

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/46899>

Please be advised that this information was generated on 2021-02-26 and may be subject to change.

## **Sturend vermogen en woningbouw**

*Een onderzoek naar het vermogen van gemeenten  
om te sturen bij de ontwikkeling van  
woningbouwlocaties*

Edwin Buitelaar, Harm Mertens, Barrie Needham, & George de Kam

**Colofon**

ISBN(10 cijferig): 90-5405-071-3

ISBN(13 cijferig): 978-90-5405-071-1

Druk: A-D Druk BV, Zeist

Uitgave: april 2006

Exemplaren van deze publicatie zijn verkrijgbaar bij:

NETHUR

Postbus 80115

3508 TC Utrecht

Tel: 0302532250

Fax: 0302540604

E-mail: [nethur@geo.uu.nl](mailto:nethur@geo.uu.nl)

Website: <http://www.nethur.nl>

Bij NETHUR is tevens meer informatie verkrijgbaar over het DGW/NETHUR partnership en zijn andere publicaties uit de reeks te bestellen. Via de website zijn veel van de publicaties ook te downloaden als PDF-bestand.

# Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1 Inleiding	7
2 Conceptueel raamwerk	9
2.1 Markt, hiërarchie en netwerk	9
2.1.1 Structuren	10
2.1.2 Coördinatiemechanismen	12
2.1.3 Actoren	12
2.2 Sturen in de coördinatiemix	13
3 Methodologie en methode	15
3.1 Sturend vermogen en sturingsfasen	15
3.2 Case selectie	17
4 Rietlanden	21
4.1 Beschrijving van het plangebied	21
4.2 Aanleiding en initiatief	21
4.3 Het planvormingsproces	23
4.3.1 Randvoorwaarden van de dienst Stadsontwikkeling	23
4.3.2 Toetsing van de eerste globale plannen	24
4.3.3 De voorlopige ontwerpen (VO's)	24
4.4 De realisatie en afronding van het project	26
4.5 Sturingsfasen bij de ontwikkeling van de Rietlanden	28
4.5.1 Sturingsfase 1: De bepaling van de inrichting van het planvormingsproces	28
4.5.2 Sturingsfase 2: het opstellen van de randvoorwaarden en het toetsen van de plannen.	30
4.6 Conclusie	32
5 Project De Symfonie	34
5.1 Beschrijving van het plangebied	34
5.2 Aanleiding en initiatief	35
5.3 Het planvormingsproces	35
5.4 De realisatie en afronding van het project	39
5.5 Sturingsfasen bij de ontwikkeling van de Symfonie	43
5.5.1 Sturingsfase 1: Het initiatief en eerste idee	43
5.5.2 Sturingsfase 2: Planvorming na uitbreiding van het plangebied met de Paulusschool	45
5.5.3 Sturingsfase 3: tekenen van de realisatieovereenkomst en afronding van de planvorming	47
5.5.4 Sturingsfase 4: Een mogelijke wijziging van de plannen	49
5.6 Conclusie	51
6 Hofpoort	53
6.1 Beschrijving van het plangebied	53

6.2	Aanleiding en initiatief	54
6.3	Het planvormingsproces	54
6.4	De realisatie en afronding van het project	59
6.5	Sturingsfasen bij de ontwikkeling van de Hofpoort	62
6.5.1	Sturingsfase 1: Het initiatief en de intentieovereenkomst	62
6.5.2	Sturingsfase 2: het eerste plan	64
6.5.3	Sturingsfase 3: het tweede plan	65
6.5.4	Sturingsfase 4: De realisering van de plannen en de inrichting van de openbare ruimte.	67
6.6	Conclusie	69
7	Analyse en conclusies	71
7.1	Structuren en interdependenties	71
7.2	Gebruik van de instrumenten	74
7.3	Sturend vermogen niet alleen een kwestie van middelen	76
7.4	Aandachtspunten voor de praktijk	77
	Literatuur	79

## Voorwoord

Dit onderzoek is voortgevloeid uit een nieuwsgierigheid naar hoe ruimtelijke planning op het allerlaagste schaalniveau – op van het vlak van locatieontwikkeling - gestalte krijgt. Want volgens ons wordt op dit detailniveau het verschil gemaakt. Mooie plannen zijn er genoeg, maar ze moeten uiteindelijk hun beslag krijgen op de grond. Gemeenten proberen hier invulling aan te geven door ruimtelijke ontwikkelingen te sturen. Maar hoe dan ze dat nu heel concreet? En in hoeverre slagen ze daarin in een netwerksamenleving waarin de afhankelijkheden en de relaties tussen actoren toenemen? Deze vragen staan centraal in het voorliggende rapport.

Dit onderzoek is tot stand gekomen door volledige medewerking van de gemeente Arnhem, en met name van de afdeling Ontwikkeling onder leiding van Carla van Dorp. Hiervoor zijn we veel dank verschuldigd. Evenals als aan iedereen die we ten behoeve van dit onderzoek hebben geïnterviewd. Ook zijn we dank verschuldigd aan de heer Neevel van Directoraat-generaal Wonen en de heer Noppe, VROM/DGW-accountmanager voor de regio KAN, voor het becommentariëren van het conceptrapport.

Een conceptversie van het rapport is twee keer gepresenteerd, een keer voor de afdeling Ontwikkeling en een keer voor het managementteam van de Dienst Stadsontwikkeling. Opmerkingen die toen gemaakt zijn, zijn meegenomen in het definitieve rapport. Het beeld dat uit de cases naar voren komt, wordt in grote mate herkend en van toepassing verklaard op vele andere projecten binnen de gemeente Arnhem.

Edwin Buitelaar  
Harm Mertens  
Barrie Needham  
George de Kam

Nijmegen, maart 2006.



# 1 Inleiding

Allerlei samenwerkingsvormen en netwerkachtige vormen van sturing zijn de laatste jaren op velerlei beleidsterreinen in zwang geraakt. Zo ook bij de realisatie van woningbouwprojecten. De versterking van de positie van ontwikkelaars en corporaties ten opzichte van de gemeentelijke positie, en de groeiende wederzijdse afhankelijkheden hebben de afgelopen jaren tot allerlei vormen van netwerksturing geleid (Groetelaers, 2004). Tot die tijd werd het aanbod van nieuwe woningen sterk door gemeenten gestuurd, met name door het voeren van een actief grondbeleid. Het vermogen van gemeenten om te sturen is hierdoor veranderd. Wij vragen ons hier af welke factoren het sturend vermogen van gemeenten bepalen. Hoe sturen gemeenten en waar wordt dit door beperkt? Op basis hiervan kunnen aanknopingspunten gevonden worden om het sturend vermogen te vergroten.

Om dit te kunnen doen is zowel een stevige theoretische basis als een grondige empirische uitwerking noodzakelijk. Alleen dan kan een goed begrip verkregen worden over hoe sturing werkt (Buitelaar & Needham, 2005) en kan het sturend vermogen van gemeenten beoordeeld worden.

Een onderzoek naar instrumenten herbergt het gevaar van instrumentalisme in zich (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991). Dit kan zich enerzijds uiten in te weinig aandacht voor de context waarin instrumenten worden gekozen en ingezet. Om dit te voorkomen worden in dit onderzoek de sturingsinstrumenten geplaatst in de context van de verschillende cases en binnen bredere discussies over het gebruik van instrumenten bij locatieontwikkeling. Een tweede uitingsvorm van instrumentalisme kan de (impliciete) veronderstelling zijn dat de samenleving volledig stuurbaar is. Ook hiervan zal in dit onderzoek geen sprake zijn. We onderkennen een toenemend aantal actoren dat actief is binnen de locatieontwikkeling. Hiermee groeit ook het aantal interdependenties tussen gemeenten en andere actoren. Volledige stuurbaarheid is een illusie.

Allereerst (hoofdstuk 2) zal een theoretisch kader geschetst worden waarmee de praktijk van de woningvoorziening geanalyseerd kan worden. Hierin zullen inzichten uit de institutionele economie en de bestuurskunde gecombineerd worden. Dit kader wordt geoperationaliseerd alvorens (hoofdstuk 3) het gebruikt kan worden voor de empirische analyse. In het empirisch onderzoek is gekozen voor het onderzoeken van drie casestudies – kleine en middelgrote woningbouwprojecten - binnen de gemeente Arnhem (hoofdstuk 4, 5 en 6). Bij deze projecten is gekeken naar de belangrijkste sturingsfasen. Op basis daarvan worden uitspraken gedaan ten aanzien van het sturend vermogen van de gemeente bij het realiseren van woningbouwprojecten. Dit zal gebeuren in hoofdstuk 7, waar de inzichten vanuit de drie cases gecombineerd worden.





## 2 Conceptueel raamwerk

### 2.1 Markt, hiërarchie en netwerk

Vanuit de institutionele economie zijn we midden jaren '70 (Williamson, 1975) bekend geraakt met het begrippenpaar markt en hiërarchie. Binnen het marktmodel is de prijs het coördinerende mechanisme en binnen hiërarchische modellen spelen interventiemiddelen (opgelegde eisen) een centrale rol. Uit onvrede met deze dichotomie en om recht te doen aan maatschappelijke veranderingen, heeft sinds eind jaren '80 het netwerkmodel meer aandacht gekregen (Thompson et al., 1991). Hierbinnen zijn niet het prijsmechanisme of opgelegde eisen het coördinatiemechanisme, maar overeenstemming en consensus. Ook ten aanzien van aspecten van de woningvoorziening is de trits markt, hiërarchie en netwerk toegepast (Buitelaar, 2003; Needham & De Kam, 2004).

Sinds de jaren '90 is een stroom publicaties op gang gekomen die afwisselend 'policy networks', 'netwerkmanagement', 'governance', 'collaborative planning' et cetera centraal stelden. Alhoewel er vele labels in omloop zijn, hebben ze met elkaar gemeen dat ze allemaal duiden op een vermeende verschuiving van centrale sturing door de overheid (government) naar gedeeld bestuur met andere 'stakeholders' (governance). Deze vormen bieden enkele belangrijke voordelen, zoals bijvoorbeeld draagvlakvergroting, maar kunnen volgens sommigen net als markten (Pigou, 1920) en hiërarchieën (Wolf, 1979) 'falen'. Netwerkfalen (bij de woningvoorziening) was het belangrijkste concept in de opdracht dat leidde tot dit onderzoek. DGW en Nethur waren in geïnteresseerd hoe het komt dat netwerken falen en onder welke voorwaarden ze superieur kunnen zijn aan markten en hiërarchieën

Wij vinden het echter niet bruikbaar om te spreken over falen omdat dit uitgaat van een soort ideale situatie, zoals het Pareto-optimum, waartegen het coördinatiemodel wordt afgezet. Wanneer die situatie niet gehaald wordt dan wordt doorgaans binnen de welvaarteconomie gesproken over falen. Echter, deze ideaaltypische situatie ontstaat nooit in de werkelijkheid, waardoor er altijd sprake is van falen. Hierdoor verlies het begrip zijn waarde. Het is nuttiger ons te beperken tot realistische en bestaande vormen van coördinatie en deze met elkaar te vergelijken. Williamson (1999) noemt deze aanpak remediableness, welke ook binnen de planologie navolging heeft gekregen (Alexander, 2001; Buitelaar, 2003).

Daarnaast hebben we de begrippen markt, hiërarchie en netwerk verfijnd en opgesplitst teneinde de coördinatie en sturing beter empirisch te kunnen onderzoeken. De coördinatiemodellen dienen uiteengehaald te worden om een meer precieze discussie rond sturing te voeren. We onderscheiden hier drie afzonderlijke dimensies: de structuur (het institutioneel arrangement), waarbinnen de coördinatie plaatsvindt, het coördinatiemechanisme en de actoren die hun handelingen met elkaar coördineren. Markt, hiërarchie en netwerk vormen hier de ideaaltypische structuren (of de institutionele arrangementen). De coördinatiemechanismen zijn prijs, autoriteit en vertrouwen. Veelal (Thompson et al., 1991) wordt er een één-op-één-relatie tussen

markt en prijs, hiërarchie en autoriteit, en netwerk en vertrouwen verondersteld. Alhoewel deze in de praktijk ook veelal samengaan, blijkt dat er ook vele dwarsverbanden mogelijk zijn. Zo kan er binnen een hiërarchische structuur gebruik gemaakt worden van zowel prijs als autoriteit en hetzelfde geldt voor een markt (Bradach & Eccles, 1989). Hieronder worden de drie dimensies nader uitgewerkt.

### 2.1.1 Structuren

Binnen de dimensie structuren kan in navolging van anderen (zoals Thompson et al., 1991) onderscheid gemaakt worden tussen: markt, hiërarchie en netwerk. Het is hierbij belangrijk om conceptueel organisaties en instituties van elkaar te scheiden (1990). Om de metafoor van North (1990) van het voetbalspel te hanteren: instituties zijn de regels en organisaties zijn de actoren in het voetbalspel, oftewel de voetballers.

#### ▪ Marktstructuur

Er wordt veel over markten (en marktwerking) gesproken, maar er wordt zelden een systematische analyse gemaakt van wat een markt is (North, 1977). Hier maken we gebruik van Hodgson's (2002) definitie van een markt is: "A market is an institution through which multiple buyers and multiple sellers exchange a substantial number of commodities of a particular type." De markt is dus een institutioneel arrangement waarin transacties worden georganiseerd en waarin in principe sprake is van vrije toegang.

#### ▪ Hiërarchische structuur

Hiërarchie wordt vaak in navolging van Williamson (1975) en Coase (1937) geassocieerd met het bedrijf (*the firm*). Hier gaat om structuren en richten we ons op hiërarchische institutionele arrangementen en niet op organisaties. Hiërarchische structuren zijn de structuren waarin sprake is van een verticale relatie, met andere woorden: de ene actor heeft een geïnstitutionaliseerde zeggenschap over een deel van het handelen van andere actoren.

#### ▪ Netwerkstructuur

Binnen de institutionele economie en de organisatiekunde is er inmiddels algehele consensus dat hiërarchie en markt niet de verscheidenheid aan organisatie- en coördinatievormen dekken. Bij een markt in pure zin gaat het om uitwisselingen die doorgaans eenmalig zijn en niet gebaseerd zijn op een opgebouwde relatie. Wanneer er wel sprake is van langduriger relaties dan wordt doorgaans niet van een markt gesproken maar van bijvoorbeeld 'relational contracting' (Williamson, 1985). Dientengevolge zijn er vele publicaties gewijd aan andere vormen die bestaan om interactie in de samenleving te organiseren, die onder vele verschillende labels de revue zijn gepasseerd, zoals 'cooperative arrangements', 'joint ventures', 'quasifirms', en 'netwerken' (Bradach & Eccles, 1989). Het laatste label gebruiken we (in navolging van Thompson et al., 1991; Thompson, 2003) om de derde categorie te duiden. Het is moeilijk om eensluidende definities te vinden over markten en hiërarchieën, maar over netwerken is vrijwel onmogelijk om een pakkende beschrijving te vinden. De omschrijving van Thompson et al (Thompson, 2003: 39-40) geeft weliswaar een beeld van wat er onder netwerken verstaan kan worden, het geeft ook enige reserve weer: "When discussing networks, in the first instance at least, it is probably institutional

arrangements like *informal groups, mutual-aid organizations, small-scale and local institutional networks, cooperative forms of social existence, self-help groups, and so on that come immediately to mind.*" Daarbij loopt ook het door ons eerder gemaakt onderscheid van organisaties en instituties enigszins door elkaar heen. Wederom richten wij ons vooral op de instituties. Deze institutionele arrangementen worden gekenmerkt door afhankelijkheidsrelaties van enige duur.

Er zijn dus duidelijke verschillen tussen de drie onderscheiden structuren. Bij instituties en institutionele arrangementen gaat het om de spelregels die de interactie tussen actoren bepalen. Met name de regels met betrekking tot toetreding tot een bepaald institutioneel arrangement en de mate van zeggenschap van de ene actor over de andere geven de verschillen tussen de drie modellen weer. De kenmerken voor de structuur markt is dat in principe niemand wordt uitgesloten en dat niemand in principe (geïnstitutionaliseerde) macht heeft over de ander. Dit is anders voor hiërarchie waarbij het gaat om de relatie tussen twee actoren. De verhoudingen tussen de actoren zijn vooraf vastgelegd, waarbij de één een bepaalde vastgelegde (of erkende) zeggenschap heeft over de andere. Voor de structuur netwerk geldt dat de actoren elkaar kiezen of tot elkaar veroordeeld zijn waarbij de één niet bij voorbaat<sup>1</sup> zeggenschap heeft over de ander. De tabel hieronder geeft de verschillen tussen de drie modellen weer op basis van de criteria toegang tot het institutioneel arrangement en zeggenschap van de ene actor over de andere.

	<b>Markt</b>	<b>Hiërarchie</b>	<b>Netwerk</b>
Toegang	vrij	beperkt	beperkt
Vastgelegde zeggenschap	geen	wel	beperkt

Toch bestaat er een gevaar van deze drie categorieën al te zeer van elkaar te scheiden. De scheiding is allerminst scherp. Wanneer er bijvoorbeeld in een markt (zoals in de bouwsector) prijsafspraken worden gemaakt, dan kan men zich afvragen of er niet eerder sprake is van een netwerk. Immers, de markt is niet meer vrij toegankelijk. Een ander voorbeeld is minnelijke grondverwerving door een gemeente. Een grondeigenaar weet dat wanneer minnelijke verwerving door de gemeente mislukt de kans groot is dat het onteigeningsinstrumentarium gebruikt wordt. In dat geval is er sprake van hiërarchie. Dit wordt ook wel onderhandelen "under the shadow of hierarchy" (Scharpf, 1993) genoemd. Naast het al te strikt scheiden van categorieën moet om dezelfde reden, namelijk het bestaan van mengvormen, de modellen ook niet op een continuüm geplaatst worden (Bradach & Eccles, 1989), zoals bij voorbeeld Williamson (1985) dat doet met markt en hiërarchie als polen. Markt en hiërarchieën kunnen namelijk ook vermengen.

Behalve dat het moeilijk is om de verschillende vormen van elkaar te scheiden wijzen Bradach & Eccles (1989) er ook op dat verschillende vormen ook naast en gelijktijdig met elkaar kunnen bestaan. Een voorbeeld hiervan is dat een gemeente het ene stuk

---

<sup>1</sup> Met opzet wordt hier 'bij voorbaat' gebruikt, aangezien ook binnen netwerk machtsverschillen kunnen ontstaan die de ene actor een bepaalde mate van macht geeft over de ander.

grond op de markt, in competitie met bijvoorbeeld ontwikkelaars verwerft, terwijl het andere (wellicht aangrenzende) stuk grond door middel van onteigening wordt verkregen.

### 2.1.2 Coördinatiemechanismen

Coördinatie betreft "...the bringing together of otherwise disparate activities or events. Tasks and efforts can be made compatible by co-ordinating them" (Thompson et al., 1991: 3) (Thompson et al (red.), 1991: 3). Binnen de dimensie coördinatiemechanisme onderscheiden wij drie vormen: prijs, autoriteit en vertrouwen.

Volgens de mainstream-economie is prijs het enige mechanisme waarmee vragers en aanbieders hun wensen op elkaar aansluiten. De prijs wordt aangepast totdat de hoeveelheid gevraagde en de hoeveelheid aangeboden gelijk zijn (al kan de aanpassing soms lang duren, met name bij duurzame goederen zoals grond en gebouwen) (Segeren, Needham & Groen, 2005).

Coördinatie vindt doorgaans niet alleen plaats door middel van het prijsmechanisme waarbij actoren min of meer vrijwillig met elkaar interacteren, maar ook door mechanismen waarbij de ene partij (doorgaans de overheid) de ander partij iets oplegt. Sommigen spreken over 'command-and-control' (Thompson et al., 1991) en anderen over 'authority' (Bradach & Eccles, 1989). Wij hanteren hier het Nederlandse begrip autoriteit.

Naast het betrekkelijk anonieme prijsmechanisme en het dwingende van autoriteit is er nog een derde mechanisme waarbij de nadruk meer ligt op de onderlinge verstandhouding en het opbouwen van een relatie tussen actoren. Belangrijk hierbinnen is met name het begrip vertrouwen. De definitie van Gambetta is zeer bruikbaar bij het omschrijven van wat mensen in de regel bedoelen met *iemand vertrouwen*: "We implicitly mean that the probability that he will perform an action that is beneficial or at least not detrimental to us is high enough for us to consider engaging in some form of cooperation with him." (Gambetta, 1988: 217) Het gaat hier dus om de verwachting dat iemand in je voordeel, en op zijn minst niet in je nadeel, handelt op basis waarvan tot samenwerking kan worden overgegaan.

### 2.1.3 Actoren

Binnen de dimensie actoren zijn, wanneer we ons richten op de woningvoorziening, de volgende vormen te vinden: private partijen, overheidsinstanties, non-profitorganisaties, maatschappelijke ondernemers, et cetera. Binnen dit onderzoek zal de aandacht specifiek gericht worden op de gemeente, maar dit uiteraard wel met aandacht voor de relaties die er bestaan tussen de gemeente en de andere partijen binnen het netwerk, zoals ontwikkelaars en corporaties. Wij kiezen de gemeente als uitgangspunt omdat dit de actor is die de formele taak heeft op lokaal niveau de woningvoorziening te sturen.

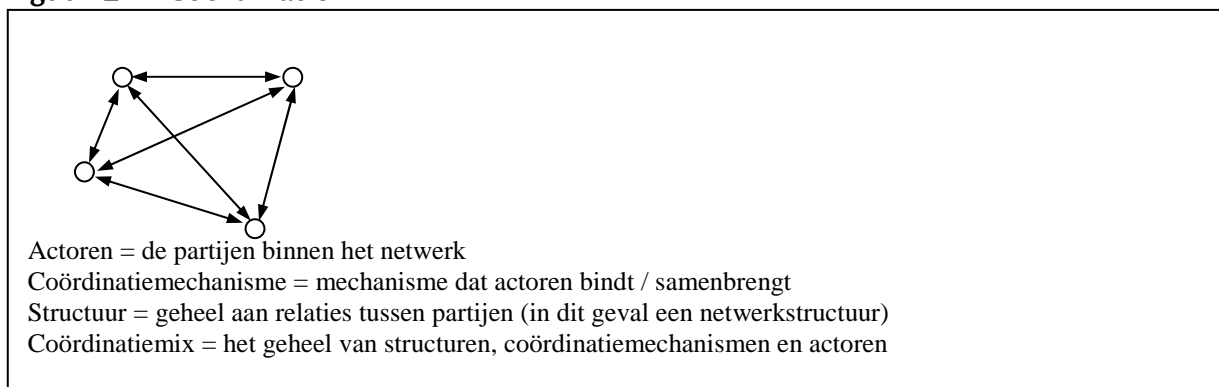
De 'keuze' van een actor voor een structuur en een mechanisme voor coördinatie hangt af van diens formele positie, competenties en organisatiecultuur. In de inleiding zagen we hoe de positie van de gemeente verandert (minder actieve grondverwerving).

Gemeenten kunnen kiezen voor het vast houden aan hiërarchie (bijvoorbeeld door gebruik te maken van de WVG of Onteigeningswet). Andere gemeenten werken toe naar concessie- of joint-venture-modellen voor gebiedsontwikkeling. Sommige corporaties kiezen in de nieuwe verhoudingen voor een opstelling als ware het een commerciële partij, terwijl andere blijven investeren in de vertrouwensrelatie met de gemeente.

## 2.2 Sturen in de coördinatiemix

Uiteraard is er veel overlap tussen deze drie dimensies (structuur, coördinatiemechanisme en actoren) maar er is geen één-op-één relatie. Overheidsinstanties werken met prijs, autoriteit en vertrouwen. Binnen de structuur markt kan met verschillende coördinatiemechanisme worden gewerkt; niet alleen prijs, ook onderling vertrouwen (Lindblom, 2001). In de praktijk zien we veelal een mix van structuren, actoren en coördinatiemechanismen; dit noemen we de coördinatiemix (zie figuur 2.1). Binnen dit onderzoek zullen we ons richten op coördinatiemixen met overwegend een netwerkstructuur.

**Figuur 2.1: Coördinatiemix**



Binnen zo'n coördinatiemix vindt ook sturing plaats. Coördinatie en sturing hangen sterk met elkaar samen, maar verschillen toch enigszins. Bij coördinatie gaat het om het afstemmen van activiteiten van twee of meerdere actoren op elkaar. Dit zegt nog niets over de richting van de afstemming. Sturing is een vorm van coördinatie / afstemming die gericht is op de doel- en resultaatgerichte, door het moment bepaalde, beïnvloeding van verhoudingen tussen partijen (Stevens, 1997: 26). Sturing is dus een vorm van coördinatie maar coördinatie hoeft niet altijd via sturing te verlopen.

Om te sturen kunnen verschillende sturingsinstrumenten gebruikt worden. *"Instrumenten zijn alle zaken die door een actor worden gebruikt of kunnen worden gebruikt om het bereiken van één of meer doeleinden te bevorderen."* (Bressers & Klok, 1987:90). Wat aan deze definitie moet worden toegevoegd is dat het bij sturingsinstrumenten gaat om het bereiken van doeleinden via het beïnvloeden van het gedrag van andere partijen, met andere woorden om indirecte doelbereiking. In het geval van directe doelbereiking kan beter van realisatie gesproken worden, bijvoorbeeld wanneer een gemeente een stadhuis voor zichzelf laat bouwen. Echter in een multi-actorsetting zullen veel doelen vooral indirect, en dus via de sturing van het gedrag van andere actoren, bereikt moeten worden.

Bij sturingsinstrumenten gaat het niet alleen om klassieke instrumenten zoals wet- en regelgeving, maar ook om de zogenaamde tweede generatie sturingsinstrumenten (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991), zoals communicatieve en informele instrumenten. Onder deze laatste categorie kunnen alle instrumenten worden beschouwd die gericht zijn op het bereiken van wilsovereenstemming tussen partijen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991: 14).

In het dagelijks leven probeert iedereen te sturen, dat wil zeggen het gedrag van anderen te beïnvloeden en te veranderen. Hetzelfde geldt dus voor de actoren binnen een coördinatiemix. Hier onderzoeken wij hoe gemeenten proberen ten behoeve van de woningvoorziening het gedrag van andere actoren zoals grondeigenaren, ontwikkelaars en woningcorporaties proberen te sturen. De vraag die we ons hier stellen is hoe het staat met het vermogen van gemeenten om te sturen in coördinatiemixen met overwegend een netwerkstructuur. Met andere woorden in hoeverre slagen gemeenten erin het gedrag van andere subjecten, zoals corporaties en ontwikkelaars te sturen in een voor de gemeente gewenste richting? Ook interessant is welke factoren dit *sturend vermogen* kunnen vergroten.

Het theoretische kader zoals in dit hoofdstuk uiteen gezet in combinatie met de concrete aanleiding zoals in de inleiding besproken leidt uiteindelijk tot de volgende centrale vraag voor dit onderzoek:

*In hoeverre hebben gemeenten het vermogen het gedrag van andere actoren ten aanzien van de woningvoorziening te sturen binnen coördinatiemixen met een netwerkstructuur, en welke factoren zijn van invloed op dit sturend vermogen?*

Om deze vraag goed te kunnen beantwoorden zal in het volgende hoofdstuk het begrip sturend vermogen nader geoperationaliseerd worden en zullen een aantal andere keuzes voor het empirisch onderzoek gemaakt en toegelicht worden.

