

GROEIKERN : LUST OF LAST VOOR DE TOEKOMST ?

de opgave voor een actief
ontwikkelingsbedrijf !



**AMSTERDAM SCHOOL OF
REAL ESTATE**

MASTER OF REAL ESTATE

DRS. J.P.A. RIDDER

Utrecht, september 2005

VOORWOORD

Bij de afronding van twee jaar investeren in een opleiding kan je bij het opmaken van de balans beoordelen of het gewenste rendement behaald is. Achteraf kan ik constateren dat ik de investering niet geheel overzien heb, maar dat die gezien het rendement alleszins acceptabel geweest is. De verdieping in het werkveld die de opleiding geboden heeft zal zijn waarde in de komende jaren zonder twijfel bewijzen. Wat zich ook zal moeten bewijzen is dit strategisch advies. De komende jaren zullen, gezien de reorganisatie, veel energie van de medewerkers vragen, hetgeen hopelijk niet ten koste gaat van de verdere verbetering van het ontwikkelingsbedrijf door de in deze masterproof voorgestelde aanbevelingen.

Hoewel je als student in staat moet zijn je eigen proeve van bekwaamheid af te leggen, geeft de medewerking van meerdere deskundigen bij de totstandkoming van deze masterproof de kruisbestuiving die haar zo interessant maakt. Bij deze wil ik dan ook de heren Kouijzer en Schotten bedanken voor hun medewerking. Speciale vermelding genieten de heren Fousert en Reissenweber, die reeds eerder in mijn carrière in verschillende hoedanigheden ondersteuning geboden hebben, en ook nu weer beide op eigen wijze hun bijdrage geleverd hebben. Uiteraard is deze opsomming niet compleet zonder vermelding van de constructieve inspanningen van de heren Van Nood en Uittenbogaard, die de onzalige taak op zich genomen hebben de wetenschapper in mij te enthousiasmeren. Voor allen geldt dat de afronding van deze masterproof meer zegt dan de 22..727 gebruikte woorden.

Tenslotte zijn er nog drie mensen die voornamelijk buiten de context van de opleiding hun bijdrage geleverd hebben. Henriette heeft ervoor gezorgd dat allerlei dagelijkse beslommeringen in bepaalde perioden aan mij voorbij gingen, en Noor die ondanks een verminderde aandacht voor haar al haar enthousiasme bleef inzetten. De inzet van Aad bespaarde me bijna wekelijks een tocht door het Nederlandse klimaat.

VOORWOORD	2
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	6
1.1 AANLEIDING	6
1.2 DOELSTELLING MASTERPROOF	6
1.2.1 PROBLEEMANALYSE	7
1.2.2 VRAAGSTELLING.....	9
1.3 ONDERZOEKSMETHODEN	10
1.4 OPZET MASTERPROOF.....	10
HOOFDSTUK 2 GROEIKERN IN ONTWIKKELING	12
2.1 INLEIDING	12
2.2 DE ONTWIKKELING VAN GROEIKERNEN.....	12
2.2.1 GROEIKERNEN IN BELEID	12
2.2.2 GROEIKERNEN IN PRAKTIJK	15
2.3 DE ONTWIKKELING VAN ZOETERMEER.....	19
2.4 DE OPGAVE VAN ZOETERMEER	20
2.4.1 DE OPGAVE IN BELEID	20
2.4.2 DE OPGAVE IN PRAKTIJK	22
2.4.3 DE OPGAVE IN RUIMTE.....	25
2.5 SUBCONCLUSIE HOOFDSTUK 2.....	26
HOOFDSTUK 3 HET ONTWIKKELINGSBEDRIJF	30
3.1 INLEIDING	30
3.2 HET GRONDBELEID	30
3.2.1 DE KEUZE VAN DE ROL	32
3.3 ROL ONTWIKKELINGSBEDRIJF ZOETERMEER.....	35
3.4 ACTUELE ONTWIKKELINGEN	36
3.4 SUBCONCLUSIE HOOFDSTUK 3.....	38

HOOFDSTUK 4	INTERVIEWS	40
4.1	INLEIDING	40
4.2	CAPELLE AAN DEN IJSSEL	40
4.2.1	ONTWIKKELINGSOPGAVE CAPELLE AAN DEN IJSSEL	41
4.2.2	GRONDBEDRIJF & GRONDBELEID	42
4.2.3	RESULTATEN	43
4.3	PURMEREND	43
4.3.1	ONTWIKKELINGSOPGAVE PURMEREND.....	44
4.3.2	GRONDBEDRIJF & GRONDBELEID	45
4.3.3	RESULTATEN	45
4.4	HAARLEMMERMEER	46
4.4.1	ONTWIKKELINGSOPGAVE HAARLEMMERMEER.....	46
4.4.2	GRONDBEDRIJF & GRONDBELEID	47
4.4.3	RESULTATEN	48
4.5	SPIJKENISSE	49
4.5.1	ONTWIKKELINGSOPGAVE SPIJKENISSE	49
4.5.2	GRONDBEDRIJF & GRONDBELEID	50
4.5.3	RESULTATEN	51
4.6	SUBCONCLUSIES INTERVIEWS.....	51
4.6.1	ONTWIKKELINGSOPGAVE	52
4.6.2	GRONDBEDRIJF & GRONDBELEID	52
HOOFDSTUK 5	CONCLUSIES & AANBEVELINGEN	54
5.1	INLEIDING	54
5.2	CONCLUSIES	54
5.3	VERWACHTINGEN.....	56
5.4	AANBEVELINGEN	57
GERAADPLEEGDE BRONNEN.....		59
BIJLAGE 1:	KENGETALLEN.....	61
BIJLAGE 2:	VRAGENLIJST INTERVIEW.....	62
BIJLAGE 3:	ORGANOGRAM AFDELING OEZ	63

Hoofdstuk 1

INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Allerlei vooroordelen ten spijt; de gemeente en haar medewerkers zijn in beweging. De inwoners, maatschappelijke discussies en financiële beperkingen dwingen de gemeentes in toenemend zich te bezinnen op haar werkzaamheden. Van belang is daarbij welke rol een gemeente zich toedicht in haar omgeving, en voor welke opgave zij zich gesteld ziet.

Misschien belangrijker nog dan de externe aandacht voor de gemeentelijke werkzaamheden is een interne reden die speelt in Zoetermeer: het groeitijdperk komt ten einde. Na afronding van de taakstelling uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening -extra komt er een eind aan een periode van ruim 40 jaar waarin de focus en de middelen gericht zijn geweest op groei van de gemeente. Eerst als groeikern, vervolgens door de vinex-taakstelling. Met name voor de organisatieonderdelen die verantwoordelijk zijn voor de vormgeving van de gemeente zal dit een verandering van de werkzaamheden betekenen.

Een van de onderdelen waar dit voor geldt is het gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf. Als coördinerend mechanisme achter al de ruimtelijke-fysieke ontwikkelingen van de gemeente zal een verandering de ontwikkelingsopgave direct haar werkzaamheden beïnvloeden.

1.2 DOELSTELLING MASTERPROOF

Deze masterproof geeft een antwoord op de vraag waar het ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Zoetermeer zich in de komende jaren op moet richten, mede in het licht van een veranderde maatschappelijke context, om aan de ontwikkelingsopgave te kunnen voldoen. Van belang daarbij is te onderkennen dat de specifieke problematiek van een explosief gegroeide gemeente hieraan een extra dimensie geeft.

“De Masterproof is een individueel (afstudeer)onderdeel van de MRE opleiding. In dit onderzoek wordt een koppeling gelegd tussen de studie en de werkkring en er wordt tijdens de opleiding aan gewerkt. De Masterproof is een onderzoek over een bedrijfsrelevant onderwerp, gepresenteerd als strategisch advies. Het werkstuk dient betrekking te hebben op een vraagstuk dat binnen de eigen onderneming actueel is.”

Uitgangspunt voor de strategische positionering en uitvoering van de werkzaamheden van het ontwikkelingsbedrijf is de gemeentelijke nota Grondbeleid. De huidige nota is in 2002 door de gemeenteraad vastgesteld, zodat herziening binnenkort noodzakelijk is (andere gemeenten hanteren voor actualisatie een termijn van vier jaar) om van een up-to-date versie te spreken. Naast een ijkpunt van het grondbeleid en te verwachten ontwikkelingsopgave, levert deze masterproof een inhoudelijke bijdrage aan de herziening.

In het verlengde hiervan ligt een generieke doelstelling die inherent is aan publiceren van onderzoek; door het delen van kennis hoeven wielen niet nogmaals uitgevonden te worden. Deze masterproof is eveneens schatplichtig aan dit mechanisme.

1.2.1 PROBLEEMANALYSE

In de tweede en derde nota ruimtelijke ordening zijn zestien gemeenten waaronder Zoetermeer als zogenaamde groeikern aangewezen (zie figuur 1).



FIGUUR 1 : OVERZICHT GROEIKERNEN

In de Verstedelijkingsnota (het tweede deel van de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening werd het begrip 'groeikern', dat toen al in zwang was, nader gedefinieerd. Volgens deze definitie is een groeikern *een kern die een sterke groei moet doormaken, vooral ten behoeve van een nabijgelegen (grote) stad, indien deze groei exponentieel groot is in vergelijking met de omvang van die kern zelf*. De als groeikern aangeduide gemeenten konden als zodanig door het leven gaan tot 1988; daarna vervielen (de meeste) extra's voor hen. Een aantal groeikernen bleef echter profiteren van extra rijks gelden ten behoeve van snelle bouw. Deze groeikernen hebben een groeitaak op grond van de 'Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening -extra' (vinex). De groeikernen kunnen worden opgevat als nieuwe steden, al is dit begrip niet exclusief op groeikernen van toepassing. Ook verschillende niet-groeikernen groeiden sterk in de jaren '70 en '80, inclusief vinex-taakstelling. Een veel genoemd voorbeeld hiervan is Alphen aan den Rijn.

In de afgelopen 45 jaar is Zoetermeer door haar aanwijzing als groeikern van 10.000 naar 115.000 inwoners gegroeid (bevolkingsomvang per 01/01/'05). De oppervlakte van de gemeente is al die tijd hetzelfde gebleven. Door het hoge groeitempo is in korte tijd de oude historische kern van Zoetermeer uitgebreid met een aantal woonwijken als Palenstein, Buytenwegh, Rokkeveen en Meerzicht. Zoetermeer heeft in haar toekomstvisie opgenomen verder te willen doorgroeien naar 130.000 inwoners in de periode tot 2025, waardoor zij een optimale grootte heeft bereikt ten opzichte van haar voorzieningenniveau. Echter; na voltooiing van de vinex-locatie Oosterheem zijn de gemeentegrenzen bereikt en zal er op andere manieren in de (bevolkings-)groei voorzien moeten worden. Het resultaat moet een aansprekend en gebalanceerd woningbestand zijn, met bijbehorende voorzieningen en werkgelegenheid voor een duurzame en evenwichtige opbouw.

Dit betekent dat na de periode van groei niet alleen de bestaande stad op een goede manier beheerd moet worden, maar ook waar nodig vervangen.

Uit het rapport "Vertrouwen in de buurt", Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2005.

"De meeste van deze naoorlogse wijken waren gestoeld op de ideeën van 'het Nieuwe Bouwen'. In de jaren vijftig was die architectonische stroming ('lucht, licht en ruimte') zeer populair, maar zij leidde wel tot wijken die nu worden ervaren als dogmatisch en identiteitsloos. De wijken lieten door hun eenvormigheid en samenstelling voor bewoners weinig mogelijkheden toe voor een 'wooncarrière' in de wijk – noch een die correspondeerde met inkomensgroei, noch een die correspondeerde met levensloop".

~

"Er worden in de jaren vijftig ook grote nieuwbouwwijken gebouwd, nadrukkelijk als onderdeel van de stedelijke agglomeratie en met een duidelijke functiescheiding die haaks staat op het ideaal van wijken als kleinschalige, zelfstandige gemeenschappen met een eigen voorzieningenpakket. Deze geplande wijken zijn bedoeld als woongebieden; voor voorzieningen kunnen de bewoners naar de binnenstad. Om tegemoet te komen aan de woningnood komen in deze tijd ook 'groeikernen' tot stand: dorpen rond de randstad die in relatief korte tijd uitgroeien tot uitgestrekte (slaap)steden, maar zonder stedelijke historie, cultuur of voorzieningen."

Daarnaast valt op dat het aantal beschikbare (her)ontwikkelingslocaties afneemt, waardoor ook het verdienend vermogen voor de gemeente afneemt. Er zal steeds meer nadruk komen te liggen op de (her)ontwikkeling van binnenstedelijke locaties waarbij het gaat om kostbare plannen en rekening moet worden gehouden met negatieve grondexploitatie resultaten. Het verdienend vermogen bij de realisatie van sommige plannen zou ingezet kunnen worden om andere maatschappelijk gewenste maar verliesgevende plannen te compenseren. De opgave voor de stad ligt kortweg in de transformatie van kwantitatieve groei naar kwalitatieve groei, waarbij de financiële beperkingen taakstellend zijn.

De gemeente is als regisseur van de ontwikkeling in haar stad minimaal verplicht de voorwaarden te scheppen om deze transformatie tot stand te brengen, maar kan hier ook een actievere rol in spelen. De beste mogelijkheid hiervoor is door middel van haar grondbeleid. *Grondbeleid is dat wat overheden doen of voorschrijven aan burgers, bedrijven en zichzelf inzake het kopen, verkopen en bouwrijp maken van grond en het investeren in grond* (Groetalers, 2004). In Zoetermeer wordt het grondbeleid gevoerd vanuit de afdeling OEZ (Ontwikkelingsbedrijf en Economische Zaken). Hierin is het grondbedrijf gehuisvest, samen met medewerkers voor beheer, verwerving en uitgifte van onroerend goed, accountmanagement voor bedrijven, acquireurs en een team met projectmanagement.

De taakinvulling van een grondbedrijf of ontwikkelingsbedrijf is geen uniform gegeven. Wellicht padafhankelijk gedetermineerd heeft elke gemeente een (combinatie) van afdelingen die zich bezighouden met grondbeleid. Soms maakt een grondbedrijf deel uit van de dienst ruimtelijke ontwikkeling of publieke werken; doorgaans wordt gesproken van een afdeling grondzaken (Verlaet, 2002; 2005). Naast het door Verlaet genoemde belangrijke argument voor een zelfstandig grondbedrijf vanwege de overwegingen dat een eigen ingang naar het politiek verantwoordelijke bestuur gewenst is, zijn er ook financieel-technische overwegingen in het kader van de planning & control cyclus die deze keuze ondersteunen.

Als de belangrijkste taken van het grondbedrijf kunnen worden genoemd :

- De voorbereiding en de uitvoering van het beleid m.b.t. het kopen, onteigenen, pachten, huren, of in gebruik nemen van onroerende goederen;
- Het beheren, exploiteren, verkopen, in erfpacht uitgeven, verhuren, verpachten en in gebruik geven van aan de gemeente in eigendom toebehorende onroerende goederen, die de gemeente kunnen dienen bij het door haar te voeren grondbeleid of waarvan het beheer door het bedrijf om andere redenen wenselijk is;
- Het adviseren over financieel-economische gevolgen van het opstellen en uitvoeren van ruimtelijke (her-)ontwikkelingsplannen.

Dit is een klassieke omschrijving waarin beheer, financieel/juridische advisering en uitvoering centraal staan. Grondbedrijven hebben in het verlengde hiervan vooral de laatste jaren vaak een meer actieve ontwikkelende rol gekregen. Dit heeft niet alleen betrekking op de rol bij de grondontwikkeling, maar ook op een meer initiërende rol van de stedelijke ontwikkeling in het algemeen. Bij grondbedrijven waar het grondbeleid wordt gecombineerd met economisch beleid spreekt men van ontwikkelingsbedrijven (Verlaet, 2005).

1.2.2 VRAAGSTELLING

Vanuit de hierboven beschreven probleemanalyse is de vraagstelling afgeleid. Deze luidt:

Heeft de verandering van de ontwikkelingsopgave van de gemeente Zoetermeer consequenties voor de manier waarop zij regie uitoefent en moet de afdeling Ontwikkelingsbedrijf en Economische Zaken hierop aangepast worden ?

