesten. Er waren alternatieven ook in de regio. Maar die vestigingslocatie in de regio werd ook betrokken door andere ondernemers dan die gevestigd op de VINEXwoningbouwlocaties. Dat kon moeilijk worden tegengegaan.

De bijdrage van dit onderdeel van de VINEXconvenanten voor woningbouw is bescheiden. De betreffende VINEXuitleglocaties waar glastuinbouw was, zijn beschikbaar gekomen voor woningbouw, ook al waren de verplaatsingsplannen maar in beperkte mate succesvol. Het tempo van verwerving en uitplaatsing was mede afhankelijk van de planontwikkeling voor de betreffende VINEXlocaties. De uitplaatsing van glastuinbouw is, volgens geïnterviewden, geen grote belemmering geweest voor de woningbouw op VINEXuitleglocaties met glastuinbouw.

#### **Bodemsanering**

De bodemsanering is in de VINEXconvenanten opgenomen omdat er verwacht werd dat het rijk diende bij te dragen aan de kosten van bodemsanering op de benoemde locaties, aldus een geïnterviewde. Het is volgens deze geïnterviewde een stap geweest om bodemsanering centraal te financieren. Voor de VINEXperiode was dit niet zo.

Met de sanering van de vervuilde bodems op de VINEXlocaties in en aan de stad is daaropvolgend woningbouw mogelijk geworden.

De bodemsanering heeft de woningbouw niet vertraagd. Als bodemsanering later plaatsvond, was dit veelal het gevolg van trage planontwikkeling van de woningbouwlocaties.



Vaak werden de woningbouwlocaties eerst benoemd en daarna pas goed onderzocht op bodemvervuiling. Zo kwam tijdens de operatie soms naar voren dat er een oude vuilstort op de locatie lag. Dan vergde bodemsanering tijd om woningbouw mogelijk te maken. Tijdswinst is mogelijk als bij de locatiekeuze al naar de milieuaspecten gekeken wordt. Dat geldt ook voor andere milieuaspecten dan alleen de bodem.

Tijdens de uitvoering van VINEX was er wel sprake van bijsturing door het rijk wanneer er veel en uiteenlopende vervuiling in de bodem van de locaties gevonden werd, aldus een geïnterviewde.

Het was theoretisch ook mogelijk de FES-gelden te benutten voor alternatieve locaties in de VINEX-regio's. Dat is volgens een geïnterviewde bijna niet gebeurd.

Over het algemeen is de bodemsanering voor VINEX positief geweest. Bodemvervuiling heeft meer aandacht gekregen op lokaal niveau. Men diende onderzoek uit te voeren en dat wordt nu ook veel meer gedaan.

### 3.10 Monitoren VINEXconvenanten

Monitoring is tijdens uitvoering van VINEX een instrument geworden. Er was destijds wel een jaarlijkse monitoring voor het wonen. Vanaf 1995 is de Tweede Kamer een aantal jaren via de 'Voortgangsbrief' jaarlijks geïnformeerd over de voortgang van de woningbouw in en buiten de VINEXstadsregio's. De RPC, die de Monitoringsrapportage VINEX uitbracht, heeft ervoor gepleit om die jaarlijkse rapportages te verbreden voor het totaal van de VINEXafspraken. Vanaf 2001 is de voortgangsrapportage en de jaarlijkse Voortgangsbrief Woningbouw geïntegreerd in één Voortgangsrapport aangeboden aan de Tweede Kamer.

In het algemeen is de indruk van geïnterviewden dat monitoring van VINEX niet tot veel vervolgacties heeft geleid. Pas gedurende de tweede helft van de VINEXperiode toen de woningbouw meer terugliep dan gewenst (opgelopen woningtekort) kreeg monitoring een vervolg met maatregelen om de woningproductie te verhogen (de aanjaagteams, zie paragraaf 4.9).

Bij DG Ruimte ging het bij de uitvoering van VINEX om de samenwerking met de andere betrokken departementen en het volgen van de uitvoering. Waar mogelijk was er bijsturing op basis van monitoring en de 'achterlopende' provincies en regio's daarop aanspreken. Dat is, volgens een geïnterviewde, maar in bescheiden mate gebeurd.

De aanleg van NS-voorstadstations is mede naar aanleiding van de voortgangsrapportages bespoedigd.

### 3.11 Voorbeeldplannen Vierde Nota, SMD en Kwaliteit Op Locatie

In de convenanten zijn geen afspraken gemaakt over ruimtelijke kwaliteit van nieuwe woon- en werklocaties. Voor ruimtelijke kwaliteit waren in beginsel de lagere overheden verantwoordelijk.

Voor ruimtelijke kwaliteit van VINEX zijn evenwel door het rijk enkele communicatieve instrumenten ingezet. De keuze van het type instrument is, volgens een geïnterviewde, met name afhankelijk van



schaalniveau en frequentie van het aan te sturen verschijnsel. Bij een hoge frequentie op lokaal niveau, zoals het maken van ruimtelijke plannen, kan communicatie worden ingezet.

De VROM-instrumenten Voorbeeldplannen Vierde Nota (1989-1992) en Stedelijke Milieudifferentiatie (SMD, 1992-1993) richten zich op integrale ruimtelijk kwaliteit van VINEX en zijn vlak voor 1995 beëindigd. Met Kwaliteit Op Locatie (KOL, 1994-1999) is daar een specifiek vervolg aan gegeven.

In deze evaluatie richten we de analyse van deze instrumenten op de ruimtelijke kwaliteit en voortgang van de woningbouw op VINEXwoningbouwlocaties (benoemde uitleglocaties en binnenstedelijke locaties).

#### **Voorbeeldplannen Vierde Nota**

Bij VINEX werd het ruimtelijk beleid van woningbouw gericht op de nieuwe opgave van ecologie en (milieu)duurzaamheid. Het project Voorbeeldplannen Vierde Nota is in 1989 ingezet om het VINEX-beleid ter bevordering van de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving (DALO) op de agenda te krijgen op lokaal en regionaal niveau.<sup>24</sup> VROM zet een communicatie-instrument in om beleid uit te voeren. Het rijk stelt zich op als initiator, stimuleert innovatie en faciliteert fora voor interactie tussen alle actoren. Kolpron onderscheidt 3 doelen:<sup>25</sup>

1. Benutten van 'lokale en regionale' creativiteit voor innovatieve oplossingen ter verbetering van de dagelijkse leefomgeving;
2. Verwerven van draagvlak voor beleidsthema's van de Vierde Nota en de VINEX bij de lokale en regionale actoren/doelgroepen;
3. Terugkoppelen van lokale ervaringen bij innovaties naar het rijksbeleid (zowel conceptueel als instrumenteel).

De doelen van het instrument voorbeeldplannen gaan over doorwerking van kennis en ideeën en niet over een directe bijdrage aan fysieke kwaliteit. Met andere woorden, de doelen kunnen worden bereikt zonder dat de gewenste fysieke kwaliteit is gerealiseerd. De relatie tussen de inzet van een communicatie-instrument en doorwerking in fysieke kwaliteit is dus ook daarom lastig te leggen.

Het rijk heeft bij de aftrap in 1989 lokale en regionale actoren opgeroepen om ideeën te ontwikkelen voor de dagelijkse leefomgeving. Een selectie uit deze ideeën is uitgewerkt tot voorbeeldplan met een bijdrage (€ 70.000) van VROM. De voorbeeldplannen zijn onder de aandacht gebracht van lokale en regionale actoren, onder andere met brochures over de plannen.

De voorbeeldplannen zijn verdeeld naar 5 thema's (zie tabel) die aansluiten bij de 4 hoofdthema's van dagelijkse leefomgeving (DALO) van VINEX.

<sup>24</sup> Alterra, Sturen door stimuleren: terugblikken en vooruitblikken, Wageningen, 2002.

<sup>25</sup> Kolpron, Evaluatie van het instrument voorbeeldplannen, Rotterdam, 1995.





Tabel 3.3 Thema's DALO-kwaliteit VINEX en Voorbeeldplannen Vierde Nota

Thema's Voorbeeldplannen Vierde Nota	Thema's DALO in VINEX	Criteria VINEX
Na-oorlogse woonwijken Openbare ruimte	Openbare ruimte in stedelijk gebied in perspectief van wonen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• intensief ruimtegebruik met handhaving van of versterking van ruimtelijke kwaliteit, waaronder groenvoorzieningen</li> <li>• beperken verlies aan woningen, bedrijfs- en andere gebouwen bij stadsvernieuwing</li> <li>• opvullen van open gaten</li> <li>• herinrichten van in onbruik geraakte bedrijfsterreinen, kazerneterreinen en spoorwegemplacements</li> </ul>
Werklocaties en mobiliteit	Geleiding van mobiliteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• voeren van een stringent parkeerbeleid</li> <li>• beperken aantal verplaatsingen en afstand</li> <li>• realiseren of in stand houden hoogwaardige voorzieningen voor langzaam verkeer en openbaar vervoer</li> </ul>
Kringlopen ruimtelijk vormgeven	Zorgvuldig omgaan met grondstoffen, energie en afval	<ul style="list-style-type: none"> <li>• meer gespreide of geconcentreerde aanpak milieuaspecten afhankelijk van regionale situatie</li> <li>• stimuleren gebruik eigen bronnen en hergebruik maken regio's minder afhankelijk</li> <li>• hergebruik afval beperkt ruimtebeslag en vergoot mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik</li> <li>• tegengaan eutrofiëring en verdroging gebieden door schoon water vast te houden</li> <li>• veiligstellen toekomstige functies door ruimtelijk, milieu- en waterbeleid dat verontreiniging tegengaat</li> </ul>
Landelijk gebied	Verandering landelijk gebied, met behoud van basiswaarden, waaronder leefbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• actieve handhaving waar ruimtelijke structuur onder druk komt te staan door intensivering landbouw</li> <li>• actieve aanpassing waar kansen liggen voor natuur, landschap, recreatie en landbouw</li> <li>• actieve vernieuwing op plekken waar verbetering van de inrichting noodzakelijk is</li> </ul>



De totale kosten van het project waren f 16 mln (€ 7,2 mln). Ongeveer de helft is besteed aan het uitwerken van geselecteerde ideeën tot voorbeeldplan. De rest is gebruikt voor kennisoverdracht en personele bezetting van het project.

#### **Bijdrage Voorbeeldplannen Vierde Nota**

Het instrument voorbeeldplannen is een communicatie-instrument dat is ingezet in het kader van het DALO-beleid. Er is niet geëvalueerd op het niveau van de DALO-kwaliteitscriteria. De 'gemeten' bijdrage van de voorbeeldplannen heeft daarom vooral betrekking op de doorwerking bij actoren. De bijdrage van het instrument voorbeeldplannen aan ruimtelijke kwaliteit en woningproductie wordt waar mogelijk aangegeven.

Tussen 1989 en 2002 hebben lokale en regionale partijen 600 ideeën ingediend, waarvan er 500 zijn gepubliceerd in 4 ideeënboeken. Zonder voorbeeldplannen zou 40% van de ideeën er niet zijn gekomen. Hiermee heeft het project een impuls gegeven aan het genereren en uitwerken van innovatieve ideeën.

Er zijn 52 ideeën uitgewerkt tot voorbeeldplan en deze zijn bijna allemaal gerealiseerd. De plannen zijn onder de aandacht gebracht via een congres en brochures die gebundeld konden worden in een bundelbox. Binnen het thema kringlopen heeft 58% van de onderzochte niet-geselecteerde ideeën ook vervolgcacties gekregen.<sup>26</sup> Deze acties worden niet nader beschreven. Uit onderzoek onder de doelgroep van het project blijkt dat 83% bekend is met het project voorbeeldplannen en binnen deze groep heeft 82% minstens één planbrochure gelezen.<sup>27</sup> De voorbeelden en daarmee de kwaliteiten zijn duidelijk doorgedrongen op lokaal en regionaal niveau.

De status van voorbeeldplan heeft, volgens geïnterviewden, bijgedragen aan het creëren van draagvlak voor deze plannen op regionaal en lokaal niveau. Een geïnterviewde is zelfs van mening dat VROM met het project voor het eerst in een reële rol naar de lagere overheden is toegekomen.

Door voorbeeldplannen is het thema na-oorlogse wijken hoog op de gemeentelijke agenda's gekomen en is het DALO-beleid op lokaal niveau gaan leven.<sup>28</sup> Voorjaar 1995 was er bij 23 plannen sprake van doorwerking elders. Bij bepaalde voorbeeldplannen liep het, volgens een geïnterviewde, bij betrokken gemeenten zo storm met belangstellende andere gemeenten, dat een spreekuur voor het plan werd ingesteld. Plannen zoals Morra Park in Drachten, City Fruitful in Dordrecht en De Pleinen van Almelo hebben bredere bekendheid gekregen. Verschillende gemeenten hebben Morrapark als voorbeeld gebruikt. Binnen het thema openbare ruimte heeft het plan 'De buitenkant in kleur' een vervolg gekregen in de Regenboogbuurt in Almere Buiten, waar 2.100 woningen zijn gerealiseerd. Al deze plannen hebben bijgedragen aan het verspreiden van kennis over de DALO-kwaliteiten bij de doelgroep.

#### **Morrapark, Drachten**

De provincie Gelderland refereert op haar website bijvoorbeeld aan Morrapark in Drachten met de tekst: "Een voorbeeld van een gesloten watersysteem voor regen en oppervlaktewater is het Morra Park in Drachten. Het park is 14 hectare groot en is bebouwd met 75 woningen. In de wijk wordt in principe geen vuil oppervlaktewater toegelaten. Via een verbeterd gescheiden rioolstelsel wordt het vuile water van de huizen afgevoerd. Er is in de wijk ook een beperkt verhard oppervlak. In de biezenvelden bij de opvangvijvers wordt het regenwater wat niet inzigt, gezuiverd. Het water wordt daarna met een windmolen de wijk in gepompt."

<sup>26</sup> Oranjewoud in Kolpron, Evaluatie van het instrument voorbeeldplannen, Rotterdam, 1995.

<sup>27</sup> R&M research and marketing, in: Kolpron, Evaluatie van het instrument voorbeeldplannen, Rotterdam, 1995.

<sup>28</sup> OTB, Ideeën voor naoorlogse wijken, Delft, 1993.



Het laatste doel was door terugkoppeling van lokale ervaringen het rijksbeleid te verrijken. Terugkoppeling van knelpunten bij realisatie van plannen is echter in onvoldoende mate gebeurd. Terugkoppeling is het enige doel dat niet echt is bereikt.

### **Stedelijke Milieudifferentiatie**

In het project Voorbeeldplannen kreeg kwaliteit van planontwikkeling van nieuwe woonwijken onvoldoende aandacht, aldus een geïnterviewde. VROM heeft daarvoor het project Stedelijke milieudifferentie (SMD) opgezet in 1992. De doelen van SMD waren:<sup>29</sup>

- Discussie over de kwaliteit van de inrichting in de vier grote stadsgewesten op gang brengen;
- Een bijdrage leveren aan de verkenning van het lange termijn verstedelijkingsbeleid;
- Het verbeteren van de afstemming van vraag en aanbod op de woningmarkt.

De opzet was een impuls te geven aan de vakmatige beoefening van stedenbouw en ruimtelijke ordening. Daartoe werden expliciet doelgroepen benoemd per thema (lokale en regionale bestuurders, andere ministeries en marktpartijen). Er werd ook een communicatieplan gemaakt gericht op deze doelgroepen. Daarin ging men uit van het sneeuwbaaleffect dat actieve benadering van de doelgroepen teweeg zou brengen.

In het kader van SMD zijn ontwerpers en adviseurs van de 6 grote stadsgewesten betrokken bij het ontwerpen van woonmilieus die als voorbeeld konden dienen. Er is een atlas ontwikkeld met kansrijke stedelijke milieus in aansluiting op de gewenste kwaliteit op VINEXlocaties.<sup>30</sup> Daarbij zijn bestaande voorbeelden uitgewerkt. Het project is afgesloten met de publicatie VINEX en ruimtelijke kwaliteit.<sup>31</sup> De totale kosten van SMD waren € 7.400 (f 1,6 mln).

### **Bijdrage Stedelijke Milieudifferentiatie**

In Nederland gebeurde reeds meer op het gebied van woonmilieudifferentiatie. Het project Stedelijke milieudifferentiatie was daarom minder noodzakelijk om lang door te zetten, aldus een geïnterviewde. In 1993 is SMD afgerond. Daarbij zijn de doelgroepen niet voldoende bereikt, omdat de middelen daartoe niet beschikbaar waren. Het project is voortgezet in het project 'Kwaliteit Op Locatie' (KOL). Via KOL is de beoogde doorwerking op de doelgroepen alsnog gerealiseerd (zie hierna).<sup>32</sup>

Enkele studies in het kader van het project Stedelijke milieudifferentiatie hebben echter doorwerking gehad bij de planontwikkeling op VINEXuitleglocaties. De studie Stedelijke laagbouw<sup>33</sup> onderzocht ruimtelijke kwaliteit van oude bestaande wijken die nog steeds erg gewild zijn door woonconsumenten. Vooral de jaren 1930 wijk (de particuliere tuinwijk) vond eigentijdse toepassing in de VINEXuitleg. Deze doorwerking begon bij de wijk Dierdonk in Helmond, gevolgd door Nieuwland in Amersfoort. Het werd een trend. Menige VINEXuitbreidingswijk heeft een jaren 1930 buurt gekregen.

### **Kwaliteit Op Locatie**

Vanaf 1993 was er, volgens geïnterviewden, discussie over de kwaliteit op VINEXuitleglocaties binnen VROM en later ook in de Tweede Kamer en de vakpers.<sup>34</sup> Aanleiding waren de zorgen over kwaliteit op grootschalige pre-VINEX locaties en de eerste plannen voor de VINEXuitleglocaties.

<sup>29</sup> Kolpron, Evaluatie van het instrument voorbeeldplannen, Rotterdam, 1995.

<sup>30</sup> B. Needham, T. Zwanikken, J. Mastop e.a., Evaluatie van het VINEX-verstedelijkingsbeleid – de stand van zaken, Den Haag, RPD, 1994, blz. 7-8.

<sup>31</sup> VROM, VINEX en ruimtelijke kwaliteit, een bijdrage aan de kwaliteitsdiscussie rond de inrichting van de VINEX-locaties uit het RPD-project Stedelijke Milieudifferentiatie, Den Haag, 1994.

<sup>32</sup> Kolpron, Evaluatie van het instrument voorbeeldplannen, Rotterdam, 1995.

<sup>33</sup> Ministerie van VROM, Stedelijke laagbouw, Den Haag, 1994; zie ook: RIGO Research en Advies, Aanknopingspunten voor de realisatie van VINEXlocaties, VROM, Den Haag, 1994.

<sup>34</sup> Zie ook: Hoog, M. de, De stedenbouwkundige discipline, waarborgen voor kwaliteit, in: Stimuleringsfonds voor architectuur, De periferie centraal, Rotterdam, 1994; De Architect, Contouren van de nieuwe stadsuitleg, 1994 (7/8).



In 1994 is VROM het communicatieproject 'Kwaliteit Op Locatie' (KOL) gestart. Doel van KOL was om kennis en ervaring met integrale kwaliteit van plannen te delen met partijen die betrokken waren bij VINEXwoningbouwlocaties (uitleg en bestaand stedelijk gebied). Doelgroepen zijn bestuurders (lokaal, provincie, woningcorporaties), ontwerpers en ontwikkelaars betrokken bij de uitwerking en uitvoering van VINEXplannen. Het project borduurt daarbij voort op het project Voorbeeldplannen en het project Stedelijke milieudifferentiatie.<sup>35</sup>

KOL richt zich op kwaliteit van VINEXlocaties op het niveau van stedenbouwkundige plannen, zonder directe bemoeienis van het VROM. Een verwante doelstelling was de integrale aanpak van de thema's ruimte, wonen en milieu, waaronder ook mobiliteit werd geschaard. In 1994 ging het project van start met het werkboek Kwaliteit Op Locatie. In het werkboek Kwaliteit Op Locatie (VROM, 1994) worden 4 categorieën van kwaliteit onderscheiden:

1. Proces (proceskwaliteit, inzicht in rollen van verschillende actoren vergroten en communicatie tussen deze verbreden);
2. Samenhang (functiemenging, realiseren van een gevarieerd aanbod van woonmilieus met meer of minder functiemenging, openbare ruimte met groen nabij grote steden, samenhangende structuur rond pleinen en zorgvuldig vormgegeven straatmeubilair, terugdringen automobiliteit en fietsen, wandelen en openbaar vervoer bevorderen);
3. Hoogwaardigheid (aanbod van woning en woonomgeving dat aansluit bij woonwensen, ook die van toekomstige bewoners, sociale veiligheid, woningbouw in hoge dichtheden bij openbaar-vervoerknooppunten, flexibel en aanpasbaar bouwen, behouden en benutten van landschappelijke elementen en ontwikkelen van nieuwe dragers);
4. Duurzaamheid (natuur in de stad, beperken van gebruik van drinkwater en vasthouden water in bebouwde gebieden, beperken hoeveelheden en gebruik van duurzame materialen en grondstoffen, beperken afval, stimuleren hergebruik, en hoogwaardig verwerken, extensiveren energiebehoefte op alle schaalniveaus, beperken hinder).





In 1995 heeft VROM 6 synergieprojecten met totaal bijna 40 duizend woningen. Dit zijn: Saendelft, uitleglocatie in Zaanstad; Houten-VINEX, uitleglocatie in Houten; CiBoGa, binnenstedelijke locatie in de stad Groningen; Waalsprong, uitleglocatie in Nijmegen; Stedenband, uitleglocatie in Twente en Meervhoven, uitleglocatie in Eindhoven. De kwaliteitsambities van deze projecten werden gevolgd tijdens de ontwikkeling van de locaties en het proces en om de leermomenten helder te maken. Daartoe hebben de projecten elk een bijdrage van € 91 duizend (f 200.000) gehad. Daartegenover stonden 4 rapportages over de locatieontwikkeling tijdens het proces, waarin de ervaringen werden beschreven.

Kennis over deze projecten wordt verspreid door middel van internet (KOLweb), overleg, bijeenkomsten, excursies, presentaties, rapportages en nieuwsbrieven.<sup>36</sup> Persoonlijk contact en face-to-face kennisuitwisseling door middel van onder andere locatiebezoek en workshops zijn instrumenten voor kennisuitwisseling tussen partijen op alle schaalniveaus. KOL werkt daartoe ook samen met het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de kennisplatforms Nirov en SEV en de NOVEM (tegenwoordig Senter Novem). Er worden 6 typen bijeenkomsten gehouden. Landelijke Panorama-VINEXbijeenkomsten (alle doelgroepen), regioconferenties (alle regionale doelgroepen), landelijke themasessies (bestuurders en direct betrokken organisaties), machinekamerdiscussies (ontwerpers en relevante disciplines), rondje VROM (bewindslieden VROM met betrokken wethouders en marktpartijen), VINEXpresentaties (locatiegerichte werkbezoeken) en interne kennisuitwisseling van VROM-ambtenaren. Het budget dat was vastgesteld voor de periode 1994 en 1997 was € 2,5 miljoen, voor een groot deel voor personeel.

#### **Bijdrage Kwaliteit Op Locatie**

In de evaluatie van voorbeeldplannen heeft Kolpron ook het startjaar van Kwaliteit Op Locatie betrokken ter vergelijking.<sup>37</sup> In nieuwsbrief 10 van KOL worden de synergieprojecten geëvalueerd. De bijdrage van KOL is verder gebaseerd op interviews met betrokkenen.