## 3 Methodologie en methode

### 3.1 Sturend vermogen en sturingsfasen

Voordat het empirisch onderzoek uitgevoerd kan worden dient eerst het begrip sturend vermogen preciezer geoperationaliseerd te worden. Het gaat (zoals eerder al aangegeven) bij sturend vermogen om het vermogen om het gedrag van andere actoren (in de cases ontwikkelaars en / of corporaties) te beïnvloeden in een voor de sturende actor (in dit geval de gemeente) gewenste richting. Het is dus in zekere zin een effectiviteitsvraag. Effectiviteit wordt daarbij beschouwd als de mate waarin beleid of een sturingsinstrument bijdraagt aan het bereiken van een bepaald doel (Hoogerwerf, 1998: 29). Er zal gekeken gaan worden in hoeverre de sturingsinstrumenten een bijdrage hebben geleverd aan het bedoelde resultaat, de *output*, en niet naar de *outcome*, oftewel de output plus (onbedoelde) neveneffecten<sup>2</sup>.

Om uitspraken te kunnen doen over het sturend vermogen, of de effectiviteit van de sturingsinstrumenten, is het dus van belang om de doelen en de sturingsinstrumenten in kaart te brengen. Hierbij vragen we ons niet af of de doelen van het woonbeleid en het ruimtelijk beleid zijn bereikt, omdat werkelijke doelen worden gekozen, gewijzigd en / of aangepast aan de hand van het beschikbare instrumentarium. Of om Lindblom (1959) te citeren: “[...] *one simultaneously chooses a policy to attain certain objectives and choses the objectives themselves.*” Daarom is het beter om te kijken naar doel- en middelenkeuzes op een meer operationeel niveau, om dat die meestal op elkaar afgestemd zijn.

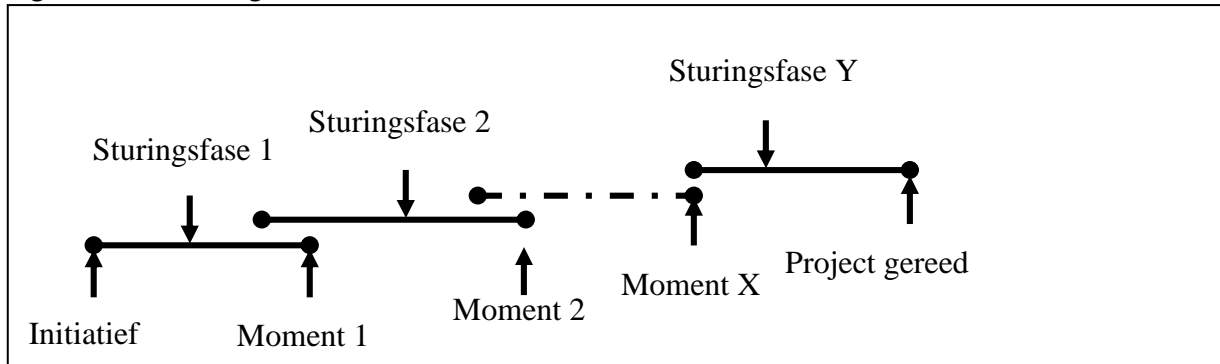
Een sturingsfase is een periode in de planvorming, besluitvorming of realisatie van een project, tussen twee momenten in waarbij de verhoudingen tussen partijen en / of de doelen aanmerkelijk wijzigen. Zo een moment kan bijvoorbeeld ontstaan bij het tekenen van een overeenkomst, maar ook het afhaken van een partij of het niet halen van een plan in de gemeenteraad. In de fase hieraan voorafgaand, de sturingsfase, heeft de gemeente geprobeerd het handelen van één of meerdere actoren te sturen. Na het tekenen van bijvoorbeeld een samenwerkingsovereenkomst veranderen de verhoudingen (er zijn nu juridische bindende verplichtingen aangegaan) en heeft de gemeente een ander doel (het realiseren van het project binnen de randvoorwaarden van de samenwerkingsovereenkomst)

---

<sup>2</sup> Ook al bestaat daar wel een verband tussen (Easton, 1953).



**Figuur 3.1: Sturingsfasen**



Het is moeilijk om een juiste onderverdeling te maken in processen waarbij alles met alles samenhangt. Deze fasen zijn ook niet (noodzakelijkerwijs) volgtijdelijk, maar lopen parallel en zelfs door elkaar heen. Sommige gebeurtenissen kunnen partijen al lang zien aankomen. Wanneer bijvoorbeeld de gemeente een mondeling akkoord heeft met een partij kan het project ook in de volgende fase belanden. Wanneer er bijvoorbeeld een samenwerkingsovereenkomst getekend wordt en partijen zijn het in grote lijnen al eens, kan het proces verder ofschoon de definitieve stukken nog niet zijn getekend. Deze momenten zullen per case geïnventariseerd worden. Per sturingsfase zal gekeken worden wat de doelen waren en welke instrumenten zijn ingezet. Dit leidt tot de eerste twee vragen:

1. *Wat waren de doelen voorafgaand aan de sturingsfase?*
2. *Welke sturingsinstrumenten zijn gebruikt om deze doelen te bereiken?*

Zowel doelen als middelen worden niet gekozen uit een oneindige verzameling alternatieven. De handelingsruimte van actoren wordt beperkt door structuren, iets waarmee in de bestuurskunde (en met name binnen de beleidsnetwerkenbenadering) soms onvoldoende rekening mee wordt gehouden (Van Tatenhove & Leroy, 1995). Bepaalde eigendomsverhoudingen, wet- en regelgeving, informele praktijken, langlopende relaties en in het proces reeds genomen beslissingen zorgen ervoor dat gemeenten niet alle doelen en instrumenten kunnen kiezen die ze maar willen. Daarmee zijn deze structuren ook van invloed op het sturend vermogen. Daarom dienen de eerste twee vragen aangevuld te worden met de volgende vraag:

3. *Waarom is juist voor deze doelen en sturingsinstrumenten gekozen en waren er ook nog andere keuzes mogelijk?*

Ook al geschiedt doel- en middelenkeuze veelal simultaan en worden beiden op elkaar aangepast, dat wil nog niet zeggen dat effectiviteit gegarandeerd is. Immers de keuze voor een sturingsinstrument en de te verwachten werking ervan berusten op veronderstellingen, en niet op wetmatigheden. Dit wordt hier de *sturingstheorie*<sup>3</sup> genoemd. Wanneer bijvoorbeeld blijkt dat het sturend vermogen beperkt is dan hoeft

---

<sup>3</sup> Dit is naar analogie van het begrip beleidstheorie (de veronderstellingen die aan beleid ten grondslag liggen), zoals we dat uit de beleidswetenschappen kennen (Hoogerwerf, 1998).

dat niet perse aan de gekozen doelen of instrumenten te liggen. Het kan ook te wijten zijn aan de (verkeerde) veronderstellingen ten aanzien van de werking van de sturingsinstrumenten, oftewel aan de sturingstheorie.

*4. Wat waren de veronderstellingen ten aanzien van de werking van de sturingsinstrumenten?*

Vervolgens is het uiteraard van belang om te kijken hoe het sturingsproces verlopen is en wat het uiteindelijke resultaat was:

*5. Hoe is het sturingsproces verlopen en wat was het resultaat van de (poging tot) sturing?*

De vijf vragen zoals die hiervoor zijn geformuleerd hebben allemaal betrekking op het sturend vermogen binnen een bepaalde context. Om het even kort door de bocht en metaforisch te zeggen: 'je moet roeien met de riemen die je hebt'. Maar als je nu meer of betere riemen hebt? Het sturend vermogen kan vergroot en verkleind worden door de middelen die extern (vanuit de staat) ter beschikking gesteld worden. Om een voorbeeld te noemen, misschien dat de ophanden zijnde exploitatievergunning (via de Exploitatiewet) gemeenten in staat stelt andere (ambitieuze) doelen na te streven. De vraag die we in relatie met het begrip sturend vermogen dan ook dienen te stellen is:

*6. Was / is er behoefte aan een nieuw / ander sturingsinstrument voor de desbetreffende sturingsfase en in hoeverre zijn er concessies aan de doelstellingen gedaan door een gebrek aan goed instrumentarium?*

In de volgende drie hoofdstukken zullen de drie Arnhemse casestudies uitgewerkt worden. Per casestudy zullen de meest belangrijke sturingsfasen geïdentificeerd worden en per sturingsfase zullen de hierboven geformuleerde vragen aan de orde worden gesteld.

### **3.2 Case selectie**

Wij hebben ervoor gekozen om drie (onlangs gerealiseerde) woningbouwprojecten binnen één gemeente, de gemeente Arnhem, te bestuderen. Er is gekozen voor één gemeente om zo de context van de projecten voor een belangrijk constant te houden. De veronderstelling hierachter is dat de gemeente bij elk project uitgaat van een min of meer gelijk expertiseniveau, vergelijkbare verzameling instrumenten en vergelijkbare routines. Daarnaast, zoals ook uit de conclusies zal blijken, bevinden projecten zich niet in een vacuüm. De gemeentelijke context is van groot belang voor het sturend vermogen bij locatieontwikkeling. Door verschillende projecten in een gemeente te bekijken wordt de kennis ten aanzien van die context vergroot en kan beter worden onderzocht wat het belang is van die context voor het sturend vermogen van de gemeente.

Een nadeel van het kiezen van cases binnen één gemeente is de mogelijk beperkte generaliseerbaarheid van de resultaten ten aanzien van het sturend vermogen naar

andere gemeenten. Hiermee wordt rekening gehouden bij de conclusies. De factoren die van invloed zijn op het sturend vermogen worden niet heel specifiek ingevuld, maar er wordt gekeken wat voor soort factoren van belang zijn, zodanig dat dit ook voor andere gemeenten geldt. Dit wordt ook geplaatst binnen de kennis die de auteurs al hebben van woningbouwprojecten (De Kam, 1996; Needham et al., 2000; Buitelaar, 2004)

Er is gekozen voor Arnhem, omdat verondersteld wordt dat een gemeente van enige omvang (141.000 inwoners) gezien de ervaring en expertise met projectmanagement een aantal keuzes ten aanzien van sturing bewuster maakt dan een kleinere gemeente waarin aanzienlijk minder projecten worden uitgevoerd. Ook toegang tot de informatie speelde bij de keuze voor Arnhem een rol.

Binnen Arnhem is gekozen voor drie projecten die qua inhoud, proces en organisatie (sterk) verschillen. Zo kan gekeken worden naar breder spectrum van sturingsstrategieën en daaraan gerelateerd sturend vermogen van de (zelfde) gemeente onder wisselende omstandigheden. Aan de keuze van de projecten ligt een aantal criteria ten grondslag:

- Een verscheidenheid van sturingsinstrumenten, bijvoorbeeld het soort grondbeleid dat door de gemeente is gevoerd;
- Betrokkenheid (afwisselend) van de drie belangrijkste bij de woningvoorziening betrokken partijen: gemeente, corporatie en ontwikkelaar
- Mate van complexiteit (relatief laag bij de Rietlanden en het hoogste bij de Hofpoort)
- Afgeronde of in uitvoering zijnde projecten om het eindresultaat te kunnen beoordelen;
- Uiteenlopende locaties, met uiteenlopend programma (bij Rietlanden gaat het om puur woningbouw, terwijl de Symfonie vele functies –waaronder uiteraard ook wonen – herbergt);
- Toegang tot informatiebronnen (de dossiers van de drie projecten zijn goed en systematisch bijgehouden).

Door middel van een casestudyonderzoek (documentanalyse en interviews) worden drie woningbouwprojecten nader onderzocht.

– *Rietlanden*

Bij dit project gaat het om de gedeeltelijke vervanging van bestaande corporatiewoningen door nieuwe huur- en koopwoningen. De voornaamste uitvoerder was de corporatie; de gemeente voerde een passief of faciliterend grondbeleid.

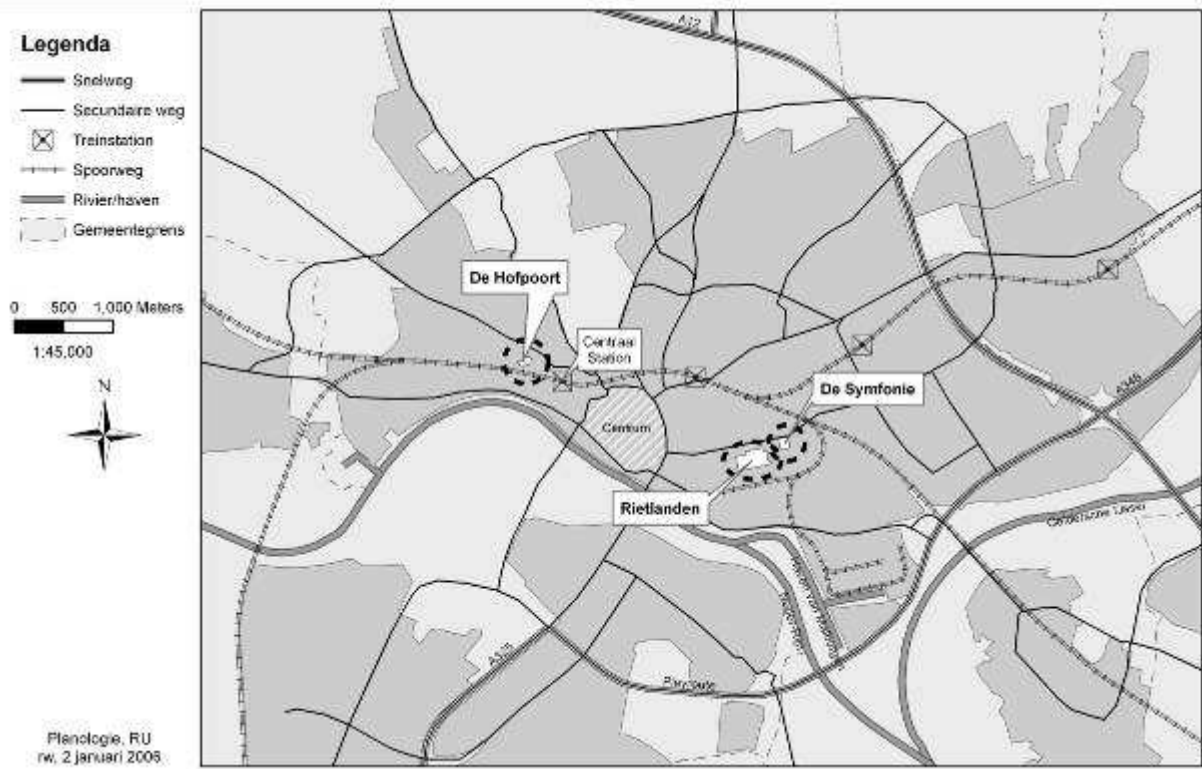
– *De Symfonie*

Op de locatie waar een kerk, een consultatiebureau, een buurtcentrum en een basisschool hebben gestaan, zijn corporatie- en koopwoningen, een nieuwe basisschool, een nieuw consultatiebureau en buurtcentrum, supermarkt en parkeerterrein gerealiseerd. De gemeente was eigenaar van de gronden geworden en moest met veel andere partijen samenwerken.

– *De Hofpoort*

Dit project betrof de bouw van dure koopwoningen na verplaatsing van een supermarkt. De voornaamste uitvoerder was een ontwikkelaar – ABC. De gemeente voerde hoofdzakelijk een passief grondbeleid en kocht slechts een fractie van de grond aan.

**Figuur 3.2 Cases in Arnhem**



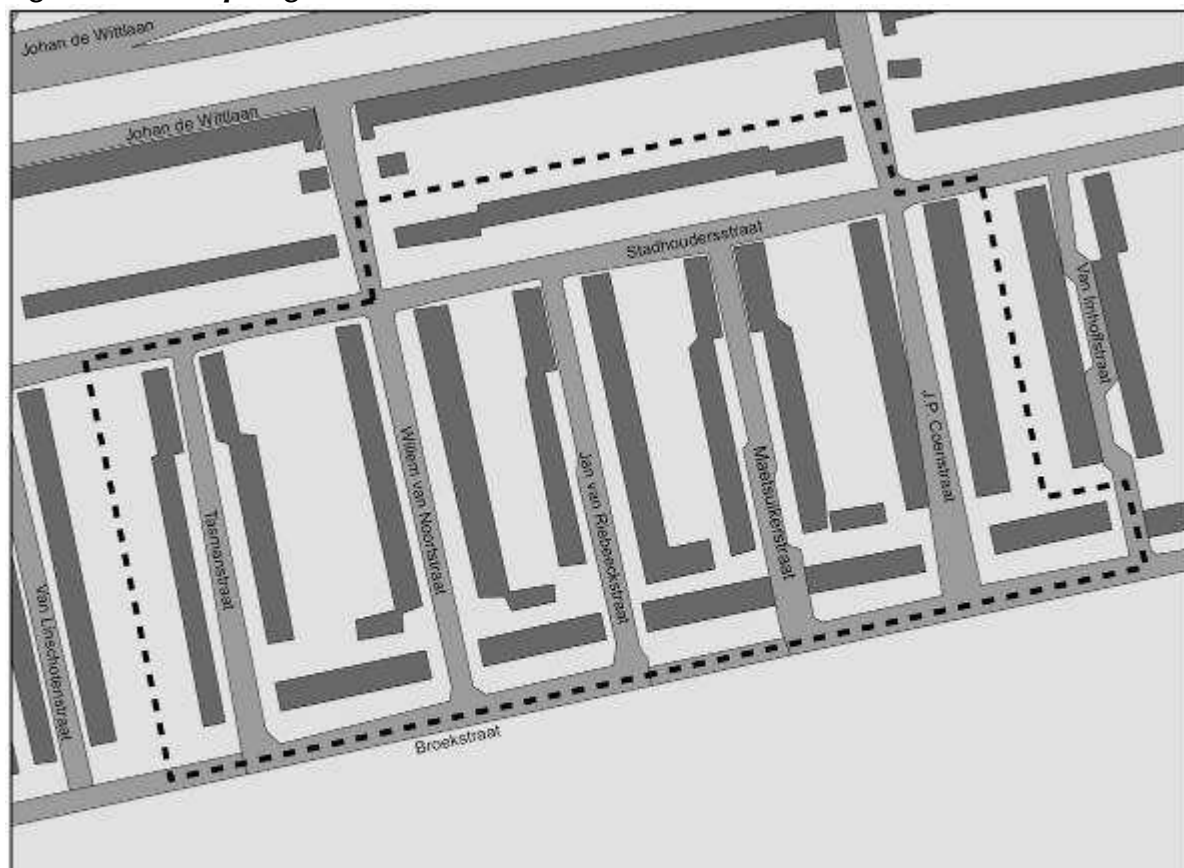


## 4 Rietlanden

### 4.1 Beschrijving van het plangebied

Rietlanden is een herstructureringsproject in de wijk 't Broek, gelegen tussen het oude stadscentrum en de naoorlogse uitbreiding van Arnhem. Kenmerkend is de lineaire opzet van de verkaveling waarin bebouwing, straatinrichting en boombeplanting hiërarchisch zijn opgebouwd. Het plangebied wordt begrensd door de Broekstraat, de J.P. Coenstraat, de Stadhoudersstraat en de Tasmanstraat (zie figuur 4.1). In het zuiden grenst het plangebied aan een spooreplacement. De 271 eengezinswoningen in de oude situatie zijn tussen 1930 en 1945 gerealiseerd en waren allemaal in eigendom van de Stichting Volkshuisvesting Arnhem (VHV).

**Figuur 4.1: Het plangebied van de Rietlanden**



0 20 40 Meters  
1:2.000

Plangrens

Planologie, RU  
nr 20 december 2005

### 4.2 Aanleiding en initiatief

In de loop van de jaren negentig ontstonden er steeds grotere problemen met de

verhuurbaarheid van de woningen in het plangebied. In 1995 is nog geprobeerd om met een grote onderhoudsbeurt de problemen aan te pakken. Sloop was op dat moment nog helemaal niet aan de orde. De woningen bleven ondanks de aanpassingen slecht verhuurbaar en eind jaren negentig is opnieuw onderzocht wat de oorzaak kon zijn. Hieruit kwam naar voren dat de verhouding tussen huurprijs en de kwaliteit redelijk was maar dat de grootte en de beperkte mogelijkheden van de woningen problemen opleverden. Ze voldeden simpelweg niet meer aan de eisen en wensen van deze tijd. Daarnaast bleek de slechte woonomgeving een belangrijke rol te spelen. De sombere inrichting en de sociale problemen als gevolg van de eenzijdige opbouw van de wijk kwamen de verhuurbaarheid niet ten goede.

Al snel bleek dat een nieuwe opknapbeurt niet mogelijk was. Het was te kostbaar, erg ingrijpend en er zou weinig ruimte op de kavels overblijven voor een tuin. Daarnaast bleven hierbij de problemen met de openbare ruimte en de eenzijdigheid van het woningaanbod onopgelost. Alleen het aanpassen van de woningen was niet voldoende om een goede oplossing te bereiken, ook de woonomgeving moest aangepakt worden. Een grootschalige herstructurering leek dus de beste oplossing.

In het plangebied bevond zich ook een karakteristieke strook woningen aan de noordzijde van de Stadhoudersstraat. Vervanging zou een verstoring van het unieke straatbeeld tot gevolg hebben. Daarbij bleken deze woningen in verhouding tot de rest relatief goedkoop aanpasbaar. Dit gold ook voor de woningen aan de westzijde van de Tasmanstraat en daarom besloot de corporatie beide stroken te behouden. Verder wilde VHV in de eindsituatie maximaal 50% sociale huurwoningen in het plangebied. De rest moest verkocht kunnen worden volgens de verdeelsleutel 70% voor de middenkoop en 30% voor de duurdere middenkoop.

In december 1999 presenteerde VHV het eerste ingrijpende renovatie- en sloopplan aan de bewoners. Deze stonden na afloop van de presentatie over het algemeen zeer positief tegenover de plannen. Inmiddels had de corporatie de gemeente ook gevraagd om haar medewerking. Voor de benodigde vergunningen was namelijk een wijziging van het bestemmingsplan nodig. De gemeente had echter geen budget voor de plannen en daarom stelde zij voor dat VHV alles in het gebied zou doen, inclusief de infrastructuur en de inrichting van de openbare ruimte. In ruil hiervoor zou de gemeente de plannen meenemen in actualiseringstraject van het bestemmingsplan 't Broek.

Verder kwamen partijen een projectmatige manier van werken overeen met een duidelijke opdrachtgever / opdrachtnemer relatie. De gemeente zou randvoorwaarden leveren waarbinnen het plan wat haar betreft doorgang kon vinden. In het vervolgproces toetste een gemeentelijke projectgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de diensten Stedelijke Ontwikkeling en Stadsbeheer en onder leiding van een gemeentelijke projectleider, de stedenbouwkundige ontwerpen, inrichtingsplannen en bestekken aan de randvoorwaarden. Omdat de gemeente geen budget beschikbaar wilde stellen, betaalde VHV de kosten van het opstellen van de randvoorwaarden en het toetsen van de plannen. Deze afspraken zouden later worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst.

### 4.3 Het planvormingsproces

Het proces begon met het opstellen van een gemeentelijke nota van randvoorwaarden en uitgangspunten in de eerste helft van 2000. De wensen van de corporatie waren toen al bij de gemeente bekend. Het plan moest immers wel voor VHV acceptabel en financieel haalbaar worden. De randvoorwaarden van de dienst Stadsbeheer waren met name gericht op de openbare ruimte en vooral technisch en gedetailleerd van aard. De uitgangspunten van de dienst Stadsontwikkeling waren globaler en gericht op de woningvoorziening.

#### 4.3.1 Randvoorwaarden van de dienst Stadsontwikkeling

Bij de *volkshuisvestelijke* randvoorwaarden was het 'Volkshuisvestingsplan Arnhem 1998 -2003' richtinggevend. Hierin stond het motto 'spiegelbeeldig bouwen en beheren' centraal. Er werd gestreefd naar wijken die qua woningen een rijke differentiatie boden, zodat er spreiding ontstond in de huisvestingskansen voor arm en rijk. De wijk 't Broek kende tot dan toe een eenzijdige wijkopbouw in de huursector en de gemeente wilde dan ook graag een toevoeging van het aantal koopwoningen. Daarnaast was, in navolging van de landelijk nota Wonen, een verbetering van de kwaliteit wenselijk. Dit betekende in de praktijk een vergroting van de beukmaten van 4,8 of 5,1 naar minimaal zes meter en de realisatie van woningen en woonomgeving conform de regels voor duurzaam bouwen. Van de sociale huurwoningen moest verder minimaal 2 % geschikt zijn voor minder validen en het plan moest voorzien in een aantal woon-/werkcombinaties.

Algemeen *stedenbouwkundig* uitgangspunt voor het plangebied was het handhaven en versterken van het karakter van de wijk door het realiseren van een herkenbare indeling. De oorspronkelijke hiërarchische opbouw en gridstructuur moesten in het nieuwe plan terugkomen en het eigen karakter van de verschillende wegen in de wijk diende te worden benadrukt. Daarnaast vond de gemeente het belangrijk dat de nieuwbouw een eenheid zou vormen met de openbare ruimte. Het meenemen van de erfafscheidingen in de bouwopgave zou deze twee-eenheid verder verstreken. Door het laten aansluiten van het totaalbeeld van de nieuwe woonbuurt wat betreft beeld en uitstraling op de bebouwing ten noorden en ten westen van de ontwikkelingslocatie wilde de gemeente er voor zorgen dat de wijk een geheel bleef.

Door de afdeling *verkeer* werd als belangrijkste randvoorwaarden gesteld dat de ingangen van de wijk voor diverse verkeersmodaliteiten gehandhaafd zouden blijven, evenals de aanwezige fietsverbinding langs de Stadhoudersstraat en de aanwezige voorziening tegen sluipverkeer. Verder diende de plannen te voorzien in voldoende parkeermogelijkheden zo dicht mogelijk bij de huizen.

Op het gebied van *openbare ruimte en groen* was de bundeling van de groenvoorziening op een centrale plek in de wijk een primair uitgangspunt voor de planontwikkeling. Daarnaast moeten speelruimtes in de openbare ruimte sociaal veilig zijn. Concreet betekent dit een situering van speelvoorzieningen aan de voorkant van de woningen en zoveel mogelijk onttrokken aan het autoverkeer.



Het plangebied grenst in het zuiden aan een spooreplacement en er werden dan ook een aantal randvoorwaarden gesteld om *milieuhinder* voor de toekomstige bewoners te voorkomen. Zo moest bij herbouw een zodanige inrichting ontworpen worden dat de dichtst bij het emplacement gelegen woningen de afscherming vormen voor het gebied erachter. De woningen mochten ook niet verder richting het industrieterrein opschuiven, behalve wanneer er maatregelen zoals geluidsongevoelige gevels werden toegepast. Dit betekent dus concreet dat er parallel aan de Broekstraat gebouwd moest worden waardoor deze woningen een afscherming vormen voor de rest van het plangebied.

#### **4.3.2 Toetsing van de eerste globale plannen**

Voor het opstellen van de randvoorwaarden had VHV al een eerste stedenbouwkundig plan opgemaakt. Dit had zij al aan de buurt gepresenteerd maar omdat hier een ook een bestemmingsplanwijziging voor nodig was is de corporatie met het plan naar de gemeente gestapt. Deze wilde eerst randvoorwaarden opstellen om ook binnen de eigen organisatie helder te krijgen wat zij nu met het plangebied wilde. Op verzoek van de corporatie is het eerste plan later alsnog getoetst zodat zij wist waar de gemeente wel en niet mee akkoord kon gaan. Het was vooral de karakteristieke gridstructuur, die niet terug kwam in de geprojecteerde verkaveling, waar de gemeente problemen mee had. Samen met de randvoorwaarden kon op basis van de kritiek een nieuw plan ontworpen worden. Dit concept-verkavelingsplan van november 2000 bevatte al elementaire wijzigingen ten opzichte van het eerste plan.