De centrale vraagstelling is uitgesplitst in drie deelvragen die elk een aspect van de vraagstelling beslaan; de deelvragen zijn vervolgens ook uitgesplitst. Door beantwoording van de deelvragen wordt de centrale vraagstelling beantwoord. De deelvragen zijn:

1. *Op welke wijze verandert de ontwikkelingsopgave voor de gemeente Zoetermeer ?*
 - wat is de oorsprong van de groeikernen;
 - welke ontwikkelingen hebben de groeikernen doorgemaakt;
 - met welke ontwikkelingsopgave wordt de gemeente Zoetermeer geconfronteerd.
2. *Op welke wijze voert de gemeente de regie over de ontwikkeling ?*
 - op welke wijze kan een gemeente regie voeren en op welke wijze voert de gemeente Zoetermeer de regie;
 - welke actuele ontwikkelingen zijn hierop van invloed.
3. *Op welke wijze kan de afdeling OEZ op de wijzigende opgave aangepast worden ?*
 - op welke wijze zijn andere groeikernen met een vergelijkbare verandering van de opgave omgegaan;
 - op welke wijze kan de afdeling OEZ aangepast worden.

De beantwoording van de eerste twee deelvragen is respectievelijk in de hoofdstukken twee en drie ondergebracht. De beantwoording van de derde deelvraag vindt voor wat betreft de eerste subvraag plaats in hoofdstuk vier, en voor de tweede subvraag in hoofdstuk vijf.

1.3 ONDERZOEKSMETHODEN

Het onderzoek voor de masterproof is gebaseerd op verschillende onderzoeksmethoden. Voor het theoretisch kader is gebruik gemaakt van bronnenonderzoek in de brede zin van het woord. De in de deelvragen beschreven problematiek is vanuit verschillende invalshoeken beschouwd. Daarbij is gebruik gemaakt van beleidsnota's van de rijksoverheid, maar ook van provincies en gemeenten, syllabi en literatuur die gedurende de opleiding behandeld zijn, en artikelen van relevante periodieken en internet. Inhoudelijk is de verkregen informatie geverifieerd bij medewerkers van de gemeente Zoetermeer.

Aanvullend zijn in vier ex-groeikernen interviews gehouden met het management van de voor de ontwikkeling van de stad verantwoordelijke sector of dienst. Dit heeft niet alleen geresulteerd in een verdere uitdieping van het theoretisch kader, het fungeerde tevens als eerste toets op de geschetste problematiek. Daarnaast zijn op basis van 'best-practices' een aantal aanbevelingen geformuleerd die het bewustzijn rond de transformatieproblematiek in de gemeente Zoetermeer kunnen opwekken, en bij uitvoering van toegevoegde waarde zijn.

De keuze voor de vier ex-groeikernen is gebaseerd op een selectie uit de 16 oorspronkelijke groeikernen. Een aantal demografische kenmerken betreffende de woningvoorraad en sociaal-economische kenmerken lijken het beeld van de groeikernen als een heterogene groep tegen te spreken (CPB, 2001). Zelfs zulke op het oog verschillende steden als het 'historische' Alkmaar en het 'nieuwe' Zoetermeer scoren niet heel erg verschillend. En ook de Haarlemmermeer, dat op grond van de werkgelegenheid en zijn hybride stad-land karakter een aparte categorie zou vormen, blijkt tot de grote groep te behoren. De uiteindelijke keuze voor Capelle aan den IJssel, Haarlemmermeer, Purmerend en Spijkenisse is gebaseerd op de vergelijkbaarheid met Zoetermeer. Naast een vergelijk op inwoneraantal en ruimtelijke situering is hierbij gebruik gemaakt van de nota 'Kengetallen 2005'. Aan de hand van de in deze nota gehanteerde criteria (sociale en centrumindicatoren) blijken de vier geselecteerde gemeenten goed vergelijkbaar te zijn (IFLO, 2005). Los van de vraag of de ontwikkelingsopgave vergelijkbaar is, heeft elke ex-groeikern te maken de consequenties van een (te) snelle groei van de bevolkingsomvang en woningvoorraad. De manier waarop men hier mee omgaat is ook relevant voor de uiteindelijke aanbevelingen.

1.4 OPZET MASTERPROOF

Na deze inleiding met doelstelling en probleemstelling leest u in hoofdstuk twee een beschrijving van het groeiproces van een groeikern, en welke groeistuipe daarbij opgetreden zijn. Vervolgens vindt een verbijzondering plaats naar Zoetermeer. Deze gegevens vormen de basis voor de ontwikkelingsopgave die de gemeente de komende jaren voor zich ziet, en die de werkzaamheden voor het ontwikkelingsbedrijf bepaalt. Hoofdstuk drie beschrijft de regierollen die een ontwikkelingsbedrijf kan voeren, waar de keuze van afhankelijk is en welke keuze de gemeente Zoetermeer in haar grondbeleid heeft gemaakt. Hoofdstuk vier is de weergave en analyse van de interviews in de vier ex-groeikernen, waarbij de toekomstige opgave, de regierol en de positie van het grond-/ontwikkelingsbedrijf centraal staan. In hoofdstuk vijf zijn de conclusies van het onderzoek weergegeven en worden aanbevelingen gedaan voor de positionering van het gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf.

Hoofdstuk 2

GROEIKERN IN ONTWIKKELING

2.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de Nederlandse ruimtelijke ordening vanuit het Rijk in de afgelopen eeuw ontstaan is en tot welke ingrepen van rijksniveau dat geleid heeft. Daarna staat als uitvloeisel hiervan de groeikern centraal, waarbij eerst een algemene schetst gegeven wordt van de specifieke problematiek van groeikernen. Vervolgens wordt in het verlengde hiervan beschreven welke consequenties dit heeft voor de gemeente Zoetermeer in de komende jaren, uitgedrukt in de ontwikkelingsopgave. De ontwikkelingsopgave is voor de organisatie de komende jaren een concreet gegeven; door het vaststellen van de nota 'Bouwen aan Zoetermeer' heeft de gemeenteraad de inzet bepaald. In meer abstracte zin wordt ook door het college van Burgemeester en Wethouders op andere manieren naar oplossingen voor de ontwikkelingsopgave buiten de gemeentegrenzen gezocht. Vanwege de focus van de masterproof wordt de ontwikkelingsopgave voornamelijk vanuit het ruimtelijk-fysieke aspect beschouwd. Nadere studie naar het sociaal-culturele aspect is onder andere gedaan door het Centraal Planbureau (CPB, 2001). Ter afronding wordt in de conclusie van het hoofdstuk een antwoord gegeven op de vraag op welke wijze de ontwikkelingsopgave van Zoetermeer gewijzigd is.

2.2 DE ONTWIKKELING VAN GROEIKERNEN

Ruimtelijke ordening is in Nederland altijd een zaak geweest van gemeente- en provinciebesturen. Pas sinds de Tweede Wereldoorlog is het een onderwerp dat ook op rijksniveau veel aandacht krijgt. De eerste nota over de ruimtelijke ordening verscheen in 1960. Die werd uitgebracht om een antwoord te vinden op het probleem van de woningnood, de trek van het platteland naar de Randstad en het grote geboorteoverschot. Inmiddels is de nota Ruimte in een ver gevorderd stadium van besluitvorming, die gezien kan worden als de vijfde successievelijke beleidsnota op het gebied van de ruimtelijke ordening. Hoewel de vragen die zich bij eerdere nota's aandienden sterk afwijken van de vragen die nu aan bod komen, zijn er eveneens ook opmerkelijke overeenkomsten. Steeds is er de vraag naar aantrekkelijke woon- en werkruimte. En nog steeds staat een zichtbare scheiding tussen stad en land en het open houden van open gebieden centraal in het beleid.

2.2.1 GROEIKERNEN IN BELEID

De eerste nota inzake de Ruimtelijke Ordening van 1960 werd vooraf gegaan door de Nota Westen des Lands (1958). Aanleiding vormde de congestie in het westen door de toestroom van vele duizenden mensen. Een spreidingsbeleid moest dat voorkomen. Door de economie in het noorden en het oosten te stimuleren zou de verhuisstroom naar het 'Westen des Lands' worden afgeremd. Men verwachtte een bevolkingsgroei tot 1980 van circa één miljoen nieuwe randstedelingen. De Eerste Nota schetst een groeimodel voor de Randstad, uitgaande van de bestaande ring van afzonderlijke steden rondom een groen, open middengebied: het Groene Hart. Deze steden moesten een veilige en overzichtelijke woonplaats vormen; in een aaneengegroeide metropool zou de stedeling ten onder gaan.

Nieuwe prognoses voor de groei van de bevolking wezen uit, dat er rond de eeuwwisseling twintig miljoen mensen in Nederland zouden wonen. Zette de toestroom naar het westen in de Eerste Nota dus al de toon; in de Tweede Nota (1966) zwol deze toon aan met de prangende vraag waar deze mensen zouden kunnen wonen. Zonder sterke ruimtelijke ordening zou de bevolkingsgroei rampzalige gevolgen hebben. De grootste angst was, dat de Randstad zou uitdijen en samensmelten tot een onbestuurbare stad met getto's en sloppenwijken. Het antwoord was 'gebundelde deconcentratie'. Op enige afstand van de stedenring werden locaties aangewezen waar nieuwe woningen in grote aantallen konden worden gebouwd waaronder Lelystad, Purmerend en Zoetermeer. Bij het principe van de 'gebundelde deconcentratie' speelden twee overwegingen een rol. Enerzijds was er veel aandacht voor het wonen in een eengezinswoning aan de randgebieden van de grote steden, waar de voordelen van het stedelijk leven gecombineerd konden worden met die van een rustige woonsfeer buiten. Anderzijds was er, om teveel ruimteconsumptie te voorkomen, ook concentratie nodig. Het principe van de 'gebundelde deconcentratie' had tot gevolg dat ook in de meer landelijke delen in de omgeving van de grote stad groeimogelijkheden aanwezig werden geacht. (SCP, 2001)

Verder maakte het volkshuisvestingsbeleid via contingentering bouw op veel plaatsen mogelijk: ook in de jaren zeventig was het volkshuisvestingsbeleid nog vooral gericht op het oplossen van de woningnood (Knol 1996). Regionale initiatieven om dit suburbanisatieproces weer om te vormen tot de 'gebundelde deconcentratie' vonden in 1972 steun van het Rijk, toen de Nota Volkshuisvesting verscheen. In deze nota wordt voor het eerst het begrip 'groeikern' gebruikt. De aanwijzing tot groeikern schiep de verplichting tot de bouw van een bepaald aantal woningen in een wervend suburbaan woonmilieu. Daartegenover staat het recht van de betrokken gemeente op bijzondere uitkeringen. Op Rijksniveau werd een coördinatieorgaan ten behoeve van de ontwikkeling van de groeikernen ingesteld, de Interdepartementale werkgroep knelpunten woningbouw, die in 1977 werd herdoopt tot Interdepartementale Coördinatiecommissie voor de ontwikkeling van groeikernen en groeisteden.

De hoogtijjaren van het groeikernenbeleid lagen rond 1980. In deze jaren werd ook de economische recessie zichtbaar: de tweede oliecrisis in 1979, de instorting van de koopwoningenmarkt, een zuinig financieel beheer (Bestek '81). De zuinigheid drukte zich zowel in financieel als in planologische en stedenbouwkundige zin uit. Behalve naar wervende suburbane woonmilieus in groeikernen moest ook gezocht worden naar bouwplaatsen in en aan de grote steden. Daarbij werd steeds vaker de voorkeur gegeven aan de oude concentrische stadsuitbreiding. Toch vond de Rijksoverheid eind jaren zeventig nog dat de groeikern niet gemist kon worden in de strijd tegen de suburbanisatie en voor de opvang van de onvermijdelijke overloop. Alleen in de groeikernen kon men voldoen aan de evidente vraag naar een woning in het groen. Wel moest de verhouding tussen woningen en werkgelegenheid in de groeikernen evenwichtiger worden. Daartoe moest de bedrijvigheid in de groeikernen worden gestimuleerd. De groei van de groeikernen ging gepaard met negatieve neveneffecten voor de grote steden: onder andere een daling van het inwonertal en een verminderd draagvlak voor voorzieningen, het wegtrekken van werkgelegenheid uit die steden, een selectieve migratie van welgestelden, middengroepen en gezinnen met kinderen.

Daarnaast kwam er kritiek op de situatie in de groeikernen zelf, in het bijzonder op de gevolgen van de snelle groei: monotonie in de woningbouw en woonomgeving, een geringe sociale cohesie in de woongebieden en een onevenwichtige bevolkingsopbouw naar leeftijd. Tenslotte ondervonden de grote steden nog negatieve gevolgen van de trek naar andere, kleinere suburbane gemeenten (SCP, 2001). Al deze verschijnselen leidden ertoe dat in de ruimtelijke ordening nog sterker werd ingezet op de groei in en nabij de grote steden. Bovendien bleek dat het bouwen in groeikernen niet goedkoper was dan bouwen in de stad (in het kader van stadsvernieuwing), zij het ook niet duurder. De Vries et al (1984) concluderen dat de kosten voor de overheid van het bouwen van een wijk in een groeikern vrijwel gelijk zijn aan die van een stadsvernieuwingswijk. Wel zijn er verschillen in de kosten van de onderscheiden componenten. In de stadsvernieuwinggebieden is de realisering van woningen en welzijnsvoorzieningen duurder. Ook zijn er investeringsgebonden uitgaven die er in de groeikernen vrijwel niet zijn, zoals verwerving. De groeikern heeft hogere kosten bij de realisatie van nieuwe voorzieningen, zoals onderwijs, openbare werken en overheidsvoorzieningen. Verder voorzagen de vier grote steden na de jaren '60 en '70 mogelijkheden in de eigen gemeente. Het concept 'compacte stadsbeleid' had zijn oorsprong in deze gemeenten.

Door stadsvernieuwing, verdichting en uitbreiding aan de rand van de stad kon de positie van de grote stad verstevigd worden. De mogelijkheden die werden voorzien zijn in de jaren '80 ook daadwerkelijk benut en leidden bij de stadsbesturen tot de opvatting dat er geen behoefte meer bestond aan overloop. In de Structuurschets voor de Stedelijke Gebieden (1985) nam de regering de visie van de steden grotendeels over. De structuurschets bevatte het volgende pleidooi voor een intensiever ruimtegebruik in de grote steden. Dit had in eerste instantie betekenis voor groeikernen die op enige afstand van de centrale steden liggen. Deze 'buitenstadsgewestelijke' groeikernen hadden in die tijd onder meer met leegstand van woningen te kampen.

De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening bepleitte daarom extra compensatie voor deze gemeenten bij de snelle afbouw van de groeikernstatus (RARO 1987). De buitenstadsgewestelijke gemeenten Hellevoetsluis, Alkmaar en Hoorn verloren namelijk meteen de groeikernstatus, terwijl de taakstelling van de overige van een einddatum werd voorzien. Voor de meeste gemeenten was dit 1990 of enige jaren daarna. Daarbij werd alleen een deel van het instrumentarium in stand gehouden en werden de bedragen in het kader van de bezuinigingen verder verlaagd. (Faber 1997).

De negatieve houding van het Rijk ten opzichte van de groeikernen werd nog versterkt door de slechte financiële situatie van verschillende groeikernen. Halverwege de jaren '80 bleken alleen Zoetermeer, Nieuwegein en Haarlemmermeer een goede financiële positie te hebben. De oorzaken hiervan lagen in de onstuimige groei eind jaren zeventig, in de afschaffing van het specifieke groeikerninstrumentarium, en in de regeringsbezuinigingen op de financiële middelen voor gemeenten in het algemeen. Verder had het instorten van de koopwoningenmarkt tot gevolg dat gemeenten (overigens niet alleen de groeikernen) veel in de sociale sector gingen bouwen. Dit had met name in de groeikernen een sterke instroom van weinig koopkrachtige huishoudens tot gevolg, die op den duur tot hoge uitgaven in de sfeer van de sociale zekerheid leidden. (Faber 1997; Giebels en De Leeuw 1985)

In 1991 verscheen de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening -extra. De nog resterende taakstellingen van gemeenten die formeel nog steeds een groeikernstatus hadden, werden onderdeel van een breder beleid. Ten behoeve van de Nederlandse stadsgewesten moesten woningen worden gerealiseerd in en nabij de centrale steden, waarbij in het kader van de compacte stadsgedachte nog steeds nabijheid ten opzichte van de stad de voorkeur had. Niettemin bleek de behoefte aan woningen zo groot dat de centrale stad en directe omgeving niet altijd voldoende woningen konden realiseren. Verschillende groeikernen kwamen in meer of mindere mate in aanmerking voor de realisering van de zogenaamde vinexlocaties. In de vinex wordt onderscheid gemaakt tussen voorkeursrichtingen van nieuw stedelijk gebied 1995-2005, eventuele ontwikkelingsrichtingen 1995-2004, en alternatieve ontwikkelingsrichtingen na 2005. Voor de groeikernen Almere, Haarlemmermeer en Houten noemt de nota voorkeursrichtingen. Ten behoeve van deze locaties werd ook een instrumentarium ontwikkeld, waaronder de mogelijkheid tot het verstrekken van locatie-subsidie. Daarbovenop kwam een subsidieregeling voor grote bouwlocaties, alsmede een subsidie voor bodemsanering, indien noodzakelijk. Het subsidiebedrag en het betaalritme werden vastgelegd in een convenant tussen het Rijk en de gemeente die de vinex-locatie moest ontwikkelen. In de convenants, die een looptijd kregen van 1995 tot 2004, werden ook nadere prestatieafspraken opgenomen (Faber 1997).