Net als bij voorbeeldplannen is lastig te meten welke invloed het project heeft gehad op ruimtelijke plannen. De direct meetbare resultaten zijn klein en vooral te vinden op locaties van synergieprojecten. Mogelijk zijn er wel indirecte effecten opgetreden (doorwerking), hoewel eigenwijze stedenbouwkundigen niet makkelijk een voorbeeld overnemen.

De mate waarin de producten de beoogde doelgroep hebben bereikt is een indicator van de bijdrage aan de uitgedragen kwaliteitsaspecten. In het kader van KOL is een netwerk van bestuurders en een van ontwerpers opgezet. Bij ontwikkelaars bleek minder behoefte aan een dergelijk orgaan.

In de periode van VINEX is bij gemeenten een beter besef gerezen over duurzaamheid en energiegebruik. KOL heeft daar zeker een bijdrage aan geleverd. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de beeldkwaliteitplannen die in de periode van KOL tot stand zijn gekomen, waarin grids en hoofdassen verankerd werden.

Binnen de synergieprojecten zijn verschillende, vooral technische kwaliteitsslagen gemaakt.<sup>38</sup> KOL heeft geleid tot een meer integrale benadering van de projecten (Waalsprong, Saendelft, CiBoGa, Stedenband), zowel intern binnen de gemeente en overheid als samen met marktpartijen, woningcorporaties en andere betrokken partijen. In Houten heeft de status van synergieproject bijgedragen aan het draagvlak onder de bevolking. De synergieprojecten hebben geleid tot tientallen publicaties. Naast de synergieprojecten is een aantal bijeenkomsten georganiseerd. In 1995 zijn 2 tweedaagse studieconferenties over kwaliteit en samenwerking gehouden. Er zijn 4 landelijke panorama

<sup>35</sup> Kolpron, Evaluatie van het instrument voorbeeldplannen, Rotterdam, 1995.

<sup>36</sup> VROM, Nieuwsbrief 10 Evaluatie Synergieprojecten: Kwaliteit Op Locatie, januari 1998.

<sup>37</sup> Kolpron, Evaluatie van het instrument voorbeeldplannen, Rotterdam, 1995.

<sup>38</sup> VROM, nieuwsbrief 10, Evaluatie Synergieprojecten, Kwaliteit Op Locatie, Den Haag, 1998.



VINEXbijeenkomsten geweest, gericht op specifieke thema's.<sup>39</sup> Op twee van deze bijeenkomsten zijn de thema's VINEXuitleglocaties en VINEXlocaties in bestaand stedelijk gebied aan bod gekomen.<sup>40</sup> Alleen bij de Waalsprong is doorwerking geconstateerd naar de vakwereld. De projectleider van de Waalsprong heeft op verschillende plaatsen in het land toelichting gegeven over verschillende aspecten van het project en er is een tiental scripties geschreven over het planproces van de Waalsprong.

Kolpron en RIGO hebben de kwaliteit van de VINEXlocaties onderzocht. In het Kolprononderzoek uit 1996 scoren de DALO thema's al goed.<sup>41</sup> Bij 95% van de locaties werd er bijvoorbeeld over milieuduurzaamheid nagedacht, maar bij ruim 1/3 van de locaties had dat nog niet geleid tot concrete maatregelen in de planontwikkeling. De kwaliteitsmeting van RIGO drie jaar later heeft aangetoond dat de DALO-kwaliteit van alle VINEXuitleglocaties hoger is dan op pre-VINEXlocaties, ook wat betreft milieuduurzaamheid.<sup>42</sup> De doorwerking van het thema milieuduurzaamheid bij de VINEXuitleg is dus aanzienlijk.

KOL heeft binnen de synergieprojecten een bijdrage geleverd aan vooral technische kwaliteitsslagen en een meer integrale aanpak. Uit interviews blijkt dat de communicatie rond de KOL-thema's en de projecten heeft bijgedragen aan kennis over ruimtelijke kwaliteit bij betrokken partijen. Hoewel de exacte bijdrage moeilijk te meten is, kan worden aangenomen dat het project KOL een positieve bijdrage heeft geleverd aan de ruimtelijke kwaliteitsdoelstellingen van VINEX.

### 3.12 Indicaties doelmatigheid VINEXaanpak

#### **VINEX versus groeikernenbeleid**

Geïnterviewden maken voor een oordeel over doelmatigheid vooral een vergelijking tussen VINEX en het groeikernen- en groeistedenbeleid dat voorafgaand aan VINEX gevoerd werd.

Bij groeikernen- en groeistedenbeleid was er sprake van afzonderlijke bouwgemeenten met een eigen taak. Met die gemeenten werden afzonderlijke afspraken gemaakt over de woningbouwtaak en toezegging van in te zetten financiële instrumenten. Dat was, volgens geïnterviewden, dus ook ondersteuning en garantie van middelen. Om tot de overeenkomst te komen was er ook het nodige aan bestuurlijk overleg. Tijdens de uitvoering werden subsidies op basis van planbeoordeling nader vastgesteld (Hoofdinfrastructuursubsidie, Locatiesubsidie enz.). Er vond ook interdepartementale afstemming plaats, waarvoor ICOG was opgericht (Interdepartementale Commissie Groeikernen en Groeisteden).

Dat beleid vergde, volgens geïnterviewden, veel rijksmiddelen, mede door 100% subsidiëring en veel gesubsidieerde woningbouw.<sup>43</sup> De ruimtelijke sturing van de woningbouw ging vooral met contingen-ten gesubsidieerde woningbouw. Volgens geïnterviewden was een alternatief voor het convenantenmodel rond 1990 niet echt voorhanden.

Doorzetting van het oude groeikernen- en stedenbeleid zou, volgens geïnterviewden, veel minder efficiënt zijn in geld en in bestuurlijk opzicht. Vóór de convenanten was er elk jaar overleg met

<sup>39</sup> VROM, brief bij de laatste Panorama VINEX, Den Haag, 17 december 1999.

<sup>40</sup> VROM, Stand van zaken VINEX BSG, Kwaliteit Op Locatie, Den Haag, 1998.

<sup>41</sup> Kolpron, Invenstarisatie van VINEX-bouwlocaties, Rotterdam, 1996.

<sup>42</sup> RIGO, Kwaliteit VINEXuitleglocaties - kikkers op het Berlagehof, Amsterdam, 1999.

<sup>43</sup> Zie: RPD, De prijs van een plek, Den Haag, 1994. Per woning betaalde de overheid bij het groeikernenbeleid 2/3 van de investeringen, bij VINEX was dit omgekeerd: 1/3. De opgave voor de VINEXregio's was groter: in 10 jaar groei van de voorraad met 457.000 woningen (71% van het landelijk totaal). In groeikernen en groeisteden was de productie in 10 jaar (1975-1984) 192.000 woningen (17% van het landelijk totaal, bron SEO, Evaluatie Locatiesubsidie fase 2, Amsterdam, 1986).



de groeigemeenten. Bestuurlijk overleg was er over allerhande aspecten bij de uitvoering van de (woning)bouwtaak. Daarbij kwam dat:

- De rekening van de uitvoering bij het rijk lag (100% bijdragen);
- De betrokken lagere overheden niet tevreden waren over het proces. Gemeenten raakten de verantwoordelijkheid kwijt en moesten voor vrijwel alles akkoord van het rijk hebben.

Voor het succes van de VINEXconvenanten was, volgens geïnterviewden, het geld doorslaggevend. Met de marktomstandigheden van 1995 was het BLS ook absoluut noodzakelijk, zo is de indruk bij geïnterviewden.

Net als bij het groeikernenbeleid hebben de afspraken geleid tot bestuurlijke en financiële uitvoerbaarheid aan de start van de bouwopgave. Of de VINEXopgave in de praktijk verder zou worden gehaald lag meer in handen van de uitvoerende partijen, regio, gemeenten en ontwikkelaars en corporaties, en natuurlijk de gunstige economische ontwikkeling.

Bij het groeikernbeleid was de invloed van de economische ontwikkeling, volgens geïnterviewden, kleiner dan bij VINEX. Door de enorme omvang van de rijkssubsidies, de nog veel hogere woningtekorten destijds, en – vooral - het grote aandeel sociale woningbouw met objectsubsidies werden de taakstellingen destijds bijna allemaal gehaald. De economische recessie in 1979-1985 die grote terugval bij de bouw van koopwoningen met zich meebracht is grotendeels opgevangen door meer gesubsidieerde huurwoningen.

Een doel van VINEX was versterking van het draagvlak voor stedelijke voorzieningen. Bouwen in en aan de stad maakte welzijnsvoorzieningen op de benoemde locaties dus niet direct nodig, aldus geïnterviewden. De filosofie was: men maakt dan gebruik van bestaande voorzieningen. “En dat scheelde dus veel geld aan nieuwe voorzieningen, die bij de groeikernen juist wel nodig waren.”

#### **De VINEXaanpak**

Paralleloverleg met departementen per bouwgemeente had, volgens geïnterviewden, achteraf gezien een alternatief kunnen zijn voor de VINEXaanpak met convenanten. Maar de praktijk van het groeikernenbeleid wees uit dat het ‘ieder voor zich’ lastiger is. Bij de groeikernen ging dat al niet, en was interdepartementale coördinatie en afstemming al noodzaak.

De VINEXopgave vereiste een regionale aanpak, zo stellen geïnterviewden. Er werd vergeleken met het groeikernenbeleid veel minder rijksgeld beschikbaar gesteld, gemeenten droegen meer risico, en de afspraak was voor 10 jaar. Effectiever had het, volgens geïnterviewden, eigenlijk niet gekund.

De VINEXaanpak had achteraf gezien wellicht efficiënter gekund. Geïnterviewden hebben daarvoor een aantal aspecten aangestipt.

- Betrokken overheden zijn lang bezig geweest om de convenanten af te sluiten. Daarna ging bij de uitvoering iedereen vrijwel zijn eigen gang, ook de betrokken rijksdepartementen. Bij grotere betrokkenheid van het rijk bij de uitvoering was mogelijk meer resultaat gehaald.
- De benoemde VINEXuitleglocaties waren in de convenanten een belangrijke uitwerking voor de opgave van de woningaantallen. Achteraf gezien is dat volgens een aantal betrokkenen niet zo'n handige aanpak gebleken. Er is veel energie in gaan zitten bij het rijk (in overleg met provincie/regio/gemeenten) en er is verhoudingsgewijs toch betrekkelijk weinig op gebouwd. Bij een akkoord op hoofdlijnen blijft er meer ruimte en tijd over voor betrokkenen om tijdens de uitvoering zonnig het beleid tussentijds bij te stellen.
- De uitleglocaties hebben voor wonen, infrastructuur en openbaar vervoer en groen toch veelal



afzonderlijke tempo's in de realisatie gekend. Meer integraliteit zou mogelijk zijn geweest. Dat zou ook gunstig hebben kunnen uitstralen op OVgebruik en de waarde van de woningen.

- Bij OV-projecten hadden bijdrageregelingen eerder kunnen worden gedecentraliseerd. Door beslissen en betalen in één hand te leggen zou een meer doelmatige uitvoering van OV-projecten mogelijk zijn geweest.
- Het beïnvloeden van de (auto)mobiliteit is in de VINEXperiode gericht geweest op met name de woonlocaties, via ontsluiting met OV. Er zijn inmiddels nieuwe inzichten zoals ten aanzien van ketenmobiliteit. Zo is het denkbaar dat men met de auto naar een station gaat en daarna verder met openbaar vervoer. De woonwijk hoeft dus niet direct verbonden te worden met de werklocaties. Dit was tijdens de VINEXperiode nog wel de gedachte.

#### **Verfijning beperkte toepassing bij VINEXgemeenten**

De Verfijning groeikernen had als grondslag dat er in 'de wei' door een afzonderlijke kleine gemeente een grote bouwopgave moest worden gerealiseerd. Bij VINEX ging het niet alleen om regionaal samenwerkende gemeenten, maar ook om bouwen in en aan de stad. Daarbij zou, volgens geïnterviewden, meer gebruik worden gemaakt van bestaande voorzieningen, die ook het draagvlak daarvan zouden versterken. Eigenlijk waren daarmee de grondslagen voor de Verfijning minder hard. Dat een groep van gemeenten, waaronder veel ex-groeikernen, de Verfijning voor VINEX kregen hield mede verband met overgangsregelingen en bestuurlijke toezeggingen en verwachtingen. Daarmee was, volgens geïnterviewden, wel een situatie ontstaan dat de ene kleine gemeente wel en een min of meer vergelijkbare andere kleine gemeente geen bijdrage volgens de Verfijning kreeg.

De Verfijning is mede in het licht van het bovenstaande in 2002 beëindigd met een afkoopregeling. Specifieke situaties in verband met woningbouwopgaven kunnen zich, volgens geïnterviewden, echter bij gemeenten blijven voordoen.





## 4 Nieuwe instrumenten tijdens uitvoering VINEX

### 4.1 Overzicht instrumenten

Voor inzicht in de bijdrage van de VINEXaanpak aan de verstedelijkingsresultaten moet ook rekening worden gehouden met nieuwe instrumenten die tijdens de VINEXuitvoering zijn ingevoerd. Een deel van de nieuwe instrumenten is niet specifiek voor de VINEXopgave ingevoerd, maar kan er wel betekenis voor hebben gehad, zoals StIR, Experimentenwet Stad en Milieu en het PPS-kenniscentrum.

Tabel 4.1 Nieuwe instrumenten ingevoerd in de VINEXperiode 1995-2004<sup>44</sup>

- 1) Wet Voorkeursrecht Gemeenten voor uitleggebieden van VINEXbouwgemeenten (1996, VROM)
- 2) Experimentenwet Stad en Milieu (1993, VROM)
- 3) Voorbeeldplannen StIR, vervolg via bredere IPSV (1997, VROM)
- 4) Handvest Kwaliteit VINEXlocaties (2000, VROM e.a.)
- 5) Informatie Centrum Eigen Bouw, stimulering particulier opdrachtgeverschap, (2003, VROM)
- 6) Convenant gemeentelijk grondprijnsbeleid projectmatige koopwoningen (2001, VROM e.a.)
- 7) PPS kenniscentrum (1997 tot 2006, Financiën)
- 8) Aanjaagteams woningbouw, in kader Taskforce Woningbouwproductie (2002, VROM)

De Wet Voorkeursrecht Gemeenten en de Experimentenwet Stad en Milieu zijn nieuwe juridische instrumenten. De meeste andere aanvullingen op het VINEXinstrumentarium zijn communicatief van aard. Op de communicatieve sturingsinstrumenten Voorbeeldplannen Vierde Nota en Stedelijke Milieudifferentiatie en Kwaliteit Op Locatie is met StIR en Handvest Kwaliteit VINEXlocaties een specifiek vervolg gegeven aan het rijksbeleid voor ruimtelijke kwaliteit. In 1997 heeft VROM het Stimuleringsprogramma Intensief ruimtegebruik (StIR) opgezet<sup>45</sup>, dat in 2001 is opgegaan in het Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing (IPSV) in 2001.<sup>46</sup>

De thematiek van kwaliteit op VINEXuitleglocaties is in 2000 voortgezet in het Handvest kwaliteit VINEXlocaties. Het Informatie Centrum Eigen Bouw kan daar ook aan worden toegevoegd. Bestuurlijk-communicatief van aard is convenant gemeentelijk grondprijnsbeleid voor projectmatige koopwoningen.

<sup>44</sup> Het ministerie van EZ heeft specifieke instrumenten ingezet voor de ontwikkeling van werklocaties in het kader van VINEX. De Nota Grondbeleid uit 2001 heeft een aantal instrumenten aangekondigd. Hiervan zijn er in de VINEXperiode geen ingevoerd.

<sup>45</sup> VROM, Voorbeeldprojecten intensief ruimtegebruik gevraagd, Den Haag, 1999.

<sup>46</sup> VROM, brief StIR-1054, Den Haag, april 2001.



Het kenniscentrum PPS is inhoudelijk meer op het proces en organisatie van (publiek-private) samenwerking gericht evenals het procesinstrument van de aanjaagteams woningbouw.

Deze worden in dit hoofdstuk beschreven en indicatief gezien op de bijdrage aan realisatie van doeleinden van VINEX, voornamelijk gebaseerd op informatie uit interviews met betrokkenen (zie hoofdstuk 1).

## 4.2 Wet Voorkeursrecht Gemeenten

### Instrument

In de jaren 1990-1994 hadden ontwikkelaars betrekkelijk veel grondposities genomen op menige benoemde VINEXlocatie. Gemeenten waren minder actief op markt voor ruwe bouwgrond. Veel gemeentelijke grondbedrijven mochten uit financiële overwegingen ook minder strategische gronden verwerven dan in eerdere jaren. De nieuwe regiefunctie van gemeenten voor de VINEXbouwopgave werd bedreigd door particuliere grondverwerwers, vooral omdat een deel van hen onvoldoende bereid was om de kosten voor gemeentelijke voorzieningen op de locaties (volledig) te betalen en er twijfels waren over de te realiseren ruimtelijke kwaliteit van de bouwlocaties bij particuliere grondposities voor een bouwclaim en particuliere grondexploitatie (minder concurrentie op locaties).

In de Notitie grondbeleid uit 1994 kondigde het rijk aan de gemeentelijke positie in deze te versterken. Voor actief gemeentelijk grondbeleid werd het instrument Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) van toepassing op uitleglocaties van VINEXbouwgemeenten (1996). Dit zou particuliere grondverwerwers de pas afsnijden en de gemeentelijke regiefunctie versterken.

Mocht er particuliere grondexploitatie zijn, dan zou de exploitatievergunning zorgen voor afdoende gemeentelijk kostenverhaal (beter dan het vigerende instrumentarium van baatbelasting en grondexploitatieovereenkomst). In 1998 heeft de Raad van State het wetsvoorstel exploitatievergunning afgewezen. De opvolger, de grondexploitatiewet, zal vermoedelijk in 2008 in werking treden.

### Bijdrage WVG

Voor betrekkelijk veel situaties in het kader van de VINEXbouwopgave was de wet 'mosterd naar de maaltijd', aldus geïnterviewden.

Toch is volgens onderzoek in een periode van twee jaar na inwerkingtreding flink gebruik gemaakt van de wet: in 125 (26% van de) gemeenten op 365 locaties.<sup>47</sup> Dit betreft relatief veel VINEXlocaties in kaderwetgebieden. Daar was immers ook vaak achterstand in planontwikkeling voor de VINEXuitleg en kwam de wet voor de gemeenten goed van pas om andere belangstellenden voor grondverwerving de pas af te snijden naar profijt van waardeverhoging van (ruwe) bouwgrond. Er zijn ook meer optierechten gevestigd. Dit kan de versterking van de positie van de gemeenten uithollen, doordat er zelfrealisatieconstructies door de bouwers worden opgezet. Uit een enquête van Cobouw bij VINEX-uitleglocaties in de kaderwetgebieden bleek evenwel dat in de meeste gevallen, ook in aantallen woningen gemeten, grondposities van bouwers zijn geruild tegen bouwrechten.<sup>48</sup>

De WVG is door gemeenten ook veel gebruikt voor ontwikkeling van werklocaties.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> W.K. Korthals Altes, J. de Jong, Beoordelingskader en achtergrond evaluatie Wet voorkeursrecht gemeenten, Delft, 1998.

<sup>48</sup> I. Koenen en R. Kragten, Speculant speelt bijna geen rol in VINEX-gemeente, in: Cobouw, 22 januari 2000.

<sup>49</sup> H. de Wolff, J. de Greef e.a., Gebruik en effecten van de Wet voorkeursrecht gemeenten, Delft, 2000.



De WVG is inmiddels een regulier instrumenten geworden in de gemeentelijke praktijk. Ontduiking van de WVG via optierechten en koopoverkomsten is echter ook regelmatig voorgekomen. Daarvoor is reparatiewetgeving ontwikkeld in 2004.<sup>50</sup>

De WVG heeft bijgedragen aan versterking van de gemeentelijke (grond)positie in VINEXbouwgemeenten. Zo konden de gemeenten meer actief grondbeleid voeren, dat ook voor financiële verevening tussen gemeentelijke grondexploitaties met tekorten en met baten van belang is, ook op regionaal niveau. De versterking van gemeentelijke regie als gevolg van de WVG kan een bijdrage aan de kwaliteit van VINEXuitleglocaties hebben geleverd.

In Haaglanden zijn voor drie VINEXuitleglocaties verschillende samenwerkingsmodellen gehanteerd. Volgens een geïnterviewde is het PPS-model in grondexploitatie (Wateringse Veld) het meest positief ervaren ten opzichte van het concessiemodel (Ypenburg) en particuliere uitvoering (Leidschenveen). Wel belangrijk bij de PPS was dat de ontwikkelaar niet alles mocht bouwen; er werd bij bouwplannen concurrentie georganiseerd. Bij het particuliere plan ontbrak de gemeentelijke regie; het organiserend vermogen van de marktpartijen zelf schoot te kort.

Op de kwaliteit van deze VINEXuitleglocaties heeft de samenwerkingsvorm volgens enkele geïnterviewden weinig invloed gehad. Er zijn wel verschillen in stedenbouwkundige opzet, meer 'stedenbouw' waar de gemeentelijke regie groter is.

Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat er weinig relatie is tussen samenwerkingsvorm en kwaliteit van woonomgeving.

RIGO heeft in 2000 een analyse uitgevoerd naar de relatie tussen kwaliteit van bijna alle VINEXuitleglocaties (consumentenkwaliteit en duurzaamheid) en vorm van grondexploitatie. De uitkomst is dat er geen verband bestaat tussen kwaliteit en PPS, particuliere exploitatie, traditionele gemeente-exploitatie of met gemeentelijke exploitatie via het bouwclaimmodel. De ambities van betrokkenen lijken meer bepalend dan de precieze realisatievorm.<sup>51</sup> Een onderzoek van Ecorys komt in 2006 tot eenzelfde conclusie.<sup>52</sup>

Het tempo van locatieontwikkeling kan mogelijk hoger liggen als marktpartijen bij de grondexploitatie betrokken zijn, aldus een geïnterviewde.

### 4.3 Experimentenwet Stad en Milieu

#### Instrument

Mede om belemmeringen voor de woningbouwopgave in bestaand stedelijk gebied aan te pakken als gevolg van verschillende milieuregels is de Interimwet Stad en Milieu ingesteld. Met experimenten kon worden bezien hoe toch woningbouw te realiseren is op milieubelaste locaties met compenserende maatregelen en kwaliteiten.

Het instrument Experimentenwet stad en milieu is onderdeel van het project Stad & Milieu van VROM, dat is gestart in 1993. Dit project beoogde milieu en ruimtelijke ordening bij elkaar te brengen. In hoeverre is het binnen de huidige regelgeving mogelijk een optimale leefkwaliteit na te streven in combinatie met efficiënter ruimtegebruik bij de aanpak van milieuprobleemgebieden in de steden?<sup>53</sup>

<sup>50</sup> OTB, Grondposities voor wijziging Wet voorkeursrecht gemeenten - analyse van optie- en koopoverkomsten, Delft, 2004.

<sup>51</sup> RIGO Research en Advies, De praktijk van grond- en bouwpreizen, Amsterdam, 2000.

<sup>52</sup> Ecorys, Kwaliteit en concurrentie – onderzoek naar het effect van concurrentie op de kwaliteit van uitleglocaties, Rotterdam, 2006.