De bebouwing was meer gericht op de oorspronkelijke dragers van de wijk, sloot beter aan bij de omgeving en de woningen waren weer georiënteerd op de straten. De oorspronkelijke rooilijn van de woningen aan de Broekstraat bleef behouden, dit was ook van belang vanwege de geluidsproblemen als gevolg van het spoorwegemplacement. Met 5,1 meter was de beukmaat van de woningen echter nog steeds relatief klein. Hier is nog discussie over geweest maar uiteindelijk is de gemeentelijke projectgroep op hoofdlijnen akkoord gegaan om de voortgang in het project te houden. Het concept-verkavelingsplan is met de nota van randvoorwaarden ter advies voorgelegd aan de welstandscommissie. Deze ging in januari 2001 akkoord met de belangrijkste onderdelen van het plan en gaf een aantal aanbevelingen voor verdere aanpassingen.

#### **4.3.3 De voorlopige ontwerpen (VO's)**

Medio april 2001 kon gestart worden met het eerste deel van de echte ontwerpfase. Tijdens deze fase heeft de gemeente de planontwikkeling meegenomen binnen de actualisatie van het bestemmingsplan Arnhemse Broek. Daarnaast zijn voorbereidende gesprekken gevoerd over de verdere invulling van de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en VHV. Naast de gekozen constructie waarbij de gemeente optreedt als toetsende partij tijdens de planvorming is de grondruil een onderdeel van de overeenkomst. De gemeente zou de toekomstige openbare gronden weer in handen krijgen maar in ruil hiervoor wel de huidige gronden, die deels waren veranderd in bouwgrond, moeten inleveren.

In deze fase is ook het VO stedenbouwkundig plan door de gemeente getoetst. Na overleg tussen de gemeente en VHV zijn parkeervoorzieningen en wegprofielen gewijzigd en is de entree van het openbare plein verbeterd omdat die niet voldeed aan de gemeentelijke uitgangspunten. Deze en andere opmerkingen van de gemeentelijke projectgroep zijn grotendeels verwerkt in het VO van september 2001. VHV had, na inventarisatie bij de huidige bewoners, ondertussen besloten om toch de woningen aan de westzijde van de Tasmanstraat te vervangen door nieuwbouw. Voorheen was hier renovatie voorzien maar het bleek dat veel bewoners de koop van een woning na cascoherstel niet zagen zitten. Het stedenbouwkundig plan omvatte nu de sloop van 241 en de nieuwbouw van 198 woningen.

Aan de randvoorwaarde van Stadsbeheer om binnen het plangebied 5 % open water te realiseren werd nog niet voldaan. Voor de gemeente was dit evenwel belangrijk, omdat het gebied van oudsher gekenmerkt wordt door problemen tijdens hevige regenval. Daarnaast was een ander uitgangspunt een gedifferentieerd woningaanbod, zowel in huur/koop als in woninggrootte. Uit de tekeningen bleek niet veel differentiatie in woningtype, beukmaat en plattegrond. De gemeente vond dit echter geen halszaak en gezien het stadium van de planvorming is het VO stedenbouwkundig plan vastgesteld in november 2001, na een toezegging van VHV om te komen met een onderbouwde berekening waaruit blijkt dat in het gebied geen wateroverlast ontstaat.

De definitieve plannen (DO's)

In het tweede deel van de ontwerpfase zijn de definitieve plannen vastgesteld en verdere concrete afspraken gemaakt. Voor de realisatie van het project was een wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk. Het maken van de bouwplannen verliep echter voortvarender dan de vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan. Begin 2002 is door de provincie Gelderland een verklaring van geen bezwaar afgegeven waardoor het ontwerp-bestemmingsplan kon dienen als goede ruimtelijke onderbouwing voor een artikel-19.2-procedure.

Het doel van de samenwerkingsovereenkomst was het vastleggen van de uitgangspunten voor planontwikkeling alsmede het vastleggen van afspraken en verantwoordelijkheden tussen gemeente en VHV. Onlosmakelijk verbonden met de samenwerkingsovereenkomst is de ruilverkoop. Hierin zijn de voorwaarden waaronder de grondruil plaatsvindt vastgelegd. Mede door het wachten op de intrede van het BTW-compensatiefonds duurde het lang voordat partijen de samenwerkingsovereenkomst definitief wilde tekenen. Er was veel onduidelijkheid over de inhoud van het fonds en hoe men nu het beste een en ander contractueel kon vastleggen. Uiteindelijk is de overeenkomst vastgesteld door het college van B&W bij besluit van 12 november 2002.

Na uitvoerig overleg tussen VHV en de gemeente over het percentage water in het plangebied en de technische eisen die de gemeente aan de nieuwe riolering stelde konden definitieve plannen opgemaakt worden. Het eerste DO stedenbouwkundig plan was niet akkoord omdat er een aantal tekeningen en andere relevante informatie ontbrak. Op 16 augustus is het uiteindelijke DO stedenbouwkundig plan aan de gemeente voorgelegd. Ook het DO inrichtingsplan was in eerste instantie niet akkoord

omdat er stukken ontbraken. Eind augustus 2002 wordt het definitieve plan bij de gemeente ter toetsing aangeboden.

#### **4.4 De realisatie en afronding van het project**

Gezien de toenemende problemen en de sterk verslechterde leefbaarheid in de wijk is in oktober 2001 al begonnen met de sloop van de eerste woningen in het plangebied. De sloopwerkzaamheden hebben geduurd tot juli 2002. Dit was dus nog ruim voor het afronden van de definitieve ontwerpen en de afgifte van de definitieve bouwvergunning in maart 2003.

De woningcorporatie is vrijwel direct na het verlenen van de vergunning in april 2003 gestart met de bouw- en renovatiewerkzaamheden. De woningen aan de Stadhoudersstraat zijn opgeknapt en vervolgens te koop aangeboden aan de zittende bewoners. Wanneer zij hier geen gebruik van wilden maken konden ze er in blijven als huurder. Voor de 241 gesloopte woningen zijn 198 nieuwe gebouwd. Het bouwproces verliep zeer voorspoedig en in december 2003, vier jaar na het initiatief van VHV, kregen de eerste bewoners de sleutel van hun nieuwe huis.

In het najaar van 2005 bevindt het project zich in de eindfase en wil VHV het eigendom van het openbaar gebied weer overdragen aan de gemeente. In deze fase bevindt het project zich al een hele tijd omdat er nog enkele problemen zijn tussen de beide partijen. Een gemeentelijke randvoorwaarde voor de Rietlanden was de afvoer van regenwater naar oppervlaktewater. In de ontwerpfase bleek dit moeilijk te realiseren, met name door moeilijkheden met de peilhoogte van het bestaande gebied. De gemeente en VHV kwamen medio 2002 overeen om niet in het hele plangebied oppervlakkig af te voeren, onder voorwaarde dat op het toekomstige plein wél oppervlakkig afgevoerd zou worden. VHV nam in de inrichtingsplannen toch hemelwaterriolen onder het plein op. Nadat VHV bevestigde de extra beheers- en onderhoudskosten van deze riolen middels een eenmalige afkoopsom te betalen, stemde de gemeente uiteindelijk toch in. Na realisatie is er nog lang discussie geweest over de hoogte van de afkoopsom omdat toetsingsresultaten verschillend te interpreteren zouden zijn. Uiteindelijk heeft VHV een aanzienlijk bedrag (van ongeveer 80.000 euro) betaald om het onderhoud voor de komende 40 jaar af te kopen en is het beheer van het openbaar gebied in november 2005 overgedragen aan de gemeente. De juridische overdracht vindt begin 2006 plaats.

***Figuur 4.2: De Rietlanden in vogelvluchtperspectief***



## 4.5 Sturingsfasen bij de ontwikkeling van de Rietlanden

In deze paragraaf is een tweetal sturingsfasen onderscheiden die uiteraard zeer sterk met elkaar samenhangen. Het is moeilijk om een juiste onderverdeling te maken in een proces waarbij alles met alles samenhangt. Hier is een onderscheid gemaakt tussen het sturen op de hoofddoelen (medewerking aan de ontwikkeling zonder kosten), hieronder fase één genoemd, en het sturen op meer gedetailleerde aspecten van de feitelijke ontwikkeling, fase twee genoemd.

### 4.5.1 Sturingsfase 1: De bepaling van de inrichting van het planvormingsproces

#### 1. *Wat waren de doelen voorafgaande aan de sturingsfase?*

Het doel van de gemeente was het opzetten van een proces waarbij de herstructurering gerealiseerd zou worden binnen de door de gemeente gestelde randvoorwaarden, zonder dat ze er financieel aan hoefde bij te dragen. Ook de gemeentelijke plankosten en de inrichting van het nieuwe openbare gebied zouden voor rekening moeten komen van de ontwikkelaar. Om de kwaliteit van de plannen te waarborgen wil de gemeente regelmatig de producten van VHV toetsen aan de gestelde randvoorwaarden.

#### 2. *Welke sturingsinstrumenten zijn gebruikt om deze doelen te bereiken?*

Voor het bereiken van de doelen is door de gemeente onderhandeld met woningcorporatie VHV. Hierbij had de gemeente een sterke uitgangspositie omdat haar medewerking noodzakelijk was voor de realisatie van het project omdat het bestemmingplan gewijzigd moest worden. Daarnaast had zij het openbare gebied in bezit en dit had de corporatie nodig. Zonder medewerking van de gemeente kon het plan geen doorgang vinden. Om het proces zo ingericht te krijgen als de gemeente voor ogen had, kostte ook de nodige overredingskracht.

#### 3. *Waarom is juist voor deze de doelen en instrumenten gekozen en waren ook nog andere keuzes mogelijk?*

Door bezuinigingen en andere keuzes was er binnen de gemeente geen geld voor dit project.

Na de realisatie zou zij echter wel weer de openbare ruimte in beheer gaan nemen en daarom wilde ze wel dat deze aan haar eisen voldeed. Om toch invloed te krijgen, tegen zo laag mogelijke kosten, is toen voor faciliterend grondbeleid 'gekozen'. Een ander motief om juist deze constructie te kiezen was het beperkte vertrouwen naar VHV toe, gebaseerd op projecten uit het verleden. De samenwerking was door deze constructie veel meer gestructureerd dan bij andere projecten het geval was geweest. Tot slot stelden corporaties zich in de ogen van de gemeente steeds meer op als reguliere ontwikkelaars. Er waren al diverse projecten van commerciële ontwikkelaars zo aangepakt en gezien de veranderende opstelling besloot de gemeente om nu ook eens bij een project van een corporatie voor een zuiver faciliterend grondbeleid te kiezen. Het omgaan met de corporatie werd hierdoor wat meer afstandelijk en zakelijk georganiseerd dan bij voorgaande ontwikkelingstrajecten het geval was geweest<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> In gemeentelijke kringen wordt zo'n afstandelijke en zakelijke houding ook wel 'koude' toetsing genoemd.

Er was een aantal alternatieve doelen mogelijk geweest, waaronder een planvormingsproces met een sterkere gemeentelijke rol. Nu heeft de gemeente gekozen voor reactieve rol in een proces waarbinnen zij alleen een aantal toetsmomenten had om haar randvoorwaarden te waarborgen. Er had ook gekozen kunnen worden voor een meer actieve rol, bijvoorbeeld door (delen van) plannen voor met name de openbare ruimte zelf te ontwikkelen en eventueel zelfs te realiseren. De gemaakte kosten hiervoor had ze door VHV kunnen laten vergoeden om wel aan de doelstelling te voldoen dat het plan de gemeente geen geld zou kosten. Hierbij was het natuurlijk wel van belang geweest de corporatie een concurrerend aanbod te doen. Het was voor VHV niet aantrekkelijk geweest wanneer een ontwikkeling door de gemeente duurder uit was gevallen of een langere doorlooptijd van het planproces zou betekenen dan de nu gekozen constructie.

*4. Wat waren de veronderstellingen ten aanzien van de werking van de instrumenten?*

VHV is een van de grotere corporaties in de gemeente Arnhem waarmee de gemeente nauw samenwerkt bij tal van herontwikkelings- en nieuwbouwprojecten. De gemeente vertrouwde er in dit project op dat door middel van overleg en overreding de corporatie overtuigd kon worden om in te stemmen met het door de gemeente gewenste proces. Hierbij speelde de druk op de corporatie een belangrijke rol. Zonder medewerking van de gemeente kon er immers niets ontwikkeld worden en dus was de veronderstelling dat zij redelijk hoge proceseisen kon stellen.

*5. Hoe is het sturingsproces uiteindelijk verlopen en wat was het resultaat van de (poging tot) sturing?*

Na het overleg is VHV akkoord gegaan met de door de gemeente gewenste constructie voor het verdere planvormingsproces. De corporatie was het niet helemaal eens met de procesgang en de kostenverdeling maar kon feitelijk niet anders. Zij hadden vooral problemen met de door de gemeente geëiste hoeveelheid plannen en de tijd die het allemaal ging kosten om deze te maken en te laten toetsen. Vooral over de duur van drie weken voor elk toetsmoment is de nodige discussie geweest. Op 18 juli 2002 zijn de uitgangspunten voor de verdere samenwerking tijdens het planvormingsproces getekend door de corporatie. Deze zijn op 12 november 2002 officieel vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst waar beide partijen een handtekening onder hebben gezet. De gemeente kreeg dus de door haar gewenste regierol. Op hetzelfde moment is ook een ruilvereenkomst getekend waarin is vastgelegd dat de openbare grond voor en na de ontwikkeling *om niet* zou worden geruild. Hiermee waren de gemeentelijke doelen gerealiseerd.

*6. Was / is er behoefte aan een nieuw / ander sturingsinstrument voor de betreffende sturingsfase en in hoeverre zijn er concessies aan de doelstellingen gedaan bij gebrek aan goed instrumentarium?*

De gemeente ging met een sterke machtspositie de onderhandelingen in en de belangrijkste doelstelling, het zorgdragen voor een planproces binnen gemeentelijke randvoorwaarden maar zonder gemeentelijk bijdrage, is uiteindelijk gerealiseerd. De sterke positie resulteerde in een proces dat grotendeels voldeed aan de gemeentelijke wensen en de gemeente hoefde geen concessies te doen aan haar doelstellingen.

#### **4.5.2 Sturingsfase 2: het opstellen van de randvoorwaarden en het toetsen van de plannen.**

*1. Wat waren de doelen voorafgaande aan de sturingsfase?*

Het doel was om te komen tot een goed bouw- en inrichtingsplan door het opstellen van ruimtelijke randvoorwaarden en het vervolgens toetsen van de plannen van VHV aan deze randvoorwaarden. Hierdoor wilde de gemeente de ruimtelijke kwaliteit voor de toekomstige bewoners, en efficiënt beheer door de dienst Stadsbeheer, veilig stellen.

*2. Welke sturingsinstrumenten zijn gebruikt om deze doelen te bereiken?*

Al eerder was afgesproken dat de gemeente de ruimtelijke randvoorwaarden zou vaststellen voor deze locatie en vervolgens de plannen van VHV hieraan zou toetsen. Door middel van overleg tussen de verschillende afdelingen en het van toepassing verklaren van het geldende beleid op het gebied van verkeer, volkshuisvesting etc. op deze ontwikkelingslocatie is de gemeente tot de randvoorwaarden gekomen. Zij kon vervolgens sturen tijdens de contractueel vastgestelde toetsmomenten, waarbij de gemeente haar goedkeuring kon geven / onthouden aan de plannen. Dit zijn de belangrijkste sturingsinstrumenten voor de gemeente in dit planvormingsproces.

*3. Waarom is juist voor deze de doelen en instrumenten gekozen en waren ook nog ander keuzes mogelijk*

De keuze om te streven naar een bouw- en inrichtingsplan dat voldoet aan de gemeentelijke eisen ligt voor de hand. Het proces met randvoorwaarden en toetsmomenten was het resultaat van de eerste sturingsfase. Wat dat betreft was er dus voor de gemeente in deze fase geen alternatief meer. Als ze dat had gewild, had ze andere afspraken moeten maken met VHV.

De inhoud van de randvoorwaarden en hoe de gemeente er mee om zou gaan tijdens toetsmomenten stond wel redelijk vrij. Natuurlijk moest ze rekening houden met een aantal randvoorwaarden van VHV omdat de corporatie wel een haalbaar plan wilde kunnen maken. Daarnaast waren er ook voorwaarden die logisch volgden uit algemeen gemeentelijk beleid, zoals het spiegelbeeldig bouwen en beheren. Tal van andere voorwaarden waren echter locatiespecifiek en de gemeente had hier net zo goed andere eisen kunnen stellen. Een voorbeeld is het meenemen van erfafscheidingen in de bouwopgave. De keuze voor dergelijke voorwaarden is sterk persoonsafhankelijk en wordt vooral bepaald door ervaringen die mensen bij de realisatie van eerdere plannen, waar deze eisen niet zijn gesteld, opgedaan hebben.

*4. Wat waren de veronderstellingen ten aanzien van de werking van de instrumenten?*

De veronderstelling was dat door ambtelijk overleg tussen de verschillende vakdisciplines binnen de gemeente goede ruimtelijke randvoorwaarden opgesteld konden worden. Wanneer de gemeente deze uitgangspunten helder naar de woningcorporatie zou communiceren, kon er een snelle planvorming plaatsvinden waarbij de plannen voldeden aan de gemeentelijke eisen. De gemeente was verder in de veronderstelling dat door het toetsen van de plannen en het vervolgens communiceren met VHV over de op- en aanmerking, zij genoeg kon bijsturen in het proces. De gemeente had immers het laatste woord doordat zij uiteindelijk haar goedkeuring moest geven aan de plannen.

5. *Hoe is het sturingsproces uiteindelijk verlopen en wat was het resultaat van de (poging tot) sturing?*

De gemeente heeft de randvoorwaarden opgesteld door intern overleg tussen diverse afdelingen. Dit leverde aparte randvoorwaarden van de dienst Stedelijk Ontwikkeling en de dienst Stadsbeheer op. De eerste set randvoorwaarden was meer algemeen van aard en richtte zich op de stedenbouwkundige structuur van het gebied. Een voorbeeld is de voorwaarde dat de gridstructuur gehandhaafd en versterkt diende te worden. De randvoorwaarden van de dienst Stadsbeheer waren juist zeer gedetailleerd. Zo zijn de gewenste lantaarnpalen, rioleringsbuizen etc. opgenomen in deze randvoorwaarden. Deze zijn vervolgens aan VHV kenbaar gemaakt zodat zij bij het maken van de plannen rekening mee kon houden.

Daarna zijn door VHV tal van plannen aan de gemeente ter toetsing voorgelegd. In deze fase ontstonden ook de problemen tussen beide partijen. Op de eerste plaats was er regelmatig discussie over de stukken die de corporatie ter toetsing bij de gemeente inleverde. Het is een aantal malen voorgekomen dat deze, volgens de gemeente, niet volledig conform de vastgelegde afspraken waren. Bij de corporatie was echter onvoldoende duidelijk wat per fase ter toetsing aangeboden moest worden. Vooral over het detailniveau van de plannen in de verschillende fasen verschilde de corporatie en de gemeente van mening. VHV wilde van grof naar fijn werken terwijl de gemeentelijke toetsers al in een vroeg stadium vroegen om meer detailleringen. Dit leidde er mede toe dat de toetsers steeds meer op de stoel van de ontwerpers kwamen te zitten, dit tot irritatie van VHV.

Een ander discussiepunt waren de randvoorwaarden van de gemeente. Het werd gedurende het proces bij VHV niet duidelijk wat nu echte harde gemeentelijke eisen waren en welke randvoorwaarden als wens gezien konden worden. Zowel Stedelijke Ontwikkeling als Stadsbeheer maakte aparte randvoorwaarden en gaven ook eigen toetsresultaten. Deze waren echter niet altijd even helder en integraal waardoor de stukken van Stadsbeheer en Stedelijke ontwikkeling op bepaalde punten zelfs tegenstrijdig aan elkaar waren.

Deze onduidelijkheid over de in te leveren stukken en de status van de randvoorwaarden leverde vervolgens problemen op met het toetsen binnen de gestelde termijn van drie weken. Deze was ook contractueel vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst en de gemeente wilde zich daar ook strikt aan houden. Sommige plannen moesten ook meerdere malen terug naar de corporatie omdat de gemeente te veel op- en aanmerkingen had. Vaak kon de gemeente hierdoor niet binnen het budget blijven dat voor de plantoetsing was geraamd. Dit leidde uiteindelijk soms tot goedkeuring van nog onvolledige voorlopige ontwerpen. De corporatie beloofde dan de gemeentelijke punten mee te nemen in het ontwerp van de definitieve plannen die vervolgens naar de mening van de gemeente te lang op zich lieten wachten. Vanuit VHV werden de randvoorwaarden van met name Stadsbeheer vaak ook als iets te rigide ervaren. Zo wilde de corporatie graag iets doen met het plein door er bijzondere lantaarnpalen te plaatsen. Hiervoor kreeg zij van de gemeente echter geen medewerking.



Een oorzaak voor de problemen zou het verzwakken van de gemeentelijke machtspositie in deze fase kunnen zijn. De corporatie had de gemeente in eerste instantie alleen nodig voor het wijzigen van het bestemmingsplan en het terug in beheer nemen van het openbaar gebied. De afspraken hierover waren inmiddels vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst. Toen het bestemmingsplanproces eenmaal liep was de gemeente een deel van haar machtsbasis kwijt. De positie werd verder verzwakt omdat er geen enkel bezwaar vanuit de buurt kwam, ook de omwonenden leken voor het plan te zijn. De gemeente was tevreden over de steun vanuit de buurt, maar kleine op- en aanmerkingen werden steeds moeilijker verdedigbaar. Tot slot kwam hier ook nog eens bij dat op een gegeven moment de oude bebouwing al was gesloopt. Er lag nu een braakliggend terrein midden in de woonwijk. Deze verzwakte machtspositie heeft er mede aan bijgedragen dat de corporatie minder toegefelijk werd en de relatie verslechterde.

Omdat de gemeente alleen als toetsende partij optrad was zij, ondanks het tweewekelijkse overleg met de corporatie, niet voldoende op de hoogte van de problemen bij VHV tijdens de planvormingsfase. Achteraf gezien was de gemeente niet helemaal gelukkig met de puur toetsende rol in het planvormingsproces en is dit misschien een belangrijke oorzaak geweest voor de problemen met de overdracht van het openbare gebied aan het eind van het proces.

*6. Was / is er behoefte aan een nieuw / ander sturingsinstrument voor de betreffende sturingsfase en in hoeverre zijn er concessies aan de doelstellingen gedaan bij gebrek aan goed instrumentarium?*

Binnen de gekozen weg door beide partijen lijkt het onwaarschijnlijk dat er andere instrumenten nodig waren. Deze hadden, wanneer de gemeente niet tevreden is geweest, anders ingevuld moeten worden in de eerste sturingsfase. Zij had bijvoorbeeld ook kunnen kiezen voor een actievere rol bij het maken van de plannen voor de inrichting van het openbare gebied en dit had misschien een aantal van de problemen kunnen voorkomen. Daarnaast was ook een iets minder vasthoudende aanpak ten aanzien van de randvoorwaarden mogelijk geweest. Toen VHV aangaf aparte lantaarnpalen te willen plaatsen had de gemeente er ook voor kunnen kiezen om hier wel mee akkoord te gaan maar dan ook het onderhoud aan VHV over te laten. De meeste problemen lijken echter te wijten aan de relatie tussen beide partijen die gaandeweg het proces slechter werd. Hierdoor gaan partijen ook steeds meer op hun strepen staan, wat de relatie niet ten goede kwam. Daarnaast was het bestemmingsplanproces inmiddels in gang gezet en was de buurt ook voor het plan. De gemeente had dus minder grondslag om plannen tegen te houden wanneer zij niet helemaal voldeden aan haar wensen. De gang van zaken heeft uiteindelijk echter wel tot een slechts beperkt aantal inhoudelijke concessies van de gemeente geleid en hierdoor heeft zij haar doelen wel goed kunnen realiseren.

#### **4.6 Conclusie**

De gemeente stond in een sterke sturingspositie bij aanvang van het proces. Een wijziging van het bestemmingsplan was noodzakelijk om de ontwikkeling mogelijk te maken. De huizen bleken steeds moeilijker verhuurbaar en er was dus haast geboden

bij de planvorming en realisatie. De gemeente had geen prioriteit bij de herontwikkeling van de locatie. Er was binnen de gemeente dan ook geen budget voor de plannen gereserveerd. Het min of meer logische gevolg was dat de ontwikkelende partij, VHV, de gemeente zou compenseren voor gemaakte kosten. Dit verzwakte de positie van de gemeente echter ook waardoor zij wel nog stevig kon sturen maar op detailniveau, zoals bij de inrichting van de openbare ruimte, werd het sturend vermogen gebrekkiger. Dit kwam ook mede doordat de positie van de gemeente zwakker werd. Het bestemmingsplan zat al in procedure, de buurt was voorstander van het plan en hierdoor werden op- en aanmerkingen moeilijker verkoopbaar. De machtspositie aan het einde van het proces was dus beduidend minder dan bij aanvang. Dit was vooral het gevolg van beslissingen ten aanzien van de gekozen sturingstrategie, de doelen waarvoor in het begin van het proces is gekozen en de aard van het project.

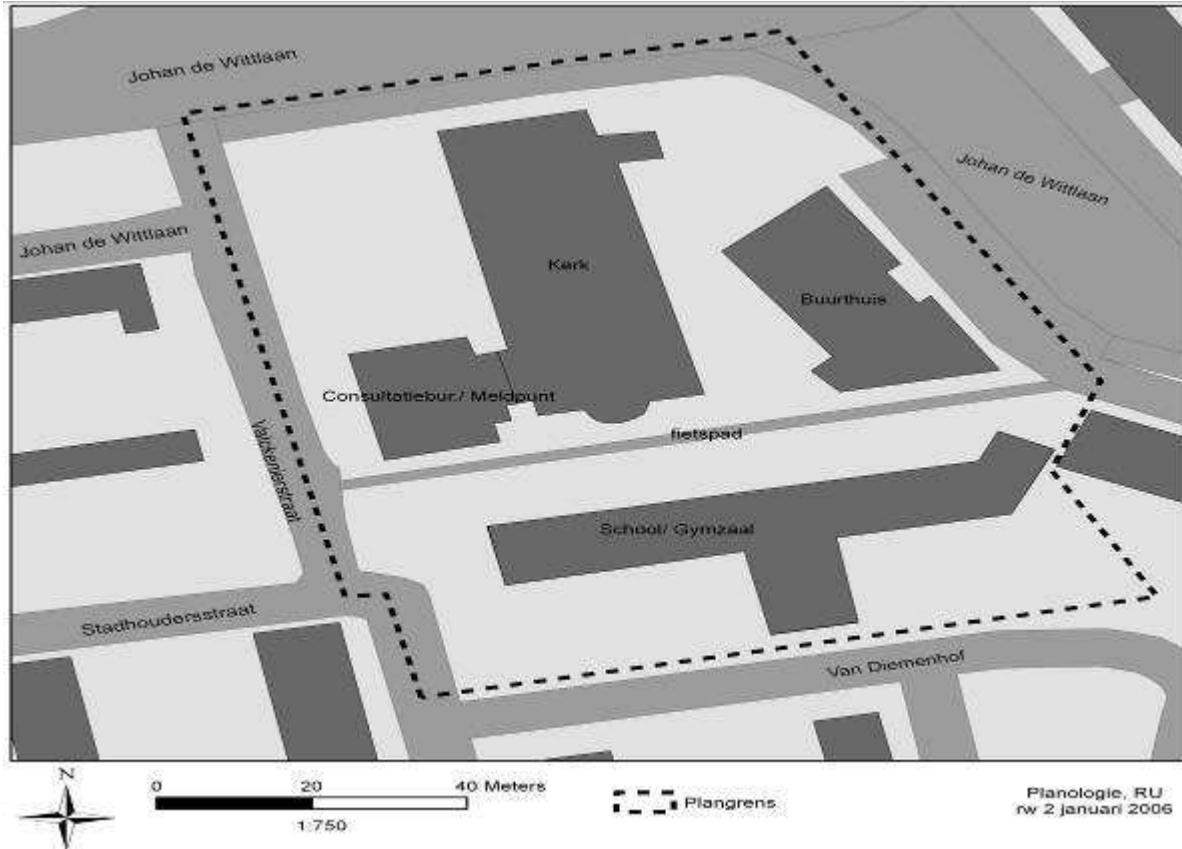
## 5 Project De Symfonie

### 5.1 Beschrijving van het plangebied

De Symfonie is gelegen in de wijk 't Broek', gebouwd in de jaren dertig/veertig in Arnhem als arbeiderswijk. In de jaren zeventig en tachtig is in het kader van de stadsvernieuwing een deel van de wijk gerenoveerd. De Symfonie maakt onderdeel uit van het grotere herstructureringsproject 'Broekhoven'. Het eerste deel omvatte de sloop van de oude woonbebouwing en nieuwbouw van 129 woningen in zowel de koop als huursector om meer differentiatie in de wijk te krijgen. Het tweede deel van het plan betreft de bouw van de Symfonie. Het plangebied wordt begrensd door de Johan de Wittlaan, de Valckenierstraat en het Van Diemenhof.