In 2004 is de nota Ruimte als opvolger van de vierde nota door het kabinet uitgebracht en op 17 mei 2005 door de Tweede Kamer vastgesteld. Na het zomerreces volgt behandeling in de Eerste Kamer. Beleidsmatig gaat de nota uit van krachtige steden en een vitaal platteland die gestalte moeten krijgen door combinatie van verstedelijking en economische ontwikkeling. Gebundelde vormen van verstedelijking en economische activiteiten kunnen eenvoudiger worden ontsloten en ondersteunen een optimale benutting van de infrastructuur. Bundeling in steden en dorpen maakt het mogelijk functies bij elkaar te brengen, waardoor het draagvlak voor voorzieningen ondersteund wordt en arbeid, zorgtaken en ontspanning beter te combineren zijn. Sturingsfilosofie van het rijk is centraal wat moet, decentraal wat kan. Provincie en gemeenten krijgen meer beleidsruimte alhoewel het rijk voor wat betreft de Ruimtelijke Hoofdstructuur (waaronder het stedelijk netwerk van de Randstad inclusief Zoetermeer en ook het Groen Hart vallen). Daarnaast is de aandacht verschoven van het maken van ruimtelijke plannen naar de uitvoering ervan.

2.2.2 GROEIKERNEN IN PRAKTIJK

Bij de ontwikkeling van de Nederlandse groeikernen was van een planningsautoriteit geen sprake. De gemeenten zorgden voor de ontwikkeling van de nieuwe wijken. Veelal betrof het dorpen die uitgroeiden tot steden, een enkele maal was al een omvangrijke gemeenschap aanwezig die zich in korte tijd verdubbelde of in ieder geval sterk groeide (Alkmaar, Hoorn, Helmond). Hoewel de nadruk in de groeikern heeft gelegen bij de uitbreiding van de woningbouw, is er altijd naar gestreefd om ook de werkgelegenheid en het voorzieningenniveau in gelijke mate mee te laten groeien.

WONINGBOUW

Uit een eerdere analyse (SCP, 2001) komt naar voren dat de groeikernen nog altijd een relatief sterke bevolkingsgroei hebben, zij het dat deze sinds het aflopen van het groeikernenbeleid is afgevlakt.

De afvlakkende groei doet zich ook in de andere gebiedseenheden voor, maar is in de groeikernen het geringst. In samenhang daarmee is de verwachting dat de groeikernen nog een aanzienlijke groei zullen doormaken. De doorgezette groei in de jaren '90 en de verwachte groei worden voor een belangrijk deel echter veroorzaakt door de ontwikkelingen in één enkele groeikern: Almere. De voortgezette groei is geen garantie voor een blijvend jeugdige leeftijdsopbouw. Vergrijzing en ontgroening doen zich in de groeikernen wel degelijk voor, al worden ze door de bevolkingsontwikkeling gematigd. De voortgezette groei blijft vooral gezinshuishoudens aan groeikernen binden. Opvallend hierbij is dat het niet alleen om volledige gezinnen gaat, maar ook om eenoudergezinnen. Het relatief grote aantal eenoudergezinnen valt mede te verklaren uit een groot aantal Surinamers en Antillianen dat de groeikernen (of althans enkele daarvan) als woonplaats heeft gekozen. Onder deze groepen etnische minderheden is het aandeel eenoudergezinnen traditioneel hoog. De groei van de groeikernen is nog steeds het gevolg van vestigingsoverschotten, waarvan de leeftijdsopbouw momenteel overigens sterk overeenkomt met die in andere gebieden. Naar huishoudensamenstelling zijn de gezinnen in de groeikernen nog steeds belangrijk, al is het vestigingsoverschot van alleenstaanden sinds 1994 er groter dan dat van gezinnen.

Als men eenmaal in de groeikern woont, is de drang om weer te vertrekken niet groot. Onder de meest mobiele groep, de verhuisgeneigde jongeren, wil een relatief groot deel binnen de eigen gemeente verhuizen. Het woonkarakter van de groeikernen is vanzelfsprekend vooral het gevolg van de snelle toename van het aantal woningen aan het einde van de jaren '70 en begin jaren '80. Dit verschijnsel is nog steeds af te lezen aan de oververtegenwoordiging van woningen uit die periode. Hoewel vooral in de beginperiode van de groeikernontwikkeling ook gestapelde woningen zijn gebouwd, overheersen toch vooral de grondgebonden woningen. In de loop van de tijd is die overheersing sterker geworden. Groeikernen kenmerken zich morfologisch door de aanwezigheid van veel rijtjeswoningen. Daarbij gaat het steeds vaker om koopwoningen. In de groeikernen is daarmee een inhaalslag voltooid. Begin jaren '80, toen de koopmarkt instortte en tegelijkertijd de nieuwe steden een belangrijke groeifase doormaakten, werden veel huurwoningen neergezet om bouwstromen te kunnen garanderen. Deze maakten van de groeikernen 'huursteden'. In 1998 is gebleken dat de huurmarkt steeds sterker een markt voor lage inkomensgroepen wordt. Daardoor dreigt een onderscheid tussen huren en kopen te ontstaan, waarbij huren geassocieerd wordt met een laag inkomen en kopen met een modaal tot hoog inkomen (Sociaal en Cultureel Rapport 1998). Inmiddels zijn er zoveel koopwoningen bijgebouwd dat dit beeld achterhaald is. Wel zijn er nog steeds meer huurwoningen dan in het (landelijke deel van) West-Nederland.

De bouw van huurwoningen uit begin jaren tachtig mag dan al enige tijd geleden zijn, voor de huursector geldt dat ze nog steeds relatief nieuw zijn. Deze huurwoningen zijn van behoorlijke kwaliteit en hebben een hoge huur, vooral vergeleken met de rest van Nederland. Daarentegen zijn de koopwoningen niet erg duur, maar met minder ruimte in en om de woning dan gemiddeld elders in Nederland. Daarmee wordt de concurrentiepositie van de groeikernen op de woningmarkt relatief slechter. De kwaliteit van de woningen is in de groeikernen slechts beperkt verbeterd (SCP, 2001). Ondanks deze beperkte toename hebben de groeikernen van alle onderscheiden gebiedscategorieën kwalitatief de beste woningvoorraad.

De functie van een groeikern heeft lange tijd in het teken gestaan van de toename van woningen en van de bevolking. Door een nationaal beleidsorgaan als de Rijksplanologische Dienst, maar ook door de groeikernen zelf wordt een dergelijke eenzijdige ontwikkeling echter afgewezen. Er moet ook voldoende werkgelegenheid zijn en er moeten voldoende voorzieningen naar de groeikernen worden gebracht. Medio jaren '70 constateerde de Rijksplanologische Dienst dat de werkgelegenheid in het algemeen achterbleef bij de bevolkingsontwikkeling. Dit had onder andere een negatieve woon-werkbalans tot gevolg. Niettemin werd in een enkel geval ook geconstateerd dat de bedrijvigheid zich er positief ontwikkelt, maar dat die niet aan de plaatselijke beroepsbevolking ten goede kwam. Naast een omvangrijke stroom forensen van Zoetermeer naar Den Haag ontstond ook een omgekeerde stroom. (Hazelaar en Van Huijgevoort 1982)

WERKGELEGENHEID

De bedrijvigheid in de groeikernen, afgemeten aan werkzame personen, nam tussen 1975 en 1983 sterk toe. In dezelfde periode vond in de donorsteden een teruggang plaats. De banengroei in de groeikernen kwam vooral tot stand in de dienstensector, waar ook het grootste deel van de bedrijvigheid is geconcentreerd. De groei was vooral aanwezig in de zogenoemde stadsgewestelijke groeikernen, dat wil zeggen gemeenten die niet te ver van de donorstad liggen. De groeikernen buiten het stadsgewest (Alkmaar, Hoorn, Lelystad, Hellevoetsluis) kenden een veel minder sterke groei, die begin jaren '80 zelfs omsloeg in een teruggang van het aantal arbeidsplaatsen. Ondanks een vaak redelijke woon-werkbalans in het begin van de jaren '80 (hoewel toen alleen in Almere boven de 100), is sindsdien sprake van een verslechtering. In het begin van de jaren '80 moest ca. 30% van de beroepsbevolking buiten de groeikern werk zoeken (of werd werkloos), vijf jaar later was dit percentage gestegen naar 40% (Bloemberg et al. 1986). De sterke relatie tussen groeikern en donorstad heeft er voor de beroepsbevolking van de groeikernen wel toe geleid dat de werkloosheid in de meeste gemeenten in de jaren '80 relatief laag is gebleven. Men pendelde naar het werk in de centrumstad, of elders. Tijdens het hoogtepunt van het groeikernenbeleid, rond 1980, pendelden 120.000 personen van de groeikern naar elders. Bijna tweederde van deze pendelaars had werk in de centrale stad. Terwijl medio jaren '80 in Nederland 16% van de beroepsbevolking werkloos was, bedroeg dit aandeel in de groeikernen –die overigens sterk op de dienstensector zijn gericht– nog geen 10% (Bloemberg et al. 1986).

De beroepsbevolking van de groeikernen bestond grotendeels uit werkenden. Voor hen bestond wel de mogelijkheid om het beroep in de woonplaats zelf uit te oefenen, zij het in geringe mate. Niettemin pendelde een groot deel van de werkenden iedere werkdag tussen groeikern en donorstad. Zeer veel personen uit de beroepsbevolking hadden daar een baan gevonden. Dit betekende dat de arbeidsplaatsen die in de groeikernen worden aangeboden voor een belangrijk deel werden bezet door personen die niet in groeikernen wonen. Het betekent ook een relatief geringe werkloosheid in groeikernen. Uit onderzoek blijkt dat de neergang van de economie de laatste jaren de woonwerkverhouding wel onder druk heeft gezet, en de aanvankelijk positieve cijfers neerwaarts bijgesteld moeten worden.

VOORZIENINGEN

Het tweede element naast de werkgelegenheid dat de nieuwe steden tot 'volwaardigheid' moest brengen is een adequaat voorzieningenniveau. Voorzieningen kunnen op verschillende manieren worden onderverdeeld.

Belangrijk is het onderscheid tussen profit- en non-profit voorzieningen. Daarnaast is er een onderscheid tussen publieksvoorzieningen en voorzieningen die niet op een algemeen publiek zijn gericht. Uit de literatuur blijkt dat het gunstige financiële perspectief dat de gemeenten ten tijde van het groeikernenbeleid hadden, leidde tot veel investeringen in non-profit publieksvoorzieningen. Het gaat daarbij vooral om sporthallen, sportvelden en openbaar groen. Ten tijde van de afbouw van het groeikernenbeleid hadden de gemeenten echter moeite om de jaarlijkse exploitatielasten te blijven dragen. Er werd destijds verwacht dat dit gevolgen zou hebben voor het voorzieningenniveau: bezuinigingen (Giebels en De Leeuw 1985). De bezuinigingen blijken vaak te hebben geleid tot versobering. Bovendien lijkt het erop dat de ongelijkmatige spreiding van wijk- en buurtvoorzieningen (die op zichzelf dus in voldoende mate aanwezig waren), niet meteen teniet is gedaan. Naast voorzieningen op buurt- en wijkniveau zijn in de groeikernen veelal ook wat grootschaliger voorzieningen aanwezig, zoals ziekenhuizen. Voorzover er is bezuinigd op deze grootschalige voorzieningen, hebben deze destijds niet geleid tot vermindering van het voorzieningenniveau. (Bloemberg et al. 1986)

Problematischer dan de ontwikkeling van de openbare voorzieningen was die van de profitvoorzieningen. De uitbouw van de detailhandel hield geen gelijke tred met de geforceerd snelle bevolkingsgroei, waardoor eerst centra op het buurt- en wijkniveau werden gerealiseerd, en veel later het hoofdwinkelcentrum. Pas in de jaren '80 werd de aanleg van hoofdwinkelcentra aangevat, dus in een periode waarin de economie zich slechter ontwikkelde. Het gevolg was dat de centra kleiner werden dan bedoeld. Met name was dit het geval in geheel nieuwe steden, zoals Almere en Lelystad. Bestaande steden met een omvangrijke detailhandel, zoals Alkmaar en Hoorn, kenden dit probleem niet. Maar alle steden hadden te maken met de algehele teruggang van de betekenis van winkelcentra laag in de detailhandelshiërarchie. Buurtwinkels en buurtwinkelcentra verdwenen, of kregen een niet-detailhandelsbestemming (bijvoorbeeld fysiotherapiepraktijk, assurantiekantoor). In steden met weinig mogelijkheden werd hierdoor de detailhandel nog verder beperkt. Deze ontwikkelingen leidden ertoe dat het aantal vierkante meters verkoopoppervlak in de groeikernen kleiner bleef dan in niet-groeikernen met een vergelijkbare bevolkingsomvang (Van Leur 1992).

HET VERVOLG

In verschillende groeikernen bevinden zich vinex-locaties. Daarnaast is er ook een groot aantal vinex-wijken buiten deze gemeenten voorzien. Net als de groeikernen in de jaren '80 zullen ze in korte tijd een zeer sterke groei van de bevolking en van de woningvoorraad beleven. In tegenstelling tot de jaren '60 is er maar één vinex-wijk die zal uitgroeien tot een middelgrote stad (Leidsche Rijn, Utrecht). Bovendien maken de meeste deel uit van vrij grote gemeenten waar de vinex-wijk slechts een van de uitbreidingen is. Niettemin zullen verschillende ontwikkelingen in de vinex-locatie niet anders zijn dan in de groeikern. Ook hier zullen de bewoners vooral gerekruteerd worden uit de grote steden in de omgeving van de locatie. De vestigingoverschotten zullen groot zijn en vooral uit jonge gezinnen met kinderen bestaan, aangezien ook in de vinex-locaties woningen worden gerealiseerd die vooral voor deze categorie aantrekkelijk zijn. Daarmee zullen ook de vinex-locaties een onevenwichtige bevolkingsopbouw naar leeftijd en huishoudensamenstelling krijgen, en zullen pas over 10-20 jaar de eerste tekenen van ontgroening en vergrijzing merkbaar worden.

Net als in de groeikernen bestaat de woningvoorraad momenteel voor een groot deel uit grondgebonden woningen, al zou onder invloed van de beleidsrichtlijnen uit de Nota Wonen daar op korte termijn verandering in kunnen komen. Vooral zullen er dan meer ruimere (vrijstaande en twee-onder-een kap) woningen worden gebouwd. Maar het is de vraag of de grondgebonden woningen in de vinex-locaties op korte termijn minder gewenst zullen zijn. Ten eerste gaat het hier veelal om koopwoningen (vooral eengezinshuurwoningen zijn minder gewenst). Ten tweede gaat het om relatief nieuwe woningen van goede kwaliteit. Ten derde liggen veel te realiseren woningen in gebieden met een krappe woningmarkt, en het is de vraag of dit op korte termijn anders zal zijn. Anders dan in de groeikernen komt er weinig (middel)hoogbouw in de vinex-locaties voor; dat geldt zowel voor de koop- als voor de huursector. Bovendien mag worden verwacht dat de te bouwen (middel)hoogbouw van betere kwaliteit zal zijn dan die in de groeikernen (betere isolatie, kleinschaliger). Lage statusgebieden hoeven in de vinex-locaties voorlopig dan ook niet worden verwacht.