<sup>53</sup> VROM, De Tussenstand – Populaire uitgave advies Evaluatiecommissie Stad & Milieu, Den Haag, 2001.



Daartoe is een driestappenplan ontwikkeld. De eerste twee stappen geven aan hoe ruimte en milieu samen kunnen gaan binnen bestaande regelgeving. De Experimentenwet stad en milieu is daaraan toegevoegd als laatste uitweg wanneer met bestaande mogelijkheden geen optimale leefkwaliteit en geen doelmatig ruimtegebruik tot stand kan komen.<sup>54</sup> Deze Experimentenwet was alleen van toepassing op 25 geselecteerde projecten.

In het kader van de evaluatie VINEX is de vraag in hoeverre dit instrument heeft bijgedragen aan de woningproductie in bestaand stedelijk gebied in 1995-2004.

In 1997 hebben gemeenten 62 voorstellen ingediend voor de Experimentenwet. De Minister heeft in 25 gemeenten een project geselecteerd in overleg met IPO, VNG, andere ministeries en belangenorganisaties.<sup>55</sup> De projecten liepen uiteen van stationslocatie en bedrijventerrein tot naoorlogse woonwijk, waar de ruimtelijke ontwikkeling stagneerde. De Experimentenwet kon alleen ingezet worden voor deze projecten. De wet bood de mogelijkheid om onder strikte inhoudelijke voorwaarden en na een stevige procedure af te wijken van algemeen geldende milieuregels voor geluid, bodem, luchtkwaliteit en externe veiligheid.

#### **Bijdrage Stad & Milieu**

Het bleek bijna altijd (22 van de 25 keer)<sup>56</sup> mogelijk om binnen de bestaande regels tot een goed plan te komen. In de meeste gevallen blijkt het project te hebben geleid tot een effectiever (dan verwacht) ruimtegebruik in termen van aantal woningen per hectare.<sup>57</sup>

De Experimentenwet is ingezet in Den Haag (Scheveningen-Haven: 150 woningen), Arnhem (Malburgen: 425 woningen) en Vlaardingen (rivierzone: 1.500 tot 2.000 woningen). Voor deze projecten was telkens de conclusie dat het plan zoveel meerwaarde bood dat overschrijding van de milieunorm acceptabel was. De ervaringen met het project zijn zo positief dat het experiment per 1 januari 2006 een vervolg heeft gekregen met de Interimwet Stad en Milieubenadering.

Voor wat betreft de VINEXwoningbouwopgave in bestaand stedelijk gebied is de bijdrage van het instrument Stad & Milieu in termen van aantallen nieuwe woningen zeer bescheiden geweest. Het instrument was niet speciaal gericht op de VINEXopgave voor de binnenstedelijke woningbouw (1/3 van de netto productie). Er was, volgens geïnterviewden, geen regie vanuit VINEX. De selectie van 25 proefgemeenten was niet direct vanuit VINEXsteden met de grootste knelpunten.

## **4.4 StIR**

### **Instrument**

Het ministerie van VROM heeft eind 1997 het Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik (StIR) opgezet als onderdeel van het beleid om groei van het stedelijk ruimtebeslag beter te beheersen. Hoge ruimtelijke kwaliteit van het stedelijk gebied staat daarbij voorop.<sup>58</sup> StIR is ontwikkeld in het kader van het rijksbeleid dat meer gericht werd op stedelijke herstructurering dan op bouwen in de wei.<sup>59</sup> Daartoe zijn voorbeeldprojecten geselecteerd met een hoge ruimtelijke kwaliteit, voorbeeldwaarde, innovatie en realisatiekansen.

<sup>54</sup> Naeff Consult, Meer dan één stap vooruit. Ervaringen uit 25 projecten stad&milieu, 2004.

<sup>55</sup> VROM, Stad & Milieu, Experimenten Stad & Milieu (info-blad), Den Haag, 1997.

<sup>56</sup> Er zijn meer dan 3 aanvragen geweest voor een stap 3. De afgewezen gevallen konden blijkbaar toch binnen de bestaande mogelijkheden worden gerealiseerd.

<sup>57</sup> VROM, De doeltreffendheid en effecten van de Experimentenwet stad en milieu in de praktijk, Den Haag, 2004.

<sup>58</sup> VROM, Voorbeeldprojecten Intensief Ruimtegebruik gevraagd, Den Haag, 1999.

<sup>59</sup> Ecorys/Kolpron, Onderzoek stedelijke vernieuwing in StIR voorbeeldprojecten, Rotterdam, 2002.



Doel van StIR was het uitdragen van een voorbeeldfunctie en het verbeteren van condities en creëren van draagvlak voor intensief ruimtegebruik. Woningbouwproductie was geen doel op zich, maar wel een mogelijk effect van intensief ruimtegebruik, aldus een geïnterviewde.

In de loop van de tijd is de focus van StIR verbreed. Ook onderwerpen als openbare ruimte en stedelijke vernieuwing werden onder de StIR-paraplu geschaard. Het programma is in 2001 opgegaan in het IPSV-programma, onder de naam Voorbeeldprojecten IPSV. Belangrijkste instrument van StIR zijn de voorbeeldprojecten. Jaarlijks werd aan de hand van thema's onder een breed publiek gevraagd om voorbeeldprojecten in te dienen. <sup>60</sup>

Tabel 4.2 Thema's StIR voorbeeldprojecten

1998	Derde dimensie; bedrijventerreinen; infrastructuur, mobiliteit en ruimtegebruik; openbare ruimte, groen, stads- en dorpsranden.
1999	Duurzame stedelijke vernieuwing, functiemenging en de vierde dimensie (tijd), water in de stad, groen in en om de stad, bedrijventerreinen
2000	Duurzame stedenbouw; verrijk de stad met verschillen; levende parken en pleinen; multifunctionele vervoerknoop; verminder het aantal korte ritten per auto en de stad als broedplaats voor bedrijven.

Uit de inzendingen is een dertigtal voorbeeldprojecten geselecteerd. Deze kregen een bijdrage van VROM bedoeld als tegemoetkoming in de kosten die samenhangen met het uitwerken van innovatieve aspecten en het actief uitdragen van verworven kennis. Selectiecriteria waren ruimtelijke kwaliteit, innovatie, voorbeeldwaarde en realisatiekans.

Voor het verspreiden van kennis zijn bijeenkomsten gehouden (bekendmakingen) en publicaties gemaakt. Nieuw waren de excursies en studiereizen, aldus een geïnterviewde. Daartoe zijn de SEV en later ook het Nirov betrokken bij het project.

#### Bijdrage StIR

In 2002 is StIR geëvalueerd, omdat het programma werd geïntegreerd in het IPSV.<sup>61</sup> De evaluatie is gericht op de voorbeeldprojecten en niet op doorwerking van de voorbeeldprojecten bij doelgroepen. De betekenis van de voorbeeldprojecten voor niet-voorbeeldprojecten blijft daarvoor onduidelijk.

Tussen 1998 en 2000 zijn 770 projectvoorstellen ingediend. De 79 geselecteerde voorbeeldprojecten liggen bijna allemaal,<sup>62</sup> op een enkele uitzondering na zoals het project Haverleij in Den Bosch, binnen bestaand stedelijk gebied. De bijdrage van StIR aan de woningproductie op VINEXuitleglocaties is daarom minimaal. De nadruk op intensief ruimtegebruik heeft wel bijgedragen aan een hogere woningdichtheid op locaties binnen bestaand stedelijk gebied zoals Sijtwende (woningen op overkluizing van de snelweg in de gemeente Voorburg), Bos&Lommer (Amsterdam) en Chassépark (Breda). Op basis van de evaluatie is niet te herleiden hoeveel woningen er zijn gerealiseerd binnen StIR-projecten. Ook is er geen zicht op de extra woningen die zijn geproduceerd in de voorbeeldprojecten.

<sup>60</sup> De SEV verwachtte in het bijzonder voorstellen van gemeenten, provinciale overheden, projectontwikkelaars, woningcorporaties, beleggers, bouwondernemingen, openbaarvervoerbedrijven, ontwerpers, adviseurs, Kamers van Koophandel, waterschappen, waterleidingbedrijven en wetenschappelijke instellingen. VROM, Voorbeeldprojecten intensief ruimtegebruik gevraagd, Den Haag, 1999 en 2000.

<sup>61</sup> Ecorys/Kolpron, Onderzoek stedelijke vernieuwing in StIR voorbeeldprojecten, Rotterdam, 2002.

<sup>62</sup> Voor een overzicht van de StIR-voorbeeldprojecten, zie: Ecorys, Onderzoek stedelijke vernieuwing in StIR voorbeeldprojecten, 2002, bijlage 1.



Bijdrage over de fysieke condities voor economische versterking komen vooral tot uiting in beheerplannen voor bedrijventerreinen en multifunctionele ruimten. Er is veel vraag naar de gerealiseerde gevarieerde woonmilieus in Sijtwende (niet alledaagse woningen), Schalkwijk (ouderenappartementen in het centrum van een naoorlogse wijk van Haarlem), Boxtel (levensbestendige seniorenappartementen). StIR heeft geleid tot flexibele bouw in onder andere Schijndel (huisvesting 2000), Sittard (bedrijvenstad Fortuna), Den Haag (Laakhaven-West), Boxtel (Selissenwal). In diverse StIR-projecten is ervaring opgedaan met omgevingskwaliteit. Goed voorbeeld daarvan is Haverleij waar gekozen is om woningen te bouwen in clusters zodat tussen deze clusters veel openbare ruimte is. Een andere uitwerking van omgevingskwaliteit is in de sfeer van beheer van de tijdelijke situatie (bouwput) door verhuur van leegstaande gebouwen, inrichten bouwplaats met kunst en projectcommunicatie met omwonenden. Deze voorbeelden sluiten ook aan bij het versterken van de betrokkenheid bij de dagelijkse leefomgeving. Initiatieven die onder deze laatste noemer vallen hebben tot wisselende resultaten geleid. Binnen het thema zorgvuldig ruimtegebruik zijn concrete resultaten geboekt met overkluizen van infrastructuur in de projecten Sijtwende en Bos&Lommer.

Met StIR is ervaring opgedaan met duurzaamheid in plannen. Er is aandacht geweest voor beperken gebruik fossiele energie, warmtepompen, neutrale grondbalans, auto uit de wijk, alternatief openbaar vervoer, ecologie, groensysteem en (gescheiden) watersysteem. In de StIR-voorbeeldprojecten is ook naar voren gekomen dat financiering van projecten vaak een knelpunt is. Ervaring is opgedaan op het vlak van vereveningsmogelijkheden, rekenmodellen, subsidies en PPS-constructies.

De projecten profiteerden zelf van de voorbeeldstatus. Deze status zorgde voor landelijke bekendheid, politiek/bestuurlijk draagvlak en vertrouwen bij marktpartijen. StIR heeft geleid tot uiteenlopende samenwerking met partijen, zoals Rijkswaterstaat.

De instrumenten StIR en IPSV hebben volgens geïnterviewden voor VINEX(woning)bouw in termen van voortgang en aantallen in bestaand stedelijk gebied beperkte betekenis gehad. StIR en IPSV waren meer op uiteenlopende inhoudelijke onderwerpen rondom (ver)bouwen in de bestaande stad gericht en hadden geen directe lijn met de kwantitatieve binnenstedelijke opgave van het VINEXbeleid.

## 4.5 Handvest kwaliteit VINEXlocaties

### **Instrument**

In 1998 was er kritiek op de kwaliteit van VINEX in de Tweede Kamer, die werd overgenomen door de media, aldus een geïnterviewde. In de periode daarvoor waren er 6 studies geweest die juist een gunstig kwaliteitsbeeld schetsten.

De conclusies zijn in 2000 vertaald in de nota Mensen, Wensen, Wonen. Daarin wordt het Handvest kwaliteit VINEXlocaties aangekondigd.<sup>63</sup> In de nota werd geconstateerd dat er een verschil is tussen de gevraagde en geboden kwaliteit van wonen in stedelijke gebieden. Alle betrokken partijen willen samenwerken om deze kloof te overbruggen. Het Handvest is ondertekend door VROM, VNG, NEPROM, Aedes, NVB, AVVB en VEH.

<sup>63</sup> VROM, Mensen, Wensen, Wonen, Den Haag, 2000.

**Het Handvest kwaliteit VINEXlocaties: 12 punten**

- 1 Kwaliteit VINEXlocaties kan beter, gezien de toegenomen kwaliteitsvraag
- 2 Gezamenlijke aanpak, inspanningverplichtingen (vanwege beperkte mogelijkheden van aanpassing VINEXafspraken). VROM is bereid consequenties van nieuwe afspraken over kwaliteit voor de huidige woningaantallen nader te bezien
- 3 Gezamenlijk werken aan tijdig en goed bereikbare VINEXlocaties
- 4 Blijven werken aan een ongedeelde stad
- 5 Grotere differentiatie en meer woonkwaliteit
- 6 Meer keuzevrijheid door consumentgericht ontwikkelen
- 7 Meer aanbod van vrije kavels
- 8 Consumentenrecht wordt versterkt
- 9 Het grondprijnsbeleid zal kwaliteit stimuleren
- 10 Meer aandacht voor voorzieningen
- 11 VINEX groener en duurzamer
- 12 Stedenbouw biedt mogelijkheden voor diversiteit

Het Handvest beoogde een kwaliteitverhoging van met name de VINEXuitleglocaties in 2000-2004, waarvoor betrokken partijen zich zouden inspannen. In het Handvest waren ook punten opgenomen die in de kritiek aan de orde waren gesteld, zoals aandacht voor voorzieningen en tijdige ontsluiting van VINEXuitleglocaties met OV en voor het autoverkeer.

Het Handvest Kwaliteit VINEXlocaties was, volgens een geïnterviewde, ook duidelijk een offensief van betrokken partijen tegen de gemakkelijke en uiteenlopende negatieve kritiek op VINEX. In het manifest waren leerpunten voor kwaliteitsverbetering opgenomen, zoals meer parkeerruimte (hogere norm), die ook weer niet ten koste mocht gaan van groen in de wijk.

**Bijdrage Handvest**

Het Handvest heeft, volgens geïnterviewden, nauwelijks een bijdrage aan een tussentijds gewenste kwaliteitsverhoging van VINEXuitleglocaties geleverd. Door verslechterde marktomstandigheden bleek kwaliteitsverhoging niet haalbaar.

In deel II (hoofdstuk 3) van de Evaluatie verstedelijking VINEX is ook naar voren gekomen dat er op basis van plankenmerken gemiddeld weinig verschil bestaat tussen VINEXuitleglocaties in 1995-1999 en die uit 2000-2004. Het tekort aan parkeerplaatsen door een ambitieuze lage parkeernorm in relatie tot verwachte effecten van OV, is echter in de recentere (deel)plannen aangepakt. Op dat punt is de gevraagde aandacht voor consumentenwensen in het Handvest in de praktijk van een deel van de VINEXlocaties wel meer ter harte genomen, hoewel dat deels weer ten koste is gegaan van het openbare groen.

Het Handvest kwaliteit VINEXlocaties zou ook worden vertaald in regionale intentieafspraken over de verstedelijking in 2005 tot 2010. De afspraken over kwaliteit werden daardoor vrij gedetailleerd. Uiteindelijk zijn in de woningbouwafspraken 2005-2010 op het aspect kwaliteit van wonen weinig punten teruggekomen. Oorzaak daarvan zijn veranderde omstandigheden in 2001-2002: stagnerende economie met minder kwaliteitsvraag als gevolg, een terugloop in woningbouw. Daarbij kwam dat een groot deel van de regio's de gedetailleerde kwaliteitsafspraken te ver vond gaan, aldus een geïnterviewde.

De herijking rond 2000 met aanvullende kwaliteitseisen, zoals particulier opdrachtgeverschap, hebben een zekere vertraging veroorzaakt vanwege planaanpassing; kort daarop moest er weer worden aangepast door terugval in de vraag in hoge marktsegmenten. Die omzetting kostte, volgens een geïnterviewde, doorgaans een jaar woningproductie.



## 4.6 Informatie Centrum Eigen Bouw

### **Instrument**

Particulier opdrachtgeverschap (PO) in de woningbouw is door het rijk sinds 2000 object van stimuleringsbeleid in het kader van meer zeggenschap van bewoners (nota Mensen Wensen Wonen). Particulier opdrachtgeverschap wordt door VROM ook als een middel gezien voor de kwaliteit op VINEXuitleglocaties (zie ook het Handvest kwaliteit VINEXlocaties hierboven).

Het beleid van het rijk doelde op 33% PO in 2005-2010, waartoe de aanloop in 2000-2004 zou moeten worden genomen. Voor stimulering van PO heeft VROM in 2003 het ICEB – informatiecentrum Eigen Bouw – opgericht, dat wordt beheerd door Architectuur Lokaal, SEV en VEH. Het ICEB heeft particuliere opdrachtgevers en gemeenten als belangrijkste doelgroepen. Een website ([www.iceb.nl](http://www.iceb.nl)) en een telefonische vraagbaakfunctie zijn belangrijke onderdelen van ICEB. Daarnaast vindt kennisoverdracht plaats met brochures, werkconferenties (proeftuin gemeentelijke beleid PO) en excursies.

### **Bijdrage ICEB**

In de jaren 1995-2005 is het aandeel PO in de nieuwbouw gedaald van 17% in 1996 naar 11% in 2005. Het aandeel PO zou in 2000-2004 richting de 33% moeten gaan, maar in de praktijk daalde het (zie ook deel 2). Van een bijdrage van ICEB aan meer aantallen PO en meer kwaliteit op VINEXuitleg in 2003-2004 is derhalve weinig sprake. De voorwaarden voor een bijdrage waren echter ongunstig.

Een belangrijke reden voor deze daling van de aantallen PO in 2001-2004 was volgens geïnterviewden de terugloop in economische groei. PO betreft tot nu toe vooral de hogere marktsegmenten, waarin de terugloop in de vraag zich sterker voordeed dan in goedkopere prijsklassen.

Daarnaast liep het kavelaanbod in kleinere gemeenten terug door restrictief ruimtelijk beleid. Op locaties waar wel veel mag worden gebouwd, in de VINEXstadsregio's, belemmerden grondposities en bouwclaims van ontwikkelaars vooral kavelaanbod voor PO. Gemeentelijk beleid voor PO kwam in met name stedelijke gebieden doorgaans ook moeizaam van de grond.

## 4.7 Convenant gemeentelijk grondprijsbeleid

### **Instrument**

Verhoging van de kwaliteit stond in 2000 al centraal in het nationale Handvest Kwaliteit VINEXlocaties (zie hoofdstuk 3). Het onderdeel 'grondprijsbeleid stimuleert kwaliteit' kreeg een vervolg in 2001 met het convenant Gemeentelijk grondprijsbeleid van VROM, VNG, NVB en NEPROM. In het convenant wordt een grondprijsmethode voorgestaan die geen rem zet op kwaliteitstoevoeging tijdens de ontwikkeling en –uitvoering van projectmatige woningbouwplannen in de koopsector.

### **Bijdrage convenant grondprijsbeleid**

Het convenant gemeentelijk grondprijsbeleid heeft, volgens geïnterviewden, effect gehad. Maar veel gemeenten hanteren toch een gemengd stelsel van grondprijsmethoden.<sup>64</sup> De starre grondquote, die het probleem vormde, wordt niet veel meer toegepast, mede dankzij het convenant.

Het convenant is in 2006 afgerond met een handreiking aan gemeenten voor het grondprijsbeleid voor koopwoningen, inclusief vrije kavels voor particulier opdrachtgeverschap.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> RIGO Research en Advies, Monitoring uitvoering convenant gemeentelijk grondprijsbeleid, Amsterdam, 2003; Ecorys, De prijs van kwaliteit – handreiking voor gemeentelijk grondprijsbeleid bij woningbouw, Den Haag, 2006.

<sup>65</sup> Ecorys, De prijs van kwaliteit – handreiking voor gemeentelijk grondprijsbeleid bij woningbouw, Den Haag, 2006.





## 4.8 Kenniscentrum PPS

Publiek-private samenwerking bij onder meer realisatie van de VINEXopgave is met een kenniscentrum ondersteund.

Het Kenniscentrum PPS is opgenomen als instrument van het VINEXbeleid. Het kenniscentrum is van start gegaan in 1999 als onderdeel van het ministerie van Financiën. Het centrum richt zich op publiek-private samenwerking in brede zin. Elke samenwerking waarbij overheid en marktpartijen samenwerken met behoud van identiteit en verantwoordelijkheid en met een heldere taak- en risicoverdeling valt in principe onder de definitie van PPS waar dit centrum de aandacht op richt.<sup>66/67</sup>

### **Bijdrage kenniscentrum PPS**

Het Kenniscentrum heeft een aantal aandachtsvelden, waaronder gebiedsontwikkeling. In de VINEXperiode zijn geen activiteiten ondernomen expliciet gericht op het VINEXbeleid. Wel zijn in 2000 twee studies verricht naar samenwerkingsprojecten waar een aantal VINEXprojecten in waren opgenomen.<sup>68</sup> In de evaluatie van het kenniscentrum worden 3 VINEXprojecten genoemd.<sup>69</sup> Doorwerking van deze activiteiten is onbekend. Gezien de beperkte aandacht voor VINEX vanuit het kenniscentrum lijkt het niet aannemelijk dat het kenniscentrum de woningproductie en/of de ruimtelijke kwaliteit van de VINEXlocaties heeft beïnvloed.

Geïnterviewden menen dat gemeenten en marktpartijen bij VINEXlocaties dikwijls het wiel opnieuw hebben moeten uitvinden, soms met knelpunten en vertragingen als gevolg. Kennisoverdracht en kennisdelen van PPS bij locatieontwikkeling had achteraf gezien meer effect kunnen hebben.

## 4.9 Aanjaagteams woningproductie

### **Instrument**

De uitkomsten van de Tasforce Woningbouwproductie (2002, VROM) leidden tot instelling van aanjaagteams om de woningproductie op strategische (VINEX)locaties vlot te trekken. Andere VROM-maatregelen, zoals vereenvoudiging van regelgeving (Omgevingsvergunning), worden pas na 2004 geïmplementeerd.

### **Bijdrage aanjaagteams**

De opgestarte aanjaagteams hebben sinds 2003 op een tiental grote VINEXuitleglocaties de stagnatie weggenomen. Het vlottrekken was volgens een geïnterviewde vooral 'smeeroliewerk': het normaliseren van de verhoudingen tussen betrokken partijen. Deskundigheid in inhoudelijke zin, daar ging het minder om.

Het succes van de aanjaagteams is volgens een andere geïnterviewde wisselend; er moet op lokaal niveau ook maar bestuurlijke ruimte zijn om een team er bij te halen.

Effect van het instrument ligt, volgens een geïnterviewde, mogelijk ook bij gemeenten die er

<sup>66</sup> [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl), juli 2006.

<sup>67</sup> In 2006 is het kenniscentrum bij het ministerie van Financiën gesloten. De verantwoordelijkheden gaan over naar VROM (de directie PPS&Innovatie van de Rijksgebouwendienst; DG Ruimte gaat verder met PPS en integrale gebiedsontwikkeling). Dekker, S., speech: 'Afsluiting van het Kenniscentrum PPS, juli 2006.

<sup>68</sup> Kenniscentrum PPS, Inventarisatie faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten, Den Haag, 2000. Kenniscentrum PPS, Intensief ruimtegebruik en PPS, Den Haag, 2000.