Bij het project zijn diverse partijen betrokken. De belangrijkste zijn de **gemeente** Arnhem en woningcorporatie **Vivare**. De gemeente was vóór aanvang van het project eigenaar van een deel van de Paulusschool, de gymzaal, het openbaar gebied en de Pauluskerk die zij eind jaren tachtig had aangekocht nadat de Paulusparochie was samengevoegd met de St. Walburgisparochie. Vivare had geen grondpositie maar speelde een belangrijke rol als trekker en centrale ontwikkelaar. Naast deze twee centrale partijen zijn er nog andere spelers bij het proces betrokken. Op de eerste plaats was dit de Stichting **Thuiszorg** Midden-Gelderland. Zij was eigenaresse van het consultatiebureau, gevestigd in de voormalige pastorie van de kerk. Daarnaast de Stichting **Rijnstad**, erfpachter van een perceel waar zij een buurthuis / wijkcentrum had opgericht. De gemeente was de erfverpachter van de grond. De laatste partij, **Delta** Stichting Katholiek Onderwijs, was juridisch eigenaar van het schoolgebouw en volledig eigenaar van de grond, met uitzondering van een deel van het schoolplein dat in eigendom is van de gemeente.

**Figuur 5.1: Het plangebied van de Symfonie**



## 5.2 Aanleiding en initiatief

Het ontwikkelingsproces van de Symfonie kwam op gang in de eerste helft van de jaren negentig. De gemeente had de Pauluskerk inclusief de pastorie in haar bezit gekregen en wilde de kerk als gebouw handhaven. In 1993 verkocht zij de pastorie aan Thuiszorg voor de vestiging van een consultatiebureau. Het vinden van een nieuwe functie voor de kerk bleek echter toch lastiger dan gedacht en in halverwege de jaren negentig besloot de gemeente toch over te gaan tot een volledige herstructurering van de locatie. De gebrekkige functionele kwaliteit van de kerk en de grootschalige vernieuwing van de buurt waren voor de gemeente aanleiding voor het initiatief tot het herstructureringsproces. Het doel was om een kwaliteitsimpuls te geven aan de wijk door het maken van een laagdrempelig ontmoetingspunt, waarin gymzaal, buurthuis en consultatiebureau een plek zouden hebben.

## 5.3 Het planvormingsproces

Het proces is begonnen met overleg tussen Vivare, Rijnstad, Thuiszorg en de gemeente over een ontwerp voor de inrichting. De gemeente wilde er ook de Aldi bij betrekken omdat zij de supermarktketen een andere vestigingslocatie had beloofd ten tijde van de huuropzegging van het pand aan de Driekoningendwarstraat in Arnhem. De locatie van de voormalige Pauluskerk, iets ten zuiden van het Spijkerkwartier, was hiervoor ideaal. Daarnaast zou een supermarkt de ontmoetingsfunctie die de gemeente voor

ogen had versterken en hierdoor hoopte zij dat de winkels aan de Johan de Wittlaan 'aan zouden trekken' Het eerste plan voorzag nog niet in de nieuwbouw voor de school.

Al snel werd in deze projectgroep de afspraak gemaakt dat de gemeente de gronden en opstallen zou verwerven, om vervolgens na het slopen en saneren bouwrijpe grond aan Vivare te verkopen. De gemeente had immers al de grond, met uitzondering van het consultatiebureau, in haar bezit en daarom lag deze constructie het meest voor de hand. De corporatie zou als ontwikkelaar zorgdragen voor de realisatie van de bouwplannen waarna de verschillende onderdelen, met uitzondering van een deel van de woningen, verkocht zouden worden aan de andere partijen. In het najaar van 1995 begonnen de onderhandelingen over de aanschaf van de gronden met bijbehorende opstallen van Thuiszorg in het plangebied. Op dat moment gaat ook het nieuwe bestemmingsplan in procedure voor de hele locatie Broekhoven, waarin de ontwikkeling van de Symfonie al is meegenomen.

#### *De eerste vertraging: het parkeerdek*

Het ontwikkelingstraject loopt echter al in een vroeg stadium vertraging op doordat partijen het niet eens kunnen worden over het ontwerp. De problemen zijn er vooral tussen de gemeente en Vivare. In november 1996 komt de corporatie met een plan dat door een parkeerdek een groot financieel tekort vertoont. De gemeente geeft aan geen verdere subsidie te kunnen geven dan het niet doorberekenen van de grondkosten voor het parkeerdek. Hierop stelt de corporatie voor om het dan maar weg te laten en komt met een plan dat voorziet in parkeerruimte op het binnenterrein. Volgens de gemeente kunnen hier echter niet voldoende parkeerplaatsen gerealiseerd worden, wat zou betekenen dat de parkeerdruk in de wijk onaanvaardbare vormen aanneemt. Daarnaast zette de hoeveelheid functies de plannen onder druk. De partijen konden niet tot overeenstemming over een ontwerp komen waarbij alle functies een plaats zouden hebben en de huren acceptabel zouden blijven. Er was geen sprake van synergievoordelen maar eerder van juist hogere kosten bij het verenigen van meer functies.

Het hele proces stagneerde en er werd binnen de gemeente zelfs gedacht over het in zee gaan met een andere ontwikkelaar. Vivare had te kennen gegeven persé sociale woningbouw te willen realiseren op de locatie en zij vond dat, vanwege haar doelstelling als woningcorporatie, de ontwikkeling van alleen koopwoningen zoals de gemeente voorstelde niet acceptabel was. Daarnaast vroeg zij zich af of het toevoegen van nog meer duurdere koopappartementen aan het bouwplan wel verstandig was in deze arbeidersbuurt. De gemeente bleef echter bij haar mening dat het wel een financieel haalbaar plan op zou leveren. Dit verschil van mening zorgde ervoor dat het proces in het voorjaar van 1997 op een dood spoor was beland. Voor de gemeente was herontwikkeling van die specifieke locatie gekoppeld aan haar wensen op volkshuisvestelijk gebied.

#### *Verbreding: het meenemen van de school in de plannen*

Nog net voor de zomer van 1997 kreeg de gemeente een subsidie toegewezen van 2,2 miljoen gulden uit het ISV-1 fonds voor herstructureringslocaties. Hierdoor werd het ook mogelijk om de Paulusschool achter de kerk bij de plannen te betrekken. De gemeente

was hier voorstander van want op de eerste plaats bleek er groot onderhoud aan het schoolgebouw nodig en daarnaast zou de oude school anders tussen twee herstructureringslocaties in komen te liggen. Door het meenemen van de school werd een groter gebied opgewaarderd en daarnaast zouden de school en het buurthuis gezamenlijk gebruik kunnen maken van bepaalde ruimtes zoals de aula.

Deze nieuwe impuls voor de planvorming bleek niet zonder resultaat want al snel in het najaar van 1997 werd overeenstemming bereikt tussen de partijen over een schetsontwerp. Het fietspad, dat nu midden door het plangebied liep, leek aanvankelijk de planvorming nog te frustreren. De gemeente wilde het graag behouden omdat het pad onderdeel was van het in het Raamplan Fietsverkeer van 1993 vastgelegde fietspadennetwerk. De architect en Vivare voorzagen echter een doelmatigere inrichting zonder fietspad. Na overeenstemming over het ontwerp, waar het fietspad conform de wens van de gemeente was ingepast, werd ook afgesproken het plan gefaseerd te ontwikkelen. Het project zou starten met de ontwikkeling van fase één. Deze bouwplannen boden ruimte voor Rijnstad, de Paulusschool, de gymzaal en een aantal woningen. Vervolgens zou fase twee starten met de sloop van de Paulusschool, om vervolgens op die locatie een supermarkt, het nieuwe consultatiebureau voor Thuiszorg en een aantal woningen te bouwen. Dit plan had het voordeel dat de school in eerste instantie kon blijven zitten in het oude schoolgebouw en er dus geen tijdelijke huisvesting nodig was.

#### *De tweede vertraging: de financiën*

Al snel na het akkoord over de ontwerpschets stagneerde het proces wederom. Het bereiken van overeenstemming werd in hoge mate belemmerd door een principiële verschil van mening over de wijze waarop de hoogte van de schadeloosstelling voor Thuiszorg en Rijnstad bepaald diende te worden. De gemeente hanteerde in haar voorstellen de regels van het onteigeningsrecht. Thuiszorg en Rijnstad wilden een nog uitgebreidere schadeloosstelling zodat zij er zeker niet op achteruit zouden gaan met de nieuwbouw. Hierbij heerste ook de gedachte dat zij door de gemeente waren meegevraagd, dus moest deze logischerwijs voor alle kosten opdraaien. Met de school waren er aanvankelijk minder problemen. Het gebouw was namelijk wel het juridisch eigendom van Delta, maar het economische eigendom lag al bij de gemeente. In de wet primair onderwijs is geregeld dat in geval van beëindiging van het gebruik van een gebouw/terrein door het bevoegde gezag van een school, het eigendom van de grond en opstallen *om niet* naar de gemeente overgaat. Daarbij was in de nabije toekomst ingrijpend onderhoud nodig en het geld dat hiervoor gereserveerd was kon men nu inzetten in het nieuwe project.

Vooraf in het proces met Thuiszorg zat geen voortgang. Er werd zelfs vanuit de gemeente bedreigd dat, wanneer het niet mogelijk zou zijn om via minnelijk overleg tot overeenstemming te komen, zij zich genoodzaakt zag over te gaan tot de inzet van een onteigeningsprocedure. Om het proces nieuw leven in te blazen en gemaakte afspraken vast te leggen is in het najaar van 1999 een projectplan geschreven. Daarnaast begint de gemeente aan het bestemmingsplan 'Arnhemse broek' en neemt hierbij alvast een voorschot op de ontwikkelingen door het plan voor de Symfonie dat dan op tafel ligt mee te nemen in de procedure. Hierdoor kon na afloop van de onderhandeling relatief snel begonnen worden met de realisatie omdat er geen vrijstellingsprocedure nodig zou

zijn voor de afgifte van de bouwvergunning. Op 13 maart 2000 heeft de gemeenteraad het bestemmingsplan vastgesteld. Gedeputeerde Staten onthoudt echter goedkeuring aan het deel van het plan dat is gelegen binnen de geluidszone van de 50dB rond het industrieterrein 'Arnhemse broek'. Het zuidelijke deel van de Symfonie viel ook binnen deze geluidszonegrens. Op de beperkingenkaart bij de toelichting was de geluidszonegrens wel aangegeven, maar niet op definitieve bestemmingsplankaart. Dit is in strijd met artikel 65 e.v. van de Wet geluidshinder. Reparatie van deze vormfout is later aanleiding geweest voor een herziening van het bestemmingsplan "Arnhems Broek"

De problemen met Rijnstad en Thuiszorg bleven lang onopgelost. Met name Thuiszorg trok openlijk de mogelijkheid van een onteigening door de gemeente in twijfel en in het voorjaar van 2000 kwamen er nog meer nieuwe knelpunten bij. Uit nieuwe berekeningen blijkt dat de kosten voor de school te hoog worden omdat Vivare meer m<sup>2</sup> heeft opgenomen in het bouwplan dan waarvoor de school budget heeft. Delta had bij het opstellen van het programma van eisen een te ambitieus niveau neergelegd waardoor er vervolgens bij alle ontwerpen is gerekend met een te hoog aantal m<sup>2</sup>. Daarnaast kunnen het schoolbestuur en Rijnstad het niet eens worden over het gebruik van gemeenschappelijke ruimtes. Beide zagen een andere invulling en ook het tijdstip waarop ze de gezamenlijke ruimtes wilde gebruiken levert problemen op. Zo is het bijvoorbeeld voor de school onbespreekbaar dat de gemeenschappelijke aula tijdens lesuren door Rijnstad wordt gebruikt i.v.m. geluidsoverlast. Tot slot geeft de gemeente aan veel waarde te hechten aan het toepassen van de regels ten aanzien van duurzaam bouwen. Hierdoor schieten de kosten voor het hele project omhoog en het plan blijkt op dat moment wederom financieel niet haalbaar. Door deze problemen ontstaat er een situatie waarbij partijen er zowel financieel als wat betreft ontwerp niet uit lijken te komen. Het hele proces zit eind 2000 vast en de realisatie van het project lijkt verder weg dan ooit.

#### *De realisatieovereenkomst*

Begin 2001 belandt het project op een kritiek punt. De subsidie van het rijk van 2,2 miljoen gulden dreigt te vervallen. In de voorwaarden staat namelijk dat het bedrag besteedt moet zijn voor één juli 2001. Voor deze deadline moest de gemeente dus aan het ministerie kunnen aantonen dat het geld beschikbaar was in het kader van de uitvoering van het project. Aan de andere partijen werd deze situatie voorgelegd en de gemeente gaf hierbij duidelijk aan dat zij niet van plan was het geld bij te leggen wanneer de subsidie zou vervallen. Partijen gaan weer om tafel zitten en de architect komt met een andere indeling van het gebouw. Hierin is rekening gehouden met een lager aantal m<sup>2</sup> voor de school en het ontwerp biedt betere mogelijkheden voor het buurthuis en de school om gezamenlijk gebruik te kunnen maken van de ruimtes.

De grootste financiële problemen waren er tussen de gemeente en Vivare. De exploitatie liet op dat moment een tekort van 2,3 miljoen gulden zien. Uiteindelijk is in een gesprek tussen de directie van Vivare en de wethouder besloten dat beide partijen dit verlies zouden delen. De gemeente zou de parkeerplaats van de supermarkt voor haar rekening aanleggen en aan Vivare een half miljoen gulden overmaken. De andere helft van het verlies was voor rekening van de corporatie. In juni 2001 sluiten de gemeente en Vivare een realisatieovereenkomst om deze afspraken formeel vast te

leggen. Daarnaast spreken ze af dat op basis van overeenkomsten tussen Vivare en Rijnstad, Delta en Thuiszorg, de corporatie voor deze partijen het betreffende onderdeel van het plan zal realiseren. Op basis van de stedenbouwkundige schets betekent dit de realisering door de corporatie van een bouwprogramma bestaande uit een school met bijbehorend schoolplein voor Delta, een gymzaal voor de gemeente, een consultatiebureau / meldpunt voor Thuiszorg, een buurthuis / wijkcentrum voor Rijnstad, een supermarkt, 25 koopwoningen en 40 huurwoningen, waaronder zeven woon- / werkwoningen, 12-15 ADL-woningen<sup>5</sup> en één verzorgingsunit. De grond hiervoor koopt zij van de gemeente, die zorgdraagt voor de verwerving, het slopen van de opstallen en het bouwrijp maken van de gronden. Ook realiseert de gemeente in het plangebied de openbare parkeervoorzieningen, het parkeerterrein van de supermarkt, een fietspad en de groenvoorzieningen.

Om de financiële problemen op te lossen met Thuiszorg en Rijnstad is de gemeente bereid om beide partijen extra financieel tegemoet te komen zodat ook zij kunnen participeren. Bij Thuiszorg stelt de gemeente als extra voorwaarde dat bij het verlaten van het pand binnen een periode van tien jaar na oplevering het extra door de gemeente geïnvesteerde bedrag terugbetaald moet worden. Daarnaast is in de verkoopovereenkomst ook geregeld dat de gemeente zorg zou dragen voor de verhuiskosten en de tijdelijke huisvesting.

#### **5.4 De realisatie en afronding van het project**

##### *Realisatie fase 1*

De gemeente voert bij het ontwikkelen van deze locatie een klassiek grondbeleid. Zij zorgt dat ze de gronden in handen krijgt, sloopt en saneert de opstallen en gronden en geeft vervolgens bouwrijpe grond uit aan Vivare. Op 20 augustus 2001 starten de voorbereidende werkzaamheden voor de sloop na enige vertraging i.v.m. de broedtijd van de gierzwaluw in de kerk.

Na het slopen is een sanering van de bodem noodzakelijk. De gemeente was op de hoogte van de aanwezigheid van een aantal huisbrandolietanks (HBO-tanks) in het plangebied. Tijdens de sanering kwam men er, mede naar aanleiding van gesprekken met omwonenden, achter dat op de plaats van de kerk vroeger een benzinstation/opslag had gestaan. Hier had de gemeente geen rekening mee gehouden en het saneringsproces liep vertraging op. Daarnaast waren er problemen met de betonnen heipalen in het gebied. Het verwijderen van de palen viel duurder uit dan verwacht. De gemeente was van mening dat het ook niet noodzakelijk was deze palen allemaal te verwijderen, terwijl Vivare dit wel wilde. Uiteindelijk zijn alleen palen verwijderd wanneer dat voor de realisatie van het nieuwe bouwplan noodzakelijk was en de overige palen zijn op één meter bedenden maaiveldniveau afgezaagd. Op 19 december 2001 zijn de gronden van fase één verkocht aan Vivare waarna de aannemer begin 2002 kon gaan bouwen.

---

<sup>5</sup> ADL-woningen zijn woningen voor lichamelijk gehandicapten die eigen regie kunnen voeren. Assistentie is 24 uur per dag op afroep en op afspraak beschikbaar.



### *Omzetten van het bouwprogramma*

Op het moment van de bouw van de eerste fase waren er problemen met de programmering van de tweede fase. In de overeenkomst tussen de gemeente en Vivare was het bouwprogramma nauwkeurig geregeld. Het probleem was de realisatie van de supermarkt. Hier zou oorspronkelijk een vestigingslocatie voor de Aldi gerealiseerd worden maar in april 2001 gaf de supermarktketen aan dat ze afzag van de afname van de winkelruimte in de Symfonie. Gezien de druk die er toen op het project stond door de deadline van de rijkssubsidie besloot Vivare toch vast te houden aan de realisatie van een supermarkt. De verwachting was ook dat het niet zo moeilijk zou zijn om voor deze locatie een andere supermarktketen te interesseren. De gemeente was hier groot voorstander van omdat zij hoopte dat hierdoor de winkels aan de Johan de Wittlaan 'aan zouden trekken'.

Vivare is geruime tijd zonder resultaat op zoek geweest naar een andere supermarkt. Ook de inschakeling van een gespecialiseerde makelaar leverde geen concrete kandidaat op. Er zou volgens de plannen een winkel met een vloeroppervlak van 800 m<sup>2</sup> komen maar dit bleek voor veel partijen te klein. De corporatie concludeerde dat er geen goede invulling mogelijk was en stelde voor om het bouwprogramma te wijzigen in een invulling met woningen. De gemeente stond hier niet echt positief tegenover, zij had liever de supermarkt. Mocht het programma toch gewijzigd worden dan moest Vivare een hogere grondprijs betalen, in overeenstemming met de grondprijzenbrief van de gemeente. Afwijking hiervan was in relatie met andere projecten en ontwikkelaars niet mogelijk. In de realisatieovereenkomst was verder afgesproken dat aan een eventuele andere invulling van het bouwprogramma bestuurlijke goedkeuring gegeven moest worden. De financiële aspecten als gevolg van het grondprijzenbeleid vormden lang een probleem en de partijen leken er onderling niet uit te komen. Uiteindelijk moest ook de afdeling economische zaken toegeven dat een winkeloppervlak van 800 m<sup>2</sup> inderdaad wat weinig was voor een supermarkt. Na veel overleg en discussie met Vivare ging de gemeente uiteindelijk, onder het voorbehoud van de bestuurlijke goedkeuring, met een nieuwe invulling akkoord.

In de tussentijd was Vivare ook doorgegaan met de zoektocht naar een andere keten voor de supermarkt. Uiteindelijk kwam de corporatie in contact met Dicobouw, een ontwikkelaar uit Druten in ondermeer winkelvastgoed. Hiermee werd wel overeenstemming bereikt over de afname van de supermarkt na realisatie waardoor deze onderdeel uit kon blijven maken van het bouwplan. Voorwaarde van de overeenkomst was dat Dicobouw ook het parkeerterrein in eigendom zou krijgen. In de samenwerkingsovereenkomst was afgesproken dat de gemeente deze zou realiseren en vervolgens verhuren aan de nieuwe supermarkt. Dicobouw wilde echter ook graag de parkeerplaats in eigendom hebben en stelde voor de bouwrijpe grond van de gemeente te kopen waarna zij voor eigen rekening een parkeerplaats zou realiseren. Voor de gemeente was dit geen probleem, mits het maar gebeurde conform de uitgangspunten zoals eerder met Vivare afgesproken. Het terrein moest na realisatie 24 uur per dag toegankelijk zijn voor niet gemotoriseerd verkeer zodat er 's avonds en bijvoorbeeld op zondag kinderen kunnen spelen. Daarnaast bleek Thuiszorg voor haar consultatiebureau 150 m<sup>2</sup> minder nodig te hebben dan ze eerder had aangegeven en deze konden nu ook bij de supermarkt worden gevoegd. Om nog meer ruimte vrij te maken is tot slot is ook het aantal woningen verlaagd van zes naar vijf. De oorspronkelijk geplande zesde

woning is omgezet in kantoorruimte voor de supermarkt. Er was al een bouwvergunning aangevraagd voor de tweede fase van het project maar door de wijzigingen moest er een wijzigingsvergunning worden aangevraagd.

#### *Realisatie fase 2 en afronding van het project*

Vlak na de verhuizing van de school naar de nieuwbouw in de eerste fase is begonnen met het slopen, saneren en bouwrijp maken van de opstallen en gronden van fase twee. Dit gebeurde nog voordat er definitief overeenstemming was met Vivare over het eventuele nieuwe plan omdat een leegstaande school een verpauperend effect zou hebben op de wijk. Door de verrassing van de vervuilde bodem (door toedoen van het benzinestation) tijdens fase één, is gekozen om extra aanvullend bodem en historisch onderzoek uit te voeren op de locatie van fase twee. Hieruit kwam naar voren dat er naast het te verwachten asbest geen verdere vervuiling aanwezig was. Tijdens de sloop van de school kwam de gemeente echter toch een HBO-tank tegen onder het gebouw. Dit leverde extra saneringskosten op omdat zowel de tank als de vervuilde grond rondom verwijderd moesten worden.

In september 2005 is de aannemer gestart met de bouw van de tweede fase, waarmee na een periode van tien jaar de voltooiing van het project bijna een feit is. In het totale plangebied zijn dan 25 koopwoningen, 33 sociale huurwoningen en één ADL-unit gerealiseerd. In die 33 huurwoningen zitten ook de 12 ADL-woningen en zeven woon-/werkwoningen.

*Figuur 5.2 Artist impression van de achterzijde van het eerste deel van de Symfonie*



Copyright: Javi

## 5.5 Sturingsfasen bij de ontwikkeling van de Symfonie

Bij de ontwikkeling van de Symfonie kunnen we vier sturingsfasen onderscheiden. De eerste fase loopt van het initiatief tot het moment dat de gemeente de subsidie toegewezen krijgt. Dit is een duidelijk aanwijsbaar moment waarin de gemeentelijke doelen veranderen. Nu wordt immers de herstructurering van de school ook meegenomen. Dit heeft aanwijsbare gevolgen voor de gemeentelijke sturing. De bewustwording van het mogelijk verliezen van de subsidie is het begin van de derde sturingsfase. In deze sturingsfase moet de gemeente ook gaan sturen op tijd, wat daarvoor niet echt belangrijk lijkt. Het halen van een bepaalde deadline wordt een doel op zich voor de partijen. Tot slot de vierde fase, deze begint met het wijzigen van de plannen nadat de overeenkomst is getekend. De verhoudingen tussen de gemeente en Vivare is nu aanzienlijk veranderd door het tekenen van de realisatieovereenkomst en de gemeente heeft hiermee een nieuw sturingsinstrument in handen.

### 5.5.1 Sturingsfase 1: Het initiatief en eerste idee

#### *1. Wat waren de doelen voorafgaande aan de sturingsfase?*

Het doel was om een laagdrempelige ontmoetingsplek te realiseren waardoor aan de wijk en de daar aanwezige winkelvoorzieningen een impuls zou worden gegeven. De gemeente wilde samen met Vivare, de Aldi en de op de locatie aanwezige partijen komen tot een ontwerpplan waarin plek zou zijn voor woningen, een gymzaal, buurthuis, consultatiebureau en een supermarktfiliaal. Het realiseren van een multifunctioneel gebouw was een belangrijk doel. Het plan moest verder in elk geval voldoende parkeerplaatsen bevatten om de parkeerdruk in de wijk binnen de perken te houden. De gemeente wilde dat de totale herstructurering binnen haar financiële grenzen bleef.

#### *2. Welke sturingsinstrumenten zijn gebruikt om deze doelen te bereiken?*

De gemeente had een grote grondpositie omdat zij de Pauluskerk al in haar bezit had, evenals de grond van Rijnstad. Verder was zij bereid om een substantiële subsidie te verlenen om tot een haalbaar bouwplan te komen. Door in overleg te gaan met andere partijen vertrouwde de gemeente er op dat een haalbaar plan ontwikkeld kon worden. Ze had hierbij nog het bestemmingsplan achter de hand. De nieuwe ontwikkeling paste niet in het vigerende plan en dit moest dus nog worden aangepast.

#### *3. Waarom is juist voor deze doelen en instrumenten gekozen en waren ook nog andere keuzes mogelijk?*

De gemeente had andere keuzes kunnen maken voor de invulling van de locatie. In eerste instantie was herstructurering ook niet de doelstelling maar wilde de gemeente proberen om voor het kerkgebouw een andere functie te vinden. Het is een periode gymzaal geweest, maar een duurzame invulling bleek lastiger dan gedacht. Hierdoor kwam sloop en nieuwbouw in beeld. De gemeente wilde graag alle huidige functies na realisatie weer terug laten keren. Enerzijds zou dit de ontmoetingsfunctie van de plek versterken, anderzijds was de veronderstelling dat er synergievoordelen te behalen vielen door het samenvoegen van functies in een gebouw. Het gemeentelijke doel om een supermarkt te realiseren had op de eerste plaats te maken met de contractuele verplichting om de Aldi een locatie aan te bieden toen zij elders in de stad op verzoek

van de gemeente vertrok. Daarnaast was dit een logische keuze omdat een supermarkt een grote bijdrage kan leveren aan de beoogde functie als ontmoetingsplek. De doelstelling om voldoende parkeerplaatsen te realiseren was ook voor de hand liggend gezien de aanwezige parkeerdruk in de wijk. Zou de gemeente hier niet op sturen dan waren er veel klachten van omwonenden te verwachten.