Net als in de groeikernen zal de vinex-wijk niet snel veel voorzieningen te bieden hebben. Een van de redenen is dat de meeste vinex-wijken deel uitmaken van een gemeente die zelf al plannen heeft voor voorzieningen elders binnen haar grenzen. Wel zullen basisvoorzieningen (basisscholen, openbaar vervoer, detailhandel voor de dagelijkse behoeften) mogelijk vrij snel een plek binnen de vinex-locatie krijgen. Het feit dat de vinex-locatie geen bestuurlijke eenheid is, heeft hier zijn weerslag. Net als groeikerngemeenten zullen vinex-gemeenten proberen de verhouding tussen wonen en werkgelegenheid zo gunstig mogelijk te laten uitvallen, maar nieuwe werkgelegenheid hoeft daarbij niet in de vinex-locatie gewenst te zijn. Tenslotte staat ook de mate waarin binnen de vinex-wijk sociale binding tot stand wordt gebracht in verband met de bestuurlijke eenheid waarvan deze deel uitmaakt. Veelal zullen bestaande lokale verenigingen pogen nieuwe leden in de nieuwe wijk te werven. Dit is zeker het geval in de beginperiode, omdat er dan nog niet voldoende draagvlak is voor een eigen verenigingsleven (CPB, 2001).

2.3 DE ONTWIKKELING VAN ZOETERMEER

In de aanloop naar de eerste Nota Ruimtelijk Ordening (zie 2.2.1.) ontstond het ontwerp dat later (Faludi en Van der Valk, 1990) de pré-groeikern Zoetermeer genoemd is. In de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening uit 1966 wordt aangegeven dat Zoetermeer rond 2000 zo'n 120.000 inwoners kan herbergen (terwijl de gemeente Zoetermeer zelf in een structuurplan van 1964 uitging van 100.000). Daardoor ontstond in deze gemeente een enorme bouwinspanning en zijn in de jaren '70 tot en met '90 van de 20e eeuw de uitbreidingsmogelijkheden maximaal uitgebuit. In het masterplan 'Toekomstvisie 2025' wordt uitgegaan van een inwonersaantal van circa 130.000 voor een stabiele basis onder het voorzieningenniveau. In een recent raadsbesluit is dit enigszins neerwaarts bijgesteld tot 125.000. Zeker is dat er een groei van 10.000 inwoners in 1960 tot 115.000 in 2005 gerealiseerd is, en dat er nog een beperkte groei in het verschiet ligt. Wat heeft dat naast een groei van 105.000 inwoners (gemiddeld ruim 2.000 per jaar) betekend ?

Zoetermeer wordt gekenmerkt door suburbane woonmilieus met een jonge kwalitatief goede woningvoorraad en veel, relatief betaalbare grondgebonden woningen. De wijken bezitten allen een goed bereikbaar centrum met een evenwichtige winkelfunctie, scholen en wijkvoorzieningen. Elke wijk bezit een station aan de Zoetermeer stadslijn dat haar met andere wijken, het centrum en Den Haag verbindt. Binnenkort wordt de stadslijn omgebouwd tot Randstadrail; een hoogwaardige railverbinding die ook doorgetrokken wordt naar de nieuwe wijk Oosterheem. De oost/west verbindingen zijn hiermee uitstekend, de noord/zuid verbindingen matig. Het centrum van Zoetermeer wordt gevormd door het Stadshart dat bestaat uit een uitstekend bereikbaar en toegankelijk winkelcentrum met veel parkeerruimte en een aantal moderne voorzieningen zoals theater en megabioscoop. De noord-as van de stad wordt gekenmerkt door een aantal grootschalige recreatieve voorzieningen zoals een 18 holes golfbaan, overdekte skibaan (Snowdome) en overdekte schaatsbaan (Silverdome). Tenslotte bezit Zoetermeer een evenwichtige economische structuur waarbij de nadruk ligt op clusters als ICT, zakelijke dienstverlening, bestuur en belang en biolife-science. De gebieden voor kantoren en bedrijven bevinden zich op aantrekkelijke locaties en zijn kwalitatief goed ontsloten.

Opmerkelijk is het groene karakter van de stad, Zoetermeer wordt omringd door een aantal grote parken, het Balijbos, het toekomstige Bentwoud, water en het Groene Hart. Maar ook in en tussen de wijken is, ondanks de compacte opzet van de stad veel openbaar (speel)groen voor handen. En door vele jaren ecologische beheer hebben zich op veel plekken tevens redelijk hoge natuurwaarden ontwikkeld.

2.4 DE OPGAVE VAN ZOETERMEER

Ondanks deze op het eerste oog wervende beschrijving, is een stad nooit af. Naast de beperkte groeitaakstelling en de publiekrechtelijke beheertaken genereert een stad voortdurend ruimtelijk-fysieke vraagstukken. Het gemeentebestuur geeft door haar beleid aan in welke richting zij de oplossingen zoekt en welke thema's zij van belang acht. Hiertoe vormt zij zich eerste een beeld van de vraagstukken die zij in de komende tijd verwacht, om vervolgens aan te geven op welke wijze zij deze beantwoord wil zien. Voor de organisatie vormt de visie van het gemeentebestuur de opgave die zij moet uitvoeren.

2.4.1 DE OPGAVE IN BELEID

De grote uitdaging zal er voor Zoetermeer de komende decennia uit bestaan om zich van voormalig groeikern met vooral jonge gezinnen met kinderen, te ontwikkelen tot een complete stad waarin mensen van verschillende bevolkingsgroepen in verschillende levensfasen plezierig kunnen wonen, werken en recreëren. Een stad voor ouderen en een stad voor jongeren, een stad voor gezinnen en voor singles, een stad met vele culturen die zorgen voor dynamiek en vitaliteit. Hierdoor blijft er voldoende draagvlak bestaan voor het opgebouwde voorzieningenniveau en een actieve vernieuwing van de bestaande stad. Dit moet bereikt worden door binnen het bestaande stedelijke gebied van de stad te vernieuwen en functies toe te voegen. Zoetermeer zal zich actief moeten blijven ontwikkelen om zich aan te kunnen passen aan veranderende omstandigheden in haar omgeving en demografische en sociaal-culturele ontwikkelingen (Zoetermeer, 2005).

Kernpunt is dat de combinatie tussen woningaanbod, bevolkingssamenstelling het voorzieningenniveau en werkgelegenheid in evenwicht blijft, dat de binding met de stad versterkt wordt, en het draagvlak voor stedelijke vernieuwing op peil blijft. Met name het faciliteren van de (woon)wensen van de eigen bevolking vormt hierbij een belangrijk aspect. Zij vormt de basis voor een goede sociale structuur, binding met de stad en een aantrekkelijke stedelijke cultuur. Behoud en vernieuwing van het goede voorzieningenniveau en de aantrekkelijke woonmilieus, vraagt een breed (financieel) draagvlak. Om dit draagvlak te genereren is het essentieel dat Zoetermeer een evenwichtige en gedifferentieerde bevolkingssamenstelling handhaaft. Met name moeten mogelijkheden geboden worden aan jonge, startende huishoudens die in Zoetermeer willen blijven. Dit zorgt voor binding met de stad en biedt tegenwicht tegen de sterk vergrijzende (en teruglopende) bevolkingssamenstelling.

In de Toekomstvisie 2025 zijn zes ambities geformuleerd die de vitaliteit en kwaliteit van de stad moeten waarborgen en richtinggevend zijn voor het sectorale en ruimtelijke beleid van de gemeente. Deze ambities zijn:

1. Het handhaven van het inwonertal dat na afronding van Oosterheem is gerealiseerd zodat voldoende draagvlak blijft bestaan voor het opgebouwde voorzieningenniveau;
2. Het vergroten van het aantal arbeidsplaatsen zodat een evenwichtige woonwerkbalans ontstaat;
3. Het verbeteren van de bereikbaarheid van Zoetermeer zodat de reistijd naar de vier grote steden vermindert;
4. Het vergroten van de waarde van de stad zodat de toenemende beheerslasten en benodigde investeringen in de stad kunnen worden opgebracht;
5. Het versterken van de sociale structuur;
6. Het versterken van de stedelijke cultuur.

In kwalitatieve zin kan dus gesteld worden dat de gemeente Zoetermeer enerzijds moet inspelen op de behoefte aan nieuwe ruimte voor bestaande en nieuwe functies, maar ook de huidige kwaliteit moeten behouden en versterken. Uiteraard kan de ontwikkelingsopgave van Zoetermeer niet los gezien worden van landelijke ontwikkelingen. Op basis van verschillende verkenningen wordt geconcludeerd dat de demografische ontwikkelingen zich de komende decennia op nationaal niveau zullen kenmerken door:

- Een bevolkingsgroei die langzaam afzwakt, maar een gestage groei van het aantal huishoudens ;
- Een sterk vergrijzende bevolking waardoor de vraag naar zorg sterk zal toenemen;
- Een verdere groei van de welvaart van zowel oudere als jongere huishoudens als gevolg van groeiende economie en arbeidsparticipatie;
- Een groeiende werkgelegenheid maar niet meer in alle sectoren en ook niet zo snel als het arbeidsaanbod, waarbij met name in de sectoren zorg, overheid en commerciële dienstverlening nog verdere werkgelegenheidsgroei zal plaatsvinden.

Deze landelijke trends gelden niet in gelijke mate voor Zoetermeer, maar vormen wel de achtergrond voor de lokale ontwikkelingen waarmee Zoetermeer geconfronteerd zal worden.

2.4.2 DE OPGAVE IN PRAKTIJK

In het voorgaande is al aangegeven dat ook na de afronding van de vinex-locatie Oosterheem nog een omvangrijke behoefte blijft bestaan naar extra ruimte voor wonen, werken en welzijn. En aangezien er op dit moment geen zicht is op nieuwe uitleggebieden, zal gezocht moeten worden naar mogelijkheden om deze extra ruimte binnen de bestaande stad te realiseren. Om een goede afweging te kunnen maken over het benutten van de ruimte binnen de bestaande stad moet eerst duidelijk worden hoe groot deze ruimte vraag nu eigenlijk is. In de gemeentelijke beleidsnota "Bouwen aan Zoetermeer" is een nadere onderbouwing opgenomen van de ruimtebehoefte van de verschillende functies. Hieronder wordt de uitkomst van de uitgebreide analyse kort samengevat.

OPGAVE WONINGBOUW

De woningvraag zal zich de komende decennia kenmerken door een groot kwantitatief en kwalitatief tekort. Vooral het tekort aan suburbane woonmilieus in de randstad blijft groot. Zwakke punten zijn de onevenwichtige bevolkingsopbouw (weinig 20-ers), de eenzijdigheid van de voorraad en de toekomstige transformatieopgave. Leidend voor de beleidsontwikkeling op het gebied van wonen is het behouden en versterken van kwalitatief hoogwaardige en gedifferentieerde woningen en woonmilieus.

Om de eigen bevolkingsaanwas te kunnen huisvesten na afronding van Oosterheem zijn in de periode 2010-2025 minimaal 1700 extra woningen benodigd (RIGO, 2004). Om het aantal inwoners dat na afronding van Oosterheem wordt gehuisvest te handhaven is het noodzakelijk in de periode 2010 – 2025 boven op die 1700 woningen, nog 1500 woningen extra te realiseren (Zoetermeer, 2004). In totaal betekent dat dus een toevoeging van 3.200 woningen. Daarbij kan het beste gericht worden op de doorstromers van 45 tot 75 jaar. Hierdoor ontstaat namelijk meer differentiatie in de woningvoorraad en kunnen de woonwensen van meer huishoudens (inclusief jonge starters) worden gefaciliteerd. Dit betekent dat met name grondgebonden woningen in het duurdere segment moeten worden toegevoegd, gericht op groenstedelijke suburbane woonmilieus. De woningvraag richt zich ook met name op dit type woningen en woonmilieus. Het volgende indicatieve uitbreidingsprogramma is hierbij opgesteld voor de periode 2010 - 2025 (Zoetermeer, 2004):

- 200 woningen in landelijke dichtheid (10 per hectare)
- 2000 woningen in suburbane dichtheid (25 per hectare)
- 1000 woningen in stedelijke dichtheid (50 per hectare)

OPGAVE WERKGELEGENHEID

Om de sociaal-economische positie van inwoners en stad te waarborgen is het van groot belang dat er voor de inwoners voldoende gedifferentieerde werkgelegenheid is die goed aansluit bij de bevolkingsopbouw. Er moet sprake zijn van een evenwichtige economische structuur met een goede spreiding over economische clusters zodat conjuncturele effecten goed kunnen worden opgevangen. Een sterk punt van Zoetermeer is dat zij beschikt over zo'n structuur met moderne clusters die goed aansluit bij de richting waarin de nationale economie zich ontwikkelt. Een zwak punt is de negatieve (kwantitatieve) woonwerkbalans. Centrale doelstelling voor de lange termijn is dan ook het realiseren van een evenwichtige woonwerkbalans in 2025 (Zoetermeer 2000).

Deze doelstelling is enerzijds gericht op het vergroten van de aantrekkingskracht van de stad voor de eigen bevolkingsgroei en nieuwe vestigers. Anderzijds is deze doelstelling gericht op het instandhouden en verbeteren van (het draagvlak voor) het voorzieningenniveau in de stad (op het gebied van openbaar vervoer, detailhandel, leisure en ICT) Maar meer in zijn algemeenheid zijn nieuwe investeringen van bedrijven en voorzieningen in de stad essentieel om de stad als geheel interessant en aantrekkelijk te houden voor inwoner, bedrijfsleven en bezoeker. Aan bedrijventerreinen bestaat zowel op lokaal als regionaal niveau een grote vraag. In Haaglanden bedraagt het tekort tot 2020 zo'n 500 hectare waarbij slechts voor de helft daarvan plancapaciteit bestaat. Hoewel bedrijventerreinen veel ruimte in beslag nemen en in het algemeen minder efficiënt bebouwd zijn, zijn ze van groot belang voor de plaatselijke werkgelegenheid. Met name de wat lager opgeleide beroepsbevolking is voor werk afhankelijk van deze lokale werkgelegenheid

Rekeninghoudend met toename van de werkgelegenheid in bevolkingsvolgende voorzieningen zullen tot 2025 nog circa 23.500 arbeidsplaatsen gerealiseerd moeten worden, onderverdeeld in :

- circa 16.500 arbeidsplaatsen in kantoorgebieden, met een ruimtebehoefte circa 18 hectare (264.000 m² bvo);
- circa 7.000 arbeidsplaatsen op bedrijventerreinen circa 65 hectare uitgeefbaar bedrijventerrein

Naast een aantrekkelijk aanbod aan woningen en werkgelegenheid vormt het voorzieningenniveau van een stad een derde belangrijk aspect in een vitale en aantrekkelijke stad. Het voorzieningenniveau van stad en wijk kan onderverdeeld worden in profit en non-profitvoorzieningen. Non-profitvoorzieningen bevinden zich in de sectoren sport, onderwijs, zorg en cultuur. Profitvoorzieningen bevinden zich in de sectoren leisure, horeca en detailhandel.

OPGAVE NON-PROFIT VOORZIENINGEN

Leidend voor het beleid op het gebied van voorzieningen is de ontwikkeling van een aantrekkelijk en gedifferentieerd stedelijk voorzieningenniveau dat aansluit bij de bevolkingssamenstelling en het versterken van de stedelijke cultuur. Door haar snelle groei en jonge leeftijd ontbreekt in Zoetermeer een herkenbare, eigen, culturele identiteit. Deze identiteit is belangrijk voor de binding die burgers en bedrijven met hun stad moeten krijgen om zich voor langere tijd te wortelen en zo de basis te vormen voor een duurzame vitale stad. Hieronder zal per voorziening ingegaan worden op het beleid en de ruimtelijke behoefte.

zorgvoorzieningen

Het beleid op het gebied van zorg is gericht op het uitbreiden van het programma van zorgactiviteiten, zodat een evenwichtige verzorgingsstructuur ontstaat die aansluit bij de groeiende vraag naar nieuwe vormen van zorg. Als gevolg van deze extramuralisering, vermaatschappelijking van de zorg en vergrijzing van de bevolking concentreert de uitbreidingsvraag zich vooral op meer en andere zorgvoorzieningen in de wijken en wijkcentra.

onderwijsvoorzieningen

Het beleid op het gebied van onderwijs is gericht op het realiseren van een evenwichtige onderwijsstructuur die aansluit op de bevolkingssamenstelling op het niveau van wijk, stad en bovenlokaal verzorgingsgebied. Centrale doelstellingen zijn uitbreiding van het aanbod aan hoger onderwijs en vernieuwing van het aanbod van middelbaar onderwijs in de stad met een betere spreiding en een betere functie-Invulling.