<sup>69</sup> Ecorys, Evaluatie voortgang PPS in Nederland, Rotterdam, 2002. Leidschenveen (Den Haag), IJburg (Amsterdam) en Wateringse Veld (Den Haag).



geen gebruik van hebben gemaakt. Als de voortgang zou stagneren en het gemeentebestuur de teams niet zou inschakelen, dan valt er wat uit te leggen. Zelfs al kwamen de teams niet, dan deed dit instrument zijn werk: bewustwording bij gemeenten om op de voortgang te sturen. Het meer organisatorisch instrument heeft ook als voorbeeld gediend voor enkele provincies en gemeenten die ook een aanjaagteam woningproductie of woningbouwregisseur hebben ingesteld.

Het instrument lijkt in samenhang met bestuurlijke en publieke aandacht voor de terugloop in woningproductie bijgedragen te hebben aan een omkeer in de dalende lijn van de woningproductie in het laatste VINEXjaar 2004.



## 5 Andere factoren bij VINEXwoningbouw

### 5.1 Andere factoren op macroniveau

Voor algemene factoren hebben geïnterviewden vooral gewezen op de marktontwikkeling en de marktpartijen, die voor de voortgang van de VINEXwoningbouw met de gerealiseerde ambitie van tenminste 70% marktsector van groot belang zijn geweest.

Voor een analyse van andere factoren op macroniveau is in deze paragraaf een aantal studies gebruikt, waarin ook wordt ingegaan op de daling van de woningproductie en de VINEXconventanten.<sup>70</sup>

In paragraaf 5.2 wordt aan de hand van interviews ingegaan op factoren op regionaal en lokaal niveau die een rol hebben gespeeld bij verschillen in woningbouwprestaties in de kaderwetgebieden Haaglanden en ROA.

#### **Resultaten VINEXwoningbouw**

De VINEXwoningbouwopgave voor 1995-2004 is voor geheel Nederland voor de volle 100% gehaald; er zijn zelfs 30.000 woningen meer toegevoegd (105%). De dalende trend in de woningproductie was daarin voorzien, vanwege een voorspelde dalende woningbehoefte (zie figuur 5-1).

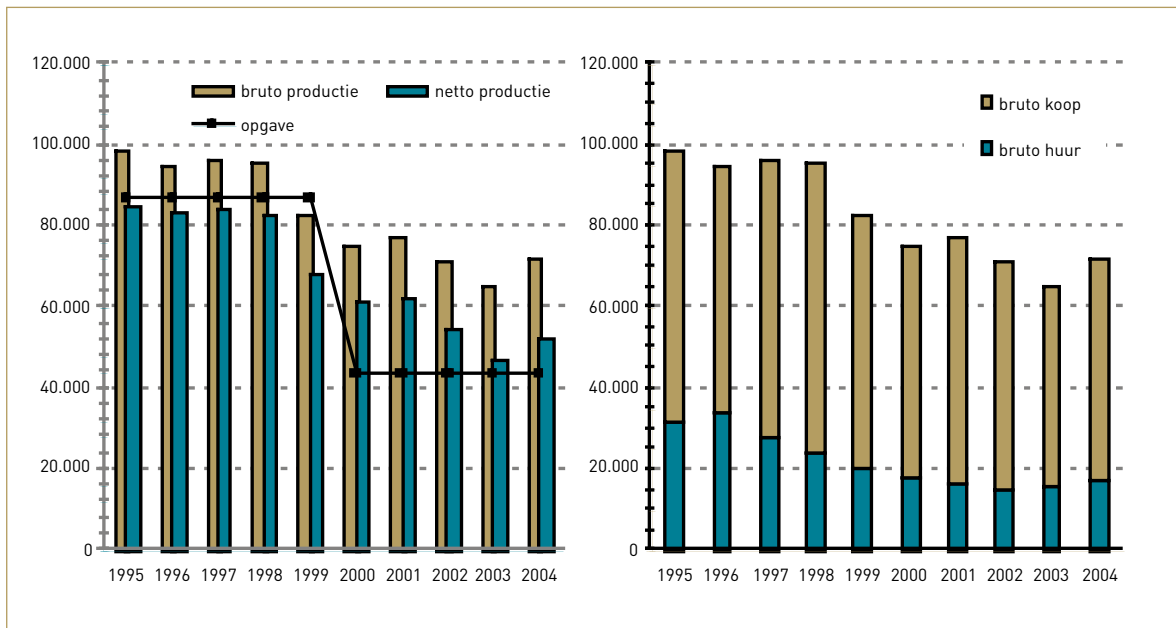
Bij realisatie van de nationale woningbouwopgave is wel minder woningbouw gebundeld dan beoogd. Binnen stadsregio's is een deel van de woningbouwafspraken niet gerealiseerd, vooral in een aantal kaderwetgebieden (ROA en SRR met name). Buiten de stadsregio's zijn bijna 73.000 woningen meer toegevoegd dan beoogd (zie ook deel I en II).

---

<sup>70</sup> De daling van de woningbouw is onderwerp van studie in: RPB, Woningproductie ten tijde van VINEX – een verkenning, Den Haag, 2005. REA, De woningmarkt uit het slot – over goede intenties en harde wetten van de woningmarkt, Den Haag, 2006.



Figuur 5.1 Woningproductie en woningtoevoeging (netto) in Nederland, 1995-2004



Bron CBS, bewerking RIGO

#### Kwantiteit en locatiekwaliteit tijdens de woningbouw van VINEX

Belangrijk achterliggend doel van VINEXconvenantafspraken voor de woningbouwaantallen was het terugdringen van het woningtekort. In de afspraken was overeengekomen 2/3 van de opgave in 1995-1999 te realiseren en 1/3 in 2000-2004. Met concentratie van de bouwopgave in de eerste 5 jaar zou het woningtekort naar 2% worden teruggebracht. Daarna was er minder woningbouw nodig omdat ook de kwantitatieve woningbehoefte trendmatig zou gaan afnemen.<sup>71</sup> Na de eerste jaren van 'VINEXproductie' bleek dat het woningtekort al was gedaald onder het streefcijfer van 2%. Het achterlopen van de (netto) woningbouw ten opzichte van de 2/3 afspraak was daardoor geen beleidsvraagstuk. Er ontstond ruimte op de woningmarkt, ook voor de vraag naar meer kwaliteit van woning en woonomgeving. De grote toename in de kwaliteitsvraag in een economische hoogconjunctuur gaf aanleiding tot beleid voor kwaliteitsverhoging van de VINEXwoningbouw. Door het lage woningtekort en de toegenomen kwaliteitsvraag wilde het rijksbeleid meer prioriteit voor kwaliteitsverhoging. Als verandering van plannen voor VINEX(uitleg)locaties daarvoor nodig was kon en mocht dat volgens het rijksbeleid ten koste gaan van de kwantiteit.<sup>72</sup>

Toen die koers met de Nota Mensen Wensen Wonen in 2000 was uitgezet (zie ook het Handvest kwaliteit VINEXlocaties, paragraaf 4.5) volgde kort daarop, in 2001, een kentering in de woningmarkt door teruggang in de economie met een verschuiving van de vraag naar goedkopere woningbouw bij een toegenomen woningtekort. De woningproductie was gedaald (huur en koop in vergelijkbare mate), in lijn met de convenantafspraken, maar te veel voor de toegenomen kwantitatieve vraag.

<sup>71</sup> De daling van de woningbouw is onderwerp van studie in: RPB, Woningproductie ten tijde van VINEX – een verkenning, Den Haag, 2005. REA, De woningmarkt uit het slot – over goede intenties en harde wetten van de woningmarkt, Den Haag, 2006. Daarin komt deze analyse onvoldoende naar voren.

<sup>72</sup> De VINEXconvenanten zouden tussentijds worden geëvalueerd, het ijkmoment VINEX in 2000. Het is aan alle partners voorgelegd, maar geen van de partners wilde de convenanten herzien. Een aanleiding voor herziening had de kwaliteitsvraag op de markt kunnen zijn. Men had, zo stelde een geïnterviewde, het al druk genoeg om de overeengekomen opgave te halen.



Rond 2002 heeft het rijk er niet voor gekozen de convenanten nog aan te passen om een hogere productie te bewerkstelligen. Dat zou veel tijd vergen. Met de Taskforce Woningbouwproductie<sup>73</sup> (waaronder de Aanjaagteams woningbouwproductie) is buiten de convenanten om beleid gevoerd om met gemeenten, marktpartijen en corporaties de woningbouwproductie te verhogen. Die inspanningen kunnen in verband worden gebracht met een licht hogere woningbouwproductie in het laatste VINEXjaar 2004 ten opzichte van 2003. De veranderde marktomstandigheden hebben er vooral toe geleid dat die nieuwe instrumenten die in meer of mindere mate waren gericht op kwaliteitsverhoging van VINEXuitleglocaties in 2000-2004 (zie hoofdstuk 4) maar een beperkt effect hebben gesorteerd.

#### **Voortgang woningbouw koopsector en RPB-studie**

De VINEXinstrumenten hebben volgens de geïnterviewden voorwaarden geschapen voor de uitvoering van de VINEXopgave door samenwerkende gemeenten op regionaal niveau in samenwerking met marktpartijen en corporaties en daarbij continuïteit in beleid geboden voor een periode van 10 jaar.

De RPB constateert echter in de studie Woningbouwproductie ten tijde van VINEX<sup>74</sup> dat het VINEX-beleid een negatieve rol heeft gespeeld bij de woningbouwontwikkeling, de neergaande lijn van de landelijke woningbouwproductie in 1995-2004. Door de ingrijpende wijzigingen in het rijksbeleid (minder subsidies, decentralisatie, meer markt) zouden de gemeenten moeite hebben gehad met de invulling van hun nieuwe regierol en vergde het ontstaan van productieve samenwerking van gemeenten en marktpartijen enige tijd.<sup>75</sup> Daarnaast speelden andere institutionele en marktfactoren een rol bij de landelijke daling van de woningbouwproductie. De ontwikkeling van grote benoemde VINEXuitleglocaties had daarnaast ook nog met specifieke vertragende factoren van doen (zie tabel 5-1).

---

<sup>73</sup> Zie: Taskforce Woningbouwproductie, Achterblijvende woningbouwproductie – problematiek en maatregelen, Den Haag, (januari) 2002.

<sup>74</sup> RPB, Woningbouwproductie ten tijde van VINEX – een verkenning, Den Haag, 2005.

<sup>75</sup> RPB constateert dat vooral de grote VINEXuitleglocaties met grote vertraging te maken hebben gehad. Dat is duidelijk. Ook wordt erop gewezen dat er andere locaties waren waar de woningbouw in VINEXregio's ter compensatie wel heeft plaatsgevonden. Dat zijn belangrijke bevindingen in de RPBstudie, waarvan in deze evaluatie gebruik is gemaakt.



Tabel 5.1 Factoren voor de dalende trend in woningproductie in de VINEXperiode volgens RPB

Factoren	Landelijk trend	Grote benoemde VINEXuitleg	VINEXwoningbouw binnen BBG
<b>Institutioneel</b>	Nieuwe regietaak gemeenten door rijksbeleid VINEX	Regie complexe locaties	Regie en ambtelijke capaciteit
	Verschillende financiële belangen gemeenten, marktpartijen corporaties; lastige samenwerking	Hoge investeringrisico's, veel partijen	Minder of wisselende prioriteit gemeente ten opzichte van uitleg
	Complexiteit regels & procedures	Veel regels om rekening met te houden	Lastige locaties om te ontwikkelen: bodemsanering e.d.; problematiek stad&milieu
	Bezwaarprocedures	Bezwaarprocedures	Lastig draagvlak te krijgen van bewoners en bedrijven
	Wennen gemeenten aan nieuwe condities rijksbeleid 1994-1995	Veel locatiespecifieke factoren (grondverwerving, MER, ontsluiting - volgens Voortgangrapportages VINEX)	Definitie BBG schept onduidelijkheid: 'waar ligt de grens'
<b>Marktfactoren</b>	Personeelsgebrek in woningbouw (inzet in kantoorbouw) 1998-2001		Woningmarktdruk; minder sloop (na 2000)
	Te hoog geprijsde woningen & grond, bijstelling lastig door gemeentelijk belang hoge grondopbrengst, vanaf 2001		Dure locaties om te ontwikkelen (kosten verwerving, bodemsanering e.d.)
	Afnemende vraag naar dure koopwoningen door economische teruggang		

Bron: RPB, Woningproductie ten tijde van VINEX (overzicht RIGO)

De negatieve rol van het VINEXbeleid in de analyse van de RPB is in tegenspraak met het ook in deze evaluatie geconstateerde succes van realisatie van de landelijke VINEXopgave voor de woningbouw. VINEXbeleid is een factor voor een dalende trend in woningproductie, terwijl de VINEXopgave landelijk gezien geheel is gerealiseerd (105%). Dat laatste wordt in de RPB-studie niet geconstateerd.

De daling in de woningtoevoeging was bovendien een verwachting in het rijksbeleid van VINEX; de behoefte aan uitbreiding van de woningvoorraad zou afnemen en is ook afgenomen. In hoeverre is het VINEXinstrumentarium dan negatief geweest voor de woningbouw? Of heeft het juist bijgedragen aan succes?

In de RPB-studie komt ook een aantal feiten over de woningbouw en het beleid ten tijde van VINEX niet aan de orde.



Het doel van VINEX, 2/3 van de woningtoevoeging in 1995-1999 te realiseren en 1/3 in 2000-2004 is niet bereikt. Daarop wordt niet ingegaan, ook niet de factoren die daarbij een rol spelen.

Het RPB focust verder alleen op de ontwikkeling van de woningbouw in de koopsector en institutionele en marktfactoren die daarbij spelen. De daling in de woningproductie is echter voor ongeveer de helft terug te vinden in de woningbouw door corporaties (zie figuur 5-1). Daar zijn VINEXbeleid noch marktfactoren (direct) werkzaam.

#### **MER, specifiek voor grote woningbouwlocaties**

Grote woningbouwlocaties werden in 1994 MERplichtig voor het meewegen van het milieu bij keuze van woningbouwlocaties van 2.000 woningen of meer. Naast de ruimtelijke criteria van VINEX voegden zich meer milieucriteria. Veel VINEXuitleglocaties waren voordien per regio op basis van VINEXcriteria gekozen door gemeenten en provincie in samenwerking met het rijk, zoals in de Tripartite werkgroepen bouwscenario's. Voor de locatiekeuzen in grote stedelijke regio's zijn er aanvullend maatschappelijke Kostenbatenanalyses Grote Bouwlocaties in 1988-1990 voor de grote stadsregio's.<sup>76</sup>

De MER voor woningbouwlocaties leverde onverwachte problemen. Voor de meeste VINEXuitleglocaties was een 'beleids-MER' gemaakt. De verwachting was dat een korte bestuurlijke rapportage met de beleids-MER voor de MER voldoende zou zijn. Dat viel tegen toen de Raad van State daar niet mee akkoord ging, naar aanleiding van bezwaren van maatschappelijke organisaties en burgers. Bij verschillende locaties moest de MER geheel opnieuw, zoals in Zoetermeer (Oosterheem) en Pijnacker (Zuid). Dat betekende een aanzienlijke vertraging.

Bij de toepassing van MERprocedures verliep de voortgang niet overal even voortvarend. Er werden soms toepassingsfouten gemaakt (bij Waalsprong in het KAN bijvoorbeeld) of er werden in de nieuwe procedure van MER bezwaren gemaakt (bij Oosterheem in Zoetermeer bijvoorbeeld). De MER heeft in de eerste jaren voor de voortgang van woningbouw in VINEXuitleglocaties in stadsregio's in een aantal gevallen belemmerend gewerkt (zie ook deel I).

#### **Voortgang sociale woningbouw en REA-analyse**

De REA (Raad van Economische Adviseurs) is in zijn studie over de terugloop van de woningbouw vooral ingegaan op de rol van sociale woningbouw.<sup>77</sup> De terugloop van de sociale woningbouw vindt wortels in de verzelfstandiging van corporaties. Bij nieuwbouw sociale huurwoningen moet er een forse onrendabele top door corporaties worden gefinancierd, omdat de huur laag moet worden gesteld. Dat is een barrière voor de sociale investeerders, die verder niet wordt gecompenseerd door prikkels om te bouwen. Het VINEXbeleid speelt hierbij een rol. REA wijst op de inperking van bouwlocaties door het ruimtelijk beleid waardoor de bouwmogelijkheden minder zijn en hoger geprijsd. Maar dat laatste geldt dan vooral in de koopsector, zoals REA stelt.

Er wordt in de analyse van de sociale woningbouw door REA echter voorbijgegaan aan de geringe behoefte aan goedkope woningen in de jaren 1995-2001. Uit verschillende onderzoeken kwam naar voren dat er grote overschotten aan goedkope huurwoningen zouden ontstaan, ook bij vooruitberekening op langere termijn. Uitbreiding van de voorraad sociale huurwoningen werd in het rijksbeleid dan ook niet gestimuleerd. De Nota Mensen Wensen Wonen (2000) en Nationaal Akkoord Wonen 2001-2005 (2001) doelden op een forse kwaliteitsslag in de voorraad van goedkopere huurwoningen. Daarvoor werd veel meer woningproductie voor vervangende nieuwbouw als beleidsdoel gesteld: gemiddeld een woningproductie van 100.000 woningen per jaar in 2000-2010, bij behoud van VINEXopgave voor uitbreiding van de voorraad). Die hoge taakstelling voor vervangende nieuwbouw bleek in de praktijk niet realistisch. Leegstand van huurwoningen was ondertussen ook geen actuele dreiging.

<sup>76</sup> Zie bijvoorbeeld: Tripartite werkgroep bouwscenario Rijnmond, Bouwscenario Rijnmond 1990-2000, 1988; NEI, KBA Grote Bouwlocaties, een locatiespecifieke toelichting voor Rijnmond, Rotterdam, 1989.

<sup>77</sup> REA, De woningmarkt uit het slot – over goede intenties en harde wetten van de woningmarkt, Den Haag, 2006.



Bij de kentering van de woningmarkt in 2001 nam het tekort en de vraag naar goedkope woningen weer toe, ook omdat de doorstroming naar duurdere (koop)woningen terugliep. Onder invloed van het rijksbeleid (Taskforce Woningbouwproductie, zie hierboven) nam de sociale woningbouw in 2004 weer toe.

## 5.2 Regionale en lokale bestuurlijke en organisatorische factoren

### Voortgang woningbouw in Haaglanden

Haaglanden is het enige kaderwetgebied dat de VINEXopgave voor de woningbouw heeft gerealiseerd. Dat is bijzonder en geeft aan dat er op lokaal en regionaal niveau succes- en faalfactoren werkzaam kunnen zijn, die moeilijk vanuit het rijk zijn te beïnvloeden. Door verschillende geïnterviewden is daar voor kaderwetgebied Haaglanden in vergelijking met het kaderwetgebied Regionaal Overlegorgaan Amsterdam (ROA) invulling aan gegeven.

Tabel 5.2 Realisatie woningbouwtaakstelling Haaglanden en ROA in 1995-2004

	Haaglanden	ROA
Taakstelling 1995-2004	42.500	100.100
Realisatie 1995-2004	43.008 (101%)	88.246 (88%)
Realisatie 1e helft tov 2/3	20.783 (74%)	49.607 (74%)
% BSG in realisatie 95-04	22%	19%

Bron: RIGO, Evaluatie verstedelijking VINEX – deel I Realisatie afspraken, Amsterdam 2006

Volgens cijfers presteerden binnen ROA vooral Amsterdam en Zaanstad minder dan volgens de taakverdeling was aangegeven (zie tabel 5-3). Bij de vergelijking van Haaglanden en ROA moet worden opgemerkt dat de opgave in 1995-2004 voor ROA wel ruim twee keer zo groot is als die van Haaglanden. Het gaat bij vergelijking meer om het relatieve succes. In de eerste helft van VINEX lagen beide regio's achter op de taak van 2/3. Haaglanden heeft in de tweede helft een inhaalslag gemaakt, vooral op de benoemde VINEXuitleglocaties die toen op stoom kwamen. Voor de woningbouw binnen bestaand stedelijk gebied (BBG) heeft Haaglanden relatief ook beter gepresteerd (22% van de netto productie versus ROA 19%).

Tabel 5.3 Woningbouw Haaglanden naar benoemde VINEXuitleglocaties 1995-2004

	Oosterheem Zoetermeer	Wateringse Veld	Leidschen- veen	Ypen- burg	Pijnacker Zuid	Emerald- Delfgauw	Totaal Haaglan- den
Planning 95-04	6.000	6.500	6.800	10.500	1.700	2.000	33.500
Realisatie 95-99	650	1.376	405	1.641	0	832	4.904
Realisatie 00-04	3.611	2.915	3.468	5.741	523	1.401	17.659
Totaal realisatie	4.261	4.291	3.873	7.382	523	2.233	22.563
% Realisatie	71%	66%	57%	70%	31%	112%	67%

Bron: RPB, Woningproductie ten tijde van VINEX, Den Haag, 2005





Tabel 5.4 Woningbouw ROA naar benoemde VINEXuitleglocaties 1995-2004

	Saendelft Zaanstad	Weidevenne Purmerend	IJburg Amsterdam	Haarlemmer- meer-West	Almere	Totaal ROA
Planning 95-04	4.500	5.400	12.000	13.500	27.000	62.400
Realisatie 95-99	-4	1.686	0	1.186	8557	11.425
Realisatie 00-04	1.235	2.747	562	7.812	10302	22.658
Totaal realisatie	1.231	4.433	562	8.998	18859	34.083
% Realisatie	27%	82%	5%	67%	70%	55%

Bron: RPB, Woningproductie ten tijde van VINEX, Den Haag, 2005

Bij de VINEXuitleglocaties valt op dat de voortgang in Haaglanden en ROA niet direct samenhangt met schaalgrootte. Bij de meeste locaties van kleiner tot groot wordt 60% tot 80% van de opgave gerealiseerd. De lagere totaalscore van de VINEXuitleg in ROA (55% - ongeveer het landelijk gemiddelde) ten opzichte van Haaglanden (67%) wordt door 2 locaties bepaald: IJburg in Amsterdam (grote locatie met 5% realisatie) en een kleinere locatie: Saendelft in Zaanstad (een kleinere locatie met 27% realisatie). In Haaglanden scoort maar één kleine locatie laag (31% Pijnacker-Zuid) en is er op de locatie Emerald Delfgaauw 12% meer gerealiseerd dan de opgave. De grote locaties in Haaglanden hebben relatief goede voortgang geboekt.

De voortgang is in Haaglanden, volgens een geïnterviewde, niet vlekkeloos verlopen. Men heeft bijvoorbeeld ook hinder gehad van planprocedures en gemeentelijke herindeling van VINEXlocaties van omliggende gemeenten naar Den Haag. Desalniettemin is de regionale woningbouwopgave voor het stadsgewest Haaglanden in 1995-2004 gerealiseerd.

Het succes van Haaglanden lijkt volgens geïnterviewden (met kennis van de regio) vooral te zijn bepaald door een viertal factoren.

#### **Realistische bouwopgave voor binnenstedelijk gebied**

Het realiseren van de VINEXbouwopgave voor Haaglanden is voor een deel het gevolg van 'ruim' plannen. In Den Haag had men voordien al betrekkelijk veel woningen gebouwd in bestaand stedelijk gebied. Bij de VINEXafspraken is de regio bewust gegaan voor meer uitleg en niet zoveel binnenstedelijk (21% BBG, 9.000 woningen van de 42.500, een opgave die ook is gerealiseerd).<sup>78</sup> ROA heeft zijn opgave, volgens een geïnterviewde buiten ROA, mede niet bereikt omdat de ambitie voor het binnenstedelijk bouwen (33% BBG; gerealiseerd 19%) te hoog was gesteld, met name in Amsterdam. Voor Amsterdam gold bovendien dat er veel appartementen waren geprogrammeerd, hetgeen de woningafzet kan hebben beperkt.