Voor het bereiken van deze doelen had de gemeente maar een beperkt instrumentarium. Ze had een belangrijke grondpositie en kon partijen overhalen door het inzetten van financiële middelen. Daarnaast kon zij planvorming nog enigszins sturen doordat het bestemmingsplan aangepast moest worden. Het was ook nog mogelijk geweest om meer geld voor de plannen vrij te maken of door druk uit te oefenen op Vivare met de dreiging een andere ontwikkelaar te zoeken wanneer de corporatie niet zou meewerken. Meer middelen had de gemeente echter niet tot haar beschikking.

*4. Wat waren de veronderstellingen ten aanzien van de werking van de instrumenten?*

De veronderstelling was dat de gemeente met deze instrumenten de andere partijen kon bewegen tot het meewerken aan de herstructurering van de locatie. Vooral de gemeentelijke financiële middelen moesten het voor partijen mogelijk maken te participeren. Daarnaast zou de gemeente bijdrage aan de plannen door onder andere de sloop- en saneringskosten voor haar rekening te nemen. Het project bleef volgens de gemeente zo ook voor de corporatie interessant. Hierdoor zou het volgens de gemeente wel mogelijk moeten zijn een goed plan in elkaar te zetten waarbij haar doelen gerealiseerd zouden worden.

*5. Hoe is het sturingsproces uiteindelijk verlopen en wat was het resultaat van de (poging tot) sturing?*

Het proces is begonnen met een overleg tussen Vivare, Rijnstad, Thuiszorg, Aldi en de gemeente om te komen tot een eerste ontwerp voor de locatie. Thuiszorg en Rijnstad bezaten een belangrijke positie in het gebied en hun medewerking was nodig. Al snel kwamen partijen overeen dat de gemeente als grootste grondbezitter alle overige gronden zou ververven, om deze vervolgens bouwrijp aan Vivare op te leveren. Deze zou dan als centrale ontwikkelaar alles bouwen en daarna aan de eindgebruikers opleveren tegen een nog nader te bepalen prijs. Hierna loopt het proces al snel vast omdat partijen het niet eens kunnen worden over een ontwerp. De corporatie komt met plannen die door een parkeerdek een te groot tekort vertonen terwijl de gemeente aangeeft geen verdere subsidie te kunnen geven dan ze al doet. Plannen zonder parkeerdek zijn voor de gemeente geen optie in verband met de dan onaanvaardbare parkeerdruk op de omgeving. Ook de hoeveelheid functies zetten het proces onder druk. Er treden geen synergievoordelen op maar juist meer kosten als gevolg van de samenwerking.

*6. Was / is er behoefte aan een nieuw / ander sturingsinstrument voor de betreffende sturingsfase en in hoeverre zijn er concessies aan de doelstellingen gedaan bij gebrek aan goed instrumentarium?*

De gesprekken lopen goed totdat het ontwerp en de bijkomende financiële aspecten aan bod komen. De gemeente is bij dit project de partij die het initiatief heeft genomen. Voor de andere partners die aanwezig waren op de locatie was herontwikkeling niet

onmiddellijk nodig. Zowel Rijnstad als Thuiszorg waren tevreden met de toenmalige situatie, alleen de gemeente zat met een kerkgebouw midden in het plangebied waarvoor ze geen geschikte functie kon vinden.

Aan de inhoudelijke doelstellingen zijn op dit moment in het planvormingsproces nog geen concessies gedaan. De gemeente houdt er zelfs zo sterk aan vast dat mede daardoor het planvormingsproces vast lijkt te lopen. Het is wel mogelijk dat de gemeente haar doelen had aangepast wanneer de subsidie niet was verkregen die het mogelijk maakte de school mee te nemen. Of in deze fase sprake is van ontbrekend instrumentarium is moeilijk te zeggen. Het blijft in deze situatie lastig, ook met ander instrumentarium, om concrete plannen van de grond te krijgen. Misschien was er na verloop van tijd wel een andere ontwikkelaar gekozen, want ook dat was nog een optie omdat Vivare toch geen grondpositie in het gebied had. Met deze gedachte is binnen gemeente ook gespeeld.

### **5.5.2 Sturingsfase 2: Planvorming na uitbreiding van het plangebied met de Paulusschool**

#### *1. Wat waren de doelen voorafgaande aan de sturingsfase?*

In deze fase is het doel op een belangrijk punt veranderd. De gemeente wilde nu ook de school meenemen in de plannen, in de eerste sturingsfase was dit niet aan de orde. De bedoeling was nu ook nieuwbouw voor de school te realiseren. De intentie was verder nog steeds om met alle partijen tot een plan te komen voor de locatie waarin plaats was voor alle aanwezige partijen, een supermarkt en woningen. Voor de gemeente was het belangrijk dat het fietspad, dat nu midden door het plangebied liep, ook in de toekomst op deze plek zou blijven. Daarnaast moesten de benodigde parkeerplaatsen nog steeds binnen het plangebied gerealiseerd worden. De gemeente wilde ook nu weer niet meer geld inzetten voor de plannen dan ze begroot had.

#### *2. Welke sturingsinstrumenten zijn gebruikt om deze doelen te bereiken?*

De sturingsinstrumenten die gebruikt zijn in het overleg tussen de partijen waren op de eerste plaats de financiële middelen die de gemeente kon inzetten. Deze bestonden naast eigen middelen nu ook uit een rijkssubsidie die beschikbaar was voor het project. Daarnaast zou het schoolgebouw na het verlaten van de school door Delta om niet in handen komen van de gemeente, waardoor haar grondpositie toenam. Het betrekken van de school maakt opnieuw het wijzigen van het bestemmingsplan noodzakelijk. Tijdens dit proces kon de gemeente de ontwikkeling nog verder sturen door het vastleggen van bijvoorbeeld de bouwhoogte en de rooilijn. Als laatste redmiddel bestond er volgens de gemeente de mogelijkheid om Thuiszorg te onteigenen, omdat het bestemmingsplan al was aangepast op de oude plannen die voorzagen in de sloop van het toenmalige consultatiebureau. Dit versterkte haar machtspositie verder in het planvormingsproces.

#### *3. Waarom is juist voor deze doelen en instrumenten gekozen en waren ook nog andere keuzes mogelijk?*

Ook nu had de gemeente met andere doelen het planvormingsproces in kunnen gaan. Er was echter al afgesproken dat alle huidige functies, de supermarkt en de woningen een plaats zouden krijgen in de plannen. Dit is ook altijd de gemeentelijke intentie

geweest en een ander bouwprogramma is nooit overwogen. Dat de school betrokken is bij de planvorming ligt voor de hand gezien het groot onderhoud dat nodig was en omdat anders de school midden tussen de twee herstructureringslocaties in kwam te liggen. Het handhaven van het doel te voorzien in voldoende parkeerplaatsen was een logische stap gezien de parkeerdruk in de wijk. De gemeente wilde verder het tracé van het fietspad graag vasthouden omdat dit een belangrijk onderdeel vormde van het gemeentelijke fietspadennetwerk.

Er zijn vooral veel financiële instrumenten uit de kast gehaald om partijen zover te krijgen dat ze mee wilden werken met de plannen. Veel andere mogelijkheden had de gemeente ook nu niet. In uiterste gevallen kon ze de planvorming nog sturen door het te dreigen met een onteigeningsprocedure of het kiezen van een andere ontwikkelaar. Er was echter al een traject met Vivare in gang gezet en ondanks de problemen in de eerste sturingsfase tussen de partijen is de gemeente toch met deze ontwikkelaar doorgegaan.

#### *4. Wat waren de veronderstellingen ten aanzien van de werking van de instrumenten?*

Door in overleg te treden met de woningcorporatie, de Aldi en de in het plangebied aanwezige partijen dacht de gemeente te kunnen komen tot een goed bouwplan voor de locatie. Zij was bereid een aanzienlijk bedrag te betalen om de plannen haalbaar te maken en de financiële bezwaren van andere partijen weg te nemen. Het uitoefenen van druk op Thuiszorg door te dreigen met onteigening moest er uiteindelijk voor zorgen dat iedereen mee zou werken en er een plan op tafel kwam dat voldeed aan de gemeentelijke doelstellingen.

#### *5. Hoe is het sturingsproces uiteindelijk verlopen en wat was het resultaat van de (poging tot) sturing?*

In het begin raakte het planvormingsproces in een stroomversnelling en al snel bereikte de partijen overeenstemming over een ontwerpschets. Deze voorzag in twee multifunctionele gebouwen. In het eerste gebouw (fase één) zouden de school, een buurthuis, de gymzaal en een aantal woningen gerealiseerd worden. Het tweede gebouw (fase twee) voorzag in ruimte voor de door de gemeente gewenste supermarkt, het consultatiebureau / meldpunt en een aantal woningen. In de openbare ruimte bleef het fietspad volgens het oorspronkelijke traject gehandhaafd, ondanks bezwaren van de architect en Vivare.

Toen het eindelijk zover kwam dat de gemeente concreet in onderhandeling kon met Rijnstad en Thuiszorg over de verwervingen van de grond en gebouwen liep het proces opnieuw vast. De gemeente wilde haar bijdrage bepalen op basis van het onteigeningsrecht en zij vond dit een redelijke oplossing. Thuiszorg vond dit echter te weinig omdat ze meer moest gaan betalen voor het nieuwe gebouw dan dat het oude waard was. De nieuwbouw ging haar dus geld kosten en hier was geen budget voor. Verder had Delta teveel m<sup>2</sup> aan Vivare doorgegeven en zij zou nooit in staat zijn de huur te betalen van de school in het ontwerp zoals het er nu lag. Delta had ook moeite om overeenstemming te bereiken met Rijnstad over het gebruik van de gemeenschappelijke ruimtes. Ten slotte gaf de gemeente aan dat er gebouwd moest worden volgens het principe van duurzaam bouwen. Er was in KAN-verband een contract opgesteld over duurzaam bouwen waaronder ook de corporaties een handtekening hadden gezet. De gemeente vond het in dit project een gezamenlijke

verantwoordelijkheid van beide partijen dat er ook zou gebeuren wat was beloofd. Het betekende echter wel dat de architecten redelijk veel aanpassingen moesten doen aan de gebouwen waardoor de herontwikkeling fors duurder werd. Deze factoren samen zorgde ervoor dat het plan financieel niet meer haalbaar leek.

6. *Was / is er behoefte aan een nieuw / ander sturingsinstrument voor de betreffende sturingsfase en in hoeverre zijn er concessies aan de doelstellingen gedaan bij gebrek aan goed instrumentarium?*

Het is moeilijk te zeggen of de gemeente in de betreffende sturingsfase behoefte had aan extra instrumentarium. Het probleem was vooral dat herontwikkeling van de locatie voor Thuiszorg, Rijnstad en Delta geen prioriteit leek te hebben. De gemeente en Vivare wilden het wel graag en daarom vonden de andere partijen dat zij het dan ook maar moesten regelen en betalen. Er werden echter vanuit de gemeente ook geen concessies gedaan aan de doelstellingen, er kwam er zelfs een bij door ook te stellen dat er ontwikkeld moest worden volgens de principes van duurzaam bouwen. Er is niet over gesproken om bijvoorbeeld het bouwprogramma ingrijpend te wijzigen of het tracé van het fietspad te veranderen ten gunsten van een beter plan. Het blijft in een dergelijke situatie moeilijk om partijen die de noodzaak niet echt inzien toch te bewegen mee te werken.

### **5.5.3 Sturingsfase 3: tekenen van de realisatieovereenkomst en afronding van de planvorming**

1. *Wat waren de doelen voorafgaande aan de sturingsfase?*

Ook nu weer bleven de doelen van de gemeente gelijk. Zij wilde nog steeds tot een plan komen voor de locatie waarbij voor alle partijen een plaats zou blijven en er een supermarkt ontwikkeld moest worden om aan de verplichting tegenover de Aldi te voldoen. Daarnaast was een belangrijke gemeentelijke doelstelling dat ze niet nog meer geld wenste bij te dragen en dat derhalve de planvorming vóór 1 juli 2001 rond moest komen. Gebeurde dit niet dan kwam een rijkssubsidie van 2,2 miljoen gulden in gevaar en er was geen draagvlak bij de gemeente om dit bedrag hierna bij te leggen. Deze tijdsdruk was in eerdere sturingsfasen in mindere mate aanwezig.

2. *Welke sturingsinstrumenten zijn gebruikt om deze doelen te bereiken?*

Het belangrijkste instrument is de gemeentelijke dreiging naar Vivare om het hele plan te stoppen wanneer partijen niet snel tot overeenstemming zouden komen. Er zijn ook gesprekken gevoerd met de corporatie waarin dit standpunt duidelijk naar voren is gebracht. Het ging voor de gemeente echt om een 'nu of nooit moment'. De grondpositie was ongewijzigd. De gemeente had nog steeds de belangrijkste grondpositie en de financiële bijdrage uit eigen middelen achter de hand om het overleg tijdens deze planvormingsfase te sturen. Zij was ook bereid om nu meer bij te gaan dragen dan in de vorige fase om de miljoenen van het rijk te behouden.

3. *Waarom is juist voor deze doelen en instrumenten gekozen en waren ook nog andere keuzes mogelijk?*

De inhoudelijke doelen lagen min of meer vast. De gemeentelijke intenties waren al in eerdere sturingsfasen uitgesproken. Nieuw was de doelstelling (min of meer opgelegd van buitenaf door het rijk) om binnen een bepaalde tijd tot een overeenstemming te



komen met de partijen. Deze was er altijd al geweest maar kwam nu nadrukkelijk op de voorgrond te staan. Hierbij had de gemeente niet veel keus. Zij kon er natuurlijk ook voor kiezen om aan de deadline voorbij te gaan en wel zelf de miljoenen te financieren. Het is echter weinig realistisch om dit als alternatief te stellen omdat de gemeente ook maar een beperkt budget heeft. Daarom is nu gekozen om dan nog maar wat extra te investeren om het plan haalbaar te maken. Daarnaast kwam het extra drukmiddel misschien juist goed van pas om de andere partijen te overtuigen dat het een *nu of nooit* moment was.

*4. Wat waren de veronderstellingen ten aanzien van de werking van de instrumenten?*

De gemeente was in de veronderstelling dat door een nog grotere bijdrage aan het project en de extra druk van de deadline in overleg met de andere partijen tot een gedragen bouwplan gekomen kon worden waarbij de gemeente haar doelen zou bereiken.

*5. Hoe is het sturingsproces uiteindelijk verlopen en wat was het resultaat van de (poging tot) sturing?*

In een overleg met de andere partijen werd door de gemeente gewezen op de deadline en de haast die er was om te komen tot concrete afspraken. De gemeente drong er op aan dat Vivare, Rijnstad en Delta snel hun onderlinge problemen zouden oplossen. Al snel hierna kwam de architect met een nieuwe indeling. In deze plannen had de school het aantal m<sup>2</sup> dat Delta kon betalen en waren er meer mogelijkheden voor Rijnstad en Thuiszorg om ruimtes te delen.

Vervolgens is ook de gemeente met diverse partijen in onderhandeling gegaan om de financiële problemen op te lossen. Met Thuiszorg is toen een 'nieuw voor oud'- regeling afgesproken. Dit betekende dat Thuiszorg een nieuw consultatiebureau / meldpunt kreeg en dat de gemeente een substantiële bijdrage verleende in de kosten van deze nieuwbouw. Wanneer thuiszorg binnen een periode van tien jaar zou beslissen het pand te verkopen, dan zou de gemeente dit geld terug krijgen. De gemeente betaalde dus meer dan conform onteigeningsregels nodig was. De tijdelijke huisvesting van Rijnstad heeft de gemeente betaald. Zij huurde het oude gebouw van de gemeente en ook voor de toekomst is een acceptabele huurprijs afgesproken.

Er was echter nog steeds een tekort op het bouwplan van 2,3 miljoen gulden. In een overleg met de wethouder kwamen de gemeente en Vivare overeen dat elk 50% van het exploitatietekort voor zijn rekening zou nemen. Kort daarna besloot de Aldi geen gebruik te meer te maken van de supermarkt die in de Symfonie zou komen. Voornamelijk onder druk van de gemeente is door Vivare besloten toch een supermarkt in het plan op te nemen. Hiermee nam de corporatie dus het risico dat ze met een lege supermarkt zou blijven zitten, maar de veronderstelling was dat het vinden van een nieuwe exploitant ook niet zo een probleem zou zijn. Op 25 juni 2001 hebben gemeente en Vivare een realisatieovereenkomst getekend waarin deze en eerder gemaakte afspraken formeel werden vastgelegd.

*6. Was / is er behoefte aan een nieuw / ander sturingsinstrument voor de betreffende sturingsfase en in hoeverre zijn er concessies aan de doelstellingen gedaan bij gebrek aan goed instrumentarium?*

In deze sturingsfase zijn er weinig concessies gedaan aan de gemeentelijke doelen. Om definitief tot afspraken te komen voor de realisatie van het plan heeft de gemeente uiteindelijk meer geld in het project moeten steken dan de bedoeling was voorafgaande aan deze sturingsfase. Alle overige gemeentelijke doelen zijn echter wel gerealiseerd. De plannen boden ruimte aan alle op de locatie aanwezige functies, een supermarkt en een aantal woningen. Er kwamen voldoende parkeerplaatsen en ook de twee multifunctionele gebouwen zouden gerealiseerd worden conform de principes van duurzaam bouwen. Er werd dus een nieuw ontmoetingscentrum gerealiseerd zoals de gemeente had voorzien.

De deadline was al geruime tijd bekend, vanaf het verkrijgen van de subsidie. Dit vormde nu echter een handig instrument om ook andere partijen te overtuigen. Het bereiken van de doelen heeft de gemeente echter wel een aanzienlijk bedrag gekost. Veel andere instrumenten zijn er ook niet bij. Bij dergelijke projecten is een gemeente toch altijd afhankelijk van een andere partij om te ontwikkelen en in hoeverre ander instrumentarium voor de problemen bij de Symfonie een uitkomst was geweest is moeilijk in te schatten.

#### **5.5.4 Sturingsfase 4: Een mogelijke wijziging van de plannen**

##### *1. Wat waren de doelen voorafgaande aan de sturingsfase?*

Het doel was het realiseren van het bouwprogramma, inclusief de supermarkt, zoals afgesproken tussen de gemeente en Vivare in de realisatieovereenkomst. De gemeente wilde hierbij niet meer geld bijdragen dan ze al had gedaan. Alle nieuwe kosten als gevolg van een eventuele wijziging van het bouwprogramma zouden voor rekening komen van Vivare. Omdat de sloop van de gebouwen al was begonnen, wilde de gemeente ook zo snel mogelijk fase twee van het plan realiseren.

##### *2. Welke sturingsinstrumenten zijn gebruikt om deze doelen te bereiken?*

Het belangrijkste sturingsinstrument in het overleg tussen de gemeente en de corporatie is het contract dat tussen de partijen is gesloten. Hierin staat het bouwprogramma, dat voorziet in de realisatie van een supermarkt, duidelijk aangegeven. De gemeente wilde deze ook graag gerealiseerd zien en had nu mogelijkheden om hierin te sturen. Het was een van de gemeentelijke doelen in een eerdere sturingsfase en zou een significante bijdrage leveren aan de ontmoetingsfunctie van de locatie. In de overeenkomst was ook afgesproken dat voor een wijziging van het bouwprogramma bestuurlijke goedkeuring noodzakelijk was. Om bij een programmawijziging niet meer geld in het plan te investeren kon de gemeente verwijzen naar de gemeentelijke grondprijzenbrief die jaarlijks wordt uitgegeven. Hierin staan de prijzen die de gemeente berekent wanneer zij grond verkoopt voor bijvoorbeeld woningen, bedrijventerrein etc. Tot slot was er al een bouwvergunning afgegeven voor het oorspronkelijke plan en moest er dus bij een verandering van de plannen door de gemeente een wijzigingsvergunning worden afgegeven. Door de afgifte van de bouwvergunning was het programma voor fase twee ook al bekend bij de buurtbewoners en de kopers van een woning uit de eerste fase. Dit zorgde voor een extra drukmiddel omdat wijkbewoners graag een supermarkt wilden en het afwijken van het bouwplan zou dus extra goed moeten worden beargumenteerd

*3. Waarom is juist voor deze doelen en instrumenten gekozen en waren ook nog andere keuzes mogelijk?*

De gemeentelijke doelen bij dit project waren al in een eerdere fase vastgelegd in de overeenkomst met Vivare. Toen de corporatie echter de supermarkt uit het bouwprogramma wilde hebben was het aan de gemeente om hier wel of niet mee akkoord te gaan. De keuze om er aan vast te houden had vooral te maken met de gemeentelijke wens om de locatie een duidelijke ontmoetingsfunctie in de wijk te geven en het positieve effect dat een supermarkt kon hebben op de winkels in de buurt. Zij zag echter ook wel in dat het moeilijk zou worden een supermarkt te vinden, dit werd bevestigd door de eigen afdeling economische zaken die verklaarde dat het oppervlakte misschien wel te gering was. Voor de gemeente was het ook een nadeel dat deze discussie tot een verdere vertraging van de bouw leidde. Er lag nu een braakliggend terrein midden in de wijk. Dit kwam het aanzien van de buurt niet ten goede. Het doel om niet meer geld in het project te steken stond voor de gemeente in deze fase ook voorop. Om het plan van de grond te krijgen had zij in de vorige sturingsfase al flink geïnvesteerd. Het bereiken van een overeenkomst met Thuiszorg was duurder uitgevallen dan begroot en ook het saneren van de grond had flink meer gekost dan van te voren voorzien. Nu heerste de opvatting dat wanneer Vivare toch wat anders wilde bouwen, zij dat ook maar moeten bekostigen.

In deze sturingsfase had de gemeente veel instrumentarium tot haar beschikking. Het belangrijkste instrument was de overeenkomst waar de gemeente zich op kon beroepen. Daarnaast was er de gemeentelijke grondprijzenbrief. De gemeente hield hier strikt aan vast, mede omdat zij met de corporatie bij meer projecten samenwerkt. Wanneer de gemeente bij de realisatie van de Symfonie zou afwijken van de brief, zou zij een precedent scheppen en misschien ook op andere locaties dit sturingsinstrument verliezen.

*4. Wat waren de veronderstellingen ten aanzien van de werking van de instrumenten?*

De gemeente had sterke instrumenten in handen voor het realiseren van haar doelen. De gedachte was dat deze de gemeente in voldoende mate in staat zou stellen om vast te houden aan haar doelen en deze te verwezenlijken.

*5. Hoe is het sturingsproces uiteindelijk verlopen en wat was het resultaat van de (poging tot) sturing?*

Toen Vivare bij de gemeente kwam met het voorstel om het programma te wijzigen ging de gemeente hier schoorvoetende en onder voorbehoud van de bestuurlijke goedkeuring, mee akkoord. Zij had eigenlijk liever een supermarkt maar met een leegstaande supermarkt is de gemeente ook niet gebaat. De financiële gevolgen van het gemeentelijke grondprijzenbeleid vormde echter een probleem voor Vivare omdat de hogere grondprijs de haalbaarheid van de plannen onderdruk zette. De gemeente deed nog het voorstel om de gemeentelijke winst terug te laten vloeien in het project. Zo kon de gemeente zich wel aan de grondprijzenbrief houden maar zou zij er ook niet beter van worden. In de tussentijd was de corporatie intensief doorgestaan met de zoektocht naar toch een invulling van de supermarkt. Dit leverde uiteindelijk een contract met Dicobouw op, waardoor de supermarkt in het bouwprogramma kon blijven zitten. Voorwaarde was wel dat de gemeente het parkeerterrein ook aan deze ontwikkelaar moest verkopen. Dit was geen probleem, zolang inrichting en gebruik maar gebeurden

conform de in overeenkomst tussen Vivare en de gemeente gemaakte afspraken. Daarnaast bleek dat thuiszorg 150 m<sup>2</sup> minder nodig had en dit ook bij de supermarkt kon worden getrokken. Tot slot wilde Dicobouw de kantoorruimte van de supermarkt verplaatsen naar de eerste verdieping om zo de oppervlakte nog verder te vergroten. Er kon dan wel een woning minder worden gebouwd, maar dat was voor zowel de gemeente als Vivare geen probleem. Beide partijen wilde het project afronden en de gemeente was allang blij met de komst van een supermarkt. Voor de veranderingen in bouwplan werd een wijzigingsvergunning afgegeven zodat in september 2005 de grond geleverd kon worden aan Vivare.

*6. Was / is er behoefte aan een nieuw / ander sturingsinstrument voor de betreffende sturingsfase en in hoeverre zijn er concessies aan de doelstellingen gedaan bij gebrek aan goed instrumentarium?*

De gemeente stond in deze fase in een sterke positie. Zij had een goed en helder contract afgesloten waarin het bouwprogramma strikt was geregeld. Daarnaast was er al een bouwvergunning afgegeven zodat er ook een wijzigingsvergunning nodig zou zijn. De gemeente hoefde dus geen concessies te doen en het initiatief lag, in tegenstelling tot eerdere fasen, nu niet meer bij de gemeente maar bij Vivare. De gemeente stelde zich in de ogen van de corporatie ook zo op en voelde zich geen probleemhebber. Dit leidde toch hevige discussie waar de gemeente echter ijzersterk inzat.

Discussie op zich is echter nooit te voorkomen bij dergelijke projecten. In de loop van de tijd veranderen altijd inzichten en opvattingen over bepaalde aspecten. Ondanks de sterke positie heeft het voor de gemeente geen zin om in deze situatie op haar strepen te gaan staan en een supermarkt te laten realiseren als deze vervolgens niet geëxploiteerd kan worden. Een leegstaande supermarkt draagt immers ook niet bij aan de ontmoetingsfunctie van de plek. Uiteindelijk is dus in goed overleg gekomen tot een voor alle partijen acceptabel bouwplan.

Achteraf gezien had de gemeente in deze fase wat meer willen sturen op tijd. De overeenkomst voorzag echter niet in mogelijkheden om dit te doen. Nu de contracten getekend waren wilde de gemeente zo snel mogelijk overgaan tot realisatie van het project. Naar haar mening duurde de discussie over een mogelijke nieuwe inrichting van het plangebied wel wat lang. Wanneer Dicobouw niet in beeld was gekomen maar Vivare wel de grond had afgenomen conform afspraak had er nu misschien een kaal stuk grond midden in de wijk gelegen waar de gemeente geen zeggenschap over had. Daarnaast zou er voor Thuiszorg niet gebouwd worden en de gemeente moest de tijdelijke huisvesting betalen.

## **5.6 Conclusie**

Bij deze herstructureringslocatie heeft de gemeente niet zo een sterke uitgangspositie. Zij heeft weliswaar veel gronden in handen maar de andere partijen, zowel met als zonder grondposities, hebben minder belang bij de realisatie van het project. De instrumenten om tot een succesvolle afronding te komen zijn wel aanwezig. Het belangrijkste sturingsinstrument is geld. De gemeente is bereid om diep in de buidel te tasten om tot realisatie te komen. De budgettaire overwegingen stellen echter ook

grenzen aan het sturend vermogen, de middelen zijn beperkt. De gemeente had ook nog andere mogelijkheden tot haar beschikking zoals het in zee gaan met een andere ontwikkelaar of het realiseren van minder verschillende functies in het plangebied. Dit had de planvorming misschien goedkoper en eenvoudiger gemaakt.