De uitbreidingsvraag bestaat uit een definitieve locatie voor het HBO (de ICT-academie). Het afnemend aantal leerlingen in het primair onderwijs (een afname van 9% tussen 2012 en 2022) zorgt ervoor dat er op dit gebied een overcapaciteit zal ontstaan. Door schuiven en concentreren van vestigingen kan ruimte beschikbaar komen voor nieuwe wijkvoorzieningen en woningen. Gesaldeerd kent deze functie derhalve geen ruimtebehoefte.

sportvoorzieningen

Het beleid op het gebied van sport is gericht op het realiseren van een gedifferentieerd en bereikbaar aanbod aan sportvoorzieningen dat past bij de bevolkingsopbouw van de stad. Het beleidskader Buitensport (2005) bevat het benodigde programma tot 2012 om, rekening houdend met het huidige tekort en de ontwikkeling van de bevolking door de bouw van Oosterheem te komen tot een uitbreiding van het aanbod aan sportvoorzieningen in Zoetermeer. Wanneer dit programma volledig is uitgevoerd is het sportvoorzieningenniveau in 2012 op orde. De realisatie van kunstgrasvelden kan wel leiden tot een afname van de benodigde ruimte. Wel geeft het CBS aan dat er sinds 2000 een stijging is van het aantal leden bij een aantal ook in Zoetermeer aanwezige buitensportverenigingen. In het oog springt met name het aantal deelnemers aan golfsport, en op termijn kan dit aantal, gezien de vergrijzing, nog verder stijgen.

culturele voorzieningen

Voor het stadsmuseum, amateurkunst en professioneel theater is er een tekort aan ruimte voor bestaande en nieuwe ambities. Een extern onderzoek gaat na of een nieuw op te richten multifunctioneel cultureel platform waarin plek is voor museale activiteiten en theateruitvoeringen, maar waarin ook de hoofdvestiging van de bibliotheek een plek zou kunnen krijgen. Dit in combinatie met een beroepsopleiding en woningen. Gedacht wordt aan het gebied Centrum Oost. Gezien de toename van het opleidingspeil van jongeren en de stijging van het inkomen van ouderen wordt een toename voorzien in de vraag naar culturele voorzieningen.

OPGAVE PROFIT VOORZIENINGEN

In de drie sectoren detailhandel, leisure en horeca wordt een groei voorzien. Ook is er sprake van relatief korte levenscycli van de formules waardoor een regelmatige upgradering c.q. aanpassing van de formule noodzakelijk is. De detailhandel en de horeca zijn relatief sterk afhankelijk van de Zoetermeerse bevolking. Schommelingen en verschuivingen in de bevolkingssamenstelling hebben daarom wel enige invloed op het functioneren van deze sectoren en daarmee op de vraag naar ruimte. De leisuresector heeft in Zoetermeer meer mogelijkheden om een bovenregionaal publiek te interesseren. Deze sector is daarmee een stuk minder afhankelijk van veranderingen in het lokale draagvlak.

detailhandel

Het detailhandelsbeleid in Zoetermeer is er op gericht om de consument een comfortabel verzorgingsniveau te geven met een winkelapparaat waarbinnen de winkeliers een normaal inkomen kunnen verdienen. Om deze doelstelling te bereiken is beleid geformuleerd en vastgesteld in de Structuurnota Detailhandel 2000. Hierin is op basis van de destijds verwachte bevolkingsontwikkeling tot 2010 (126.500 inwoners) een programma opgesteld voor vernieuwing en uitbreiding van de detailhandelsstructuur. Na afronding van het programma is het aanbod aan detailhandel in Zoetermeer op orde.

leisure

Het beleidskader 'leisure' geeft aan dat het huidige voorzieningenaanbod niet optimaal is afgestemd op het opleidings- en bestedingsniveau van de bevolking en dat een versterking van het culturele, horeca en detailhandelaanbod gewenst is. Dit kan door toevoeging van aanvullende culturele voorzieningen zoals een aansprekende kunsthof/museum, een onderscheidende (museale) fun-attractie, een ICT-attractie en een sportattractie van (inter-)nationale allure. Uitwerking van het beleidskader Leisure vindt op dit moment plaats door de ontwikkeling van het Kwadrant, de Stedelijke Driehoek, de nieuwe Driemanspolder inclusief Kopgebied Westzijde en het Noord-Aa plassengebied. Veel van deze uitbreidingen kunnen gerealiseerd worden op de in het beleidskader 'leisure' aangewezen locaties

horeca

In Zoetermeer is met name het aanbod aan kleinschalige horeca slecht ontwikkeld wat zich uit in het aantal horecavestigingen per inwoner (twee keer zo weinig als het landelijk gemiddelde). Uit onderzoek blijkt echter dat in Zoetermeer dezelfde vraag naar horecavoorzieningen bestaat als in de rest van Nederland. Lange termijn ambitie van de gemeente Zoetermeer op het gebied van horeca is het realiseren van een voorzieningenaanbod dat beter aansluit bij het landelijk gemiddelde. Er is behoefte aan meer kleinschalige horeca waarbij met name de stedelijke driehoek, de andere leisuregebieden en de wijkwinkelcentra de meest geëigende plaatsen zijn. Tot 2010 zullen de bars, restaurants en fastfoodketens een ruimteclaim leggen van ca. 7500 m² bvo. De hotels hebben op korte termijn 18.500 m² bvo nodig. Veel hiervan kan in de leisuregebieden worden gerealiseerd. De uitbreidingsvraag heeft dus maar beperkte ruimtelijke aspecten.

2.4.3 DE OPGAVE IN RUIMTE

Voor het hierboven geformuleerde programma zal echter ook een plekje gevonden moeten worden in de stad. Met de afronding van Oosterheem is de gemeente Zoetermeer door haar uitbreidingslocaties heen om deze ontwikkelingsopgave te kunnen herbergen. In de nota "Bouwen aan Zoetermeer" is aangegeven welke (binnenstedelijke) locaties in aanmerking komen om te worden bebouwd. Hierbij moet rekening worden gehouden dat ten aanzien van de ontwikkeling van de stad en het bijbehorend programma een drietal scenario's zijn geformuleerd. De gemeenteraad heeft bij bepaling van de uiteindelijke ontwikkelingsopgave zoals beschreven in paragraaf 2.4.2 besloten gebruik te maken van de mogelijke bebouwingslocaties die zowel in scenario 2 als scenario 3 waren weergegeven (zie figuur 2.). Aanvullend hierop heeft de gemeenteraad besloten de mogelijkheden te verkennen om in regionaal verband de woningbouwbehoefte buiten de gemeentegrenzen op te lossen.

In de toekomstvisie 2025 zijn eerder al verschillende locaties aangewezen buiten de gemeentegrenzen die in aanmerking komen voor delen van het geschetste toekomstige programma. In 1997 zijn hiertoe reeds gronden verworven op het grondgebied van de gemeente Bleiswijk voor de realisatie van een bedrijventerrein, hetgeen niet ten goede is gekomen aan de relatie tussen beide gemeenten vanwege allerlei juridische conflicten. Ook ligt er nog een dergelijke claim voor een omvangrijke woningbouwlocatie bij een andere buurgemeente. De ervaring leert dat in dergelijke gevallen slechts een constructieve relatie en de nodige voorzichtigheid leidt tot realisatie van het gewenste programma.



FIGUUR 2: BEBOUWINGSLOCATIES "BOUWEN AAN ZOETERMEER"

De hierboven staande figuur toont onomwonden aan dat vooralsnog het grootste deel van de ontwikkelingopgave gerealiseerd moet worden in de bestaande stad. Het tijdperk waarin voor elke nieuwe wijk een nieuwe uitbreidingslocatie beschikbaar is, is voorbij. De noodzaak om in regionaal verband tot oplossingen te komen voor vraagstukken van individuele gemeenten lijkt onvermijdelijk.

2.5 SUBCONCLUSIE HOOFDSTUK 2

In dit hoofdstuk is beschreven op welke wijze de ontwikkelingsopgave van de groeikernen in het algemeen en die van Zoetermeer in het bijzonder door de jaren heen gewijzigd is. U heeft kunnen lezen hoe de groeikernen van de tekentafel tot uitvoering zijn gekomen. Na afschaffing van het beleidsinstrumentarium voor groeikernen bleek echter dat de specifieke opbouw van een groeikern ook speciale aandacht behoeft. Door de explosieve bevolkingstoename sinds de jaren '60 en '70 is er in eerste instantie nadruk gelegd op de volkshuisvestelijke aspecten van de bevolkingsgroei.

Dit heeft geresulteerd in een woningvoorraad die zich kenmerkt door moderne stedenbouw en een vrij homogene opbouw. Ze bestaat voornamelijk uit grondgebonden woningen gestapelde woningbouw in hoge dichtheden, is kwalitatief van bovengemiddeld niveau en nog niet verouderd. De eind jaren '80 ontstane scheefgroei tussen huur- en koopwoningen is weer enigszins hersteld door de toename van het aanbod in de koopsector. Hiermee lijkt vooralsnog ook de onevenredige toestroom van lagere inkomens naar de groeikernen geremd, hoewel er in het algemeen gestreefd wordt naar een gedifferentieerde opbouw. In toenemende mate zal er ook aanbod voor senioren gecreëerd moeten worden aangezien de groeikernen nu langzaam aan het ontgroenen en vergrijzen zijn. Mede ten grondslag hieraan ligt de beperkte verhuisgeneigdheid die de inwoners van groeikernen kenmerkt.

Voor de verdere uitbreiding van de woningvoorraad in Nederland is geen grootschalig beroep gedaan op de groeikernen. De bevolkingsgroei wordt hoofdzakelijk opgevangen op vinex-locaties waardoor in de groeikernen met groei doelstellingen (inclusief vinex-locaties) in algemene zin een afvlakking van de inwonerstoename opgetreden is. Doordat de meeste vinex-locaties als wijk bij een stad gevoegd zijn en niet als zelfstandige stad ontworpen zijn zal dit waarschijnlijk niet leiden tot een vergelijking met de groeikern-problematiek.

Door de focus op woningbouw is de verhouding tussen woningbouw en werkgelegenheid zeker in de eerste jaren volledig scheefgegroeid. Dit lijkt inmiddels redelijk hersteld, waarbij een belangrijke rol wordt opgeëist door de inkomende pendel, die de uitgaande pendel in belangrijke mate corrigeert. De werkgelegenheid wordt dus voornamelijk ingevuld door mensen van buiten de stad. Het voorzieningenniveau is over het algemeen in goede staat. Dankzij hoge investeringen in de sportvoorzieningen in de groeiperiode zijn deze van hoogwaardige kwaliteit, en ze lijken geen hinder te ondervinden van de doorgevoerde bezuinigingen. De aanbouw van de centrale winkelcentra tijdens de recessie van begin jaren '80 heeft ertoe geleid dat vele niet in verhouding staan tot hun verzorgingsgebied. Bovendien staan de winkelcentra die lager in de detailhandelshierarchie gerangschikt zijn onder druk.

Hoewel dit niet afwijkt van de andere groeikernen zijn ingrepen wel noodzakelijk voor behoud van de stedelijke kwaliteit op langere termijn. Zoetermeer kenmerkt zich door specifieke groeikern-typeringen die in bovenstaande (algemene) beschrijving opgenomen zijn. In de komende jaren zullen de vraagstukken die hieruit voortvloeien en door ruimtelijk-fysieke maatregelen opgelost kunnen worden onderdeel uitmaken van de gemeentelijke agenda. Om deze het hoofd te bieden heeft de gemeenteraad van Zoetermeer in discussie met de bevolking de ruimtelijk-fysieke vraagstukken geïnventariseerd, en deze van de gewenste oplossingsrichting voorzien.

Samengevat komt de ontwikkelingsopgave voor Zoetermeer in de komende 20 jaar er als volgt uit te zien :

- woningbouw : 3.200 woningen waarvan :
 - 200 woningen in landelijke dichtheid (10 per ha).
 - 2000 woningen in suburbane dichtheid (25 per ha).
 - 1000 woningen in stedelijke dichtheid (50 per ha).

- werkgelegenheid : 23.500 arbeidsplaatsen waarvan :
 - 16.500 arbeidsplaatsen kantoorgebieden, ruimtebehoefte circa 18 hectare.
 - 7.000 arbeidsplaatsen bedrijventerreinen, 65 ha uitgeefbaar bedrijventerrein.

- voorzieningen :
 - Horeca, sport, zorg, onderwijs, detailhandel, leisure : geen uitbreiding.
 - Cultuur : toename ruimtebehoefte voorzien.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat Zoetermeer in tegenstelling tot de algemene, landelijke groeikern-ontwikkeling nadruk legt op culturele voorzieningen, en niet op detailhandel bij wijzigingen in het voorzieningenniveau. De woningbouwopgave voorziet in een beperkte uitbreiding, merendeels gericht op het duurder segment. In specifieke woningtypen voor ouderen wordt niet voorzien; wel wordt door verbetering van welzijns- en zorgfuncties een leefomgeving gecreëerd die aansluit bij de behoeften van deze doelgroep. De werkgelegenheid blijft in algemene zin onder de aandacht. Na de voltooiing van de vinex-locatie Oosterheem, waarvan het programma in dit overzicht als een gegeven beschouwd is, is voor deze ontwikkelingsopgave geen uitbreidingslocatie meer beschikbaar. Dit betekent dat het aangegeven programma in het binnenstedelijke gebied gerealiseerd moet worden. Hoewel er mogelijk op termijn ook mogelijkheden ontstaan om de ontwikkelingsopgave buiten de gemeentegrenzen op te lossen, kan daar vooralsnog niet van worden uitgegaan. Een constructieve relatie met de buurgemeenten zou een dergelijke ontwikkeling in ieder geval bevorderen.

Gegeven de besluiten van de gemeenteraad over de toekomstige ontwikkelingsopgave is er geen onderzoek verricht naar de afwijkingen ten opzichte van landelijke trends of mogelijke consequenties daarvan.

Hoofdstuk 3

HET ONTWIKKELINGSBEDRIJF

3.1 INLEIDING

De positie van het ontwikkelingsbedrijf is sterk verbonden met het gemeentelijke grondbeleid. Grondbeleid kan worden gezien als een doelgerichte overheidsinterventie in de grondmarkt. De vraag is waarom een gemeente zou ingrijpen in de grondmarkt. Welke doelstellingen worden met het voeren van grondbeleid beoogd? Dit hoofdstuk beschrijft en beantwoordt deze vragen. Na de inleiding volgt een beschrijving van de regierollen die een gemeente in haar grondbeleid kan kiezen, en welke factoren meespelen bij het maken van een keuze. Vervolgens is beschreven welk grondbeleid het gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf van Zoetermeer voert. Vervolgens wordt aandacht geschonken aan relevante actuele ontwikkelingen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie over de wijze waarop de gemeente Zoetermeer de regie voert, en of dat in het licht van de gesignaleerde ontwikkelingen gewijzigd zou moeten worden.

3.2 HET GRONDBELEID

In de rijksnota Grondbeleid worden drie doelstellingen voor het voeren van grondbeleid geformuleerd :

1. het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik (realisatie van bestemmingen en van beleidsinhoudelijke doelstellingen);
2. het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap voor de burger en de marktwerking op de grondmarkt;
3. het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, eigenaren, ontwikkelaars en de overheid.

Doorgaans wordt het grondbeleid vastgelegd in een (vertrouwelijke) beleidsnota. Een gemeente kan kiezen voor het voeren van een actief grondbeleid, een passief sturend grondbeleid of een tussenvorm. Voor elke vorm van grondbeleid zijn instrumenten beschikbaar die ze kan inzetten om haar doelen te bereiken. De rol die het ontwikkelingsbedrijf inneemt en de instrumenten die zij inzet in het proces is afhankelijk van het type grondbeleid dat de gemeente voert.

Het voeren van een actief grondbeleid betekent dat een gemeente zich feitelijk als een marktpartij gedraagt en zelf gronden verwerft, ontwikkelt en uitgeeft. Een belangrijke voorwaarde om een actief grondbeleid te kunnen voeren is dat een gemeente de benodigde gronden in eigendom moet zien te krijgen. Bij een passief sturend grondbeleid kiest een gemeente ervoor om marktpartijen vrijwel het volledige risico te laten dragen en zelf een passief beleid te voeren. De gemeente verwerft dan geen gronden. Wanneer de benodigde grond volledig in eigendom is van derden is een passief grondbeleid soms ook de enige optie. Een gemeente kan ook kiezen voor een vorm die ligt tussen actief en passief grondbeleid. In dat geval gaat de gemeente een samenwerking aan met marktpartijen om gezamenlijk risico, winst en zeggenschap te delen.