#### **Bestuurlijk organiserend vermogen in regionaal verband**

In Haaglanden werd, volgens geïnterviewden, regionaal meer samengewerkt dan in andere kaderwetgebieden. In ROA is bijvoorbeeld weinig regionaal beleid voor VINEX gevoerd. Zodra het VINEXgeld voor woningbouw in ROA bij de start van de uitvoering was verdeeld onder de gemeenten, ging ieder voor zich en heeft er weinig afstemming over woningbouwprogramma, fasering en fondsvorming plaatsgevonden.

<sup>78</sup> VINEXuitvoeringsconvenant voor het stadsgewest Haaglanden, 29 juni 1995, bijlage 1.



Bestuurlijk organiserend vermogen in het stadsgewest Haaglanden is van groot belang geweest voor de woningbouwprestaties. Met name de wethouder Noordanus van Den Haag vervulde, volgens een geïnterviewde, een architectenrol in de opzet van stadsgewest Haaglanden en het vereveningsfonds voor grondkosten wat gemeentelijke verantwoordelijkheden en rol in grote mate in stand hield. Het bestuurlijke samenwerkingsmodel Haaglanden was ook belangrijk, door bestuurders van omliggende gemeenten voorname posities in Haaglanden toe te delen. Mogelijke machtsaspiraties van de centrale stad werden zo geneutraliseerd.

De wethouder van Den Haag was een bruggenbouwer en organiseerde uitvoeringskracht voor de VINEXopgave. Persoonlijke kwaliteiten zijn dus bepaald niet onbelangrijk voor het organiserend vermogen van gemeenten en hun onderlinge samenwerking.

Voor de samenwerking was er ook een stimulans van het VINEXinstrumentarium. BLS prikkelde alle gemeenten tot samenwerking. En de Verfijning prikkelde de kleinere gemeenten tot deelname en aanpak van de opgave.

Bij de Haaglandse uitleglocaties waren er ook problemen, zoals bij Oosterheem in Zoetermeer (juridische problemen bij de MERprocedure).<sup>79</sup> Dankzij regionale samenwerking kon de fasering van die locatie toen worden doorgeschoven en is eerder meer gebouwd op de andere uitleglocaties elders in Haaglanden. Ook tijdens de uitvoering is er bestuurlijk met de 'oliekan rondgegaan'.

De bestuurlijke prestatie wordt door geïnterviewden bijzonder genoemd, ook omdat de annexatieplannen van delen van Leidschendam en Voorburg ten gunste van Den Haag al bij de regiovorming van het stadsgewest Haaglanden op tafel lagen. De weerstanden bij de feitelijke annexatie van stukken van omliggende gemeenten (de VINEXuitleglocaties Leidschenveen en Ypenburg) hebben enige invloed op het tempo gehad.

In sommige regio's hebben de onderhandelingen over de convenanten met het rijk de start van VINEX wel opgehouden tot het moment van ondertekenen. In andere regio's, zoals Haaglanden, is men eerder begonnen, ook in de veronderstelling dat de overeenkomst er wel zou komen. Op de benoemde VINEXuitleg in Haaglanden is de woningbouw echter pas tegen 1998 op gang gekomen, als gevolg van diverse knelpunten.

#### **Gemeentelijke organisatie van de woningbouw**

De gemeentelijke organisatie van de woningbouw moet volgens een geïnterviewde ook tijdig operationeel zijn, voor tijdig zicht op haalbaarheid van gewenste locaties, tijdige verwerving of samenwerking met marktpartijen, voor orde in procedurele zaken en tijdige ontsluiting van locaties.<sup>80/81</sup> Een VINEXlocatie als Leidschenveen was al meer dan 10 jaar in beeld voor bebouwing. Maar daarvoor moest de gemeente ook nog een nieuwe organisatie opzetten; de marktpartijen hadden er inmiddels veel posities genomen. Maar dat bleek ook geen grote belemmering. Ypenburg had veel overheidsgrondbezit dat in concessies aan marktpartijen is aangeboden. Wateringse Veld ging in PPS en voor die locatie moesten de kassen worden uitgeplaatst.

<sup>79</sup> De gemeente Zoetermeer had een procedurefout bij de 'totale MER' gemaakt en dat hebben grondeigenaren tot aan de Raad van State aangekaart. Toen moest de MERprocedure opnieuw. Vanwege een positief grondexploitatie resultaat zou regionaal met Oosterheem begonnen worden. Dat is echter niet gelukt. Eind 2004 was Oosterheem halverwege.

<sup>80</sup> Bij het groeikernenbeleid waren er ook verschillen in woningbouwprestaties tussen groeigemeenten onderling. De gemeentelijke organisatie van de woningbouw vormde daarbij een van de voornaamste factoren, naast 'contingentering' en veranderende marktomstandigheden. Twijnstra Gudde, Organisatie van de woningbouw in groeikernen – onderzoek naar de invloed van de factor organisatie op de voortgang van de woningbouw, Deventer, 1982. Zie ook: SEO, Evaluatie locatiesubsidie fase 1, Amsterdam, 1985.

<sup>81</sup> De 'factor mens & organisatie bij de voortgang van ruimtelijke ontwikkelingsprojecten' is momenteel in onderzoek in opdracht van VROM VROM, Nieuwsbrief Nederland in Uitvoering, Den Haag, juli 2006, blz 4.



### **Samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen**

De samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen is ook een factor voor de voortgang van de woningbouwontwikkeling. De markt heeft volgens geïnterviewden op de grote locaties van Haaglanden een grotere rol gekregen (PPS Wateringse Veld, concessies op Ypenburg en zelfs private ontwikkeling in Leidschenveen). In Amsterdam, bijvoorbeeld, was de gemeente 'eigenwijs', niet marktpartijvriendelijk, aldus een geïnterviewde. Die gemeente probeerde de marktpartijen in te perken in hun mogelijkheden: zeer strakke gemeentelijke regie tot op de details van bouwplannen. In Haaglanden nam de markt haar verantwoordelijkheid. Dat had voordelen. Marktpartijen zagen de omslag in de markt al een paar jaar eerder aankomen en zo kon daarop eerder worden gereageerd. De marktomslag was daardoor minder abrupt en herontwikkeling verliep sneller, minder vertragend dan elders.

Bij de PPS Wateringse Veld ging dit wel makkelijker dan bij de concessie van Ypenburg. Daarin was alles vastgelegd, waaronder vaste grondprijzen voor sociale woningbouw. Dat vereiste moeizaam overleg om tot bijstelling te komen. Decentralisatie van rijksbeleid bij woningbouw heeft in Haaglanden goed uitgewerkt. Voor de uitvoering van de woningbouwopgave heeft men 'Den Haag' niet meer opgezocht, aldus een geïnterviewde. Ondanks problemen is Haaglanden er in geslaagd de grote locaties tijdig in ontwikkeling te krijgen en mede daardoor de eigen taak te realiseren, als enige van de zeven kaderwetgebieden.

### **Voortgang in ROA**

De woningbouwopgave in het stadsgewest ROA is niet gehaald. Van de netto opgave is 88% gerealiseerd. Met betrekking tot Amsterdam zijn er volgens een betrokkene, verschillende redenen waarom de hoofdstedelijke woningbouwopgave niet gehaald is.

- a) Het maken van financieel sluitende grondexploitaties was ingewikkeld en vergde veel tijd.
- b) Van te voren was er geen goede afstemming tussen verschillende partijen.
- c) Regelgeving vanuit het rijk, met name die pas tijdens de VINEXperiode naar voren kwam.

Het rondkrijgen van de diverse grondexploitaties was volgens een geïnterviewde een lastige opgave. Op vrijwel alle grondexploitaties voor woningbouw werd de gemeente geconfronteerd met forse grondexploitatietekorten, ook na subsidies van het rijk. IJburg, waar van water bouwgrond moest worden gemaakt, heeft daardoor voor VINEXuitleglocaties een bijzonder groot tekort.

De BLSgelden waren zinvol vooral omdat deze gekoppeld waren aan de woningbouw. Ook de gelden voor bodemsanering waren een succes. Deze zijn met name bij het project Diemerzeedijk (een nieuw groengebied voor IJburg) gebruikt. Wel zorgde de regelgeving vanuit het rijk (ook infrastructuur en groene verbindingen) voor veel eisen en overleg met het rijk. De decentralisering is daarom een goede ontwikkeling, aldus een geïnterviewde.

Bij de vergelijking met Haaglanden was de afstemming met verschillende partijen - gemeente en marktpartijen - in Den Haag al in een vergevorderd stadium. Dit in tegenstelling tot Amsterdam, aldus een geïnterviewde. In de tweede helft van VINEX kreeg de voortgang van de woningbouw in Amsterdam meer aandacht.

In 2002 werden woningbouwregisseurs ingesteld. In 2004 kwam het plan 'de Grote Vereenvoudiging' waarin het vereenvoudigen van gemeentelijke bouwregels en bouwprocedures wordt voorgesteld.

Regelgeving vanuit het rijk was, volgens een geïnterviewde, ook een vertragende factor, met name de regels die pas tijdens de VINEXperiode naar voren kwamen, zoals Habitatrichtlijnen en fijnstofregels. In het algemeen gaat het om de discrepantie tussen de belangen milieu en bouwen. Hier



heeft bijvoorbeeld IJburg veel last van (gehad).<sup>82</sup> De regelgeving rond de zogenaamde Speciale Beschermingszone krachtens de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn heeft veel effect gehad op de voortgang. Het Europese Hof eist namelijk dat men van te voren zeker weet welke gevolgen een bepaalde voorgenomen maatregel (IJburg) voor dat leefgebied heeft. Logisch gezien is dat eigenlijk onmogelijk, want de natuur is dynamisch en iedere situatie is uniek. Maar het staat er wel, en daardoor sneuvelde zelfs IJburg II.

Naast de Vogel- en Habitatrichtlijn en fijnstofregels kwam er ook de EnergiePrestatie Coëfficiënt (EPCnorm). Die leidde ook weer tot vertraging.

---

<sup>82</sup> IJburg was al in 1984 in het gemeentelijk structuurplan opgenomen. De planning voor VINEX betrof de bouw van 12.000 woningen op IJburg I in 10 jaar. Feitelijk zijn er in de laatste paar jaar van de VINEXperiode in totaal 560 woningen gebouwd. De voortgang op IJburg is onder meer ook opgehouden door een referendum over de woningbouwlocatie en door de omslag in de woningmarkt eind 2001.



## 6 Aanvullende analyse VINEXinstrumenten

**Aan de hand van enkele andere perspectieven wordt tot slot in dit hoofdstuk verder ingegaan op de betekenis van het VINEXinstrumentarium, in het bijzonder voor de realisatie van de opgave voor wonen:**

- **De tijdsdimensie: de resultaten op het vlak van bundeling vóór en tijdens VINEX.**
- **Een beknopte casestudie naar 2 woningbouwregio's, één met en één zonder VINEXinstrumenten.**

### 6.1 Bundeling wonen 10 jaar voor en tijdens VINEX

In de VINEXperiode heeft er bundeling van de woningvoorraad plaatsgevonden. Dit betekent dat het deel van de netto productie dat binnen de stadsgewesten plaatsvond positief heeft bijgedragen aan de bundeling van de voorraad. De ambities lagen echter hoger. In totaal zou 70,8% van de nieuwbouwoopgave binnen de stadsgewesten liggen. De netto productie binnen de stadsgewesten (61,4%) lag echter naar verhouding lager dan buiten de stadsgewesten. Desondanks is er wel degelijk sprake van bundeling, zij het minder dan beoogd. Dit is niet in alle provincies het geval. Groningen en Noord-Holland kenden een iets grotere spreiding over het gebied buiten de stadsgewesten (zie figuur 6-1).

Tabel 6.1 Bundelingpercentages van de voorraad stadsregio's bij begin en einde VINEXperiode

VINEXperiode	Uitgangssituatie		Resultaat	
	Voorraad 1995	Netto productie 1995-2005	Voorraad 2005	Toe/afname Bundeling
Ambitie	58%	70,8%	59,4%	+1,2%
Realisatie	58%	61,4%	58,5%	+0,3%

Bron: CBS bewerking RIGO

In de periode van 10 jaar voor de VINEXperiode was er juist sprake van een ontwikkeling tegengesteld aan bundeling. Er werd toen in verhouding minder binnen de stadsgewesten toegevoegd (56%) dan in de VINEXperiode (bijna 62%). De bundeling van de voorraad liep daarom terug. Dit gold voor alle provincies, behalve Friesland en Drenthe (zie figuur 6-2).



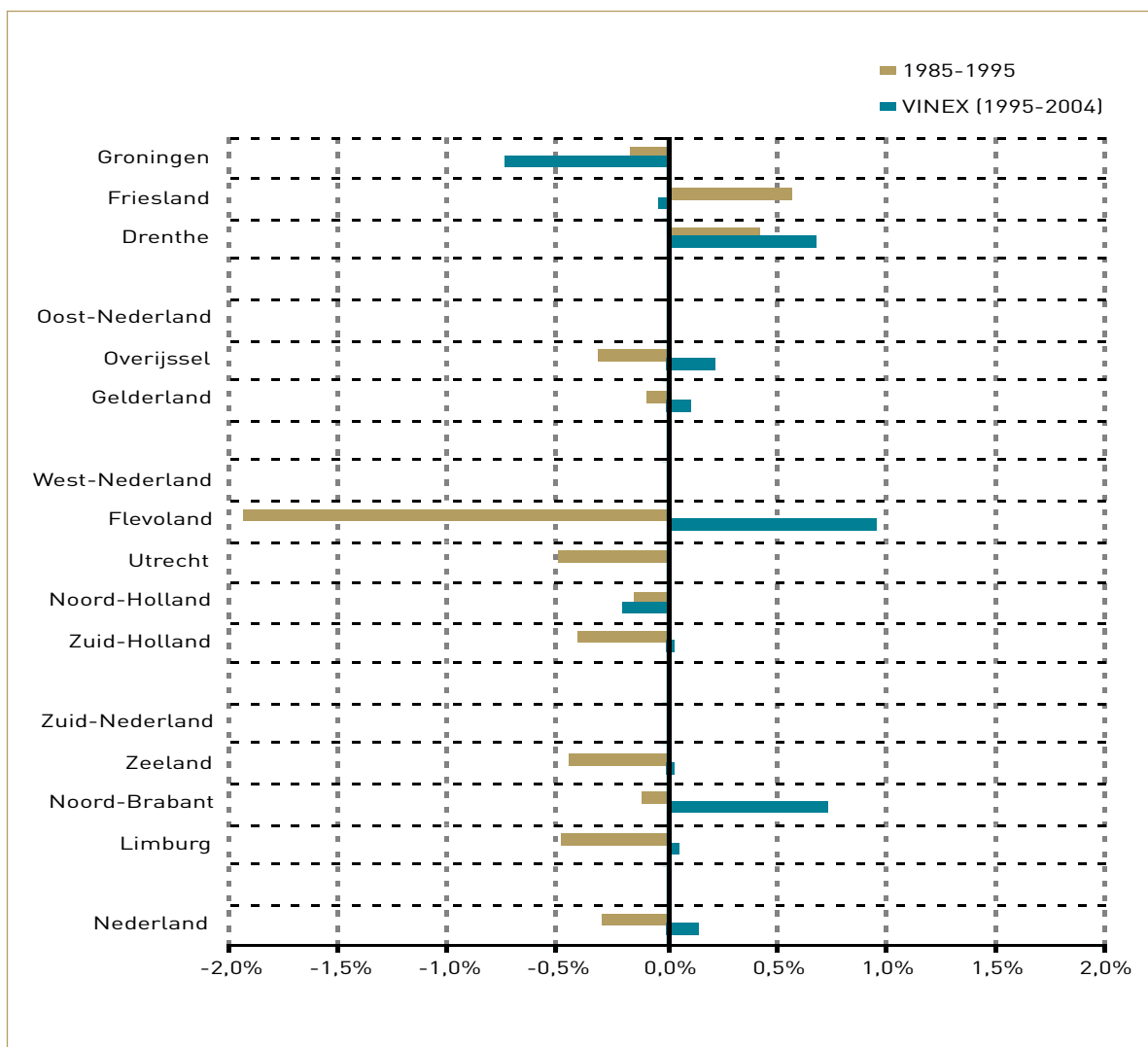
Tabel 6.2 Bundelingpercentages van de voorraad 10 jaar voor VINEXperiode; 1985-1994

Referentieperiode	Uitgangssituatie		Resultaat	
	Voorraad 1985	Netto productie 1985-1995	Voorraad 1995	Toe/afname Bundeling
Realisatie	59%	56%	58%	-0,5%

Bron: CBS bewerking RIGO

Voor deze analyse van bundeling van de woningbouw in 1985-1994 is dezelfde gebiedsindeling gehanteerd als tijdens de VINEX.

Figuur 6.1 De toe- of afname van de bundeling in de VINEXperiode en de voorgaande periode; stadsregio's en opvangkernen per provincie



Bron: CBS, bewerking RIGO

Uit deze analyse kan worden geconcludeerd dat het resultaat van het bundelingsbeleid van VINEX bij de woningbouw duidelijk zichtbaar is ten opzichte van de 10 jaar ervoor toen er geen sprake was van bundeling en de woningbouw relatief meer plaatsvond buiten de stadsgewesten. Het beleidsinstrumentarium van VINEX heeft hieraan bijdragen, zo kan indicatief worden geconcludeerd.



Het bundelingsresultaat is echter minder groot dan beoogd. En daarbij zijn er verschillen per provincie. In twee provincies is er ook in de VINEXperiode te weinig van de woningbouw gebundeld. Dat wijst op de rol van andere factoren – met name regio-specifieke – die de voortgang en bundeling van de woningbouw beïnvloeden.

## 6.2 Vergelijking twee woningbouwregio's

Een ander perspectief dat kan worden gekozen om een indruk te krijgen van de bijdrage van de VINEXinstrumenten is een vergelijking van de resultaten die zijn behaald in verschillende regio's. Voor deze casestudie is gekeken naar twee enigszins vergelijkbare regio's met een verstedelijkingsopgave, in eenzelfde gebied, maar met een andere bestuurlijke context, waarbij in de ene regio het VINEXinstrumentarium wel van toepassing was en in de andere niet. In deze casus worden de woningbouwresultaten in stadsgewest Alkmaar (HAL, Heerhugowaard, Alkmaar en Langedijk) vergeleken met een regio in de buurt, HES (Hoorn, Enkhuizen en Stede Broec). Het HES-gebied diende wel aan een vrij grote provinciale woningbouwtaakstelling te voldoen, maar behoorde niet tot de VINEXstadsgewesten.<sup>83</sup>

Eerst geven wij een overzicht van de woningproductie in beide gebieden. Vervolgens onderzoeken we de bundeling en kwaliteit van woningbouwlocaties op de aspecten bereikbaarheid, dichtheid en differentiatie. Daarna kijken we naar de in het stadsgewest HAL toegepaste VINEXinstrumenten en naar de instrumenten die in het HES-gebied zijn ingezet.

### Woningproductie in HAL en HES

In het stadsgewest HAL zijn gedurende de VINEXperiode bijna 14.000 woningen gebouwd; in de HESregio waren dat er ongeveer 8.000. Door vermindering zijn in het HAL-gebied netto 12.847 woningen toegevoegd. In de regio HES betrof de toevoeging 7.760 woningen. Procentueel gezien is de woningvoorraad rond Alkmaar met 14,3% uitgebreid. In de regio Hoorn-Enkhuizen was dit percentage iets hoger: 18,7%. In het HES-gebied varieerde de jaarlijkse toevoeging tussen 0,9% en 2,6%; in stadsgewest HAL lag het jaarlijkse groeipercentage wat lager, tussen 0,8% en 1,7%.

De woningbouwtaakstelling voor HAL bedroeg 13.400 woningen. Van de woningbouwtaakstelling heeft HAL 96% (12.847 woningen) behaald.<sup>84</sup>

Voor de regio West-Friesland (13 gemeenten) bedroeg de woningbouwtaakstelling 12.628 woningen; daarvan moesten er 8.380 in het HES-gebied gerealiseerd worden. In de overige West-Friese gemeenten dienden 4.248 woningen gebouwd te worden. Van de taakstelling voor West-Friesland is 95% gerealiseerd; het HES-gebied apart heeft voor 93% aan de taakstelling voldaan. Vooral in 2004 is de woningproductie in HES sterk teruggelopen.

Tabel 6.3 Woningbouwtaakstelling en netto woningproductie in HAL en HES, 1995-2004

	Taakstelling	Realisatie
Heerhugowaard – Alkmaar – Langedijk	13.400	12.847 (96%)
Hoorn – Enkhuizen – Stede Broec	8.380	7.768 (93%)

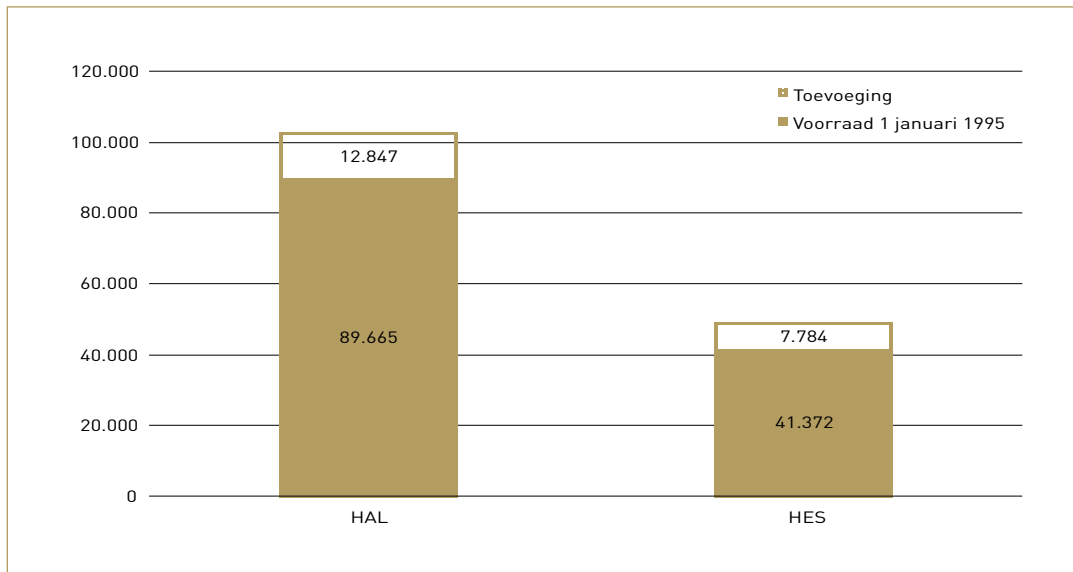
Bron: CBS, bewerking RIGO

<sup>83</sup> Bronnen: interview Rita Lodde, Sociaal-Wetenschappelijk Bureau West-Friesland; interview Stephan den Nijs, beleidsmedewerker ROV, Heerhugowaard; OTB, Financiering regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie, Delft, 2004; SWB-WF, Overzicht woningproductie West-Friesland 1995-2004; SOW, Regionaal volkshuisvestingsplan West-Friesland 1996.