Daarnaast laat deze locatie goed zien dat op een bepaald moment vooral gedacht wordt in lijn met eerder gemaakte afspraken. Wat eenmaal is afgesproken lijkt onaantastbaar, ook wanneer er nog niets officieel vastligt. Uiteindelijk is er een 'nu of nooit'-moment dat uitkomst lijkt te bieden en het planproces de noodzakelijke duw in de goede richting geeft. Vooral voor de gemeente zelf is het de aanleiding om toch extra geld in het plan te steken.

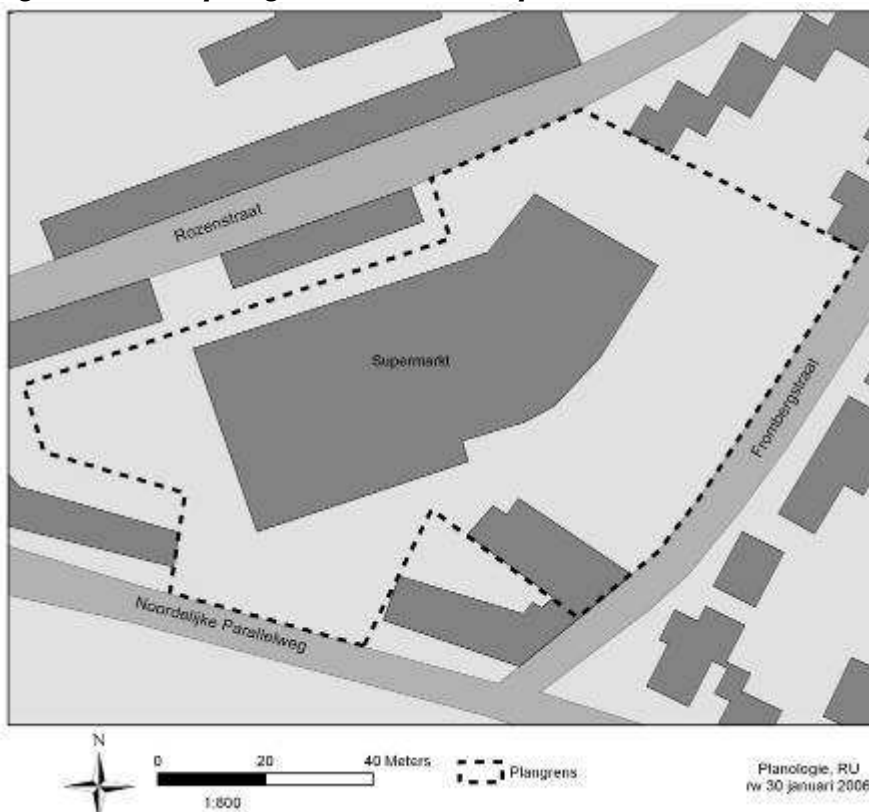
## 6 Hofpoort

### 6.1 Beschrijving van het plangebied

De ontwikkelingslocatie Hofpoort ligt in de wijk Heijenoord, nabij het stationsgebied en de Burgemeesterswijk met de kenmerkende rondingen in de bouwblokken, gevarieerde architectuur en een aantal groene binnenterreinen. De locatie wordt globaal begrensd door de Frombergstraat, de Rozenstraat en de Noordelijke Parallelweg. Het plangebied heeft een grootte van circa 1,2 hectare. Het is geaccidenteerd terrein met hoogteverschillen tot vijf meter en zonder veel groen. In het oude bestemmingsplan Heijenoord waren vier bestemmingen aangegeven, namelijk winkelbedrijf, bedrijven, wonen en instelling van openbaar nut.

Op het terrein was tussen 1880 en 1968 een bandtextiel fabriek gevestigd. Na het sluiten van de fabriek werd het pand in gebruik genomen door een autobedrijf. Een paar jaar later kwam er een supermarkt in. Eerst was dit een filiaal van een kleinere keten, later is de winkel verhuurd aan het landelijk opererende **Laurus**. Het pand en de grond bleven in handen van dhr. **Ebbers**, een voormalige exploitant van supermarkten en nu een kleine vastgoedhandelaar in Arnhem. Verder hadden ook de **gemeente** Arnhem en de Stichting Volkshuisvesting Arnhem (**VHV**) een kleine grondpositie. In het verleden heeft de corporatie plannen gemaakt om op het terrein woningbouw te realiseren. Deze bleken niet haalbaar, maar zij heeft vooruitlopend op de ontwikkeling wel alvast grond verworven toen deze toevallig op de markt kwam.

**Figuur 6.1 Het plangebied van de Hofpoort**



## **6.2 Aanleiding en initiatief**

In de “Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra (VINEX)” van begin jaren negentig werden de stadsgewesten Arnhem en Nijmegen aangewezen als stedelijk knooppunt. Dit bracht nieuwe taakstellingen met zich mee op het gebied van wonen, werken, voorzieningen en vervoer. Op het gebied van wonen stemde de gemeente Arnhem in met het VINEX-convenant voor het knooppunt Arnhem/Nijmegen. Zij verplichtte zich hierdoor tot het bouwen van ongeveer 7500 woningen tot 2005. Een zeer groot aantal moest voor 2000 gereed zijn, namelijk 5300 woningen. In de toelichting bij de partiële herziening van het bestemmingsplan “Oud Heijenoord” uit 1999 geeft de gemeente aan dat binnen de geplande uitbreidingsgebieden echter niet genoeg woningen gerealiseerd konden worden en dat daarom binnen het stedelijk gebied van Arnhem gezocht is naar aanvullende locaties. Op 4 september 1995 nam de gemeenteraad een aanwijzingsbesluit aangaande deze binnenstedelijke locaties. De Frombergstraat, waar het betreffende bestemmingsplan voor is opgesteld, was een van die locaties en werd opgenomen in de woningbouwplanning 1998-2010 met de taakstelling te voorzien in de bouw van 100 woningen.

Al in de jaren tachtig waren er plannen voor het uitplaatsen van de supermarkt en het herontwikkelen van de locatie aan de Frombergstraat. Deze zijn echter in de planvormingsfase vastgelopen omdat het lastig bleek een haalbaar bouwplan op te stellen. Het hoogteverschil en vervuiling van de grond stonden herstructurering in de weg. De gemeente wilde de supermarkt wel graag uit de wijk en om nu tot een haalbare exploitatie te komen besloot zij in 1994 om twee miljoen gulden subsidie beschikbaar te stellen aan Ebbers voor herontwikkeling van de locatie. Dit gebeurde onder de voorwaarde dat er wel gebouwd zou worden conform een door de gemeente op te maken bestemmingsplan. Om het geld als drukmiddel achter de hand te houden besloot de gemeente het pas over te maken op het moment dat woningbouw zeker was. Ook Laurus, de exploitant van de supermarkt, wilde graag weg omdat de omzet sterk achteruit liep en dat volgens haar te wijten was aan de onpraktische ligging midden in de wijk. Zij had al een locatie aan de Amsterdamseweg op het oog en kreeg hiervoor de goedkeuring van de gemeente.

Voor de realisatie van het project ging Ebbers in zee met de “ABC Vastgoed groep”. Niet lang daarvoor had hij een supermarkt gekocht in een ander door ABC ontwikkeld plan. De ervaringen waren positief en vandaar dat hij peilde bij ABC of deze groep ook belangstelling had voor de locatie aan de Frombergstraat. Samen met architectenbureau Bouke Verhaagen is toen het herontwikkelingsproces opgestart.

## **6.3 Het planvormingsproces**

De eerste schetsen voorzagen in het realiseren van ongeveer 100 woningen op het terrein, een ontwikkeling geheel conform de gemeentelijke programmering. De bedoeling was om 66 gestapelde koopwoningen en 37 studentenwoningen c.q. woningen voor begeleid wonen te realiseren. In eerste instantie kwam het niet verder dan deze eerste ideeën, omdat partijen meer duidelijkheid wilden over de rolverdeling in het proces voordat ze verder zouden gaan met de planvorming.

In eerste instantie werd gekozen voor een constructie waarbij de gemeente de grond zou kopen van Ebbers, om deze vervolgens weer te verkopen aan ontwikkelaar ABC voor dezelfde prijs plus de kosten voor het in exploitatie kunnen brengen van het terrein. Op deze manier wilde zij de kosten voor het opstellen van het bestemmingsplan, de aanleg van voorzieningen van openbaar nut en eventueel andere noodzakelijke gemeentelijke kosten verrekenen. In deze transactie zou de gemeente ook het kleine stukje grond grenzend aan de ontwikkelingslocatie dat zij in bezit had en de grond van VHV verkopen. Er was al afgesproken met de corporatie dat de gemeente de grond zou kunnen overnemen voor het symbolische bedrag van één gulden. De gemeente had bij de aanschaf door VHV al de verwervings- en notariskosten had betaald en voelde zich al moreel eigenaar van de grond.

Op basis van deze afspraken werd een projectgroep gevormd en deze kwam op 27 januari 1997 voor het eerst samen. Al snel kwam toch weer de rolverdeling ter discussie te staan. Vooral Ebbers en ABC vonden het toch handiger wanneer de ontwikkelaar rechtstreeks, zonder tussenkomst van de gemeente, de grond aangeleverd zou krijgen van Ebbers. De gemeente had geen bezwaar tegen deze constructie. Om verder een goede planvorming te garanderen komt de gemeente in april 1997 met een document met randvoorwaarden en aandachtspunten voor het project.

#### *Randvoorwaarden & aandachtspunten*

Op de eerste plaats stelde de gemeente een aantal *financiële en juridische* randvoorwaarden. Het project kreeg een subsidie van twee miljoen gulden en daar bleef het wat betreft de gemeente bij. Alle andere kosten tijdens het planproces kwamen voor rekening van Ebbers of ABC. Om zekerheid te krijgen wilde de gemeente eerst de basisafspraken, inclusief de verhuizing van de supermarkt naar de Amsterdamse weg, vastleggen in een intentieovereenkomst. Voorafgaand aan de definitieve ontwikkeling van de locatie zouden ABC en de gemeente de meer concrete afspraken over de grondoverdracht en de inrichting van de openbare ruimte moeten vastleggen in een samenwerkingsovereenkomst.

Om de *monumentale waarden* in het plangebied te bepalen kon het project meeliften met een Cultuurhistorische Effectrapportage (CHER) voor de wijk Heijenoord. De wijk kent een lange geschiedenis en er bevonden zich een aantal objecten waarvan de gemeente wilde bezien of deze een monumentale status hadden. Daarnaast zou het een behoorlijke vertraging betekenen wanneer tijdens de bouw waardevolle restanten werden aangetroffen. Om dit te voorkomen is er ook nog een archeologisch onderzoek uitgevoerd. Uit de twee onderzoeken kwam naar voren dat de wijk een aantal karakteristieke kenmerken heeft en er een historisch waardevolle fabrieksmuur, een aantal gevelstenen en een keldercomplex in het plangebied aanwezig zijn waar tijdens de planvorming rekening mee moest worden gehouden.

Verder zijn er een aantal *volkshuisvestelijke randvoorwaarden* in het document genoemd. Bij de bouw van 100 nieuwe woningen streefde de gemeente een verdeling van 70% koop en 30% sociale huur na. Dit kwam overeen met de vastgestelde standaarddifferentiatie voor ondermeer de VINEX-locatie Driel-oost. Bij de herontwikkeling van binnenstedelijke gebieden was dit echter geen dwingende



verplichting en de gemeente gaf aan alleen aan deze randvoorwaarden vast te houden wanneer dit een financieel haalbaar plan niet in de weg zou staan.

Vanuit *stedenbouwkundig* oogpunt paste het voorstel om de winkels te vervangen door woningen in de beleidslijnen van het Structuurplan Arnhem uit 1984. Het gebied kwam conform het plan in aanmerking voor een herinrichting met een duidelijke zonering van woon- en werkfuncties en een daarbij behorende ontmenging. In de studie Stadsbeeld Arnhem was de locatie niet genoemd als zijnde karakterbepalend. Wel gold dit voor de direct aangrenzende Burgemeesterswijk, die als een modelvoorbeeld van stedenbouw en architectuur werd genoemd in de studie. De daar aanwezige waarden noemde de gemeente als richtlijnen voor de na te streven kwaliteit op de locatie aan de Frombergstraat. Andere gemeentelijke uitgangspunten waren de maximale hoogte van de bebouwing van vier bouwlagen en een plaatsing van de bebouwing in een rooilijn evenwijdig aan de bestaande of nieuwe straat.

#### *Het eerste planproces: een topdown plan*

In eerste instantie was architect Bouke Verhaagen door Ebbers bij de planvorming gehaald om een aantal studies te verrichten en te kijken of een haalbaar plan mogelijk was. De gemeente wilde gezien haar financiële bijdrage van twee miljoen echter ook inspraak in de keuze van de architect. Deze zou volgens haar gekozen moeten worden door een selectieproces van twee ronden. Vijf bureaus mochten in de eerste ronde een bureaupresentatie geven. Twee hiervan werden in gezamenlijk overleg tussen ABC en de gemeente uitgekozen. Zij mochten, samen met Bouke Verhaagen als derde bureau, een eerste schetsvoorstel presenteren dat paste binnen de gemeentelijke randvoorwaarden.

Uiteindelijk kreeg architectenbureau Alynia Lerou de opdracht om de ideeën uit te werken tot een concreet bouwplan. Het aantal woningen, in combinatie met de maximale bouwhoogte, leverden volgens de architect echter geen haalbaar bouwplan op. De gemeente en ABC wilden toch aan deze randvoorwaarden vasthouden. Daarnaast had de afdeling verkeer geconstateerd dat de parkeerdruk in de omgeving van het project nu al te hoog was en dat er dus ook nog een parkeergarage bij moest komen.

Ondanks deze problemen kwam er toch schetsontwerp op tafel. Dit werd eind 1997 in de welstandscommissie besproken. Het plan bevatte op dat moment 106 koopappartementen en geen sociale huurwoningen meer. De gemeente kon zich hier wel in vinden omdat er ondertussen een nieuw volkshuisplan was opgesteld waarin onder andere werd gesteld dat het accent de komende jaren vooral moest komen te liggen op de marktsector bij nieuwbouw.

De commissie had een aantal kanttekeningen, in het bijzonder wat betreft de aansluiting op de Rozenstraat, maar kon zich over het algemeen wel vinden in de schetsen. In het voorjaar van 1998 werden de plannen tijdens een informatieavond aan de buurt gepresenteerd.

Op deze bewonersavond kwam er veel kritiek vanuit de zaal. Veel omwonenden hadden problemen met de voor de wijk uitzonderlijke hoogte van vier tot vijf bouwlagen en waren bang dat dit hun zonlicht en privacy zou ontnemen. Daarnaast vonden zij de voorgestelde bouwstijl niet passen bij de monumentale panden aan de

Frombergstraat. Het bouwplan was te eenzijdig gericht op de bewoners van de appartementen en niet op de omgeving. Ook waren de buurtbewoners niet blij met het bouwprogramma dat alleen voorzag in woningen voor tweeverdieners en starters met een hoge doorloop en derhalve minder betrokkenheid bij de wijk. Dit ondermijnde de continuïteit en daardoor de leefbaarheid van de buurt. Verder waren de omwonenden bezorgd over de dichtheid van de bebouwing, waardoor het plan niet voldeed aan de richtlijnen van het politiekeurmerk veilig wonen. Tot slot wilde de bewoners aan de Rozenstraat graag een grotere achtertuin. Zij claimde dat de gemeente dit ook had toegezegd in het verleden maar bij de planvorming was hier geen rekening mee gehouden.

Na deze, op zijn zachtst gezegd onprettige, informatieavond is door een aantal omwonenden een werkgroep gevormd om samen met ABC en de gemeente te komen tot een oplossing. Het uitgangspunt in de gesprekken tussen de gemeente, Ebbers en ABC was altijd de realisatie van minimaal 100 woningen geweest. Een lager aantal zou wel veel problemen van bewoners op kunnen lossen maar maakte het plan financieel onhaalbaar en was daarom voor de gemeente en de ontwikkelaar niet acceptabel. Aanpassing van het plan moest binnen de financiële randvoorwaarden blijven. Ondanks diverse kleine aanpassingen bleven er veel bezwaren. Deze waren allemaal terug te voeren op het aantal woningen en de naar de mening van de bewoners slechte inpasbaarheid in de omgeving.

Begin 1998 werd het gewijzigde bestemmingsplan toch in procedure gebracht. Ook de wethouder stond achter de plannen en men hoopte dat het aantal bezwaren in een officiële procedure wel mee zou vallen. Toen het plan echter in de raadscommissie ROV kwam, besloot deze in reactie op de felle tegenstand uit de buurt het bestemmingsplan niet vast te stellen. De partijen werden dus teruggefloten door de raadscommissie en in de vergadering van 26 augustus 1998 vonden de plannen hun definitieve Waterloo. De projectgroep werd verzocht om te komen tot een nieuw stedenbouwkundig plan in overleg met bewoners.

#### *Het nieuwe traject*

De uitspraak van de raadscommissie kwam er op neer dat alle plannen de prullenbak in konden en het planproces weer van voor af aan kon gaan beginnen. De relatie tussen de projectgroep en de buurt was inmiddels enigszins bekoeld, maar nadat toenmalig wethouder Lenferink met alle betrokken partijen afzonderlijk overleg had gepleegd om de gemoederen te bedaren, werd op 14 oktober een nieuwe start gemaakt met een nieuwe architect. Door ABC werd Bouke Verhaagen weer bij het plan betrokken, mede omdat hij goed lag bij de buurt. Vanuit de gemeente nam een andere projectleider geleidelijk het project over om zo weer het vertrouwen van omwonenden te krijgen.

Naar aanleiding van de raadsvergadering werd er een bewonerscommissie ingesteld, waarin acht bewoners zitting hadden uit direct omliggende straten. Met deze groep is een intensief proces gestart dat begon met het opstellen van een gezamenlijk programma van eisen om de ambities van de diverse partijen helder te krijgen. Op basis van dit wensenpakket zijn door de architect referentiebeelden getoond en modellen en massastudies gemaakt. Dit resulteerde uiteindelijk eind 1998 in een eerste schetsmatig stedenbouwkundig plan waarop de bewonerscommissie enthousiast reageerde omdat ze

veel van haar wensen en ideeën terugzag in de plannen. In het voorjaar van 1999 werd dit plan in de welstandscommissie besproken. Ook deze reageerde zeer positief en sprak haar waardering uit voor de aan het ontwerp ten grondslag liggende visie.

Het nieuwe plan voorzag echter niet in het handhaven van de gewelven onder het terrein. Behoud maakte de realisatie van de parkeergarage simpelweg onmogelijk. Dit leverde binnen de gemeente nog wat discussie op omdat niet iedereen het eens was of sloop bezwaarlijk was of niet. Voorstanders van het plan gaven aan dat er nog andere en betere gewelven lagen in de wijk en ook buurtbewoners waren tegen behoud uit oogpunt van veiligheid. Tegenstanders van de sloop wezen op de cultuurhistorische waarde. Om niet wederom het hele plan ter discussie te stellen besloot het gemeentebestuur dat behoud van de kelders geen strikte voorwaarde meer was. De andere monumentale kenmerken, zoals de monumentale muur en de gevelstenen moesten wel behouden blijven, maar dat was ook geen probleem binnen de plannen.

Ondanks het enthousiasme van de betrokken partijen bleven er toch nog een aantal discussiepunten. Zo voorzag het plan in een klein speeltuintje dat op termijn de speeltuin aan de Rozenstraat moest gaan vervangen. Het probleem was dat het tuintje achter de huizen was gepland en de bewoners wilden het graag in eigendom/beheer zodat ze het 's nachts konden afsluiten om overlast te voorkomen. De gemeente wilde het echter in principe in eigendom houden, maar beheer door een speeltuinvereniging c.q. de buurt evenals het afsluiten van het terrein was bespreekbaar. Verder blijft er tijdens het hele planvormingsproces discussie over de bouwhoogte. Waar het eerste nieuwe plan nog uitging van 92 woningen, bevat het uiteindelijke bouwprogramma er nog maar 87, een reductie die voornamelijk te wijten is aan de wens van buurtbewoners om een lagere hoogte te realiseren. Ondanks dat nog niet alle omwonenden tevreden zijn besluit de projectgroep toch de partiële herziening van het bestaande bestemmingsplan in aangepaste vorm wederom in procedure te brengen.

Na de opstelling van het bestemmingsplan is gezamenlijk met bewoners, ontwikkelaar en gemeente een beeldkwaliteitsplan gemaakt om de sfeer die de nieuwbouw moest gaan uitstralen te bepalen. Door dit plan ook aan de welstandscommissie ter goedkeuring voor te leggen, kon het gebruikt worden als toetsingskader voor de bouwplannen. De architecten waren hierdoor verplicht om rekening te houden met dit plan bij het maken van de definitieve ontwerpen. Ook nu is weer gekozen voor een zeer open proces, waarbij de opstellers van het beeldkwaliteitsplan tot ideeën kwamen door regelmatig overleg met de omwonenden. De gemeente was als een van de partijen betrokken bij deze werkgroep, er vond geen apart overleg plaats tussen de opstellers van het beeldkwaliteitsplan en de gemeente. Om de omwonenden een goed beeld te geven zijn er ook een tweetal dagexcursies georganiseerd naar vergelijkbare projecten in Nederland.

Het plangebied is vervolgens opgedeeld in twee delen, waarvoor twee verschillende architectenbureaus eind 2001 / begin 2002 een bouwplan opstellen. Voor deze constructie is gekozen omdat met Alynia Lerou was afgesproken dat wanneer zij zich zouden terugtrekken uit het planvormingsproces, zij wel een deel van het uiteindelijke bouwplan mochten tekenen. Bouke Verhaagen tekende het andere deel omdat hij betrokken was bij het tweede planvormingstraject. Tijdens dit proces blijkt het niet goed

mogelijk om alle appartementengebouwen te realiseren zoals de bedoeling was volgens het structuurplan. Er worden twee gebouwen samengevoegd omdat de architecten verwachten dat er anders privacyproblemen ontstaan. In de oorspronkelijke plannen staan zij namelijk erg kort op elkaar geprojecteerd. Bijkomend voordeel is de realisering van een extra woning, wat het totaal op 87 bracht. In deze fase vindt veel minder frequent overleg plaats met de bewonersgroep. De gemeente heeft in het plan Frombergstraat geen substantieel eigendom, waardoor haar formele rol beperkt is tot het opstellen van een bestemmingsplan en het afgeven van de bouwvergunning. Deze rolverdeling en de overdracht van de gronden wordt vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst.

#### **6.4 De realisatie en afronding van het project**

Ondanks het intensieve overleg met bewoners wordt er tijdens de ter inzagenlegging bij de provincie toch een aantal bedenkingen (in formele zin) ingediend. De gemeente neemt, in overleg met ABC en de architecten, de bedenkingen gedeeltelijk over. Zo is ten aanzien van het zuidoostelijke bouwblok, gelegen tegenover de Frombergstraat 49 en 51, het maximum aantal bouwlagen gewijzigd van vier in drie. Bij een ander blok besluiten partijen om het penthouse op de vierde bouwlaag 2,5 meter terugliggend te realiseren. Twee buurtbewoners blijven echter ontevreden en zetten de bezwaarprocedure door. Een van de bezwaarmakers woont in de Frombergstraat en kijkt uit op het plangebied, de andere bezwaarmaker woont aan de Noordelijke Parallelweg in een gedeelte dat niet direct aan het plangebied grenst. Deze twee bezwaarmakers zaten niet in de bewonerscommissie en wilden hiervan ook geen deel uitmaken. In januari 2001 wordt het bestemmingsplan toch ongewijzigd goedgekeurd door Gedeputeerde Staten.

In september 2000 geeft de gemeente de sloopvergunning af voor de bestaande bebouwing. Op dat moment is het nieuwe gebouw voor de supermarkt nog niet gereed waardoor de sloop uitgesteld wordt tot het voorjaar van 2002. ABC krijgt in oktober van dat jaar de bouwvergunning waarna de bouw van de 87 woningen kon beginnen. Omstreeks dezelfde periode worden de eerste plannen opgemaakt voor de openbare ruimte. Het lukt ABC niet om tot een voor de gemeente acceptabel plan te komen. De ontwikkelaar besluit om dan maar het gemeentelijk ingenieursbureau het ontwerp voor de openbare ruimte te laten maken. De aanwezige plannen en tekeningen met betrekking tot hemelwaterafvoer, infiltratie, drainage en verharding worden geïntegreerd tot één ontwerp. Hierbij vormen de algemene voorwaarden van de dienst Stadsbeheer het uitgangspunt. Uiteindelijk blijkt ook deze constructie niet succesvol omdat de gemeente een dubbelrol krijgt. Zij is zowel opsteller van de plannen (het ingenieursbureau) als toetser (Stadsbeheer). Daarnaast is er een capaciteitsprobleem bij het ingenieursbureau van de gemeente en daarom besluit ABC om uiteindelijk een extern bureau de definitieve plannen en bestekken te laten maken.

De twee buurtbewoners laten het er in de tussentijd niet bij zitten en tekenen beroep aan bij de Raad van State. Deze stelt echter de gemeente in het gelijk en het bouwplan kan doorgaan. Een van de bezwaarmakers dient daarop een planschadeverzoek in. De planschadecommissie stelt hem in het gelijk en haar advies luidt dat verzoeker in een

nadeliger planologische situatie verkeerd, waardoor zijn woning 5000 euro minder waard is geworden. Omdat volgens de commissie de planherziening niet voorzienbaar is geweest oordeelt zij dat de aanvrager recht heeft op een schadevergoeding van 5000 euro, te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf 7 mei 2002. Eind 2005 zijn er al acht planschadeverzoeken ingediend, waarvan er drie zijn toegekend en vijf nog in procedure zijn.

De gemeente ziet tijdens de eindfase van de realisatie af van de verplichting aan ABC om een speelterreintje op te nemen in het plan. Het terrein in de Rozenstraat blijft toch gehandhaafd en daarom is een nieuw tuintje niet meer nodig. De bewoners geven aan het nieuwe terreintje nog steeds graag in eigen beheer te willen hebben. In september 2004 gaat de gemeente akkoord met een levering van de grond om niet door ABC aan Vereniging van Eigenaren. De ontwikkelaar trekt zich later echter terug omdat een aantal nieuwe omwonenden problemen heeft met deze constructie. ABC had namelijk tijdens de verkoop van de woningen aan de nieuwe eigenaren een speeltuin in de buurt beloofd heeft. De vereniging wil het terrein echter afsluiten voor niet leden. Deze problemen zijn tot op heden nog niet opgelost.

***Figuur 6.2 De Hofpoort in vogelvluchtperspectief***



## 6.5 Sturingsfasen bij de ontwikkeling van de Hofpoort

Tijdens de ontwikkeling van de Hofpoort zijn er vier sturingsfasen onderscheiden. Tijdens de eerste fase committeren partijen zich aan de herstructurering en maken de eerste afspraken over de rolverdeling en de grondtransacties. Deze fase wordt afgesloten met het tekenen van de intentieovereenkomst. Hierna gaan partijen tijdens de tweede fase inhoudelijk aan de slag met de planvorming voor het terrein. De gemeentelijke doelen veranderen van proces- naar inhoudelijke doelen. Ook heeft de gemeente het de intentieovereenkomst een nieuw sturingsinstrument in handen. Met een het terugfluiten van de werkgroep door de raadscommissie ruimtelijke ordening komt een einde aan deze fase. In de daarop volgende fase is het doel om nu samen met de bewoners tot een goed nieuw plan voor de locatie. Dit betekent een ingrijpende wijziging in de gemeentelijke doelen. Na het vaststellen van het nieuwe plannen voor de locatie begint de laatste fase. Hierin staat niet meer de algemene planvorming maar juist de concrete realisatie van het project centraal. De definitieve afspraken hiervoor tussen de gemeente en de ontwikkelaar zijn in deze fase vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Daarnaast worden tijdens deze fase ook de definitieve bestekken voor de openbare ruimte gemaakt.