Organisatorisch zal de uitwerking van het grondbeleid verricht worden door het ontwikkelingsbedrijf. Indien de betrokken disciplines in één organisatorische eenheid (het ontwikkelingsbedrijf) verenigd zijn, is er doorgaans sprake van een actief grondbeleid. Zijn deze verspreid over meerdere organisatieonderdelen (met een afzonderlijk of geen grondbedrijf), dan is er vaak sprake van passief grondbeleid.

In het algemeen worden er vier regierollen onderscheiden, te weten actief solistisch, actief gezamenlijk, passief sturend en beperkte regie (Zweedijk, 2004). Deze classificering sluit aan bij die van andere auteurs (Groetelaars, 2004; VROM, 2001), met dien verstande dat het door heen gehanteerde 'faciliterende grondbeleid' nog verder uitgesplitst is in twee vormen van passief grondbeleid. De verschillende regierollen worden hieronder nader toegelicht.

ACTIEF SOLISTISCH

In deze rol neemt de gemeente het initiatief door telkenmale met nieuwe plannen (concepten, beelden, coalities sluit, financieringsvoorstellen, juridische instrumenten en besluiten) te komen. De planvorming wordt door de gemeente gedaan, en zij voert ook de grondexploitatie. De inbreng van private partijen blijft in dat geval eigenlijk beperkt tot het uitvoeren van een door de gemeente opgesteld plan.

Voor het uitvoeren van een actief solistische rol is het nodig dat een gemeente zelf de gronden verwerft, bouw- en woonrijp maakt en weer uitgeeft. In geval van grondposities door projectontwikkelaars kan een gemeente proberen deze gronden te verwerven in ruil voor een bouwclaim.

Voordelen: een actieve houding kan zorgen voor een versnelling van het project. Een actieve houding zorgt er tevens voor dat de zeggenschap bij de gemeente blijft. De gemeente kan een locatie tot in detail uitwerken en zo haar beleidsdoelstellingen maximaal realiseren. Daarnaast komen eventuele winsten ook ten goede aan de gemeente en kunnen daarmee worden ingezet voor de realisatie van andere projecten of beleidsdoelstellingen.

Nadelen: het gevaar is aanwezig dat een gemeente solistisch gaat opereren, in de hoop dat andere partijen al gaande weg zullen meewerken, terwijl een gemeente afhankelijk is van deze medewerking. Daarnaast draagt de gemeente ook alle risico's die met de ontwikkeling van de locatie samenhangen.

ACTIEF GEZAMENLIJK

Bij de invulling 'actief gezamenlijk' zet een gemeente zich actief in om samen met andere betrokken partijen een ontwikkeling tot stand te brengen. Hier kunnen diverse redenen voor zijn; grondposities door derden, risicodeling en inbreng van kennis van private partijen.

In praktijk zijn er twee hoofdmodellen om de samenwerking vorm te geven. In het eerste model worden afspraken tussen partijen vastgelegd in contracten. In deze contracten worden afspraken gemaakt over de invulling van de locatie, de fasering, de verdeling van risico's en de financiering. In het tweede model gaat de samenwerking verder. De verschillende partijen richten een rechtspersoon op en participeren daar gezamenlijk in, waarbij zeggenschap en risico's gedeeld worden.

Voordelen: voordelen van samenwerking kunnen onder meer gelegen zijn in het delen van risico's (wordt ook ervaren als een nadeel) en het profiteren van wederzijdse kennis.

Nadelen: de besluitvorming bij een samenwerking ligt bij meerdere partijen, wat tot vertragingen kan leiden als deze andere besluitvormingsritmes of verschillende agenda's hebben. Daarnaast leidt de gezamenlijke besluitvorming vaak tot compromissen en geniet het overdragen van politieke beslissingsbevoegdheid bij veel gemeenten niet de voorkeur.

PASSIEF STUREND

Kenmerk van een passief sturende houding van een gemeente is, dat zij niet zelf tot de ontwikkeling van een locatie (zowel planvorming als uitvoering) zal overgaan. Een private partij ontwikkelt de locatie voor eigen rekening en risico. De bemoeienis van een gemeente beperkt zich veelal tot het vastleggen van randvoorwaarden waaraan het plan moet voldoen en het pogen om (een deel van de) kosten voor de aanleg van openbare voorzieningen te verhalen op private partijen door middel van een exploitatieovereenkomst. Een gemeente kan in haar exploitatieverordening aangeven welk deel van de kosten van openbare voorzieningen bij nieuwe ontwikkelingen ten laste wordt gebracht van derden.

Voordelen: het beslag op de capaciteit en de middelen van een gemeente is beperkt. De financiële risico's zijn voor rekening van private partijen.

Nadelen: eventuele winsten komen ten gunste aan de private partijen en kunnen niet worden ingezet voor de realisatie van andere projecten. Daarnaast is kostenverhaal slechts beperkt mogelijk, en onzeker. Planologische medewerking biedt nog enig soelaas voor invloed op kwaliteit, maar is eveneens beperkt mogelijk en niet sluitend.

BEPERKTE REGIE

Het voeren van beperkte regie wordt beschouwd als niets doen, waardoor er zonder initiatieven van derden ook niets gebeurt. Een gemeente kan echter wel reageren op initiatieven van derden en is ook in staat om ontwikkelingen te sturen. Dit is met name aan de orde wanneer een gemeente ongewenste zaken wil tegenhouden. Dit kan door bijvoorbeeld geen bestemmingsplannen te willen herzien voor een gebied. Voorwaarde daarbij is echter wel dat dit gemotiveerd gebeurt, zowel op het gebied van gewenst beleid als op maatschappelijke en financiële uitvoerbaarheid.

Voordelen: het voeren van beperkte regie vraagt nauwelijks capaciteit of middelen van een gemeente.

Nadelen: de gemeente heeft weinig invloed op de planvorming. Haar rol beperkt zich tot het wel of niet toelaten van een ontwikkeling. Zij stelt geen nadere eisen aan de ontwikkeling. Bovendien geldt dat, wanneer de initiatieven van derden passen binnen het vigerende bestemmingsplan, een gemeente deze ontwikkeling moet toelaten.

3.2.1 DE KEUZE VAN DE ROL

De belangrijkste reden om de regie in eigen hand te willen houden is dat op deze wijze aspecten als de kwaliteit, de invulling van het programma, de financiële haalbaarheid en de voortgang van een project het best kunnen worden beheerst. Een gemeente kan deze aspecten optimaal beheersen wanneer wordt gekozen voor een actief, solistische rol.

Dat betekent dat de gemeente zelf plannen ontwikkelt, gronden verwerft, bouw- en woonrijp maakt en gronden verkoopt. In de praktijk zal het echter niet altijd mogelijk zijn om alle locaties ook helemaal zelf te ontwikkelen. Er zijn factoren die van invloed zijn op de mogelijkheden om regie te voeren. De belangrijkste factoren zijn in willekeurige volgorde :

GRONDPOSITIE OF EIGENDOM

De invloed van een gemeente (en daarmee ook het voeren van de regie) heeft onder andere te maken met de mate waarin een gemeente een (grond)positie in een bepaald gebied heeft. In gebieden waar derden belangrijke eigenaren van de grond (en opstallen) zijn, pakt de gemeentelijke regie anders uit dan in gebieden waar een gemeente de eigenaar van de grond is. Grofweg zijn er drie varianten mogelijk:

1. de gemeente heeft nagenoeg alle gronden in eigendom: in dit geval is een actief solistische rol het meest voor de hand liggend.
2. de grond is in handen van een of twee grote private partijen: in dit geval kan een gemeente trachten tot een actieve samenwerking met de private partijen te komen.
3. de grond is in eigendom van diverse eigenaren (versnipperd eigendom): om de regie zo optimaal mogelijk te kunnen voeren, kan worden getracht om de gronden te verwerven. Indien dit niet mogelijk blijkt, kan worden gekozen voor een actieve samenwerking met ontwikkelende partijen.

Overigens is grondeigendom geen vaste variabele. Immers, wanneer gronden in handen zijn van derden kan een gemeente eerst proberen de gronden te verwerven om zo een actievere rol te kunnen spelen. Andersom kan een gemeente (bijvoorbeeld wanneer andere locaties meer prioriteit hebben) gronden verkopen en de ontwikkeling van een locatie overlaten aan derden.

COMPLEXITEIT

Van invloed op de invulling van de regierol en de mate van samenwerking met andere partijen is ook de complexiteit van een bepaalde ontwikkeling. Projecten zijn complexer naarmate:

- er meer partijen bij betrokken zijn. Zo kent de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk doorgaans minder spelers dan de herstructurering van bestaande wijken;
- de schaal van het project groter wordt;
- het programma dat gerealiseerd moet worden meer divers is. In gebieden waar sprake is van bijvoorbeeld woningbouw in combinatie met de realisering van commerciële voorzieningen en aanleg van (hoogwaardige) infrastructuur ligt het vraagstuk duidelijker complexer (zeker binnen bestaand gebied) dan wanneer er uitsluitend sprake is van woningbouw.

Wanneer de opgave complex is, bijvoorbeeld omdat er heel veel partijen bij zijn betrokken of omdat het een project is met veel verschillende functies, vraagt dat om een hele sterke regisseur en veel kennis. Wanneer een gemeente deze expertise niet heeft, kan het verstandig zijn om niet solistisch te opereren, maar samenwerking te zoeken met partijen die de benodigde expertise hebben. Is de opgave andersom relatief eenvoudig (bijvoorbeeld een klein woningbouwproject), dan kan een gemeente ervoor kiezen zelf de regie zoveel mogelijk te voeren.

RISICO EN ZEGGENSCHAP

Ook de mate waarin een gemeente het risico van de ontwikkeling wil dragen is van belang voor de te kiezen rol. Een gemeente zal niet bij elk project bereid zijn evenveel risico's te nemen. Wanneer de bereidheid om risico's te nemen in voldoende mate aanwezig is, kan gekozen worden voor een actief solistische rol. Wil men geen risico's nemen, dan ligt een passief sturende rol meer voor de hand. Daarnaast kan ervoor gekozen worden om samen te werken met partijen en op deze wijze risico's te delen.

COMPETENTIES

Voor de invulling van de verschillende rollen zijn bepaalde gemeentelijke competenties nodig. Kenmerken en vaardigheden van het gemeentelijk apparaat kunnen consequenties hebben voor de keuze van een rol. Er moeten medewerkers zijn die over de gevraagde expertise beschikken en er moet voldoende capaciteit aanwezig zijn om het project ook op een goede wijze af te ronden. Wanneer deze competentie onvoldoende is of ontbreekt, kan wellicht beter worden gekozen voor samenwerking of in het uiterste geval voor een passief sturende rol. Overigens is de aanwezige competentie een factor die door een gemeente zelf beïnvloedbaar is. Er kan immers worden gekozen om nieuwe mensen aan te trekken of externe ondersteuning te vragen.

ONTWIKKELINGSOPGAVE

Een andere factor die de gemeente zelf in de hand heeft is de ontwikkelingsopgave waar zij zich voor gesteld ziet. Elke gemeente overweegt van tijd tot tijd in meer of minder abstracte toekomstvisies welke richting zij op moet gaan, en welk eindbeeld gewenst is. Een gemeente die een grondige transformatie of significante uitbreiding in het verschieft heeft, zal een andere rol kiezen dan een gemeente die de bestaande kwaliteiten voornamelijk wil conserveren en daarvoor geen ingrijpende maatregelen nodig heeft.

INSTRUMENTARIUM

Direct verbonden aan de uitvoering van het grondbeleid is het ter beschikking staande instrumentarium. Bij de implementatie van de nieuwe rijksnota's 'grondbeleid' en 'ruimte' zullen daar significante wijzigingen in doorgevoerd worden (zie paragraaf 3.5). Vooralsnog beschikt het ontwikkelingsbedrijf over de volgende instrumenten :

- Minnelijke verwerving : (strategische) aankoop o.b.v. koop-/verkoopovereenkomst.
- Voorkeursrecht : verplicht eigenaren gronden eerst aan de gemeente aan te bieden.
- Onteigening : ultieme rechtsmiddel om eigendomsrecht te doorbreken.
- Uitgifte van grond : grondverkoop t.b.v. goede ruimtelijke ordening (=kostenverhaal).
- Erfpacht : uitgifte met mogelijkheden tot terugname vanwege herontwikkeling.
- Planschadeovereenkomst : kostenverhaal voor te verwachten planschade.
- Exploitatieverordening : kostenverhaal voor voorzieningen van openbaar nut.

COMBINATIE VAN FACTOREN

In praktijk zullen vaak meerdere factoren tezamen voorkomen. Een blauwdruk voor wat de beste regierol is, is daarom in praktijk niet te geven.

Zoals eerder gesteld, kunnen bij een actieve regierol aspecten als de kwaliteit, de invulling van het programma, de financiële haalbaarheid en de voortgang van een project het best worden beheerst. Wanneer bepaalde omstandigheden een actief solistische rol niet toelaten, kan gekozen worden voor samenwerking of voor een passief sturende rol.

Per situatie kan dat verschillen. Vervolgens zal een keuze gemaakt moeten worden uit het instrumentarium om de doelen te verwezenlijken.

3.3 ROL ONTWIKKELINGSBEDRIJF ZOETERMEER

Begin 2002 heeft de hoofdafdeling stadswerken van de gemeente Zoetermeer haar doelstellingen met betrekking tot grondbeleid geformuleerd in de nota "Naar een sturend en vernieuwend grondbeleid" (Zoetermeer, 2002). Tegelijkertijd is een reorganisatieproces afgerond om de afdeling hier ook op af te stemmen. In de nota staat verwoord welke overwegingen geleid hebben tot de keuze voor een rol in het ontwikkelingsproces.

"Het grondbeleid is naar onze mening geen doel op zich, maar een middel ter verwezenlijking van het ruimtelijke sociaal-economisch beleid, met name gericht op de kwaliteitsopgave [.....] Het grondbeleid wordt ingezet om deze ambities te realiseren.

Een tweede doelstelling van het te voeren grondbeleid is het verdienen van geld om onder meer onrendabele projecten mogelijk te maken [.....] Door het actief verwerven kunnen we van meet af aan die waardevermeerdering in beeld hebben en kunnen die incasseren. Hierbij hebben we bovendien een belangrijk middel in handen, namelijk het bepalen van de bestemming.

Tot op heden is ons grondbeleid met name gericht op de ontwikkeling van uitleglocaties. In onze gemeente zal naast de realisatie van uitleggebieden herontwikkeling van bestaand gebied steeds belangrijker worden. Met name het tijdsbestek en de grootschaligheid waarin Zoetermeer tot ontwikkeling is gebracht, hebben invloed op de herontwikkelingsopgave. Dit alles leidt tot een nieuwe formulering van het grondbeleid. Dit kan op de volgende wijzen worden vorm gegeven [.....]

De keuze tussen de bovenstaande mogelijkheden [JR: actief, passief en ertussen] wordt vaak bepaald door de omstandigheden binnen een project. Deze keuze wordt in de praktijk nogal eens eenzijdig ten gunste van actief beleid benaderd, omdat er vanuit wordt gegaan dat met actief grondbeleid meer geld kan worden verdiend dan met passief grondbeleid [.....] Wij zijn van opvatting dat grondbeleid actief moet zijn, maar dat daarbij samenwerking niet moet worden uitgesloten."

Hieruit valt af te leiden dat er door de gemeente voor een actieve rol in het ontwikkelingsproces gekozen is voor het ontwikkelingsbedrijf. De argumenten die aan deze keuze ten grondslag liggen zijn:

- middel ter verwezenlijking van het ruimtelijke sociaal-economisch beleid, met name gericht op de kwaliteitsopgave;
- het verdienen van geld om onder meer onrendabele projecten mogelijk te maken;
- Hierbij hebben we bovendien een belangrijk middel in handen, namelijk het bepalen van de bestemming.

In de laatste alinea wordt ondubbelzinnig gekozen voor een actief grondbeleid, waarbij de verwijzing naar een gezamenlijk optreden van de betrokkenen partijen tot de mogelijkheden moet behoren. Op welke gronden de beslissing om een actief of passief grondbeleid te voeren genomen wordt zijn niet weergegeven.

Tenslotte het gebruik van het instrumentarium. In de nota zijn de wettelijke mogelijkheden beschreven, en wordt aangegeven dat deze zo veel als mogelijk benut moeten worden. In de praktijk blijkt dat de noodzakelijke aanpassing van de gemeentelijke verordeningen en de omgang met complexe overeenkomsten niet tot een optimale inzet van het mogelijke instrumentarium leiden.