<sup>84</sup> Sociaal-Wetenschappelijk Bureau West-Friesland, Overzicht woningproductie in West-Friesland 1995-2004. Hoorn, 2005.

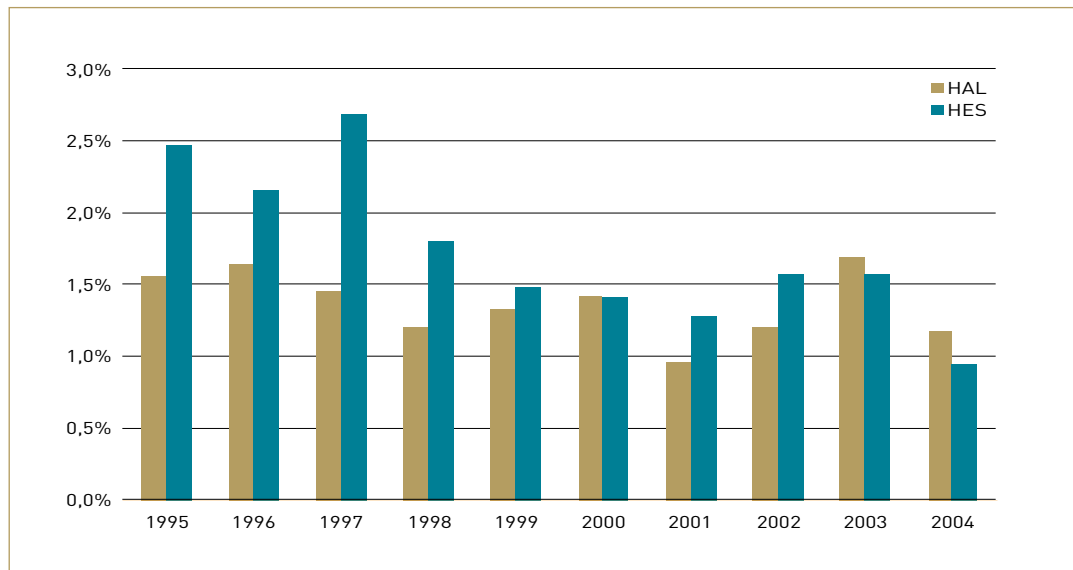


Figuur 6.2 Woningvoorraad en toevoegingen in HAL en HES, 1995-2004



Bron: CBS, bewerking RIGO

figuur 6.3 Jaarlijkse groei van de woningvoorraad in HAL en HES, 1995-2004



Bron: CBS, bewerking RIGO

#### Bundeling van verstedelijking en mobiliteit

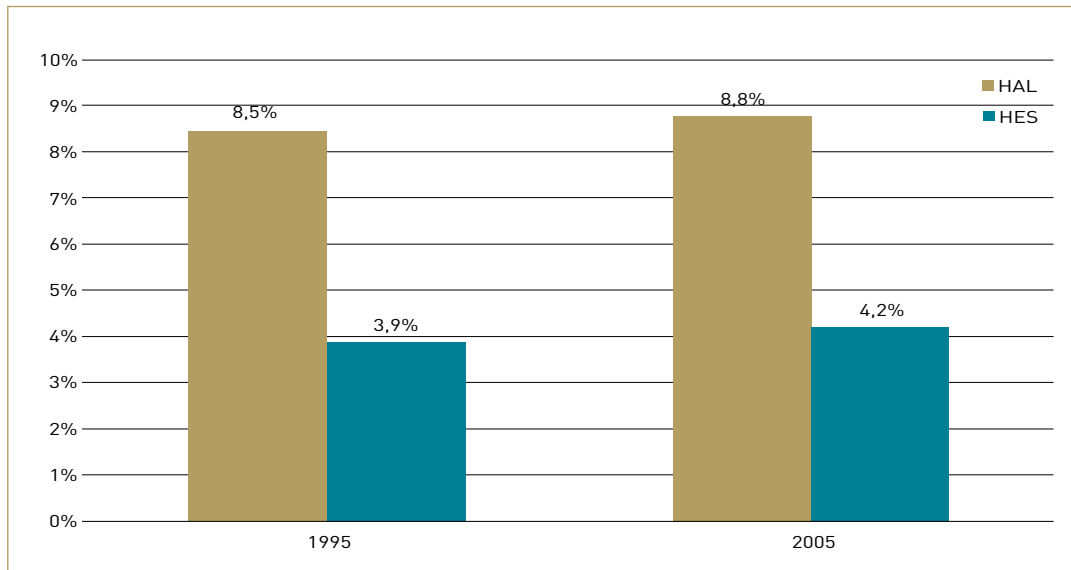
Aan het begin van de VINEXperiode bevindt 8,5% van de woningvoorraad in Noord-Holland zich in het HAL-gebied. Aan het eind is dat 8,8%.

Het HES-gebied neemt in 1995 ongeveer 3,9% van de voorraad voor zijn rekening; in 2005 is dat 4,2%. Van de West-Friese woningproductie is 63% in het HES-gebied gerealiseerd; daarmee is het percentage woningen in het HES-gebied ten opzichte van het totaal in West-Friesland gestegen van 60,6% naar 61,3%. De woningbouw in Noord-Holland is gebundeld in de regio's HAL en HES. De bundeling is gezien het niet volledig realiseren van de taakstellingen evenwel wat minder gerealiseerd dan beoogd, conform het beeld voor Nederlands als geheel.





figuur 6.4 Percentage van de totale woningvoorraad in Noord-Holland in HAL en HES, in 1995 en in 2005 (1-1)



Bron: CBS, bewerking RIGO

Van de woningen in het HAL-gebied is 16% op binnenstedelijke locaties gebouwd. De overige 84% is gelegen op uitleglocaties. Dit betreft voor het grootste deel grote uitleglocaties. Er is weinig sprake van versnipperde woningbouw.

Om de groei van de (auto)mobilititeit te beperken, zijn de locaties tussen Heerhugowaard en Alkmaar ingepland. Van het oorspronkelijke plan om een locatie ten noorden van Heerhugowaard te ontwikkelen is afgeweken, omdat deze locatie zou leiden tot meer mobiliteit. Ook het feit dat een groot deel van de bewoners van Heerhugowaard werkzaam is Noord-Holland Zuid speelde mee in de keuze voor locaties aan de zuidzijde van het stadsgewest. De bereikbaarheid per openbaar vervoer van de locaties is niet goed. Dat is eerder een probleem van het openbaar vervoer in de regio dan van de locatiekeuze. Er wordt geïnvesteerd in de aanleg van een busbaan langs de VINEXlocaties; de vraag is in hoeverre deze busverbinding daadwerkelijk gebruikt zal worden.

In de regio West-Friesland wilden gemeenten en provincie 66% van de woningen in het HES-gebied ontwikkelen. De gemeente Drechterland heeft in de regio een groene bufferfunctie tussen Hoorn en Enkhuizen.

Door de verstedelijkingsopgave op deze manier te verdelen was de OV-bereikbaarheid betrekkelijk optimaal voor de nieuwe locaties; het grootste deel van de woningen werd gerealiseerd langs de spoorlijn Hoorn-Enkhuizen ('Bandstad'). Desondanks is ook in de regio West-Friesland de groei van de automobilititeit niet veel ingeperkt door het openbaar vervoer. Om de mobiliteitsgroei verder te beperken, zou de werkgelegenheid in de regio zelf moeten toenemen. Regionale en provinciale inspanningen op dit gebied hebben nog niet tot het gewenste resultaat geleid.



Wonen aan het water in de Stad van de Zon, stadgewest HAL

#### **Kwaliteit van de woningbouwlocaties: differentiatie**

In het HES-gebied is het aandeel huurwoningen van 19% lager dan in de HAL-regio (24%). In HES was men gewend 50% in de sociale sector te bouwen. De provincie gaf echter aan dat de verdeling van het woningbouwprogramma meer in overeenstemming met de VINEXeisen moest zijn. Er is toen een 30-20-50 verdeling afgesproken.

Slechts ongeveer 10% van de woningbouw is in particulier opdrachtgeverschap ontwikkeld. Tussen de twee regio's zit op dit punt weinig verschil. Er wordt in beide regio's ongeveer evenveel in particulier opdrachtgeverschap gebouwd als in de rest van Nederland.

Tabel 6.4 Kenmerken woningbouw in HAL en HES, 1995-2004

	% huur	% particulier opdrachtgeverschap	% meergezins
HAL	24%	10%	22%
HES	19%	11%	23%

Bron: CBS, bewerking RIGO

Bijna 22% van de nieuwe woningen in beide regio's betreft appartementen. Ook op dit onderdeel bestaat er weinig verschil tussen de beide regio's. Het aandeel meergezinswoningen is in de HES-regio iets groter dan rond Alkmaar. Het bouwen van meergezinswoningen was in het HES-gebied een onderwerp van discussie tussen gemeenten en projectontwikkelaars; de gemeenten streefden naar een hoger percentage meergezinswoningen dan de ontwikkelaars. Qua dichtheid werd in het HES-gebied gestreefd naar wijken met een dichtheid tussen 25 en 35 woningen per hectare. In het HAL-gebied was het streven conform het BLSreferentieplan om ongeveer 30 woningen per hectare te ontwikkelen. In het structuurplan voor het HES-gebied wordt uitdrukkelijk verwezen naar de VINEXkwaliteitscriteria.

#### **Instrumenten in het HAL-gebied: VINEXconvenant**

Het stadsgewest HAL had zich gebonden aan het VINEXuitvoeringsconvenant met de provincie Noord-Holland. Daarin werd onder andere een bijdrage aan de grondkosten toegezegd en werden afspraken gemaakt over voorkeurslocaties voor verstedelijking. Ook werden er middelen toegezegd voor de financiering van bodemsanering en als tegemoetkoming voor kleinere gemeenten met een grote woningbouwtaakstelling.



Op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) zijn de gemeenten Heerhugowaard, Alkmaar en Langedijk een samenwerkingsverband aangegaan. De gemeenten hebben gezamenlijk de intergemeentelijke structuurvisie HAL vastgesteld. Deze structuurvisie bevatte plannen voor het ontwikkelen van een rode, groene en blauwe loper in het gebied. De rode en blauwe loper zijn vrijwel voltooid. De groene loper bevindt zich op dit moment in de realisatiefase.



Inrichtingsbeeld HAL-gebied met rode, blauwe en groene loper

De gemeenten Heerhugowaard, Alkmaar en Langedijk hebben gezamenlijk een vereveningsfonds ingesteld om regionale meerwaardeprojecten te kunnen financieren.<sup>85</sup> Tot deze meerwaardeprojecten behoorde de ontwikkeling van de groene loper, verbetering van de regionale infrastructuur en investeringen in het regionale waternet, de zogenaamde blauwe loper.

Uit de opbrengsten van de woningbouwlocaties in de regio zou *f* 48,2 mln. (€22 mln.) in dit fonds worden gestort. Volgens een bepaalde sleutel, afhankelijk van woningproductie, verwacht financieel grondexploitatie resultaat en gemeentegrootte is dit bedrag verdeeld over Heerhugowaard, Alkmaar en Langedijk. Uitkomst is dat Alkmaar naar verhouding het minst bijdraagt; Heerhugowaard draagt bijna de volledige begrote winst op de grondexploitatie af aan het meerwaardefonds. Via dit 'meerwaardefonds' heeft regionale verevening plaatsgevonden. Uitvoering van deze meerwaardeprojecten gebeurde door het projectbureau HAL, een samenwerkingsverband van de drie gemeenten. Het HAL-gebied heeft *f* 15,2 mln. (€6,9 mln.) ontvangen volgens het Besluit Locatiegebonden Subsidies.<sup>86</sup> Dit komt neer op een BLSbijdrage van € 561 per woning bij de taakstelling van 12.300 woningen in de periode 1995-2004. In totaal hebben de HAL-gemeenten volgens het VINEXconvenant *f* 49,9 mln. (€ 22,6 mln.) van het rijk ontvangen. Naast de BLSuitkering werden een bedrag van *f* 22,0 mln. (€ 10,0 mln.) voor infrastructuur en een bedrag van *f* 12,7 mln. (€ 5,8 mln.) voor groenontwikkeling toegezegd.

De regio heeft naast de in het convenant afgesproken bijdragen *f* 24 mln. (€ 10,9 mln.) voor OV ontvangen (V&W bijdrage, Heerhugowaard-Alkmaar deel a). Dit bedrag is vooral gebruikt voor het aanleggen van een OV-corridor tussen Heerhugowaard en Alkmaar. Voor een deel is deze corridor ook gefinancierd uit het bovengenoemde vereveningsfonds. Door middel van het meerwaardefonds is verevend tussen de verschillende gemeenten en locaties. Ook werden uit dat fonds regionale projecten

<sup>85</sup> OTB, Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie. Bijlagenrapport. Delft: 2004.

<sup>86</sup> VINEXconvenant HAL.



gerealiseerd. In het fonds werden, naast de bijdragen van de provincie voor groen en infrastructuur, ook bijdragen gestort uit de grondexploitaties (bijdrage voor bovenwijkse voorzieningen en sommige ook gecalculeerde winst uit grondexploitatie). In totaal is vanuit de verschillende locaties *f* 48,2 mln. (€ 22 mln.) bijgedragen aan het verevenings- en meerwaardefonds. De rest van het voor de meerwaardeprojecten benodigde totaal bedrag van *f* 62,4 mln. (€ 28 mln.) was afkomstig uit andere gemeentelijke middelen. Uiteindelijk was er bij het einde van de samenwerking tussen de HAL-gemeenten een positief saldo van €1,3 mln. in het meerwaardefonds;<sup>87</sup> dit saldo is naar rato van de ingebrachte middelen onder de drie samenwerkende gemeenten verdeeld. De gemeente Heerhugowaard ontving ook een bijdrage Verfijning algemene uitkering omvangrijke woningbouw; deze jaarlijkse bijdrage van BZK is gestort in een bestemmingsreserve HAL-projecten.<sup>88</sup> Vervolgens hebben alle drie gemeenten profijt gehad van deze uitkeringen (waarvoor de middelen gebruikt zijn is niet nagegaan). Uiteindelijk zal op de meeste VINEXuitleglocaties een positief resultaat op de grondexploitaties behaald kunnen worden. De gemeente Langedijk raamt de eindwaarde van haar projecten Mayersloot-West en Sint Maarten op respectievelijk € 6 mln. en €4,6 mln.<sup>89</sup>; de gemeente Alkmaar raamt de eindwaarde van de locatie Vroonermeer op € 4,4 mln.<sup>90</sup> De resultaten zullen over het algemeen aan de reserves van het grondbedrijf worden toegevoegd. De winst van de locatie Vroonermeer is inmiddels gedeeltelijk gerealiseerd; de locaties in de gemeente Langedijk hebben nog een looptijd van enkele jaren.

Tabel 6.5 Rijks- en provinciale bijdragen verstedelijking HAL en HES, 1995-2004<sup>91</sup>

	HAL:		HES:	
	Totaalbedrag	Per woning	Totaalbedrag	Per woning
BLS	€ 6,9 mln.	€ 561	nvt	nvt
OV-infrastructuur	€ 10,9 mln.	€ 885	pm	pm
Weginfrastructuur	€ 10,0 mln.	€ 812	€ 6,1 mln.	€ 728
Groen	€ 5,8 mln.	€ 469	-	-
Verfijning BZK	pm	Pm	nvt	nvt
TOTAAL	pm+ € 33,5 mln.	pm+ € 2.726	pm+ € 6,1 mln.	pm+ € 728

Een probleem binnen het HAL-gebied was dat commerciële projectontwikkelaars op de door rijk en provincie vastgelegde locaties grondaankopen deden. Zij waren in dat opzicht slagvaardiger dan de gemeenten. De gemeenten van HAL wachtten af totdat de VINEXovereenkomst met de provincie afgerond was, terwijl marktpartijen tijdens de onderhandelingen grondposities innamen. In het vervolg van het traject heeft dat geleid tot lastige onderhandelingen tussen gemeenten en ontwikkelaars over prijsniveau, bouwprogramma en kwaliteitsniveau. Een bijkomend probleem was dat in de tijd dat de HAL-gemeenten de VINEXopgave kregen toegewezen, zij niet over de Wet Voorkeursrecht Gemeenten konden beschikken.

#### West-Friesland en HES: regionale samenwerking

De woningbouw in het HES-gebied volgde uit een provinciale woningbouwtaakstelling voor West-Friesland.

<sup>87</sup> Jaarrekening gemeente Langedijk, blz. 100.

<sup>88</sup> Jaarrekening gemeente Alkmaar, 2004, blz. 131.

<sup>89</sup> Jaarrekening gemeente Langedijk, 2004, blz. 106.

<sup>90</sup> Jaarrekening gemeente Alkmaar, 2005, blz. 85.

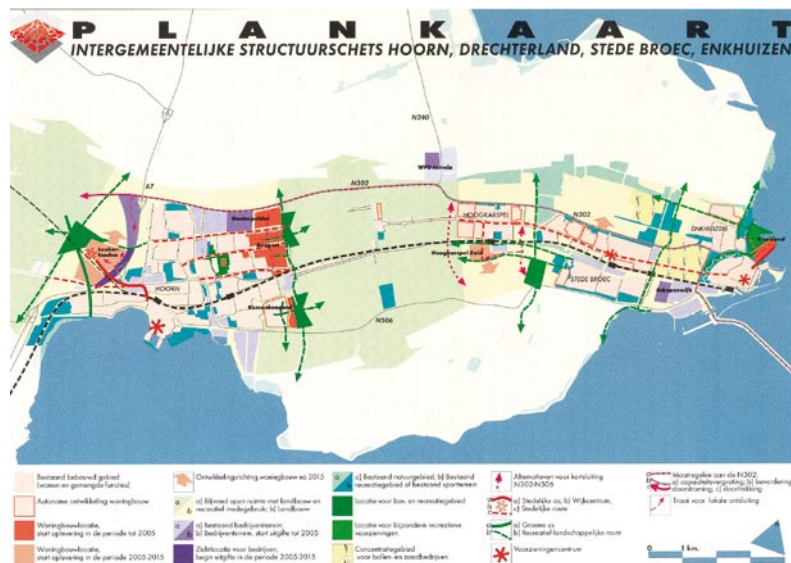
<sup>91</sup> Voor verbetering van de weginfrastructuur heeft het HAL-gebied €141,8 mln. van de provincie Noord-Holland ontvangen. Dit geld is voor het grootste deel geïnvesteerd in de verbetering van de N242. Deze bijdrage is echter niet volledig toe te rekenen aan de VINEX-locaties.



Voor West-Friesland had de provincie voor woningbouw de kaders gesteld, via het streekplan en via afspraken over de woningproductie. Om draagvlak binnen de betrokken gemeenten te creëren, werd gevraagd om inbreng te leveren. De gemeenten hebben dit gedaan in de vorm van de intergemeentelijke structuurschets HES.<sup>92</sup> In het structuurplan besloten de provincie en de samenwerkende gemeenten de woningbouw binnen West-Friesland te bundelen in het HES-gebied. Hoorn nam daarbij het grootste deel van de taakstelling voor haar rekening.

Het gebeurde de afgelopen jaren wel eens dat de provincie Noord-Holland een bestemmingsplan afkeurde of gedeeltelijk goedkeurde, omdat er in het plan teveel ruimte voor woningbouw was opgenomen. De provincie keurt doorgaans geen plannen goed die lokaal veel ruimte geven, zoals globale plannen. In elk geval moet er een fasering in de plannen zijn opgenomen.

Van de totale taakstelling voor West-Friesland dienden 8.050 woningen in het HES-gebied gebouwd te worden. Later is dit aantal op verzoek van de gemeenten verhoogd tot 8.380. Die taakstelling was gebaseerd op het migratiesaldo-0 scenario (bouwen voor eigen behoefte) voor geheel West-Friesland. Binnen die regionale opgave hadden de dertien West-Friese gemeenten afgesproken dat Hoorn meer bouwt dan migratiesaldo-0, Enkhuizen en Stede Broec precies zoveel als de migratiesaldo-0 prognose en dat de overige gemeenten iets minder bouwen. Zo werd de regionale opgave deels gebundeld in het HES-gebied. Op aangeven van de samenwerkende gemeenten werd deze bundelingstaakstelling opgenomen in het streekplan Noord-Holland Noord.



Plankaart intergemeentelijke structuurschets voor het HES-gebied <sup>93</sup>

De oorspronkelijke taakstelling van de provincie voor West-Friesland vonden veel gemeenten te laag. Na veel overleg is er toen een streekplanherziening geweest, waarin de gemeenten naar aanleiding van een herziene bevolkingsprognose meer bouwruimte kregen. Er waren ook afspraken tussen West-Friesland en de provincie (vastgelegd in het Regionaal Volkshuisvestingsplan) over de verdeling tussen goedkoop en duur, huur en koop, grote en kleine woningen. De taakstelling voor de regio was echter vooral kwantitatief van aard.

Een belangrijk instrument voor het HES-gebied was regionale samenwerking van de 13 gemeenten in West-Friesland. Samenwerkingsorgaan West-Friesland was gebaseerd op de Wgr.

<sup>92</sup> Zie Provincie Noord-Holland, Streekplan Noord-Holland Noord. Uitwerkingsplan voor het HES-gebied. Haarlem: 1998.

<sup>93</sup> Bron: Provincie Noord-Holland, Streekplan Noord-Holland Noord. Uitwerkingsplan voor het HES-gebied.



Er werd op veel terreinen (intensief) samengewerkt, waaronder op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.<sup>94</sup>

Een bestuurlijk samenwerkingsverband tussen de HES-gemeenten is niet van de grond gekomen. Deze gemeenten maakten deel uit van het samenwerkingsverband West-Friesland. Dat er geen eigen samenwerkingsvorm gevonden kon worden, was voor een belangrijk deel te wijten aan persoonlijke verhoudingen. De provincie heeft hier blijkens het uitwerkingsplan wel voor geijverd; de suggestie is gedaan om een projectbureau op te richten naar model van het projectbureau HAL. Aan deze suggestie is echter geen gehoor gegeven.

Voor de regionale opgave konden de drie gemeenten van HES er wat betreft grondexploitatie elk zelf uitkomen. Men hoefde onderling niet tussen grondexploitaties te verevenen. De provincie heeft wel in het streekplan de suggestie gedaan om een deel van de groen- en infrastructuuropgave te financieren uit de opbrengst van de grondexploitatie.

Bouwen langs de spoorlijn Hoorn-Enkhuizen vereiste wel verbetering van de spoorlijn. Hiervoor zijn V&W-gelden ingezet.

Vanuit de provincie Noord-Holland is € 6,1 mln. ingezet voor verbetering van de weginfrastructuur. Het belangrijkste doel van deze investering was de verdubbeling van de Westfriisiaweg, de belangrijkste ontsluitingsweg van de uitleglocatie Bangert/Oosterpolder op de A7.

Voor de verdere uitvoering van de woningbouwopgave is samengewerkt tussen gemeenten en marktpartijen, in verschillende vormen bij de grondexploitatie (bouwclaim, PPS, gemeentelijke grondexploitatie). Soms hebben gemeenten het gevoel dat ze te veel ruimte hebben gegeven aan de marktpartijen. Wellicht dat bestuurskracht er iets toe doet, maar gemeentelijke traditie rondom grondbeleid en samenwerking speelt ook erg mee.

Van een duidelijk gebrek aan instrumenten lijkt in de HES-regio geen sprake te zijn; in elk geval is het geen belangrijk lokaal thema.