### 6.5.1 Sturingsfase 1: Het initiatief en de intentieovereenkomst

#### *1. Wat waren de doelen voorafgaande aan de sturingsfase?*

Het doel van de gemeente was om binnen een redelijke termijn te komen tot afspraken met de betrokken partijen voor de herontwikkeling van de locatie aan de Frombergstraat, inclusief de verhuizing van de supermarkt naar de Amsterdamseweg. Zij wilde vastleggen dat de planvorming plaats zou vinden binnen de gemeentelijke financiële, volkshuisvestelijke, monumentale en stedenbouwkundige randvoorwaarden. Concreet ging het om 100 woningen, in een architectonische opzet die past binnen de omgeving, waar de gemeente maximaal twee miljoen in de vorm van subsidie bij zou dragen. Omdat de gemeente zoveel geld in het project stak, wilde ze ook invloed op de keuze van de architect. Verder was het doel om te komen tot afspraken over de rolverdeling gedurende het verdere proces.

#### *2. Welke sturingsinstrumenten zijn gebruikt om deze doelen te bereiken?*

Om de doelen te realiseren had de gemeente een aantal middelen. Op de eerste plaats was zij bereid twee miljoen gulden bij te dragen aan de exploitatie. Daarnaast was voor herstructurering van de locatie een partiële herziening van het bestemmingsplan noodzakelijk. Zonder een aanpassing van het plan was herstructurering niet mogelijk. Aangezien Ebbes en ABC ook graag wilden ontwikkelen, kon de gemeente deze bevoegdheid ook als sturingsinstrument inzetten. De eerste afspraken werden gemaakt in een bindende intentieovereenkomst, waarbij onderling vertrouwen een belangrijke rol speelt.

#### *3. Waarom is juist voor deze doelen en instrumenten gekozen en waren er ook nog andere keuzes mogelijk?*

De keuze om prioriteit te geven aan het terrein aan de Frombergstraat lag voor de hand omdat er al partijen aanwezig waren waarvan bekend was dat ze wel wilden meewerken. Er liepen al langer gesprekken over de locatie. Ook veel andere punten die

de gemeente wilde vastleggen, zoals het recht om mede te mogen beslissen over de architect en het aantal woningen, kwamen voort uit gemeentelijke stukken zoals de woningbouwplanning en het protocol beeldkwaliteit en architectenselectie.

Om de doelen te realiseren heeft de gemeente vooral gebruik gemaakt van de geijkte sturingsinstrumenten: het bestemmingsplan en geld. Het geld was nodig omdat uit pogingen in het verleden was gebleken dat herontwikkeling anders niet haalbaar was. Mede doordat er nu een functiewijziging nodig was, moest het bestemmingsplan gewijzigd worden. De instrumenten lagen dus voor de hand en plaatsten de gemeente in een sterke positie tijdens de planvorming voor het project.

*4. Wat waren de veronderstellingen ten aanzien van de werking van de instrumenten?*

De gedachte was dat de gemeente genoeg middelen had om in goed overleg met de partijen tot afspraken te komen over de ontwikkeling van de locatie. Wanneer deze vervolgens vastgelegd waren, konden partijen tijdens de planvormingsfase tot een goed plan komen binnen de gemeentelijke randvoorwaarden.

*5. Hoe is het proces uiteindelijk verlopen en wat was het resultaat van de (poging tot) sturing?*

Toen duidelijk werd dat voor het halen van de doelstelling van het VINEX-convenant de gemeente ging inzetten op de herstructurering van de locatie aan de Frombergstraat en hier ook geld voor vrij kwam is het overleg tussen de partijen nieuw leven ingeblazen. De gesprekken lopen goed en bij alle partijen is de wil aanwezig om tot concrete afspraken te komen. Vooral de rol van de gemeente is regelmatig onderwerp van gesprek geweest en uiteindelijk waren de partijen het er over eens dat Ebbers de gronden rechtstreeks aan ABC zou leveren en dat de gemeente hier dus niet meer tussen zou komen. Er was dus geen sprake van actief grondbeleid. De definitieve tekening van de overeenkomst liet lang op zich wachten. Er waren vooral problemen bij Laurus, waar door diverse overnames en reorganisaties de tekening van het contract geen prioriteit had. Na jaren is het uiteindelijk toch getekend en hiermee had de gemeente al haar doelen in ieder geval op papier bereikt. Zij kreeg het recht om goedkeuring te verlenen aan het bouw- en inrichtingsplan en te participeren in de keuze van de architect. De plannen zouden moeten voorzien in circa 95 woningen en de architect diende bij de ontwikkeling rekening te houden met gemeentelijk architectonische en stedenbouwkundige eisen. Verder zouden de gemeentelijke plankosten vergoed worden waardoor haar bijdrage beperkt bleef tot de afgesproken subsidie van 2 miljoen. De gemeente schatte dat haar plankosten op een ton zouden uitkomen en Ebbers nam dit bedrag voor zijn rekening en zou in drie termijnen het bedrag aan de gemeente overmaken.

*6. Was / is er behoefte aan een nieuw / ander sturingsinstrument voor de betreffende sturingsfase en in hoeverre zijn er concessies aan de doelstellingen bij gebrek aan goed sturingsinstrumentarium?*

De gesprekken tussen de partijen leidden tot een door de gemeente gewenst resultaat. Inhoudelijk heeft de gemeente al haar doelen in de overeenkomst kunnen verwezenlijken. Het grootste probleem was de trage tekening door Laurus van de overeenkomst, daar kon de gemeente niet veel aan doen. Dit zorgde echter niet voor vertraging van de planvorming en door het afschieten van het eerste plan is er ook geen



druk uitgeoefend om tot een snelle tekening te komen. Gezien het succes van de gemeentelijke sturing is het niet waarschijnlijk dat ander instrumentarium tot een ander resultaat had geleid.

## 6.5.2 Sturingsfase 2: het eerste plan

### *1. Wat waren de doelen voorafgaande aan de sturingsfase?*

Het doel was om te komen tot een bouwplan binnen de afspraken zoals gemaakt in de intentieovereenkomst. De gemeente wilde zoveel mogelijk van haar stedenbouwkundige, volkshuisvestelijke en monumentale randvoorwaarden terug zien in het bouwplan voor de locatie. De bedoeling was om het planproces te laten verlopen volgens het 'design-announce-defend' principe (Albrechts, 2005). De gemeente wilde (met ABC uiteraard) eerst binnenkamers een haalbaar plan maken om het vervolgens aan de buurt te presenteren en te verdedigen.

### *2. Welke sturingsinstrumenten zijn gebruikt om deze doelen te bereiken?*

Het belangrijkste sturingsinstrument was de intentieovereenkomst waarin diverse afspraken waren vastgelegd. Op de eerste plaats was afgesproken dat de gemeente zou participeren in de keuze van de architect. Daarnaast heeft zij in deze overeenkomst de mogelijkheid gekregen om de stedenbouwkundige plannen van de architect goed te keuren. Dit wordt aangevuld met het recht om bouwplannen te toetsen aan het bestemmingsplan, dat gewijzigd diende te worden. De gemeente heeft dus diverse sturingsinstrumenten om in overleg met andere partijen tot een voor de gemeente acceptabel plan te komen voor het terrein.

### *3. Waarom is juist voor deze doelen en instrumenten gekozen en waren er ook andere keuzes mogelijk?*

De gemeente kon niet veel andere instrumenten inzetten. De hele gang van zaken was al afgesproken tijdens de eerste sturingsfase. Voor de architectenselectie was zij ook gehouden aan het eigen protocol, dat wel nog ruimte gaf. Het bestemmingsplan is geen echt sturingsinstrument meer omdat de gemeente in de overeenkomst al heeft toegezegd zich te zullen inspannen een bestemmingsplan op te stellen voor de locatie.

Het was een bewuste keuze van de gemeente om eerst tot een haalbaar plan te komen en het vervolgens pas aan de omwonende te presenteren. De veronderstelling was dat dan de planvorming sneller zou gaan en de verwachting was dat de buurt ook blij zou zijn met woningen in plaats van de supermarkt. Door het af- en aanrijdende verkeer zorgde deze toch ook voor veel overlast.

### *4. Wat waren de veronderstellingen ten aanzien van de werking van de instrumenten?*

De gemeente was in de veronderstelling dat zij voldoende sturingsinstrumenten had om er voor te zorgen dat er een goed plan kwam voor het terrein aan de Frombergstraat. Omdat zij goedkeuring moest verlenen aan het plan en betrokken zou worden bij keuze van de architect, had de gemeente een belangrijke positie in het planvormingsproces verworven die ze nu kon uitspelen. Achteraf bezien kan echter gesteld worden dat er een inschattingfout is gemaakt door de gemeente. Het was beter geweest om de omwonenden eerder bij het proces te betrekken om te voorkomen dat ze als hindermacht op zouden treden.

5. *Hoe is het sturingsproces uiteindelijk verlopen en wat was het resultaat van de (poging tot) sturing?*

De eerste stap was de architectenselectie. Na een aantal bureaupresentaties en een tweede ronde met meer concretere voorstellen is, in goed overleg tussen de gemeente en ABC, Alynia Lerou als architectbureau gekozen. Hierna is een planvormingsproces volgens het gewenste 'design-announce-defend' principe in gang gezet. De architect heeft de gemeentelijke randvoorwaarden vertaald in een structuurontwerp dat voorzag in de bouw van 106 koopappartementen. De welstandscommissie kon zich, op een aantal kanttekeningen na, vinden in dit plan. In het voorjaar van 1998 is het gepresenteerd aan de omwonenden. Deze hadden felle kritiek en ondanks diverse aanpassingen van de architect bleven er veel bezwaren. De buurt had vooral problemen met de massaliteit van de geprogrammeerde bebouwing. De gemeente besloot, in goed overleg met ABC, om toch een bestemmingsplan in procedure te brengen waarbinnen het bouwplan mogelijk was. Dit kwam echter niet voorbij de raadscommissie ROV. Het plan dat geheel binnen de gemeentelijke randvoorwaarden was opgesteld, kon niet gerealiseerd worden en het planvormingsproces moest weer van voor af aan beginnen.

6. *Was / is er behoefte aan een nieuw / ander sturingsinstrument voor de betreffende sturingsfase en in hoeverre zijn er concessies aan de doelstellingen gedaan bij gebrek aan goed instrumentarium?*

Hier was waarschijnlijk geen behoefte aan. De gemeente kon op hoofdlijnen de belangrijkste (vooraf gestelde) doelen realiseren. Het planvormingsproces was verlopen zoals de gemeente dat vooraf had bedacht. Er lag dan ook een bouwplan op tafel dat voldeed aan ondermeer het volkshuisvestelijke uitgangspunt om minimaal 100 woningen te realiseren. De gemeente, inclusief de wethouder, stond achter het plan op het moment dat het op de bewonersavond werd gepresenteerd. In principe lag er een voor de gemeente goed bouwplan, dat door het vaststellen van het bestemmingsplan ook bekrachtigd had kunnen worden door de raadscommissie. Er zijn dus geen concessies aan de gemeentelijke doelstellingen gedaan maar het is uiteindelijk wel de gemeente zelf die het plan afgekeurd heeft.

### **6.5.3 Sturingsfase 3: het tweede plan**

1. *Wat waren de doelen voorafgaande aan de sturingsfase?*

Het doel van de gemeente was om te komen tot een haalbaar plan voor woningbouw op de locatie aan de Frombergstraat in samenspraak met de bewoners en de ontwikkelaar en binnen onder andere de monumentale randvoorwaarden. De hoop was dat door het opstarten van een dialoog met de buurt de weerstand tegen de plannen zou afnemen. De bewoners van de Rozenstraat wilden graag een paar meter extra achtertuin. De gemeente was hiermee akkoord mits alle bewoners de grond kochten om een rafelrand te voorkomen.

2. *Welke sturingsinstrumenten zijn gebruikt om deze doelen te bereiken?*

Op de eerste plaats was dit het overleg tussen de diverse partijen. De gemeente had hierbij nog steeds de bevoegdheid om de bouwplannen definitief goed te keuren. Door echter ook zelf aan de bijeenkomsten met bewoners deel te nemen kon de gemeente er op sturen dat het nieuwe plan voor haar ook acceptabel zou zijn. Draagvlakverwerving onder de omwonende werd dus ingezet om het bouwplan gerealiseerd te krijgen.

Hiertoe heeft de gemeente enige concessies moeten doen ten aanzien van de doelstellingen zoals die eerder werden neergezet. Zo is bijvoorbeeld het gewenste aantal van 100 woningen niet gerealiseerd en de kelder, die in eerste instantie behouden moest blijven, is toch verdwenen.

*3. Waarom is juist voor deze doelen en instrumenten gekozen en waren er nog andere keuzes mogelijk?*

De gemeente had niet veel andere keuze meer. Het eerste plan had het niet gehaald in haar eigen raadscommissie. Deze had de nadrukkelijke aanbeveling gedaan om samen met de omwonenden tot een nieuw plan te komen. Aan de andere kant stond de ontwikkeling hoger op de agenda dan ooit tevoren. De supermarkt was al in een vergevorderd stadium met haar plannen voor een nieuwe winkel aan de Amsterdamseweg. De gemeente had toegezegd haar medewerking hieraan te verlenen in de intentieovereenkomst.

*4. Wat waren de veronderstellingen ten aanzien van de werking van de instrumenten?*

De gemeente dacht in goed overleg met bewoners en de ontwikkelaar tot een breed gedragen bouwplan te kunnen komen. Hierbij stelde zij minder inhoudelijke eisen dan in het vorige traject in de hoop dat er nu wel een haalbaar plan op tafel zou komen. Door vervolgens het bestemmingsplan te laten aansluiten op het structuurplan dat samen met de omwonenden was opgemaakt, zou in het bestemmingsplanproces minder tegenstand komen vanuit de buurt.

*5. Hoe is het sturingsproces uiteindelijk verlopen en was het resultaat van de (poging tot) sturing?*

Bouke Verhaagen, de architect die het niet had gehaald in het eerder door de gemeente geïnitieerde architectenselectieproces, is met omwonenden gaan praten over hun wensen en ideeën voor woningbouw op het terrein. ABC wist dat hij goed lag bij de buurt en daarom is hij als nieuwe architect bij het plan betrokken. In de oude architect hadden omwonenden, gezien de problemen het verleden met het eerste plan, geen vertrouwen meer. Daarnaast is ook bij de gemeente geleidelijk aan een nieuwe projectleider op het project gezet.

Om te komen tot een breed gedragen plan is eerst een gezamenlijk programma van eisen opgesteld om de ambities van de diverse partijen helder te krijgen. Op basis hiervan zijn door de architect modellen, massastudies en referentiebeelden getoond. Deze globale ideeën heeft de gemeente vertaald in een bestemmingsplan zodat dit alvast in procedure gebracht kon worden. Zowel omwonenden als de welstandscommissie waren positief over het plan. De gewelven dreigen de realisatie van het plan nog in de weg te staan maar de gemeente besluit dan om toch niet het behoud van de kelders te verplichten. Het bestemmingsplan wordt na overleg met de bewoners nog op een paar kleine punten aangepast en in 2001 goedgekeurd door Gedeputeerde Staten.

Met de bewonerscommissie is ook nog een beeldkwaliteitsplan opgesteld, waarin de sfeer die de nieuwbouw moest gaan uitstralen is vastgelegd. Ook hier is wederom gekozen voor een zeer open proces met veel ruimte voor inbreng van omwonenden. De gemeente maakte hierbij gewoon onderdeel uit van de werkgroep. De

structuurschets is door twee verschillende architectenbureaus uitgewerkt tot definitieve bouwplannen voor de locatie. Hierbij was het beeldkwaliteitsplan leidend en welstandscommissie gebruikte het ook als toetsingskader bij de afgifte van de woningbouwvergunning. Om het werk van de architecten wel voldoende op elkaar af te laten stemmen heeft ABC beeldend kunstenaar Wim Korvinus ingehuurd om als een soort intermediair er voor te zorgen dat de plannen wel goed op elkaar werden afgestemd.

Het plan wordt gerealiseerd en de op consensus gerichte sturing heeft dus tot resultaten geleid. Toch is ook gebleken dat participatie van omwonenden niet automatisch leidt tot meer tevredenheid onder alle omwonenden, of om het negatiever te zeggen, tot minder claimedrag. Tot op heden zij er immers acht planschadeclaims ingediend, waarvan er twee inmiddels zijn toegekend.

*6. Was / is er behoefte aan een nieuw / ander sturingsinstrument voor de betreffende sturingsfase en in hoeverre zijn er concessies aan de doelstellingen gedaan bij gebrek aan goed instrumentarium?*

De gemeente had de mogelijkheid om het oude plan waarin al haar wensen terug kwamen te realiseren. Ook is er in principe niets veranderd aan de sturingsmogelijkheden. Zij had nog steeds het recht om bijvoorbeeld het bouwplan goed te keuren. De positie van de gemeente veranderde echter doordat nu ook de buurt bij de planvorming betrokken werd. De gemeente koos nu voor een positie iets meer op de achtergrond. Door deelname aan de bijeenkomsten met de buurt kon de gemeente het planvormingsproces in de gaten houden en er voor zorgen dat gemeentelijke basisrandvoorwaarden, zoals de realisatie van een speeltuintje, gerealiseerd zouden worden. Zij stuurde dus wel inhoudelijk, alleen meer reactief, wanneer er iets niet goed dreigde te gaan. Uiteindelijk kwam dit wel tot een plan waar de gemeente heel blij mee was. Ze miste niet echt sturingsinstrumenten tijdens deze fase.

#### **6.5.4 Sturingsfase 4: De realisering van de plannen en de inrichting van de openbare ruimte.**

*1. Wat waren de doelen voorafgaande aan de sturingsfase?*

Het gemeentelijke doel was het realiseren van het in de vorige fase opgemaakte plan. Hiervoor zou zij haar grond en het perceel dat zij van VHV had overgenomen, verkopen aan ABC. Na realisatie van het project kreeg de gemeente dan de openbare ruimte, ingericht binnen de randvoorwaarden van Stadsbeheer, om niet terug. Daarnaast wilde de gemeente definitieve afspraken maken met de bewoners aan de Rozenstraat over de grondoverdracht. Tot slot was het een gemeentelijk doel om niet meer geld uit te geven aan het plan. Door het mislukte eerste plan en alle bijeenkomsten met de bewoners overschreden de plankosten al ruimschoots de bijdrage van Ebbers.

*2. Welke sturingsinstrumenten zijn gebruikt om deze doelen te realiseren?*

Een belangrijk instrument was de intentieovereenkomst waarin de basisafspraken al waren vastgelegd. Die moesten echter nog geconcretiseerd worden in een overeenkomst tussen de gemeente en ontwikkelaar ABC. Tijdens de onderhandelingen had de gemeente de subsidie niet meer achter de hand omdat deze aan Ebbers was beschikt als bijdrage in de kosten voor de sanering van de grond. ABC stond hier in

principe buiten. Ook het bestemmingsplan was inmiddels gewijzigd. De gemeente kon wel druk uitoefenen omdat zij uiteindelijk het openbare gebied moest overnemen en dit alleen wilde wanneer het conform haar wensen was gerealiseerd.

*3. Waarom is juist deze doelen en instrumenten gekozen en waren er ook nog ander keuzes mogelijk?*

De gemeente had al basisafspraken gemaakt met bewoners over de vergroting van de tuinen. Hier kon zij niet meer onderuit. De afspraken over de rolverdeling tussen de ontwikkelaar en de gemeente bij de realisatie van het openbare gebied waren al helder vastgelegd in de intentieovereenkomst. De samenwerkingsovereenkomst betrof voornamelijk een concretisering van deze eerder gemaakte basisafspraken. De precieze inhoud van het stuk moest in deze sturingsfase nog bepaald worden. Sommige punten, bijvoorbeeld de algemene randvoorwaarden van de dienst Stadsbeheer ten aanzien van de openbare ruimte, lagen wel al vast. In de overeenkomst met ABC moesten deze randvoorwaarden alleen nog van toepassing verklaard op de ontwikkeling van het plangebied.

*4. Wat waren de veronderstellingen ten aanzien van de werking van de instrumenten?*

De gemeente dacht voldoende instrumenten in handen te hebben om er voor te zorgen dat ABC tot een gewenste realisatie van de openbare ruimte zou komen. Hierover waren immers al duidelijke afspraken gemaakt. Het ging in deze sturingsfase vooral om het concretiseren van eerder gemaakte afspraken tussen ABC, de gemeente en bewoners van de Rozenstraat.

*5. Hoe is het sturingsproces uiteindelijk verlopen en wat was het resultaat van de (poging tot) sturing?*

De gemeente is met ABC en de bewoners in overleg gegaan over de tuinen. Dit speelde al tijdens de vorige sturingsfase maar moest voor de samenwerkingsovereenkomst definitief geregeld worden. Uiteindelijk is afgesproken dat ABC de grond aan de bewoners zou verkopen tegen de prijs van zoals de gemeente die in haar grondprijzenbrief hanteert voor snippergroen. Dit gebeurde onder druk van de gemeente om te voorkomen dat er aan het speeltuintje een rafelrand zou komen.

In de samenwerkingsovereenkomst zijn ook afspraken gemaakt over de rolverdeling bij de inrichting van het openbare gebied. In eerste instantie zou ABC een plan maken binnen de gemeentelijke randvoorwaarden. Uiteindelijk bleek deze constructie toch niet het handigste omdat er veel onduidelijkheden waren tussen de gemeente en ABC over de producten die de ontwikkelaar aan de gemeente ter toetsing moest voorleggen en aan welke inhoudelijke en vormeisen deze moesten voldoen. De samenwerkingsovereenkomst was hier niet helder genoeg in. Ook toen het gemeentelijke ingenieursbureau het plan maakte liep het proces niet soepel. ABC heeft toen een externe partij erbij gehaald voor de opmaak van definitieve plannen voor de openbare ruimte. De gemeente trad wel steeds op als toetsende partij.

Tot slot bleek ook de inrichting van een openbare speelplek door voortschrijdend inzicht volgens de gemeente niet meer nodig. De omwonende waren hier al langer op tegen omdat deze gepland was achter de bebouwing. Dit zou een sociaal onveilige situatie opleveren en 's nachts voor overlast kunnen zorgen. Toen is afgesproken dat het

terrein in eigendom zou komen van een VVE die het om niet van ABC ingericht en al zou krijgen. Deze zat echter met het probleem dat aan de kopers van de nieuwe woningen een speeltuin was beloofd. De discussie over de precieze invulling en status van het terreintje lopen nog.

*6. Was / is er behoefte aan een nieuw / ander sturingsinstrument voor de betreffende sturingsfase en in hoeverre zijn er concessies aan de doelstellingen gedaan bij gebrek aan goed instrumentarium?*

De gemeente heeft al haar doelen gerealiseerd in deze fase en er zijn geen concessies gedaan. Het feit dat het oorspronkelijke doel van een openbare speeltuin niet is gerealiseerd is was een gemeentelijke keuze. De problemen met de inrichtingsplannen zijn voor een belangrijk deel te wijten aan onduidelijkheden in de samenwerkingsovereenkomst. Bij ABC was ondermeer onvoldoende duidelijk wat de gemeente nu wilde en wat juist niet en op welke tijdstippen ABC producten moest inleveren. Het kwam voor dat de gemeente een bestek ter toetsing toegestuurd kreeg terwijl men buiten al bezig was met de realisatie. Deze problemen hadden ondervangen kunnen worden met duidelijkere afspraken, niet zozeer met andere sturingsinstrumenten.

## **6.6 Conclusie**

Het is vooral een project geweest waarin de gemeente veel om de vergadertafel heeft gezeten om in overleg met partijen tot een goed plan te komen. Tijdens het eerste planvormingstraject heeft zij hierbij meer gebruik gemaakt van haar positie dan in het tweede deel. Het eerste plan paste dan ook helemaal binnen de gemeentelijke wensen en ideeën voor de locatie. Er werden 100 woningen gerealiseerd en het paste binnen de gemeentelijke stedenbouwkundige visie. Tijdens de tweede planvormingsfase heeft de gemeente zich terughoudender opgesteld. Bij het tweede planproces zijn er ook wat concessies gedaan aan de doelstellingen, zo zijn er uiteindelijk 87 woningen gerealiseerd. Het gebrek aan instrumentarium had hier weinig mee te maken. Wanneer men ambtelijk akkoord gaat met een bouwplan wil dit niet zeggen dat de raad- of de welstandscommissie dat doet. Deze kunnen in dit proces misschien wel gezien worden als een aparte actor, naast de gemeentelijke projectleider en andere leden van de werkgroep.



## 7 Analyse en conclusies

Het sturend vermogen van een gemeente verwijst naar de mogelijkheid die een gemeente heeft om de handelingen van anderen dusdanig te sturen dat daardoor zij haar beleidsdoeleinden bereikt. In deze studie gaat het om het gemeentelijke beleid voor het wonen, i.c. wanneer dat beleid wordt uitgevoerd door woningbouwprojecten op al bebouwde locaties binnen de bebouwde kom. Bij dat soort projecten kan een gemeente haar woonbeleid slechts realiseren als anderen - commerciële ontwikkelaars, woningcorporaties, eigenaars van grond en gebouwen, bestaande bewoners, etc – op bepaalde manieren handelen. Om die reden wil een gemeente die handelingen sturen.

Wat bepaalt het vermogen om te sturen? Om hier antwoord op te krijgen zijn drie herstructureringsprojecten in Arnhem systematisch onderzocht. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit de casushoofdstukken op een rij gezet en gekoppeld aan het theoretisch en methodologisch kader. Erop moet worden verwezen dat alle drie de casestudies zich in Arnhem afspeelden. De gemeenteambtenaren zeiden achteraf, dat het beeld uit de drie cases als representatief voor de hele gemeente kon worden beschouwd. Of dat beeld ook voor andere steden representatief is kunnen wij niet zeggen. Er is een onderverdeling gemaakt in vier paragrafen. De eerste paragraaf gaat in op het belang van de context van een project voor het sturend vermogen. Paragraaf 7.2 handelt over het gebruik van de middelen door de betrokken actoren. In paragraaf 7.3 wordt aandacht besteed aan het ambitieniveau van gemeenten, want ook dit is van belang voor het sturend vermogen. Tenslotte wordt een aantal aandachtspunten voor de praktijk genoemd.

### 7.1 Structuren en interdependenties

We hebben gekeken naar drie verschillende projecten in de gemeente Arnhem. Iets wordt vaak een project genoemd wanneer er een duidelijk doel is en begin- en eindpunt aanwijsbaar zijn, met andere woorden wanneer een proces in enige mate af te bakenen is. Hierdoor wordt geprobeerd ruimtelijke ontwikkelingen behapbaar te maken. Dit betekent echter niet dat een project zich in een vacuüm bevindt. Het onderzoek heeft heel duidelijk gemaakt dat projecten en partijen zich in een ruimtelijke en institutionele context, oftewel een netwerkstructuur (zie hoofdstuk 2), bevinden. Die context kan een sterke invloed hebben op het sturend vermogen.