3.4 ACTUELE ONTWIKKELINGEN

Sinds het verschijnen van de gemeentelijke nota 'naar een sturend en vernieuwend grondbeleid' in 2002 is de beleidsvorming over het ontwerp zowel op centraal als lokaal niveau voort geschreden. Tulner (2005) heeft een overzicht van de in voorbereiding zijnde maatregelen opgenomen.

NOTA GRONDBELEID

De discussie over het grondbeleid speelt op dit moment landelijk. In januari 2001 is de rijksnota Grondbeleid 'Op grond van nieuw beleid' verschenen. In vervolg op deze nota heeft voormalig minister Kamp een aantal brieven naar de Tweede Kamer gestuurd. Concreet zijn de volgende voorstellen gedaan :

- Verbetering mogelijkheden tot kostenverhaal door middel van exploitatievergunning;
- Vereenvoudiging procedures onteigeningswet;
- Gemeenten zullen moeten streven naar meer marktwerking door bijvoorbeeld meer gebruik te maken van concessiemodellen, tendersystemen en prijsvragen.
- Gemeenten zullen moeten streven naar meer particulier opdrachtgeverschap. Het streven is om 33% van het totaal aantal uit te geven kavels in 2005 in particulier opdrachtgeverschap uit te geven.
- Stimuleringsmaatregelen om grondprijsberekeningsmethoden meer te richten op kwaliteit. De zogenaamde residuele grondwaarde methode heeft hierbij de voorkeur.
- De Wet voorkeursrecht gemeenten (artikelen 10 en 26) is inmiddels aangepast.

Overigens is het grondbeleid sinds het verschijnen van de Nota Grondbeleid nog niet veel verder gekomen. "Grondbeleid nog geen steek verder", kopte de Cobouw in december 2003 (!). Sinds het verschijnen van de Nota Grondbeleid is het angstvallig stil en is het anno 2005 nog steeds wachten op de uitwerking. Hoewel de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) inmiddels in behandeling is bij het parlement, zijn nog niet alle maatregelen rond het grondbeleid zover. Een belangrijk instrument voor actief grondbeleid is bijvoorbeeld de Onteigeningswet. Faciliterend grondbeleid met de overheid als regulerende partij kent de exploitatievergunning om bijvoorbeeld sociale woningbouw, voorzieningen en particulier opdrachtgeverschap af te dwingen. Beide instrumenten zijn na vier jaar nog steeds niet gereed. In de nota Ruimte zijn enkele onderdelen opgenomen. De gerealiseerde mogelijkheden voor particulier opdrachtgeverschap blijven ver achter bij de streefwaarden (Cobouw, 2005).

NOTA RUIMTE

De nota ruimte is al eerder ter sprake gekomen vanwege de planologische betekenis van het beleidsdocument. In deze alinea wordt de toepassing in het grondbeleid van de nota belicht.

De Nota stelt ruimte voor ontwikkeling centraal en gaat uit van het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Het accent verschuift van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. De meeste ruimtelijke ontwikkelingen spelen zich af op het schaalniveau van (samenwerkende) gemeenten en provincies. Zij vervullen dan ook een belangrijk deel van de regiefunctie bij de ruimtelijke ontwikkeling. In de Nota Ruimte is aangekondigd dat de huidige Wro en het grondbeleid zullen worden aangepast om de decentrale overheden van de instrumenten te voorzien die nodig zijn om hun regiefunctie te vervullen. Onderstaand zijn de belangrijkste citaten uit de Nota Ruimte weergegeven :

- *“Instrumenten moeten bijdragen aan ontwikkelkracht voor ruimtelijk beleid en aan de doelen voor de woningbouwproductie (inclusief prijs-kwaliteitverhouding).”*
- *“Er dient een evenwicht te zijn in instrumenten voor actief en faciliterend grondbeleid. Bij een adequaat instrumentarium voor faciliterend grondbeleid is er geen noodzaak voor overheden zelf actief op de grondmarkt te opereren.”*
- *“Ten aanzien van actief grondbeleid is het voornemen om overheden instrumenten ter beschikking te stellen. Definitieve besluitvorming kan pas plaatsvinden wanneer de uiteindelijke bevoegdheden van overheden in de nieuwe Wro definitief bepaald zijn. De voorlopige keuzen zijn:*
 - *Een voorkeursrecht voor rijk en provincies, gekoppeld aan de bestemmingsplanbevoegdheid en de projectprocedure in de Wro;*
 - *Een onteigeningsbevoegdheid voor provincies op grond van titel IV van de Onteigeningswet;*
 - *Toekenning aan de bestaande en eventueel nieuwe WGR plusregio's van de regeling ten aanzien van grondbeleid, zoals die nu voor de zeven kadergebieden geldt”.*
- *“Het rijk zal in nauwe samenwerking met partijen in het veld, aan de hand van concrete cases, de wenselijkheid van instrumentarium voor bovenlokaal kostenverhaal en verevening en de mogelijke vormgeving daarvan onderzoeken. In het najaar 2004 zal de Tweede Kamer over dit onderzoek geïnformeerd worden.”.*
- *“Het beleidsdocument waarin elke overheid het ruimtelijk beleid kan neerleggen, is in de nieuwe Wro de structuurvisie.[...] Het bestemmingsplan blijft het centrale document dat het grondgebruik regelt en dat bindend is voor burgers en overheid.”*
- *“De nieuwe Wro zal nog worden aangevuld met een grondexploitatieregeling en een regeling voor planschadevergoedingsovereenkomst. Daarnaast zal in het eerste kwartaal van 2004 nog een regeling voor projectbesluitvorming worden opgenomen”.*

Op 23 mei 2003 heeft de minister van VROM een wetsvoorstel voor een nieuwe Wro bij de Tweede Kamer ingediend. De Tweede Kamer heeft op 5 oktober 2004 een verslag uitgebracht. Dit verslag beantwoordt de minister met een nota naar aanleiding van het verslag, die naar verwachting begin maart 2005 zal worden verzonden. De verwachte inwerkingtreding van de nieuwe Wro is begin 2007. De spoedwet planschade (met betrekking tot planschadevergoedingsovereenkomst) is op 1 september 2005 in werking getreden.

BESLUIT COMPTABILITEITSVOORSCHRIFTEN 2004

Tot slot is een niet onbelangrijke ontwikkeling, dat de rijksoverheid heeft bepaald dat gemeenten hun grondbeleid meer inzichtelijk moeten maken.

Vanaf het jaar 2004 gaat een aparte paragraaf over het grondbeleid onderdeel uitmaken van de comptabiliteitsvoorschriften voor gemeenten en provincies. Deze paragraaf moet tenminste het volgende bevatten:

- de visie op het grondbeleid in relatie tot de uitvoering van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- een aanduiding van de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk gemeente het grondbeleid uitvoert (bijvoorbeeld waarom bij welke projecten voor actief of faciliterend grondbeleid wordt gekozen);
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- onderbouwing van de winstneming;
- beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van grondzaken.

Rode lijn in al deze beleidsdocumenten is dat van de gemeente een actieve opstelling verwacht in ontwikkelingsopgaven verwacht wordt, waarbij de rijksoverheid bereid is het instrumentarium hierop aan te passen.

3.4 SUBCONCLUSIE HOOFDSTUK 3

De belangrijkste reden voor een gemeente om grondbeleid te voeren is om te komen tot realisatie van bestemmingen en van beleidsinhoudelijke doelstellingen. Daarnaast spelen financiële motieven (uiteraard) een rol. Het grondbeleid wordt meestal vastgelegd in een (vertrouwelijke) beleidsnota, waarvan het gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf de belangrijkste uitvoerder is. Op basis van het gewenste grondbeleid wordt door het ontwikkelingsbedrijf een regierol in het ontwikkelingsproces ingenomen. Hiervoor zijn 4 regierollen mogelijk: actief solistisch, actief gezamenlijk, passief sturend en beperkte regie. Argumenten om voor een bepaalde regierol te kiezen zijn gelegen in de grondpositie en het eigendom van en rondom de locatie, de risico en zeggenschap over de ontwikkeling, de complexiteit van de (her-)ontwikkeling, de competenties en het beschikbare instrumentarium. Het is niet uitgesloten dat er bij verschillende projecten verschillende regierollen ingenomen worden afhankelijk van de specifieke aspecten van een project.

Ingedeeld naar de onderscheiden regierollen neemt het ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Zoetermeer een actieve rol in, waarbij in principe een solistische benadering gehanteerd wordt. Indien de situatie dat verlangt, geformuleerd als "realisatie ruimtelijke sociaal-economisch beleid", kan er voor actief gezamenlijk, maar ook voor passief grondbeleid gekozen worden. Criteria voor de keuze van een specifieke regierol zijn niet geformuleerd. Bij het uitoefenen van de regierol staat het wettelijk instrumentarium in principe ter beschikking. De praktijk leert echter dat daar nog niet op uitgebreide schaal gebruik van wordt gemaakt waardoor nog niet alle mogelijkheden worden benut.

De rijksnota's Grondbeleid en Ruimte moeten de gemeenten meer mogelijkheden geven regie te voeren over de ontwikkeling van de stad. Ook het wettelijke instrumentarium wordt navenant aangepast. Hoewel in de besluitvorming rond beide nota's nog het een en ander moet gebeuren, kan geconcludeerd worden dat er van de gemeenten (en provincies) in algemene zin een actievere inzet verwacht wordt bij ruimtelijke ontwikkelingen.

De gemeente Zoetermeer heeft vooruitlopend op de officiële besluitvorming van de rijksnota's over de noodzaak van een actief grondbeleid deze keuze al gemaakt. In het licht van deze ontwikkelingen is er dan ook geen aanleiding het gevoerde grondbeleid te wijzigen.

4.1 INLEIDING

Naast de voorgaande theoretische beschouwing over de ontwikkeling van groeikernen en de rol van een gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf, volgt in dit hoofdstuk een praktijkgerichte benchmark. In de periode dat Zoetermeer tot groei is gekomen, is elders in Nederland ook tot uitvoering van het groeikernbeleid over gegaan. Opvallend zijn niet alleen verschillen, sommige ex-groeikernen kennen in 2005 een inwonersaantal van minder dan 20.000, maar ook de overeenkomsten. Enkele voorbeelden hiervan zijn de zogenaamde 'bloemkoolwijken' en de excentrische hoofdwinkelcentra. Dit betekent eveneens dat de ontwikkelingsopgave waar Zoetermeer voor staat ook in andere ex-groeikernen tot het verleden behoort, of aan de horizon gloort.

Interessant voor deze masterproof is de manier waarop deze ex-groeikernen met hun veranderende opgave om zijn gegaan, of omgaan. Hieraan is in de interviews zo breed mogelijk aandacht besteed. Dit betekent dat er niet alleen is gekeken naar welke opgave de betreffende ex-groeikern voorziet, maar ook welke indicatoren er aan vooraf zijn gegaan, hoe het ontwikkelingsbedrijf hierin optreedt en met welke middelen de organisatie de ontwikkelingsopgave wil aansturen. Los van de vraag of de ontwikkelingsopgave exact vergelijkbaar is, heeft elke ex-groeikern te maken de consequenties van een snelle groei van de bevolkingsomvang en woningvoorraad. De manier waarop men hier mee omgaat is ook relevant voor de uiteindelijke aanbevelingen. De geïnterviewde personen zijn allen direct verantwoordelijk voor de ontwikkelingsopgave in hun gemeente vanwege hun functie als directeur of afdelingshoofd in de betreffende gemeentelijke dienst. De keuze voor Capelle aan den IJssel, Haarlemmermeer, Purmerend en Spijkenisse als referentie is al toegelicht.

De afsluitende paragraaf van dit hoofdstuk geeft antwoord op het eerste deel van de derde deelvraag; hoe zijn andere groeikernen met de wijzigende opgave omgegaan. Hoofdstuk vijf geeft vervolgens antwoord op het tweede deel van de derde deelvraag. Daar staan de conclusies van het onderzoek en de aanbevelingen voor de afdeling OEZ.

4.2 CAPELLE AAN DEN IJSSEL

De samenstelling van de bevolking in Capelle aan den IJssel is in de loop der tijd sterk gewijzigd. In 1840 bestond Capelle aan den IJssel uit 170 huizen, met zo'n 1400 inwoners (een gemiddelde dus van 8 mensen per huis!). De gemeente omvatte het slot en het dorp Capelle en de gehuchten 's-Gravenweg, Keeten, Oudeplaats, Schinkelsveen en Achterweg. Men werkte voornamelijk op het land of in de visserij, in de sloopstimmerwerven, in de touwslagerijen, steenbakkerijen en dergelijke. Bij de volkstelling in 1910 werden in de gemeente Capelle aan den IJssel 5006 inwoners geteld. Het huizen aantal was inmiddels gegroeid tot 1018. In 1948 telde Capelle ongeveer 9000 inwoners. De echte groei begon na 1955. In 1969 bereikte de gemeente het inwonertal van 25000, in 1995 overschreed Capelle de 60.000 inwoners. De gemeente Capelle aan den IJssel kent nu een bevolkingsomvang van circa 66.000 inwoners.

4.2.1 ONTWIKKELINGSOPGAVE CAPELLE AAN DEN IJSSEL

Met de ontwikkeling van het project 'Fascinatio' rondt Capelle aan den IJssel haar laatste Vinex-taakstelling van circa 1.000 woningen af. De afbouw van de groeikern is tot stand gekomen in de periode van 1995 – 2000 aan de hand van de beleidsnota 'Van ontwikkel- naar beheergemeente'. Door middel van het stadswerkplan 'Capelle 2020' heeft het gemeentebestuur op abstracte wijze invulling gegeven aan de toekomst. Dit wordt uitgewerkt in 4 verschillende scenario's voor de toekomst. Het voorkeursscenario van de bevolking is 'Gazelle Capelle'.

"Gazelle Capelle kent een actief lokaal beleid. Dienstverlening staat voorop en is vraaggericht. Door de goede onderlinge verbindingen is de stad één geheel, zonder dat de wijken hun eigen karakter hebben verloren. Gazelle Capelle heeft een bruisend stadshart met horeca, winkels en centrale voorzieningen. Elke wijk heeft een voor ieder toegankelijk multicentrum waarin de verschillende voorzieningen (zorg, onderwijs, sport en winkels) zijn gehuisvest. Hier komt de Capellenaar voor zijn dagelijkse boodschappen en sociale contacten. Voor grotere inkopen en uitgebreidere voorzieningen gaat de Capellenaar naar het stadshart met het ruime stadsplein en de goede parkeervoorzieningen.



FIGUUR 3: STADSWERKPLAN CAPELLE GAZELLE

Tal van buurten zijn geherstructureerd waardoor de leefbaarheid hoog en de betrokkenheid groot is. Het cultuurhistorisch erfgoed, panden en gebieden zoals het Beijerinck gemaal, de Dorpsstraat, Oude Plaats e.d. en 's-Gravenweg e.o. worden gekoesterd als parels. De samenhang van dit erfgoed binnen Middelwatering en Schenkel en met andere Capelse wijken is versterkt. Het herbouwde Slot is het middelpunt van cultuurhistorisch Capelle. Met de IJsselboulevard en het Vuyckpark vormt dit, naast het Schollebos, het recreatieve hart van Gazelle Capelle."

Hieraan gekoppeld wordt ook de nota hoogbouw opgesteld. De ontwikkelingsopgave die hieruit naar voren komt bestaat uit renovatie, herstructurering, bebouwing van vrijliggende percelen en inbreiding in de bestaande stad. De eerste herstructurering betreft ironisch genoeg de sloop van naoorlogse woningbouw ten gunste van de beperkte hoogbouw. Sociale onrust en hoge leegstandspercentages zijn de indicatoren van volkshuisvestelijke vergissingen (eenzijdige groei, bloemkoolstedenbouw en weinig stedenbouwkundige diversiteit) uit het verleden, die nu de eerste actie in de herstructurering oproepen.

In tegenstelling tot andere groeikernen heeft Capelle aan den IJssel wel een gunstige verhouding in de woonwerk-balans, die nu beïnvloedt wordt door de hoge leegstandspercentages in de kantoorruimte. Vooralsnog ligt op het gebied van de werkgelegenheid geen nadruk. Ten aanzien van de winkelcentra tenslotte, vraagt het stadshart de meeste aandacht. Uitbreiding hiervan zal echter ook directe consequenties hebben voor de kleinere wijkwinkelcentra die Capelle nu kent. Via wijkoverlegplatformen wordt de beheerinzet in overleg met de bewonersorganisaties verdeeld, waarbij de gemeente ook inhoudelijk deskundigheid aan het overleg toevoegt. De gedachte achter de inzet van de gemeente in de opgave is samengevat in de kreet : groei, beheer, behouden.