#### **Conclusies VINEXinstrumentarium in stadsgewest HAL**

Een ander perspectief dat kan worden gekozen om een indruk te krijgen van de bijdrage van de VINEXinstrumenten is een vergelijking van de resultaten die zijn behaald in verschillende regio's. Voor deze casestudie is gekeken naar twee enigszins vergelijkbare regio's met een verstedelijkingsopgave, in eenzelfde gebied, maar met een andere bestuurlijke context, waarbij in de ene regio het VINEXinstrumentarium wel van toepassing was en in de andere niet. In deze casus worden de woningbouwresultaten in stadsgewest Alkmaar (HAL, Heerhugowaard, Alkmaar en Langedijk) vergeleken met een regio in de buurt, HES (Hoorn, Enkhuizen en Stede Broec).

In het HAL-gebied lijken vergelijkbare resultaten bij de voortgang, bundeling en locatiekwaliteit van woningbouw bereikt als in HES, waar het VINEXinstrumentarium niet is toegepast. Er is echter een aantal nuanceringen bij te plaatsen.

Bij een grote gebundelde bouwopgave vragen de lokale en regionale fysieke omstandigheden om een of andere vorm van financiële steun. Dat blijkt ook bij het HES-gebied voor verbetering van het openbaar vervoer en weginfrastructuur. De woningbouwlocaties in HES zijn zonder grondprijssubsidies ontwikkeld, en er was ook geen sprake van regionale verevening tussen locaties.

---

<sup>94</sup> In 2005 is het samenwerkingsorgaan opgeheven. De samenwerking West-Friesland gaat gewoon door, die vooral gefaciliteerd wordt door Hoorn.



Bij het HAL-gebied waren de omstandigheden voor de woningbouwopgave ongunstiger. De subsidies voor het HAL-gebied waren niet alleen nodig voor uitvoering van de woningbouwlocaties zelf; er is ook veel geïnvesteerd in bovenwijken groen en in infrastructuur (OV en wegen). In HAL was voor verdere verstedelijking een schaa sprong nodig op het vlak van infrastructuur (groen, wegen en OV) en waren er geen goedkopere locaties meer.

Bij de HES-regio was een en ander minder aan de orde. De regio HES/West-Friesland staat komende jaren echter wel voor een opgave van regionale verevening. De regionale infrastructuur vraagt om ingrijpende verbetering. De provincie wil daaraan een grote financiële bijdrage leveren, maar vraagt ook een duidelijke bijdrage van de regio. Voor de regionale bijdrage van gemeenten is verevening tussen met name werklocaties nodig. Regionale samenwerking moet zich op het vlak van het grondbeleid in HES en West-Friesland nog bewijzen. Bij het stadsge west HAL was dat bij de start van VINEXopgave al aan de orde. Voor die samenwerking voor verevening vormde het convenant (BLS, Verfijning algemene uitkering) wel een wezenlijke bijdrage. Ook met verevening werd de opgave voor de HAL-locaties financieel uitvoerbaar.

Uiteindelijk zal op de meeste VINEXuitleglocaties van het HAL-gebied een positief resultaat op de grondexploitaties behaald kunnen worden, zo kan worden opgemaakt uit de betreffende gemeentelijke jaarrekeningen (2005 en 2004). De gemeente Langedijk raamt de eindwaarde van haar projecten Mayersloot-West en Sint Maarten samen op € 10,6 mln. De gemeente Alkmaar raamt de eindwaarde van de locatie Vroonermeer op plus € 4,4 mln. De resultaten zullen over het algemeen aan de reserves van het grondbedrijf worden toegevoegd. De winst van de locatie Vroonermeer is inmiddels gedeeltelijk gerealiseerd; de locaties in de gemeente Langedijk hebben nog een looptijd van enkele jaren.

Deze (mogelijke) winst kan echter niet leiden tot de conclusie dat er voor de VINEXlocaties te veel (BLS)subsidie is uitgekeerd. Rond 1994-1990 waren de omstandigheden door de hoogte van de grondprijzen veel ongunstiger dan in latere jaren van de VINEXperiode. De grondkostenbijdragen waren toen nodig.

Daarnaast kan worden opgemerkt dat bij de meeste van de betreffende locaties nog sprake is van een begrote winst. Het uiteindelijke resultaat (winst of mogelijk verlies) is dus nog niet zeker. Ook is het mogelijk dat de winst op de uitleglocaties via het grondbedrijf wordt verevend met tekorten op binnenstedelijke locaties. Het is mogelijk dat gemeenten uit de algemene middelen geput hebben om de locaties financieel sluitend te maken en dat zij nu via de winst deze bedragen terugontvangen.

Voor de convenantafspraken bestaan alternatieven. Bij HES zijn afspraken gemaakt over woningbouw (regionaal volkshuisvestingsplan, regionaal structuurplan en provinciale nota wonen). Bij die afspraken stond alleen tegenover 'prestaties' geen geld (BLS met name). Naast het streekplan was voor de bundeling van de woningbouw in het HES-gebied vooral ook de regionale samenwerking (WGR 13 gemeenten West-Friesland) van belang. Bij HAL is voor regionale samenwerking ook de WGR toegepast.



## Bijlage 1 Geïnterviewden

Dhr. Drs. F. Gietema (ministerie van BZK, Financiële organisatie Binnenlands Bestuur)
Dhr. Drs. J.P. van der Jagt (vm. ministerie van VROM, DGR)
Dhr. Drs. C.B.F. Kuijpers (ministerie van VROM, DGR)
Dhr. Ir. A.C.M. van der Pas (Van der PasAdvies / vm. ministerie van VROM, DGR)
Dhr. R. Bergh (SDAC/vm. HOB Den Haag en vm. ministerie van VROM/DGW)
Dhr. J. Douma (Gemeente Heerhugowaard)
Dhr. Mr. A.B. Ringersma (Wonen West Brabant/ vm. ministerie van VROM, DGW)
Dhr. B. Westerdijk (Consultancy/ vm. ministerie van VROM, DGW)
Dhr. Drs. O.H. de Graaff (ministerie van VROM, DGW)
Dhr. Mr. A.B. Holtkamp (ministerie van VROM, DGM)
Dhr. Drs. S. Riedstra (ministerie van V&W)
Dhr. Drs. A.L. Vaandrager (ministerie van LNV, Directie Platteland)
Dhr. Mr. W.C.T.F. de Zeeuw (Bouwfonds)
Dhr. M.P. Swede (ministerie van Financiën).
Dhr. Drs. D. Stadig (voormalig Gemeente Amsterdam)
Dhr. Drs. N. Rietdijk (NVB)
Dhr. Ir. P. J. van Os (Mitros Wonen)
Dhr. J. Baars (woningcorporatie Ymere)
Dhr. G. van Randeraat (BPF Bouwinvest)
Dhr. Drs. W. Haeser (vm. ministerie van VROM DGW)
Dhr. P.G.A. Noordanus (AM/ voormalig VROM-Raad /voormalig Gemeente Den Haag)
Mevr. R. Lodde (IO Research / voormalig Sociaal-Wetenschappelijk Bureau Westfriesland)
Dhr. S. den Nijs (Gemeente Heerhugowaard)





## Bijlage 2 Gespreksthema'slijst

### I Doelbereik VINEX

- 1 Wat is uw beeld van het doelbereik van VINEX in 1995 tot 2005 op het gebied van bundeling van wonen, werken, voorzieningen in de stadsregio's (kaderwetgebieden en stadsgewesten)? Zijn er daarbij verschillen tussen regio's?
- 2 In hoeverre brengt deze ruimtelijke structuur de beoogde effecten teweeg?
  - Beperking verstedelijking van het landelijk gebied
  - Beperking groei (auto)mobiliteit
  - Optimale bereikbaarheid met openbaar vervoer en fiets
  - Ondersteuning draagvlak stedelijke voorzieningen
- 3 Wat is volgens u de kwaliteit van de locatiekeuze in relatie tot de criteria van VINEX bij VINEXlocaties binnen de stad, aan de stad en verder van de stad voor woningbouw en bij kaderwetgebieden ook voor werklocaties? (criteria: nabijheid centrum stad, bereikbaarheid via ontsluiting door OV en fiets, open ruimte vrijwaren, samenhang wonen, werken, infrastructuur, voorzieningen in regionaal verband).
- 4 Wat is volgens u voor het wonen de ruimtelijke kwaliteit van VINEXlocaties in uitleglocaties en op binnenstedelijke locaties? Gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde? In welke opzichten ziet u verschillen tussen VINEXlocaties onderling, tussen VINEXlocaties en generaties locaties ervoor en locaties uit dezelfde tijd buiten de stadsregio's? In hoeverre is de afzet van woningen op VINEXlocaties een item geweest, en wat waren de redenen?

### II VINEXinstrumenten (zie kader voor de instrumenten op volgende pagina)

- 1 Welke invloed heeft volgens u de VINEXaanpak met convenanten en andere instrumenten op het resultaat van het VINEXverstedelijkingsbeleid gehad? Hoe zijn daarbij verschillen in resultaat tussen regio's te verklaren?
- 2 Zou hetzelfde resultaat efficiënter zijn te bereiken? Zo ja, op welke wijze?
- 3 Had het resultaat effectiever bereikt kunnen worden? Zo ja, op welke wijze?
- 4 Wat is uw indruk van de uitvoeringspraktijk op regionaal en gemeentelijk niveau door (samenwerkende) gemeenten en marktpartijen? En hoe betrokken actoren het rijksbeleid hebben ervaren?

### III Leermomenten voor toekomstig verstedelijkingsbeleid

- 1 Welke leerpunten kunnen hieruit worden getrokken voor de aanpak van het toekomstige verstedelijkingsbeleid (Nota Ruimte)?



- 2 In hoeverre komen nieuwe instrumenten, zoals de grondexploitatiewet, aan uw suggesties tegemoet? (zie kader nieuwe instrumenten)
- 3 Welke aanvullende instrumenten vindt u wenselijk voor het toekomstig verstedelijkingsbeleid?

#### Overzicht instrumenten VINEX bij de start in 1995

- 01) RO-instrumentarium (restrictief beleid)
- 02) VINEXconvenanten met toezegging financiële bijdragen voor:
  - a) Grondkosten BLS (50% bijdrage uitleg, bedrag per woning binnenstedelijk) voor woningbouw (uitbreiding van de voorraad). Daarin is voor wonen nieuwe uitleg rekening gehouden met geluidshinder: grondkosten van aanleg van geluidwerende voorzieningen bij snelwegen en spoorlijnen en met verwervingskosten van kassen glastuinbouw bij nieuwe uitleg (VROM)
  - b) Kosten Bodemsanering bij woningbouw (voor uitbreiding woningvoorraad) (VROM)
  - c) Kosten openbaarvervoerinfrastructuur (bij overige stadsgewesten geen directe afspraak voor concrete projecten, bij kaderwetgebieden soms ook enkele projecten met fietspaden en wegen) (V&W)
  - d) Werklocaties: geen directe bijdragen (alleen werklocaties benoemd bij kaderwetgebieden)
  - e) Kosten (50%) groene verbindingen voor wandelen en fietsen, bij kaderwetgebieden (LNV)
  - f) Glastuinbouw; geen directe bijdragen (ruimtelijk beleid voor verplaatsing en concentratie, verwervingskosten voor nieuwe woonlocaties via BLS)
  - g) Toepassing Besluit Verfijning Algemene Uitkering gemeenten (BZK) voor bepaalde bouwgemeenten van de kaderwetgebieden ROA, SRR, BRU en Haaglanden
- 03) kaderwet Bestuur in Verandering (Besturen op Niveau – BoN/kaderwetgebieden, BZK) (1994)
- 04) Stimulering-kennisoverdracht: Voorbeeldplannen Vierde Nota en Kwaliteit Op Locatie (VROM) (1994)

#### Nieuwe instrumenten ingevoerd in de VINEXperiode 1995 t/m 2004

- 01) Wet Voorkeursrecht Gemeenten voor uitleggebieden van VINEXbouwgemeenten (1996)
- 02) MER voor grotere woningbouwlocaties (uitleg > 2.000 woningen, bbg > 4.000 (1994)
- 03) Experimentenwet Stad en Milieu
- 04) Voorbeeldplannen StIR, vervolg via bredere IPSV
- 05) PPS kenniscentrum
- 06) Handvest Kwaliteit VINEXlocaties (2000)
- 07) Nationaal Akkoord Wonen 2001-2005 (2001)
- 08) Convenant gemeentelijk grondprijnsbeleid projectmatige koopwoningen (2001)
- 09) Aanjaagteams woningbouw, in kader Taskforce Woningbouw (2002-2003)
- 10) Stimulering particulier opdrachtgeverschap, Informatie Centrum EigenBouw (2003)



#### Nieuwe en vernieuwde instrumenten na VINEX \*

- 01) Convenanten Woningbouwafspraken 2005- 2010 voor 5 jaar i.s.m. bodemsanering, openbaar vervoer, infrastructuur en groen;
  - BLS, Budget op basis bijdrage per woning, geen benoeming van woningbouwlocaties, woningaantallen inclusief vervangende nieuwbouw, weinig kwaliteitseisen woningbouw (2005, VROM)
  - Bodemsanering, budget (ISV-2 i.p.v. Wbb), prestaties via MOP of projectplan (2005, VROM)
  - BDU (Brede Doel Uitkering aan regio's voor financiering aanleg infrastructuur, exploitatie van openbaar vervoer, mobiliteitsmanagement en duurzaam veilig, 2005, V&W)
  - Recreatie om de stad (vereenvoudiging beleidsdoelen en financiering: recreatiebos, staatsbos en groene verbindingen, 2004, LNV)
- 02) WGR+ (opvolger van kaderwet, 2005, BZK)
- 03) Wet Voorkeursrecht Gemeenten voor alle gemeenten (2004, VROM)
- 04) Budget Investerings Ruimtelijk Kwaliteit (BIRK, 2003, VROM)
- 05) Ruimteforum, kennisoverdracht beleid Nota Ruimte, 2005
- 06) TOPPER-subsidies voor grote bedrijventerreinen (30 verouderde) en GSB (2005, EZ)
- 07) Experimentenwet Stad en Milieu (2006, VROM)
- 08) GOB (Gemeenschappelijk Ontwikkelings Bedrijf van het rijk, per 2007, VROM)
- 09) VROM-vergunning (per 1-1-2008, VROM)
- 10) Herziene Wet Ruimtelijke Ordening (2008, VROM)
- 11) Grondexploitatiewet (2008, VROM)

\* Daarnaast zijn er instrumenten ingevoerd die nadere randvoorwaarden voor de uitvoering geven, zoals Vogel- en Habitatrichtlijn, Implementatiewet Kader Richtlijn Water en Regeling saldering luchtkwaliteit 2005.

#### Tot slot

- 1 Heeft u belangstelling om deel te nemen aan de mini-conferentie Evaluatie Verstedelijking VINEX eind augustus?  
Binnen een klein dagdeel willen VROM en RIGO de concept-eindbevindingen van de Evaluatie VINEX bespreken met een tiental VINEXexperts.
- 2 Welke sleutelpersonen kunnen we volgens u nog interviewen en/of uitnodigen voor de mini-conferentie?



## Bijlage 3 Verslag miniconferentie

Deelnemers: T. Ringersma (Wonen West Brabant / DGW), B. Westerdijk (Consultancy / DGW), J. Fokkema (NEPROM), P. Houtenbos (Haaglanden), D. Groetelaers (TUDelft – OTB), J. van der Jagt (tot voor kort VROM - DGR), T. van der Pas (PAS advies / tot voor kort VROM - DGR), L. Bezemer, S. du Crocq, J. van Eck, Chr. Kuijpers, J. Vrolijk, Chr. Wallet (VROM – DGR), C. Vlemminx (V&W), A. van Wijk (EZ), M. Swede (Financiën), B. Broekhuizen (VROM – DGW), G. Keers, H. van der Reijden, J. Scheele-Goedhart (RIGO)

### Inleiding

Na een korte introductie zijn de resultaten van de 4 delen van de Evaluatie Verstedelijking VINEX gepresenteerd. Na de presentaties is er door de deelnemers gediscussieerd over de resultaten aangaande voortgang en doelbereik, bijdrage van de (VINEX)instrumenten van het rijk en de leermomenten van VINEX. Zijn deze herkenbaar en wat zijn aanvullingen of kanttekeningen? Deze discussie – waarvan hierna het inhoudelijke verslag - wordt vervolgens als input gebruikt voor de uiteindelijke rapportage. Voor de kerst is de evaluatie bestuurlijk bij het rijk afgerond.

### Voortgang VINEXwoningbouw en infrastructuur

In de discussie komt ter sprake of weginfrastructuur en OV-verbindingen vertraagd zijn door vertraging van de woningbouwlocaties. Dat blijkt bij OV niet het geval te zijn; het is eerder zo dat de vertraging in de woningbouw leidde tot vertraagde aanleg van de OV-infrastructuur.

Het blijkt dat de planontwikkeling van weginfrastructuur bij Leidsche Rijn en de Groote Wielen bij 's-Hertogenbosch en ook bij Vathorst in Amersfoort wel duidelijk tot vertraging heeft geleid.<sup>95</sup> Vraag is op welke wijze dergelijke problemen met de infrastructuur tot vertraging hebben geleid.

Opgemerkt wordt dat de bereidheid tot samenwerking bij het ministerie van V&W zeer groot was. Zij waren bereid om mee te werken aan de uitvoering van het VINEXbeleid. De uitvoeringssystematiek van V&W was echter verschillend van die van VROM. Het zou goed zijn geweest wanneer meer aandacht besteed was aan het afstemmen van de uitvoering. Daarnaast is de cultuur binnen V&W ook veranderd gedurende de VINEXperiode; het ministerie is veel meer gestaffeld gaan werken. Het samen willen was er, als een goed begin, maar een volgende stap is om ook het uitvoeringstraject samen af te stemmen.

<sup>95</sup> NB. De weginfrastructuur is niet in de evaluatie meegenomen, omdat hierover in de convenanten geen concrete afspraken zijn gemaakt.



Er waren aan het begin van het VINEXtraject vijf departementen die goed samenwerkten in de RPC. De samenwerking begon daar, op het niveau van het rijk. Het was een top-down benadering van de vijf betrokken ministeries, waar later nog LNV bij kwam met de 'rood voor groen'-benadering. De vijf ministeries vonden elkaar aan de top, daarmee was echter nog niet de hele organisatie voor de samenwerking gewonnen.

Vooraf bij V&W moest door de DG's veel zendingswerk verricht worden. Bijvoorbeeld de ondertunneling van de A2 bij Utrecht werd niet direct financieel acceptabel geacht binnen V&W. Daar waren de middelen niet voor.

De burgemeester van Utrecht heeft toen een belangrijke rol gespeeld, door te blijven ijveren voor het plan. Er zijn – en dat is een beetje een kwestie van geluk – op lokaal niveau goede mensen nodig voor de uitvoering. Men moet initiatief durven nemen en neuzen dezelfde kant op kunnen praten.

De toegezegde stations bij de VINEXlocaties worden trouwens nog aangelegd; omdat ook het OV weer iets populairder is dan een aantal jaren geleden, is het OV-beleid uit de VINEX niet geheel mislukt. Wel is het inderdaad zo dat de VINEXbewoners over het algemeen uitermate automobiel zijn. De precieze effecten daarvan zouden eens onderzocht moeten worden. Het is net als bij de stadsvernieuwing: nadat het beleid was vastgelegd, veranderde toch in korte tijd de bevolkingssamenstelling in de steden.

#### **Bundelingsbeleid: overheid èn markt**

Het VINEXwoningbouwbeleid was gericht op aantrekkelijk bouwen in en om de stad voor de middenklasse. Het groeikernenbeleid had in de decennia daarvoor de stad bijna ten onder doen gaan. VINEX wilde de steden weer doen herleven.

Daarvoor moest, bij 70% ongesubsidieerde woningbouw, de markt georganiseerd worden. Die heeft uiteindelijk ook zeer veel bijgedragen aan het succes van het VINEXbeleid; NEPROM, NVB en de NVM hebben bij de ontwikkeling van de VINEXlocaties veel meer risico's genomen dan de overheid. Wat dat betreft doet deze evaluatie van VINEX slechts ten dele recht aan de werkelijkheid; dit is een 'overheidsrapport' (instrumentevaluatie).

Voor de volledigheid zou ook de rol van de markt geëvalueerd moeten worden. De marktpartijen waren het ook die het risico van het openbaarvervoerbeleid namen. Ook vertrouwden zij erop dat de overheid betrouwbaar zou blijken voor een periode van tien jaar, terwijl ambtenaren normaal van jaar tot jaar beleid maken. Het risico werd in goed overleg tussen overheid en markt ingeschat en uiteindelijk genomen. Dat leidde soms, zoals rond 2000, wel eens tot spanningen tussen overheid en markt. Toen de kritiek op de VINEXlocaties losbrandde kwam er aan de zijde van de overheid gelijk een clubje jonge ambtenaren bij elkaar om nieuw beleid te vormen. Desalniettemin bevestigt het rapport dat het bouwen in en om de stad geslaagd is.

#### **Rol restcapaciteit en VINEXuitleg, meer bundeling in 2000-2004?**

Wel is gedurende de tweede helft van de VINEXperiode meer gebundeld. De reden daarvoor was dat de doorwerking van het VINEXbeleid veel tijd kostte. In de eerste helft van de VINEXperiode was er nog veel restcapaciteit in en buiten het bundelingsgebied, waardoor er toen minder gebundeld is. In de komende tijd zal er juist meer gebundeld worden, omdat nu de VINEXuitleglocaties (gemiddeld slechts voor 55% gerealiseerd in 1995-2004) als doorloopplannen bebouwd worden. In die zin wordt het bundelingsbeleid voorbij 2005 voortgezet; dat zou kunnen betekenen dat het oorspronkelijke doel alsnog bereikt wordt. Toch is er ook nog veel bestemmingsplancapaciteit in het buitengebied beschikbaar, maar dat is niet noodzakelijkerwijs een probleem (afhankelijk van fasering en provinciale contingering).



Het staat niet vast dat het bouwen in en om de stad geslaagd is. Er is gedurende de VINEXperiode weliswaar veel gebundeld binnen de stadsgewesten, maar deze woningen zijn niet allemaal aan de centrale stad gebouwd. Wat dat betreft is het doel minder bereikt, ondanks de positieve bundelingscijfers. Het is wel zo dat het bouwen aan de stad in de komende jaren nog meer zal gebeuren.

Er is sprake van een traag mechanisme; het duurt lang voordat het beleid uiteindelijk in de praktijk uitgevoerd wordt, zoals bij de VINEXuitleglocaties. Daarmee is het slagen van het VINEXbeleid zelf volgens sommigen wel aanvechtbaar. Een veronderstelling bij het beleid was dat het uitgevoerd zou worden voor 2005. Vanuit dat perspectief heeft het geen zin om te praten over mogelijke effecten voorbij 2005; voor de beoordeling van het slagen van het VINEXbeleid maakt dat geen verschil meer.

De VINEXdoelen zijn gewoon niet gehaald; dat we later misschien nog eens zo ver komen maakt op dat punt geen verschil.

Echter, hierover kan niet te absoluut geoordeeld worden. VINEX is als het ware gered door de gong. Er is veel meer gebouwd op doorlooplocaties in en buiten de stadsgewesten en kaderwetgebieden. Er was sprake van een dalende bouwproductie, doordat er nog veel gebouwd werd op basis van oudere plannen. Dat maakt echter dat er voorbij 2005, in de komende periode, nog veel gebouwd wordt op basis van de VINEXplannen. Het beleid om in en om de stad te bouwen is blijvend. De kwaliteit van de binnenstedelijke woningbouw in de G27 is boven verwachting. Het bouwen binnen bestaand stedelijk gebied is één van de grote successen van VINEX is. Het bouwen aan de stad op VINEXuitleglocaties is daarentegen minder geslaagd.