#### *Ruimtelijke en institutionele context*

De stad kan gezien worden als een systeem, waarbij ingrepen in een deel van de stad gevolgen hebben voor andere delen in de stad. De projecten staan met elkaar in verbinding doordat soms functies verplaatst moeten worden van de ene naar de andere plek. Hierdoor raken projecten ook institutioneel met elkaar verweven. Twee goede voorbeelden hiervan zijn de uitplaatsing van de supermarkt van de Frombergstraat (project Hofpoort) naar de Amsterdamseweg en de uitplaatsing van de supermarkt (Aldi) van de Driekoningendwarsstraat naar de Symfonie. Toen de Aldi afzag van vestiging in de Symfonie kwam meteen de voortgang en zelfs haalbaarheid van het plan in gevaar.



Een ander voorbeeld van ruimtelijke en daardoor institutionele afhankelijkheid bleek de bestemmingsplanprocedure voor 't Broek, waarbinnen zowel de Rietlanden als de Symfonie vielen. De projecten dienden hun eigen procedure goed af te stemmen op de procedure van het bestemmingsplan van een veel groter gebied.

Uiteraard zijn dit soort afhankelijkheden ook binnen projecten te zien waar veel functies op een locatie verenigd moesten worden, zoals bij de Symfonie. Hierdoor wordt het sturend vermogen ten aanzien van de woningvoorziening ook afhankelijk van de andere functies binnen hetzelfde plangebied. Deze notie is vooral ook van belang voor de landelijke discussies over de achterblijvende woningproductie. De doelstelling om die productie te verhogen staat dus soms op gespannen voet met de doelstelling om de ruimte meervoudig en intensief te gebruiken. Bij de Symfonie moesten veel partijen het eens worden over het plan, zij hadden allemaal verschillende eisen en dit zorgde twee keer voor het vastlopen van de planvorming

Een ander aspect waaraan we kunnen zien dat deze projecten niet op zichzelf staan en de gemeenten dus ook niet volledig vrij zijn in het optimaliseren van het sturend vermogen zijn de doelstellingen van de projecten. Deze zijn vaak ingebed in een breder (gemeentelijk) beleid. Zo waren de 100 woningen bij de Hofpoort een voortvloeisel uit het Vinexbeleid om zo veel mogelijk woningen in bestaand stedelijk gebied te realiseren. Rietlanden haakte expliciet aan bij het toenmalige woonbeleid van de gemeente door zo veel mogelijk 'spiegelbeeldig' te bouwen. Niet alleen ten aanzien van de inhoudelijk doelstellingen is er inbedding in het gemeentelijke beleid; ook voor wat betreft de sturingsstrategie zien we soms patronen die passen binnen het grond- en projectontwikkelingsbeleid. Bij de Rietlanden is duidelijk te zien dat het opstellen van ruimtelijke randvoorwaarden paste binnen een beleidslijn die rond die tijd door de gemeente is ingezet om bij aanvang van elk project ruimtelijke randvoorwaarden op te stellen om duidelijkheid te scheppen over de wensen van de gemeente.

Soms lijkt de gemeente gevangen in haar eigen systeem. Zo zijn er bijvoorbeeld veel regels ten aanzien van de inrichting van de openbare ruimte<sup>6</sup> waarin in detail de voorwaarden staan waaraan deze moet voldoen. Dit maakt het soms moeilijk om buiten de bestaande kaders te denken en te handelen. Hierdoor wordt het sturen op kwaliteit bemoeilijkt. Zo werd vanuit VHV bij de Rietlanden geopperd om een speciaal soort lantaarnpaal in het plan op te nemen. Dit werd vanuit de gemeente als niet wenselijk ervaren omdat het, uit het oogpunt van onderhoud, moeilijk is om overal verschillende lantaarnpalen te plaatsen. Dit is te begrijpen maar wellicht dat in voorkomende gevallen meer gekeken kan worden naar vormen om de ontwikkelende partij ook verantwoordelijk te maken voor het onderhoud, in de vorm van constructies als 'design-build-finance-maintenance'.

#### *Relaties tussen actoren*

Ook ten aanzien van de betrokken actoren is duidelijk geworden dat de relatie tussen hen zich niet beperkt tot het individuele project. Zo zijn er binnen Arnhem drie grote corporaties, te weten VHV, Vivare en Portaal. De gemeente moet met deze corporaties op vaak verschillende locaties samenwerken, nu en in de toekomst. Enerzijds betekent

---

<sup>6</sup> Dhr. Van Vuuren noemt dit 'het handboek soldaat'

dit dat de relatie uit het verleden van belang is voor de omgang tussen partijen. De relatie tussen de gemeente en VHV was binnen Rietlanden niet optimaal. Dit kwam ten eerste door de gang van zaken bij het project zelf, maar ook door de ervaringen die beide partijen eerder met elkaar hadden opgedaan. Mede hierdoor is vanaf het begin door de gemeente gekozen voor een vrij zakelijke en afstandelijke samenwerking, door 'koud' te toetsen. Dat het verleden telt, geldt niet alleen voor de relatie tussen de gemeente en de corporatie, maar ook tussen de gemeente en ontwikkelaars en architecten. Zo is mede op basis van de ervaringen met het Arnhemse architectenbureau Bouke Verhaagen in eerste instantie gekozen voor een open selectieprocedure om de architect voor de Hofpoort te kiezen. Niet dat die verhouding slecht was, maar de gemeente had al vaker met zijn bureau samengewerkt en wilde weleens wat anders.

Anderzijds wordt ook binnen de projecten rekening gehouden met het feit dat partijen elkaar bij andere gelegenheden weer zullen treffen. Dit wordt in de institutioneel-economische literatuur ook wel 'relational contracting' genoemd (zie ook hoofdstuk 2). Bij de onderzochte projecten, maar bij projectontwikkeling in Arnhem in zijn algemeenheid, komt het zelden tot nooit voor dat partijen besluiten uit elkaar te gaan wanneer ze niet tot overeenstemming komen. Enerzijds heeft dit in veel gevallen te maken met eerder gemaakte afspraken en gedane investeringen, maar anderzijds ook met de wederzijds afhankelijkheden ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling in de stad. Zo wilde de gemeente bij de Rietlanden aanvankelijk iets meer dan 100.000 euro innen ten behoeve van het onderhoud van de openbare ruimte van VHV, maar dit is op een gegeven moment naar ongeveer tachtigduizend euro bijgesteld.

Deze onderlinge afhankelijkheid kan als reden gezien worden waarom de gemeente niet altijd het maximale uit het beschikbare instrumentarium haalt. Zo geeft de gemeente bij de planvorming voor de Symfonie Thuiszorg te kennen dat zij overweegt de grond en opstallen te onteigenen wanneer deze partij niet meewerkt. Zover is het uiteindelijk niet gekomen en uit gesprekken met de diverse projectleiders is naar voren gekomen dat dit ook moeilijk is. In zijn algemeenheid dreigt de gemeente Arnhem wel eens met het instrument, maar tot een feitelijke inzet komt het vrijwel nooit.

Een voorbeeld waar de gemeente concessies heeft gedaan, zij het ook met het oog op toekomstige samenwerkingsverbanden, is de grondprijsberekening voor de grond van de Symfonie. Toen het er lange tijd naar uitzag dat de Vivare er niet in slaagde om een vervanger voor de Aldi te vinden, is er geopperd om woningbouw in plaats van een supermarkt te realiseren. De gemeente ging hiermee akkoord mits er dan wel een hogere grondprijs zou worden betaald, conform de gemeentelijke grondprijzenbrief. Zij wilde hier niet van afwijken om precedentwerking te voorkomen. Voor Vivare was dit onbespreekbaar, maar uiteindelijk hoefde dit verder ook niet besproken te worden omdat toch een exploitant gevonden werd.

Al dit soort structuren zijn van groot belang en zorgen ervoor dat actoren niet volledig vrijelijk hun instrumenten en bevoegdheden kunnen inzetten. Dit nuanceert het 'voluntaristisch optimisme' (Van Tatenhove & Leroy, 1995) dat nogal eens bestaat ten aanzien van sturingstheorieën, met name binnen de beleidsnetwerkenbendadering. Dit nuanceert ook het optimisme ten aanzien van de werking van instrumenten die voorgesteld worden vanuit het rijksniveau. De VROM-raad (2004) doet veel suggesties

voor instrumenten ten behoeve van ontwikkelingsplanologie, maar houdt daarbij onvoldoende rekening met het feit dat het effect van het inzetten van instrumenten, ook de mogelijkheid om ze al dan niet in te zetten, sterk door de context wordt beïnvloed. Dit gegeven hoeft overigens niet te betekenen dat het sturend vermogen hierdoor minder wordt, want 'relational contracting' is ook een instrument dat voor het sturen kan worden ingezet.

## 7.2 Gebruik van de instrumenten

Het sturend vermogen hangt dus ook voor een belangrijk deel af van hoe er met de instrumenten wordt omgegaan. Het lijkt er bij de projecten op dat veel doelen met het huidige instrumentarium kunnen worden gerealiseerd en dat als er wat mis gaat het vooral ligt aan de manier waarop met het instrumentarium is omgegaan. Dit moedigt vooral aan om beter na te denken over het gebruik van bestaande instrumenten (Overwater, 2002). In de interviews die gevoerd zijn wordt ook regelmatig aangegeven dat het huidige instrumentarium over het algemeen toereikend is. Het gebruik van instrumenten hangt van verschillende zaken af. We hebben al laten zien dat de context waarbinnen het project zich bevindt van groot belang is voor de beslissingen die genomen worden. Binnen die context is het sturend vermogen ook weer afhankelijk van de manier waarop actoren omgaan met de instrumenten. Het gaat hier dus om het (on)vermogen van actoren om te sturen met de instrumenten die ze hebben.

### *Het vermogen van de actoren*

Allereerst is het van belang om te kijken naar de sturende actor, in dit geval iemand van de gemeente. Veel hangt af van de competentie en ervaring van de projectleider. We hebben vanuit het onderzoek niet kunnen concluderen dat hier grote problemen mee waren. Er waren alleen op het punt van de eenduidigheid van de wensen van de gemeente ten opzichte van de ontwikkelende partij enkele onvolkomenheden. Hier speelt het probleem van de meerkoppigheid van de gemeente. Elk project heeft een projectleider, maar dit wil niet zeggen dat de signalen vanuit de gemeente altijd gekanaliseerd en ondubbelzinnig zijn. Zo was bij Hofpoort de invulling die vanuit het ingenieursbureau aan de openbare ruimte werd gegeven niet altijd overeenkomstig de eisen van de mensen die toetsen vanuit Stadsbeheer. Ook de ruimtelijke randvoorwaarden bij Rietlanden vormden niet op alle punten een geïntegreerd geheel, maar waren veelal een optelsom van de afzonderlijke eisen van de verschillende afdelingen.

Waarop de gemeente stuurt is ook sterk persoonafhankelijk. Leden van een projectgroep nemen ervaringen uit het verleden en wat zij zelf belangrijk vinden mee naar het huidige project. Wat vroeger fout ging krijgt nu extra aandacht. Bij de Rietlanden werd vanaf het begin door de gemeentelijke stedenbouwkundige gesteld dat de erfafscheidingen meegenomen moesten worden in de bouwopgave. Ook tijdens de toetsmomenten is hier zeer scherp op gestuurd. Andere punten zijn veel minder sterk meegenomen, zo is uiteindelijk de gewenste beukmaat niet gerealiseerd.

Ook de consistentie tussen het hetgeen het bestuurlijk-ambtelijke apparaat wil en de volksvertegenwoordiging is van belang voor het sturend vermogen van gemeenten. Zo

heeft de wethouder zich bij Hofpoort nadrukkelijk achter het eerste plan geschaard, terwijl de raadscommissie, na een sterke lobby van de buurt, het plan heeft afgekeurd.

Het sturend vermogen is verder heel nadrukkelijk afhankelijk van de positie van de gemeente in het project. Bij de Rietlanden zien we dat de gemeente niet direct een belang heeft. Natuurlijk vaart zij er wel bij wanneer een ontwikkelaar de wijk opknapt maar het had voor de gemeente op dat moment geen prioriteit. Dit gold wel voor de Symfonie; met het niet doorgaan van het project ging de subsidie van het rijk verloren en blijft de gemeente met een kerk zitten waar ze niets mee kon.

De uitwerking (de effecten) van instrumenten is ook afhankelijk van de 'te sturen' partij. Deze maakt ook z'n eigen, soms niet altijd voorzienbare, beslissingen. Bij Rietlanden speelde bijvoorbeeld een rol dat VHV tot dan toe weinig ervaring had met de realisatie van de openbare ruimte en hier wel voor verantwoordelijk werd. Daar kwam bij dat de bijdragen van de architect van het bouwplan en de ingenieurs die zich bezig hielden met de openbare ruimte onvoldoende geïntegreerd via de projectleider vanuit VHV werden gecommuniceerd richting de gemeente. Hierdoor moesten stukken regelmatig worden teruggestuurd naar de corporatie.

#### *Het soort instrumenten*

Er is in veel recente bestuurskundige literatuur gewezen op het belang van interactie en communicatie tussen de betrokken partijen, waaronder met name ook bewoners (oftewel de tweede generatie sturingsinstrumenten). Het belang hiervan is ook duidelijk in deze drie projecten. Het meest sprekende voorbeeld is Hofpoort waar onder druk van de omwonenden het eerste plan van ABC is gesneuveld. De gemeente en ABC hadden bewust of onbewust gekozen voor een formeel traject, zonder consultatie van de buurt vooraf. Door een meer interactieve aanpak bij het tweede plan heerst er bij alle betrokken partijen overwegend tevredenheid<sup>7</sup>. Communicatie en vertrouwen zijn ook belangrijke 'instrumenten' tussen de gemeente en de ontwikkelende partij. Dit wordt pas goed duidelijk wanneer er onvoldoende vertrouwen en begrip is zoals tussen de gemeente en VHV. De gemeente vond het vervelend dat er regelmatig stukken binnenkwamen ter toetsing die niet volledig waren. Dit zorgde voor spanningen tussen de partijen.

In veel beleidsnetwerkenliteratuur wordt daarentegen weinig aandacht geschonken aan 'klassiek' juridisch instrumentarium, maar uit dit onderzoek blijkt ook wel dat instrumenten uit bijvoorbeeld de WRO en de Woningwet (met als coördinatiemechanisme autoriteit) onverminderd belangrijk zijn. Zo is bij de Rietlanden het al dan niet medewerking verlenen aan het wijzigen van het bestemmingsplan een belangrijk drukmiddel geweest voor het sturen van de handelingen van de corporatie. Immers, de corporatie wilde het gebied op een dusdanige manier herstructureren dat het bestemmingsplan gewijzigd moest worden. Doordat planologische medewerking van de gemeente noodzakelijk bleek, was de gemeente in staat verschillende ruimtelijke en

---

<sup>7</sup> De veronderstelling is wel eens dat door mensen eerder bij het proces te betrekken, ze later niet als hindermacht op zullen treden. Dit was bij Hofpoort slechts ten dele waar. Ondanks te betrokkenheid van de buurt en de overheersende tevredenheid is er inmiddels al een achttal planschadeclaims ingediend.

financiële voorwaarden te stellen. De gemeente ontleende haar positie in het project aan deze planologische bevoegdheden. Dit is een praktijk die we in Nederland vaker zien. Bestemmingsplannen zijn veelal verouderd, waardoor nieuwe ontwikkelingen niet passen binnen het vigerende planologische kader. Planologische medewerking is dan in veel gevallen vereist. Dit geeft de gemeente, met name wanneer ze de grond niet heeft, een belangrijk machtsmiddel. Scharpf (1993) noemt het achter de hand hebben van juridische machtsmiddelen bij samenwerking en onderhandeling “negotiating under the shadow of hierarchy”. Dit illustreert ook nog maar eens het belang van toelatingsplanologie naast ontwikkelingsplanologie (Needham, 2003; Buitelaar & Needham, 2005).

Toch is het bestemmingsplan niet altijd een bruikbaar sturingsinstrument, met name in gevallen dat de gemeente een ontwikkeling in gang wil zetten. Dit is te zien bij de ontwikkeling van de Symfonie waar de gemeente het initiatief nam, maar aanvankelijk niet alle grond in handen had en dus afhankelijk was van de wil van andere partijen, zoals Rijnstad en Thuiszorg. Dit is bij bijna alle binnenstedelijke herstructureringsprojecten een onvermijdelijke realiteit

Ook geld bleek soms een belangrijk sturingsmiddel. Zo kon Hofpoort alleen gerealiseerd worden door twee miljoen gulden subsidie van de gemeente. Dit heeft ABC zover gekregen om de grond te kopen en te ontwikkelen. De Symfonie kon alleen worden ontwikkeld met de 2,2 miljoen gulden van het rijk. Het vervallen van de subsidie voor een bepaalde datum heeft de corporatie (en de gemeente) onder druk gezet om sneller tot zaken te komen.

### **7.3 Sturend vermogen niet alleen een kwestie van middelen**

Het sturend vermogen wordt niet uitsluitend bepaald door de instrumenten die voor handen zijn, maar ook door de doelstellingen die gesteld worden. Immers, het is een relatief begrip. Is het vermogen van de gemeenten voldoende om via sturing haar doelenden te bereiken? Sturend onvermogen wordt veelal snel geweten aan het gebrek aan (effectief) instrumentarium, maar het kan ook het gevolg zijn van doelstellingen die te ambitieus of irreëel zijn. Het is moeilijk om het sturend vermogen, of het gebrek eraan, toe te schrijven aan òf de doelstellingen òf de instrumenten. Om nogmaals Lindblom (1959) te citeren: “[...] *one simultaneously chooses a policy to attain certain objectives and chooses the objectives themselves.*”

Wat in Nederland gemeengoed is geworden, is het zeer gedetailleerd willen sturen van ruimtelijke ontwikkelingen. Dit is ook terug te zien bij de projecten in Arnhem. Bij de Symfonie en de Rietlanden is overleg geweest tot op het niveau van de kleur van de bakstenen die gebruikt zouden gaan worden. Met name Stadsbeheer schrijft heel gedetailleerd voor hoe zij de openbare ruimte gerealiseerd wil zien. De gedachte hierachter is dat uniformiteit er voor zorgt dat de beheerskosten zo laag mogelijk blijven.

Hoe meer en hoger de ambities, des te meer er een wissel wordt getrokken op het sturend vermogen. Dit beeld wordt bevestigd bij de gemeente. Als de gemeente

doeleinden kiest dit niet of niet gemakkelijk met haar bevoegdheden en instrumenten te realiseren zijn, zal de uitkomst zijn: of niet geslaagd beleid en/of ongewenste verträgen. De gemeente had beter andere, meer geschikte, doeleinden gekozen – de tering naar de nering zetten. Men haalt geen eer door het onmogelijke na te streven, slechts frustraties en tijdsverlies.

Gemeenten hebben niet meer het alleenrecht bij locatieontwikkeling maar hebben veel meer te maken met andere partijen zoals corporaties en ontwikkelaars. Maar ook burgers zijn mondiger geworden en willen hun wensen terug zien in het eindresultaat. Daarnaast is er bij gemeente steeds minder budget, veel kosten worden nu op ontwikkelaars verhaald. In dit licht is het wellicht beter om slechts een aantal belangrijke randvoorwaarden vanuit de gemeente te stellen, zoals bijvoorbeeld de dichtheid of het percentage koop-huur en de gedetailleerde invulling aan de ontwikkelende partij te laten. Op die manier kan de gemeente zich beperken tot sturing op hoofdlijnen.

#### **7.4 Aandachtspunten voor de praktijk**

- a) De manier waarop beschikbare sturingsinstrumenten kunnen worden ingezet kan worden beperkt door de ruimtelijke en institutionele context van een project.
- b) De uitwerking van een ingezet instrument hangt ook van andere aspecten dan de context van een project af, waaronder de kenmerken van de te sturen actoren en de doelstellingen die er zijn.
- c) Eenvoudige projecten, zonder externe of interne interdependenties, zijn gemakkelijker te sturen dan ingewikkelde projecten. Soms kan een gemeenten om die reden een project eenvoudiger maken. Daarmee kan echter aan aantrekkelijke kansen voorbij worden gegaan.
- d) Als de gemeenten een grondpositie heeft, vergroot dit niet altijd haar sturende vermogen. Immers, zij kan in haar handelingen worden beperkt door de wens om de waarde van dat bezit niet te laten aantasten, door rentekosten, door eens vastgestelde uitgifteprijsen, et cetera.
- e) Als subsidies wordt gebruikt als sturingsinstrument, kan het effect hiervan worden versterkt door een datum vast te stellen waarna de subsidie wordt ingetrokken.
- f) Consistentie binnen het gemeentelijke apparaat is van groot belang voor de eenduidigheid van het gemeentelijk beleid richting andere partijen
- g) Als de gemeente anderen wil sturen, dan is communicatie en vertrouwen tussen haar en de te sturen actoren van groot belang noodzakelijk.
- h) De klassieke sturingsinstrumenten van de WRO en dergelijke kunnen in veel gevallen onverminderd worden ingezet, niet slechts *pro forma*, ook om daadwerkelijk te sturen.

i) De nagestreefde beleidsdoeleinden moeten realistisch worden aangepast aan de beschikbare beleidsinstrumenten. Zo niet, dan lijkt het alsof het beleid heeft gefaald. Dat zal met vertragingen en wellicht ook met beschadiging van relaties gepaard gaan.

j) Een gemeente zet sturingsinstrumenten in teneinde bepaalde effecten te sorteren. Dat is gebaseerd op verwachtingen over het causale verband tussen de toepassing van het instrument en de gevolgen ervan, ook over de invloed van contextuele omstandigheden daarop. Die verwachtingen kunnen worden getoetst en verfijnd uit praktijkervaringen. Om die reden is het belangrijk voor een sterk sturende vermogen dat de gemeente de ervaring uit afgeronde projecten systematisch evalueert. De manier waarop in dit onderzoek die ervaringen zijn geanalyseerd en geëvalueerd zou als model hiervoor kunnen worden gebruikt.

## Literatuur

Albrechts, L., (2005), "Creativity as a drive for change" In: *Planning Theory*, 4, pp 247-269.

Alexander, E. R., (2001), "A transaction-cost theory of land use planning and development control. Toward the institutional analysis of public planning" In: *Town Planning Review*, 72, pp 45-75.

Bradach, J. L. & Eccles, R. G., (1989), "Price, authority, and trust: from ideal types to plural forms" In: *Annual Review of Sociology*, 15, pp 97-118.

Bressers, J. T. A. & Klok, P.-J., (1987), "Grondslagen voor een instrumententheorie" *Beleidswetenschap*, 1, pp 77-97.

De Bruijn, J. A. & Ten Heuvelhof, E. F., (1991), *Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden: Stenfert Kroese.

Buitelaar, E., 2003, "Neither market nor government. Comparing the performance of user rights regimes." In: *Town Planning Review*, 74, pp 315-330.

Buitelaar, E., 2004, "A transaction-cost analysis of the land development process" In: *Urban Studies*, 41, pp 2539-2553.

Buitelaar, E. & Needham, B., (2005), "De retoriek voorbij" In: *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, pp 62-65.

Coase, R. H., (1937), "The nature of the firm" In: *Economica*, 4, pp 386-405.

Easton, D., (1953), *The political system: an inquiry into the state of political science*. New York: Knopf.

Gambetta, D., (1988), Can we trust trust?, In: D. Gambetta Eds *Trust: making and breaking cooperative relations*. New York: Blackwell.

Groetelaers, D. A., (2004), *Instrumenten locatieontwikkeling: sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*. Delft: DUP Science.

Hodgson, G. M., (2002), "The legal nature of the firm and the myth of the firm-market hybrid" In: *International Journal of the Economics of Business*, 9, pp 37-60.

Hoogerwerf, A. M. H., (1998), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

De Kam, G., (1996), *Op grond van beleid. Locaties voor sociale woningbouw, grondbeleid en ruimtelijke spreiding van welstand in en rond Den Haag*. Almere: Nationale woningraad.



Lindblom, C. E., (1959), "The science of muddling through" In: *Public Administrator Review*, 19, pp 78-88.

Lindblom, C. E., (2001), *The market system. What it is, how it works and what to make of it*. New Haven/London: Yale University Press.

Needham, B., (2003), "Onmisbare toelatingsplanologie" In: *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 84, pp 39-43.

Needham, B. & De Kam, G., (2004), "Understanding how land is transacted: markets, rules and networks, as illustrated by housing associations" In: *Urban Studies*, 41, pp 2061-2076.

Needham, D. B., Te Raa, P. J., Spit, T. J. M. & Zwanikken, T. H. C., (2000), *Kwaliteit, winst en risico. De invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties*. Nijmegen/Utrecht: Katholieke Universiteit Nijmegen / Universiteit Utrecht.

North, D. C., (1977), "Markets and other allocation systems in history: the challenge of Karl Polanyi" In: *Journal of European Economic History*, 6, pp 703-716.

North, D. C., (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.

Overwater, P. S. A., (2002), *Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid. Wie de grond heeft, die bouwt*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Pigou, A. C., (1920), *The economics of welfare*. London: Macmillan.

Scharpf, F. W., (1993), Coordination in hierarchies and networks, In: F. W. Scharpf Eds *Games in hierarchies and networks*. Boulder Colorado: Westview Press, pp 125-165

Segeren, A., Needham, B. & Groen, J., (2005), *De markt doorgrond: een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland* Rotterdam / Den Haag: NAI Uitgevers / RPB)

Stevens, H., (1997), *De institutionele positie van zeehavens: een internationale vergelijking*. Delft: Eburon.

Van Tatenhove, J. & Leroy, P., (1995), "Beleidsnetwerken: een kritische analyse" In: *Beleidswetenschap*, 9, pp 128-145

Thompson, G., Frances, J., Levacic, R. & Mitchell, J. Eds, (1991), *Markets, hierarchies & networks: the coordination of social life*. London: Sage.

Thompson, G. F., (2003), *Between markets & hierarchies: the logic and limits of network forms of organization*. New York: Oxford University Press.

Williamson, O. E., (1975), *Markets and hierarchies*. New York: Free Press.

Williamson, O. E., (1985), *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting* New York: Free Press.

Williamson, O. E., (1999), "Public and private bureaucracies: a transaction costs economics perspective" In: *Journal of Law, Economics and Organization*, 15, pp 306-342

Wolf, C., (1979), "A theory of nonmarket failure: framework for implementation analysis" In: *The Journal of Law and Economics*, 22, pp 107-139



## **Bijlage 1: geïnterviewde personen**

Dhr. M. van Bodegraven, Projectleider bij woningcorporatie VHV. (Rietlanden)

Mevr. C. van Dorp, Hoofd ontwikkeling gemeente Amersfoort. Ten tijden van het onderzoek werkzaam als hoofd projectontwikkeling bij de gemeente Arnhem.

Mevr. H. Heesmans, Hoofd Ruimtelijk en Economisch Beleid bij de gemeente Ede. (Voormalig projectleider bij de gemeente Arnhem en in die hoedanigheid betrokken bij de Rietlanden, de Symfonie en de Hofpoort.)

Dhr. T. Kalsbeek, Projectleider bij de gemeente Arnhem. (De Symfonie)

Dhr. E. Langen, Projectmanager Vastgoed bij woningcorporatie Vivare. (De Symfonie)

Mevr. A. Mulders-Bartels, Projectleider bij de gemeente Arnhem. (Rietlanden)

Mevr. K. van Rijen-Cluitmans, Projectleider bij de gemeente Arnhem. (De Symfonie en de Hofpoort)

Dhr. A. van Vuuren, Directeur Planontwikkeling ABC Vastgoed (De Hofpoort)