Dat is onder andere het gevolg van het feit dat de aansturing in Nederland vooral met positieve instrumenten moet gebeuren. Er zijn weinig negatieve instrumenten.

Het VINEXbeleid is kwalitatief gezien goed geslaagd. Het ging aan het begin van de VINEXperiode bij betrokkenen vooral over het instrumentarium. VINEX was bekend bij de groep mensen die bij RO en volkshuisvesting betrokken waren. Die groep had zoiets van 'we moeten toch iets doen'. De discussies gingen toen over geld, aantallen en proces.

De centrale veronderstelling van het VINEXbeleid, namelijk de noodzaak van het bouwen in en aan de stad, is binnen de overheid nooit serieus ter discussie gesteld. Toch is er wel degelijk kritiek geweest op het beleid om zo sterk te bundelen rond de bestaande steden. Een voorbeeld is de belangstelling voor ruimer en landelijker wonen op kleinere locaties.

#### **Kwaliteit van de VINEXlocaties**

De plotselinge kritiek op de VINEXlocaties verraste de betrokkenen. Het ging opeens in de politiek over de kwaliteit van de VINEXwoningbouw en het bleek lastig om tegenover de kritiek de positieve en herkenbare punten van de VINEX te communiceren. Duivesteijn hamerde in de Kamer op het punt: 'wat willen we met de stad?'

Er werd op het kwaliteitsaspect echter nauwelijks gestuurd aan het begin van de VINEXperiode. Er bestond consensus over de te volgen koers bij projectontwikkelaars en corporaties. De kritiek kwam van buiten, niet van de betrokkenen bij het rijk zelf. Het ging bij de kwaliteitsdiscussie vooral over het stedenbouwkundige aspect.



### **VINEX voldoende integraal?**

Opvallend aan de VINEX was echter ook het integrale karakter van het beleid. Uiteindelijk is wat beoordeeld wordt echter vooral het aantal gebouwde woningen en een beetje de infrastructuur. De groene verbindingen zijn niet gerealiseerd, de projecten met OVinfrastructuur voor 70%.

Het beleid voor werken was vaag. Is in die zin de stap naar integraler ruimtelijk beleid geslaagd? Er zijn op dat punt nog stappen te zetten. Het feit dat tegenwoordig bij de convenanten met de regio's voor de periode 2005-2010 van 'woningbouwafspraken' gesproken wordt is een stap in de verkeerde richting, hoewel technisch gezien het groen nu wel een stevigere plaats in de afspraken inneemt. Dat geldt echter niet voor werken.

### **Beleid voor werklocaties**

Over werken zijn in de convenanten 2005-2010 geen afspraken meer gemaakt. Dat ligt ook aan het feit dat het denken over werken in het afgelopen decennium veranderd is. Men moest gaan werken waar men maar kon; het werk was niet langer gebonden aan de locatie waar men woonde. Verhuizen voor het werk gebeurt echter ook weinig. Wat dat betreft is het denken over de verhouding tussen wonen en werken veranderd. Wonen en werken zijn niet meer aan elkaar verbonden, zoals bij VINEX werd gedacht (werken in het stedelijke centrum, wonen in en aan de stad).

Ook de structuur van de Nederlandse werkgelegenheid is veranderd: meer dienstverlening, minder industrie. Dat maakt dat de werkgelegenheid nu nog moeilijker te sturen is. Een bedrijf verplaatsen is ook iets wat niet meer gebeurt. Men kende wat dat betreft al bij het begin van de VINEXperiode de grenzen van de eigen sturingsmogelijkheden. Ook is het inderdaad zo dat het proces veranderd is tijdens de VINEXperiode. Dat is voor werken sterker het geval dan voor wonen.

Het ABC-locatiebeleid voor werken is terecht losgelaten. Maar moeten we dan vervolgens accepteren dat werkgelegenheid stuurloos is? Het gaat bij het sturen van werkgelegenheid om het niveau waarop de sturing plaatsvindt. Bedrijventerreinen zijn wat dat betreft van een ander karakter dan wonen. De planning daarvoor zou op een hoger niveau, bijvoorbeeld door de provincie, moeten gebeuren.

De discussie over bedrijventerreinen moet volgens sommigen worden ingeperkt tot die over mengbare bedrijventerreinen. Bedrijventerreinen worden daarnaast ook niet gebouwd; men reserveert een terrein en wacht af tot er bedrijven komen. Op het gebied van het wonen is sterk geijverd voor bundeling. Daarentegen kreeg het werken gedurende de VINEXperiode alle ruimte. Nu komt daar eindelijk kritiek op. Bedrijventerreinen zijn in het afgelopen decennium verantwoordelijk geweest voor veel ruimteverkwisting.

De economische conjunctuur is gewoonweg niet te negeren. Dat geldt zowel voor wonen als voor werken. Tien jaar geleden was de conjunctuurontwikkeling van tijdens de VINEXperiode niet te voorspellen. Bijvoorbeeld: in Amsterdam is achteraf twee keer zoveel kantoorruimte gebouwd als men had aangenomen. Dat is echter niet de reden voor het feit dat Nederland als steeds voller wordt ervaren. De verrommeling van de open ruimte komt vooral door de transport- en distributiecentra die her en der in het landschap door gemeenten neergelegd worden. Vooral deze bedrijven vestigen zich buiten de steden. Neem bijvoorbeeld de Wieringermeer: zo langzamerhand stroomt het hele gebied vol met kassen en distributiecentra.



Het afschaffen van het ABC-locatiebeleid leidde niet tot andere sturing van de werklocaties. Daardoor liggen al die distributiecentra nu zo verspreid door het land. Met het ABC-beleid of ander beleid had dat voorkomen kunnen worden. Voor kantoren zou het beleid echter contraproductief hebben gewerkt.

#### **Monitoring gedurende de VINEXperiode**

De VINEXvoortgangsrapportages in de RPC waren over het algemeen hamerstukken, waarvoor weinig politieke interesse was. Wat dat betreft was de monitoring van de voortgang van het VINEXbeleid een wassen neus. Het is niet goed geweest dat na een zo lang en intensief voortraject het VINEXbeleid bij het rijk van de agenda is verdwenen. Het was echt 'weggestuurd' naar de regio's. Het rijk hield tijdens de VINEXperiode onvoldoende zicht op de uitvoering. Daardoor kon men ook niet goed aanvoelen wat er speelde en werd men overvallen door de plotselinge kwaliteitsdiscussie.

Een veel politiekere vorm van monitoring zou nodig zijn geweest. In dat geval was de belangstelling voor het VINEXbeleid minder snel verdwenen bij het rijk. Achteraf is gebleken dat de vooronderstellingen over groenaanleg en parkeren niet juist zijn geweest. Monitoring is inderdaad te weinig gebeurd. Het betrof vooral een telling van de gebouwde woningen.

Er zijn vraagtekens bij de kwaliteit van de monitoring. Men verwachtte ook dat de voortgangsrapportages louter juichende berichten zouden brengen. De departementen hadden kritischer naar zichzelf toe moeten zijn. De aanjaagteams waren in dat geval misschien eerder ingesteld.

De monitoring is ook beperkt gebleven tot het monitoren van de mate waarin de eigen doelstellingen bereikt werden. Gedurende het traject is nooit onderzocht in hoeverre de eigen vooronderstellingen nog geldig waren. Dat had een essentieel onderdeel van de monitoring moeten zijn. Wat er dan meer politieke belangstelling zou moeten krijgen? De niet-fysieke kant van de ruimtelijke ontwikkeling. Deze kant is in het VINEXbeleid stelselmatig onderbelicht geweest.

#### **Verhouding tussen gemeente en marktpartijen bij woningproductie**

Een punt dat zijdelings raakt aan de kwaliteitsdiscussie: de rol van gemeenten bij de woningproductie. Veel gemeenten hebben veel energie gestoken in de woningbouw. De vraag is of dat geleid heeft tot verschil in bouwtempo of kwaliteit. In kwaliteit is er geen verschil tussen locaties die door gemeenten zijn ontwikkeld en die door marktpartijen. Er bestaat wel een verschil in bouwtempo. De marktpartijen hebben over het algemeen een hoger tempo aangehouden. De gemeenten hadden beter een groot deel van hun capaciteit kunnen inzetten voor kwaliteitsbewaking. Het zelf tot in de details ontwikkelen van locaties was niet nodig geweest, maar veel gemeenten willen teveel zelf doen. Dat maakt dat er te weinig capaciteit was om de kwaliteit goed te bewaken. De rol van de markt zou meer geëvalueerd moeten worden. Ook moet gemonitord worden of er een verschil is tussen overheid en markt wat betreft tempo.

Het evaluatieonderzoek Verstedelijking VINEX is wat dat betreft ook erg gestuurd door de op instrumenten gerichte benadering. Aandacht voor de rol van de markt zal in de rapportage worden gegeven op de relevante onderdelen.

De verschillende rollen die een gemeente kan spelen en de effecten van die keuze worden duidelijk uit een casestudie naar de verschillen tussen ROA en Haaglanden. In Haaglanden was





een veel grotere rol weggelegd voor de markt, terwijl in ROA de gemeente Amsterdam het liefst alles zelf wilde doen. Er is uiteindelijk een behoorlijk verschil in mate van doelbereik tussen beide regio's.

#### **Regionaal samenwerkende gemeenten**

De regio Haaglanden, als voorbeeld, zou een bepaald bedrag van het rijk krijgen en moest in ruil daarvoor een bepaalde opgave op het gebied van werken en wonen bewerkstelligen. De regio kreeg 50% van het geraamde tekort en moest voor de rest van het tekort zelf een oplossing vinden. De moeilijkheid in Haaglanden was dat er zeven verschillende gemeenten waren. Uiteindelijk waren er twee prikkels om maar als samenwerkende gemeenten aan de gang te gaan. De eerste was het feit dat de rijksbijdrage voor Haaglanden verlaagd was (omdat Haaglanden een deel van de bijdrage eerder al had ontvangen voor Zoetermeer). Dat dwong de gemeenten om samen naar een oplossing voor het tekort te zoeken. Er moesten methoden voor regionale verevening (inclusief regionale werklocaties) worden bedacht, en gemeentebestuurders moesten gaan samenwerken om het resterende tekort na verevening (toen € 200 miljoen) uit de algemene middelen te kunnen dekken. Een andere stimulans was de verfijningsuitkering, waarvoor drie kleinere gemeenten binnen Haaglanden in aanmerking kwamen. Bij goed presteren zouden deze gemeenten een hoge extra bijdrage ontvangen. Dat stimuleerde om snel goed van start te gaan.

#### **Convenanten, flexibiliteit en economische conjunctuur**

Het in de convenanten vastgelegde vertrouwen zorgde soms wel voor vertraging. Er moet enerzijds vertrouwen gewekt worden, er moeten betrouwbare afspraken worden gemaakt. Anderzijds moet er ook een zekere mate van flexibiliteit blijven. Dat leidt soms tot spanningen.

Tijdens de VINEXperiode heeft de conjunctuur vooral voor de woningbouw een rol gespeeld. Desondanks is de geplande bouwproductie toch gehaald. Een kritiekpunt zou zijn: hoe ga je gedurende het traject om met veranderingen in de economische situatie.

In beginsel was er in de convenanten verondersteld dat de markt voldoende gunstig zou zijn voor realisatie van de opgave. Prognoses gaven dat aan. Voor onvoorziene omstandigheden, zoals een slechtere markt, was in de convenanten de 'blauwe hoed-formule' opgenomen, waardoor de regio Utrecht als eerste regio met het convenant akkoord ging.

Het 'rijksloket ging echt voor tien jaar dicht.' Het is in die situatie niet juist om dan halverwege van rijkswege een kwaliteitsdiscussie te beginnen. Men was in de regio Haaglanden juist begonnen, in goed overleg tussen gemeenten en ontwikkelaars, en opeens moest alles anders. De woningmarkt trok aan, dus meer kwaliteit kwam er toch wel. Na het Handvest Kwaliteit VINEXlocaties moest alles opeens weer herontwikkeld worden.

Het loket ging inderdaad voor tien jaar dicht, maar de vinger aan de pols bleef. De eerste verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid lag tijdens de VINEXperiode echter ergens anders, niet bij het rijk in Den Haag. Uiteindelijk werd de verantwoordelijkheid voor de uitvoering doorgeschoven naar de directiekamers van de projectontwikkelaars, weg bij de directie van de departementen.

Vooraf Duivesteijn - zeker deskundig op het vakgebied - kreeg later veel aandacht. Er is zo een periode geweest dat Remkes zich bezighield met de markt en Duivesteijn met de corporaties.



Ondertussen draaide de 'VINEXmachine' gewoon door. De politiek houdt in dat proces wel de taak om signalen uit de maatschappij op te vangen. Ook als er halverwege andere signalen binnenkomen, heeft de politiek de taak in te grijpen, ondanks dat het loket gesloten is. Die kunnen niet worden genegeerd.

De snel gemaakte afspraken binnen Haaglanden maakten het vervolgens moeilijk om het programma aan te passen. De afspraken werkten in zekere zin als korset.

In sommige regio's stonden de afspraken het reageren op de marktsituatie juist in de weg. Het formele karakter van de convenanten heeft in die zin tot vertraging geleid. Wel kon in 2000 de 'taak' voor kwaliteit ongemerkt verhoogd worden. Deze verhoging was een uitermate tactische zet. Er was rond 2000 ruimte in de markt voor meer kwaliteit in de woningbouw en op deze manier kon die ruimte uitgebuit worden.

Het doel van kwaliteitsverhoging en de voortgang zijn echter nooit tot onderwerp van politieke discussie gemaakt. Er waren, omdat het rijk zich tien jaar lang nergens mee zou bemoeien, gedurende de periode geen prikkels voor de regio. Dat is nu, met de nieuwe woningbouwafspraken beter geregeld; er is nu een jaarlijkse prikkel. De prikkel zat gedurende de VINEXperiode op een ander niveau, namelijk bij de regio's. Men wilde meer decentralisatie, maar kon dat niet altijd waarmaken.

#### **Integraal ruimtelijk beleid**

De nieuwe opgave voor het ruimtelijke beleid is nog complexer dan die van voor de VINEXperiode. Er moet meer op lastige locaties worden gebouwd en meer binnen bestaand stedelijk gebied. In Haaglanden is de opgave weer bovengemiddeld lastig. De opgave is nu veel integraler van karakter: wonen, werken, groen, milieu en infrastructuur moeten geïntegreerd aangepakt worden. Wat dan in de praktijk lastig is, is dat er verschillende instanties verantwoordelijk zijn voor de verschillende financiële instrumenten. Het rijk, de provincie en de regio's hebben alle een rol in het beleid. Het zou goed zijn wanneer er een regionaal concentratiepunt voor alle geldstromen zou komen. Dat orgaan zou dan alle bijdragen ontvangen en verantwoordelijkheid dragen voor de allocatie daarvan. Op die manier wordt het voeren van echt integraal beleid mogelijk. Ook levert een dergelijke manier van werken winst in geld en tijd op. Het nieuwe BLS is toch een woningbouwsubsidie; voor meer integrale ontwikkeling en meer kwaliteit zou er regionaal meer bestedingsvrijheid moeten zijn.

Er is wel degelijk bestedingsvrijheid voor de middelen uit het BLS. De doeleinden moeten wel gerelateerd zijn aan de woningbouw. Is de bedoeling dan dat de regio's allemaal gewoon een vrij te besteden bijdrage naar model van de verfijningsuitkeringen krijgen? Of moet een regio voor een opgave X, bestaande uit een deel wonen, een deel werken, een deel infrastructuur en een deel groen, van het rijk middelen krijgen voor de uitvoering, waarbinnen ze vervolgens zelf haar prioriteiten kiezen mag? Er is nu (2005-2010) alle vrijheid voor de besteding van de BLS-gelden. Het rijk stuurt maar heel beperkt; het gaat alleen om de aantallen woningen. Er zijn wel afspraken over de realisatie van regionaal groen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt echter bij de regio zelf. Het enige waar het rijk zich nog mee bemoeit is of de woningbouwaantallen gehaald zijn.

Integraal beleid kan alleen ontstaan wanneer de departementen het allemaal echt met elkaar eens zijn. Dat was voor het VINEXbeleid niet het geval. Men voerde weliswaar gezamenlijk het beleid, VINEX was meer een overlapping tussen het beleid van verschillende departementen



dan echt een eigen beleid. Buiten het VINEXbeleid voerden de departementen nog eigen beleid. LNV, bijvoorbeeld, had naast VINEX nog een ander groenbeleid. Het is voor integraal rijksbeleid noodzakelijk dat de verschillende departementen hun beleid echt op elkaar afstemmen. Binnen dat beleid kunnen rijksprioriteiten vervolgens wel tot uitdrukking worden gebracht. De verschillende financiële middelen moeten dan niet direct aan het gemeentefonds toegedeeld worden. Er bestaan bijzondere doelen en daarvoor zijn dan de specifieke bijdragen nodig. Voor deze mate van integraliteit is een grote mate van coördinerend vermogen aan de top van de departementen noodzakelijk.

#### **Relatie tussen ruimtelijk beleid en andere beleidsvelden**

Een ander mogelijk leermoment van VINEX voor het toekomstig verstedelijkingsbeleid volgt naar aanleiding van het gepresenteerde overzicht van nieuwe instrumenten na de VINEXperiode. In dat overzicht prijken acht instrumenten voor het ministerie van VROM en één voor EZ. 'Daarmee win je de wedstrijd niet'. VROM moet breder draagvlak organiseren. Een integraal ruimtelijk beleid moet van boven naar beneden komen. Alleen op die manier is het mogelijk om gedurende een langere periode één bepaald beleidsdoel na te streven. Op deze manier, wanneer het vooral een VROM-zaak is, wordt het ruimtelijk beleid meer een sectoraal gebeuren.

Voor het **niet-fysieke deel** van de ruimtelijke ontwikkeling moet bijvoorbeeld veel meer aandacht komen, net als voor de maatschappelijke impact die de fysieke ruimtelijke ontwikkeling heeft. Het mengen van wonen en werken is een voorbeeld hiervan: het denken over de relatie tussen beide is veranderd, daarmee ook de ruimtelijke structuur, maar de verandering werkt ook andersom door. Voor de niet-fysieke ruimtelijke structuur wordt te weinig gezorgd. Iemand moet daarvoor de verantwoordelijkheid nemen. Waar het verhaal vooral gaat over het bouwen van woningen en de aanleg van locaties is de maatschappelijke behoefte de laatste jaren veranderd.

Beleid zou in die nieuwe context **minder projectmatig en meer thematisch** moeten worden ingevuld. De rijksoverheid moet dan kijken naar de krachtenvelden waar de verschillende thematische beleidslijnen in moeten worden geïmplementeerd. Het rijk kan vaak niet concreet sturen – bijvoorbeeld wanneer het gaat om wonen boven winkels kan het rijk uiteindelijk op praktisch niveau niets uitrichten – maar het rijk kan wel een platform aanbieden waarop het probleem vervolgens aangepakt kan worden. Het rijk zou dus als aanvulling op het maken van ruimtelijke plannen ook oog moeten houden op de maatschappelijke ontwikkelingen en binnen dat krachtenveld thematisch beleid zou moeten voeren, zowel op centraal als op decentraal niveau. Er is een noodzaak voor een veel interactievere vorm van beleid. De overheid moet voortdurend de stand van zaken in de maatschappij voor ogen houden.

Afhankelijk van de actualiteit moet het rijk zo steeds opnieuw beleid vormgeven. In de huidige situaties, waarbij het rijk veel overlaat aan de regio's, gebeurt dat nog veel te weinig.

#### **Uitgedragen beleidsvisie voor na 2010**

Een ander punt om over na te denken naar aanleiding van VINEX is: is voorbij 2010 de kwantiteit nog zo van belang, of gaat het dan om de kwaliteit? Het perspectief is dat op termijn het aantal huishoudens kleiner zal worden; in sommige regio's is dat zelfs nu al het geval. Dat zou het perspectief moeten zijn waarop een ruimtelijk beleid na VINEX zich moet richten. Veel van de besproken punten hebben te maken met samenwerking tussen verschillende departementen. Het gaat daarbij ook om het overtuigen van mensen die buiten het vakgebied van het ruimtelijk beleid staan. Om anderen te stimuleren tot het uitvoeren van het gewenste beleid, moet er ook een heldere kwaliteitsdefinitie met een overtuigend verhaal zijn. Er moet behoorlijk veel energie in



communicatie gestoken worden. De focus is nu te eenzijdig op de instrumentele kant. Een goed verhaal maakt de overtuigingskracht van het beleid vele malen groter. Goede marketing van het beleid is onontbeerlijk. Het beleid moet niet alleen goed in de markt gezet worden (marketing), er moet eerst ook goed nagedacht worden over de inhoud.

Bij VINEX is het zo geweest dat men vooraf en gedurende het traject niet alles in de gaten heeft gehouden. Dat zal bij het huidige ruimtelijk beleid niet anders zijn. Desondanks blijft het noodzakelijk om kennis te genereren over de opgave voor het ruimtelijk beleid.

#### **Rol van het rijk bij meer decentraal beleid**

Het rijk moet nadenken over manieren van financiële stimulering om rijksprioriteiten door te laten dringen op lokaal niveau. Dat lijkt in tegenspraak met het meer decentraal stellen van prioriteiten. Men kan het weliswaar eens zijn over het feit dat kwaliteit straks het belangrijkste zal zijn, maar dat het daarom nog niet zo is dat regio's die kwaliteit ook automatisch tot hun prioriteit zullen maken. Daarom blijft het rijk nodig als prikkel. Daarom blijven er ook rijksinstrumenten nodig. Bijvoorbeeld het NIMBYprobleem wordt alleen maar groter; om dat te bestrijden zijn sterke rijksinstrumenten nodig.

Ook moet het rijk beter letten op wat er op regionaal niveau gebeurt. Wat heeft de Randstad nodig om zijn positie te versterken op internationaal niveau? Ook is soms sprake van een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en markt. Op lokaal en op regionaal niveau willen overheden vaak teveel zelf doen. Overheden zouden niet meer moeten willen doen dan sturen.

Het motto van de Nota Ruimte – 'decentraal wat kan, centraal wat moet' – maakt wellicht te weinig duidelijk dat het rijk nog steeds instrumenten moet scheppen en bewaken. Neem bijvoorbeeld de Grondexploitatiewet: het kan zo zijn dat de wet straks maakt dat de taakverdeling tussen gemeenten en markt helderder wordt. Het kan echter ook zo zijn dat de wet gemeentelijke bemoeizucht in de hand werkt. Het rijk moet in dat geval toezien op een juist gebruik van de wet.

In de regionale praktijk is vaak genoeg geld beschikbaar. Het probleem is dat dat niet altijd op de goede plaats ingezet wordt. Regionaal heeft men vaak hoge ambities, maar de afzonderlijke gemeenten zijn daar soms nog niet aan toe. Als het rijk die ambities verbindt aan geld gaan de betreffende gemeenten eerder over de streep om eraan mee te werken. Er moet dan gekeken worden naar welke ontwikkeling nodig is en hoe die het beste in gang gezet kan worden. Hetzelfde geld moet wellicht anders besteed worden.