4.2.2 GRONDBEDRIJF & GRONDBELEID

De nota 'Van ontwikkel- naar beheergemeente' gaf ook op organisatorisch vlak de richting aan. Beleidsmatig was dit een helder beslismoment, dat evenwel slecht geïmplementeerd is. De afschaffing van het grondbedrijf -omdat er in een beheergemeente geen ontwikkelingen plaatsvinden, was er geen grondbedrijf meer nodig- is wel gerealiseerd. De taken die in andere gemeenten bij een grondbedrijf ondergebracht zijn, zijn in Capelle over verschillende afdelingen verdeeld, of vervallen. Na het actieve grondbeleid uit het groeikernverleden, kan er vanaf dat moment kan gesproken worden van een passief grondbeleid. De vraagstukken op het ruimtelijk-fysieke vlak zijn er wel, maar door de versnipperde en uitgekede organisatie kan hier geen passend antwoord op gegeven worden. Na de snelle ontmanteling van begin deze eeuw, vraagt de specifieke aard van de problematiek nu weer om een professioneel grondbedrijf. Daarnaast is ook de financiering een punt van zorg. Doordat er geen verliesgevende grondexploitaties vastgesteld worden, worden alleen (her-)ontwikkelingen met een positief resultaat aangepakt omdat daar personeelskosten op geboekt kunnen worden.

Richtinggevend voor de werkzaamheden is de regiefunctie die de gemeente wil vervullen. De uitvoering wordt aan marktpartijen overgelaten, evenals werkzaamheden die vanuit het ontwikkelingsvraagstuk ook door hen vervuld kunnen of zouden moeten worden, zoals bijvoorbeeld de sociaal-maatschappelijke context. Voor het uitoefenen van de regiefunctie is meer kennis benodigd voor het ontwikkelen van beleid, alsook verbreding en verdieping van de aanwezige deskundigheid. Dit vraagt in algemene zin om uitbreiding van de capaciteit, maar waarschijnlijk lijkt dat er in het economische en volkshuisvestelijke beleid, ook vanwege de eerdere genoemde verschuiving van werkzaamheden, reducties optreden. Paradoxaal genoeg is er een grotere vraag naar sturing en regie, terwijl er minder middelen voor beschikbaar zijn.

Daarom zoekt de gemeente Capelle aan den IJssel ook naar andere manieren om complexe ontwikkelingsopgaven op te lossen. Zo vindt er met het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam uitwisseling plaats van capaciteit en deskundigheid, en wordt de Vinex-wijk ontwikkeld met een gedeelde grondexploitatie met de gemeente Rotterdam. Naast regionale samenwerking bieden de provinciale verantwoordelijkheden uit de nota Ruimte in de toekomst wellicht ook een oplossing. Vooralsnog spelen bij dergelijke constructies bestuurlijke gevoeligheden nog een dominante rol. Het gebrek aan bestuurlijke traditie in relatie tot de omvang van de groeikern speelt naar alle waarschijnlijkheid hier ook een rol bij besluitvorming over vraagstukken rond complexe ruimtelijk-fysieke projecten.

4.2.3 RESULTATEN

Capelle aan den IJssel heeft een omvang die ongeveer de helft bedraagt van Zoetermeer. De ontwikkelingsopgave waar zij zich voor gesteld ziet kent echter veel vergelijkbare elementen met Zoetermeer. Afronding van een vinexlocatie, eerste grootschalige herontwikkeling in de steigers en een winkelstructuur die aandacht behoeft. Op het gebied van werkgelegenheid is de situatie niet vergelijkbaar; de woon-werkbalans is jaren evenwichtig geweest, en ondervindt nu slechts nadeel van de economische teruggang. Hiermee is de kwetsbaarheid van een éézijdige branchering wel onderstreept.

De einde van het groeikerntijdperk is gemarkeerd met een besluit van de gemeenteraad, waarvan de implementatie gefragmenteerd is doorgevoerd. Het huidige passieve grondbeleid schiet tekort om de ontwikkelingsopgave voor de stad te realiseren. Organisatorisch lijkt de heropricting van een grond-/ontwikkelingsbedrijf informeel al te zijn gestart, omdat er wel degelijk behoefte blijkt aan een centraal coördinatiepunt en een actief grondbeleid. Enkel een appèl op de markt levert niet het gewenste resultaat. De financiële dekking van de toekomstige werkzaamheden is ook een aandachtspunt. Doordat de personeelkosten van projecten verantwoord worden in de grondexploitaties, en geen grondexploitaties met een negatief resultaat vastgesteld worden, blijven er vraagstukken onbeantwoord. Gezien de ontwikkelingsopgave zullen grondexploitaties met een negatief resultaat niet uitgesloten kunnen worden. Een oplossing hiervoor is de structurele personeelskosten te beperken. De inhuur van personeel is daar een voorbeeld van, dat bovendien nog andere voordelen met zich meebrengt. Interessant is deze optie ook in het licht van de voor groeikernen te verwachten typische grootschalige vervangingsopgaven, die niet gelijkmatig over de jaren verdeeld zijn.

De bestuurlijke aansturing van de ontwikkelingsopgave functioneert nog niet optimaal. De complexe problematiek in combinatie met onervaren bestuurders vergt van de ambtelijke organisatie een degelijke informatievoorziening door middel van een heldere documentatie en directe communicatie.

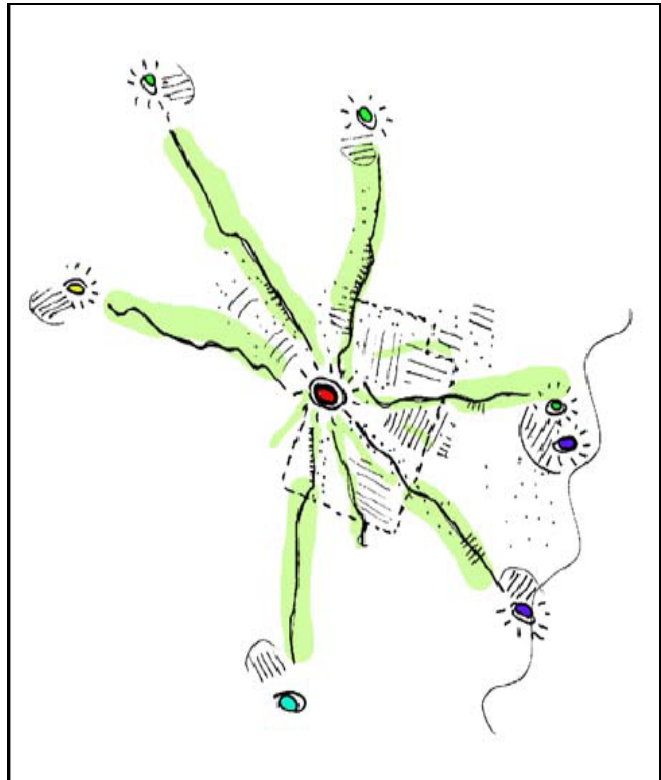
4.3 PURMEREND

De gemeente Purmerend ligt centraal in Waterland, ontstaan op de kruising van de dijk nabij het Beemstermeer en de weg van Amsterdam naar Hoorn, midden tussen de meren Purmer, Wormer en Beemster. Purmerend heeft door haar ligging sinds de 15-de eeuw een positie als marktstad voor de regio. De droogmakerij van de grote meren Beemster (1612), Purmer (1622) en Wormer (1625) betekenden belangrijke functiewinst voor Purmerend. Door komst van kanaal, spoor en snelweg nam de betekenis van Purmerend in de regio toe. Eind 19-de eeuw waren er ongeveer 5.000 inwoners, in 1910 ongeveer 6.000 en in 1960 ongeveer 7.000. Na de aanwijzing tot groeikern is Purmerend in de afgelopen 50 jaar van 15.000 naar circa 75.000 inwoners gegroeid. Dat is een verviervoudiging in 50 jaar. Hoewel deze groei op stedelijk niveau niet organisch gepland is, heeft de stad haar compacte vorm behouden door voort te borduren op de bestaande infrastructuur en de wijksgewijze ontwikkeling. Door de landschappelijk waardevolle gebieden aan de westkant van de stad, is deze met name in oostelijke richting gegroeid.

4.3.1 ONTWIKKELINGSOPGAVE PURMEREND

In 1989 is bij het einde van de groeikern-taakstelling een structuurschets vastgesteld voor de periode 1989 – 2005. In de voorbereiding van de herziening van deze structuurschets (masterplan 2005 - 2020) is een quickscan geformuleerd (2004). Leidend is het zogenaamde ontwikkelingsmodel 'de Binder'.

“Ontwikkelingsmodel Binder staat voor een sterk centrum voor de stad en de regio. De Binder staat voor samenwerking en complementariteit tussen steden en kernen en maakt optimaal gebruik van de kracht en kwaliteit van het landelijk gebied. Het ontwikkelingsmodel laat zien dat er een sterke kern, oftewel pit nodig is. Zonder een stevige en herkenbare pit kan Purmerend haar ambitie om een regio met 150.000 mensen te bedienen niet waarmaken. Purmerend heeft een Structuurplan nodig. Een plan dat helpt om de projecten en het programma te bepalen en te prioriteren. Het Structuurplan zal een compleet toekomstbeeld geven van de ontwikkeling van het centrum. Het moet antwoord kunnen geven op tal van vragen van sociale, economische en ruimtelijke aard. Zes thema's zijn in dit stadium te onderscheiden die van belang zijn voor het maken van een goed en compleet Structuurplan.”



FIGUUR 4: QUICKSCAN MASTERPLAN 2020

Opvallend dat als vertrekpunt is opgenomen dat behoudens de nu voorliggende Vinex-taakstelling er geen grootschalige woningbouwontwikkelingen meer zullen plaatsvinden. Saillant detail hierbij is dat een groep particulieren hier een tegenovergestelde mening op na houdt waar de provinciale beleidsmakers niet ongevoelig voor zijn, namelijk bebouwing van het Purmermeer. Naast de beleidsmatige afkeur van deze gedachte is er ook nog een procesmatige. Een dergelijke ontwikkeling heeft als consequentie dat er met meerdere gemeenten in overleg getreden moet worden. Vanwege eerdere geschillen tussen Purmerend en omliggende gemeenten over uitbreidingsplannen is hier historisch weinig behoefte aan.

Tot 2010 bestaat de opgave dus vooralsnog uit het afmaken van de stad door versterken van de bestaande kwaliteiten en herstructurering. Door de compacte bouw van de stad zijn er geen open plekken die alsnog bebouwd kunnen worden. Het inpassen van doorgaande infrastructuur neemt daarbij een belangrijke plaats in; alle wijken hebben een uitgebreid voorzieningenniveau en zijn door hun autonome opzet slecht met elkaar verbonden. Tevens zijn er enkele galerijflats die door opbouw en indeling niet meer aan de eisen van deze tijd voldoen.

4.3.2 GRONDBEDRIJF & GRONDBELEID

Purmerend heeft altijd een actief grondbeleid gevoerd vanwege haar groeikernbeleid en er is een grondbedrijf. De vinex-taakstelling is gerealiseerd op basis van het bouwclaim-model. Nu heeft de gemeente alleen een actieve rol in de gebieden waar zij via deelingrepen als katalysator voor de ontwikkeling wil fungeren. In de overige gebieden is er sprake van passief grondbeleid en wordt het initiatief aan marktpartijen overgelaten. Hoewel deze opzet (initiatief ontwikkelaar en corporatie, beleidswijzigingen mogelijk, financiële bijdrage gemeente) ook voor de eerste grote herstructurering (project Wagenweg) gekozen is, is zowel vanuit ontwikkelaar als gemeente toch de voorkeur uitgesproken voor de traditionele ontwikkelingswijze. Uiteindelijk voert de gemeente de grondexploitatie en verzorgt de bouwrijpe grond.

Dit wil echter niet zeggen dat hiermee het door de gemeente gewenste (passieve) grondbeleid eveneens van de baan is. Bij toekomstige ontwikkelingen wordt een programma van eisen geformuleerd op basis van de stedenbouwkundige visie en het initiatief buiten de gemeente gelegd. Daarnaast zullen er meer taken uitbesteed worden aan externe adviesbureaus vanwege specifieke deskundigheid en borging van de kwaliteit. De inkrimping als gevolg van het passieve grondbeleid, uitbesteding en marktinitiatief kan in de natuurlijk afvloeiing, over de gehele linie, worden opgevangen. De aard van de werkzaamheden zal navenant wijzigen. De typische groeicultuur verdwijnt, er wordt meer nadruk gelegd op het behalen van resultaten, en beheer krijgt een centrale positie van het gemeentelijk ingenieursbureau. Eventuele restcapaciteit kan ter beschikking worden gesteld van projecten.

4.3.3 RESULTATEN

De ontwikkelingsopgave van Purmerend voorziet nog in enige groei, onafhankelijk van de vraag of de Purmermeer daar onderdeel vanuit maakt. Daarbij is expliciet gekozen voor een passief grondbeleid. Actuele ontwikkelingen laten zien dat zowel gemeente als marktpartijen nog niet aan deze rolverdeling gewend zijn. Purmerend vertrouwt er in de toekomst op dat de marktpartijen, eventueel met een gemeentelijke bijdrage om tekorten af te dekken, aan de hand van stedenbouwkundige randvoorwaarden bouwopgaven realiseren. In deze beide aspecten wijkt Purmerend af van Zoetermeer. De vraag rijst of de gemeente als probleemeigenaar in staat is door middel van stedenbouwkundige randvoorwaarden en een financiële bijdrage het initiatief bij andere partijen te leggen bij bijvoorbeeld complexe herstructureringen. Vanzelfsprekend nemen de personeelskosten hierdoor wel af. De vraag naar specialistische kennis wordt incidenteel ingehuurd van adviesbureaus. Door de meer faciliterende rol komt capaciteit vrij voor de beheerproblematiek. Hier concentreert Purmerend zich in toenemende op. Dit onderstreept nog eens dat Purmerend zich geen actieve rol toedicht in de verdere ontwikkeling van de stad, maar toelegt op behoud van het bestaande.

Vanwege de gevoelige verhouding met de buurgemeenten is het oplossen van de ontwikkelingsopgave in de regio vooralsnog niet mogelijk en daar wordt in de ontwikkeling geen rekening mee gehouden. Er lijkt op dit moment ook geen noodzaak voor te bestaan.

4.4 HAARLEMMERMEER

Honderdvijftig jaar geleden maakten de eerste bewoners een moeizame start in de Haarlemmermeer. Het was hard werken onder moeilijke omstandigheden; het nieuwe land bood nieuwe mogelijkheden, maar er heerste ziekte, armoede en de leefomstandigheden waren ongezond. Pas in de jaren '60 van de 20-ste eeuw komt de grote omslag, in termen van groei en verandering van de bevolking(-samenstelling). Met de woningnood en ruimteproblematiek in de omringende steden, en ondersteund door de ontwikkeling van Schiphol (werk) en de aanleg van rijkswegen (bereikbaarheid), komt een proces van overloop vanuit de grote steden op gang, dat tot op de dag van vandaag voortduurt. De gemeente heeft dan 45.000 inwoners. Sinds de economische 'boom' vanaf eind jaren '80 neemt het aantal mensen dat hier komt werken zelfs sneller toe dan het aantal nieuwe inwoners. De werkgelegenheid groeit zelfs zo snel, dat vanaf 2000 de bijzondere situatie ontstaat dat Haarlemmermeer meer arbeidsplaatsen dan beroepsbevolking telt. Bijna driekwart van de werkers in Haarlemmermeer woont niet in de gemeente, en omgekeerd, ongeveer de helft van de Haarlemmermeerse beroepsbevolking werkt elders.

Met deze ontwikkeling is de agrarische oriëntatie en mentaliteit van de oorspronkelijke Haarlemmermeerse bevolking in de loop van de afgelopen decennia steeds meer naar de achtergrond gedrongen. En is tegelijk, als gevolg van de (sub)urbanisatie, de meer stedelijke oriëntatie van de 26 kernen (!) waaruit de Haarlemmermeer bestaat (steeds) sterker geworden. Dat geldt met name voor Hoofddorp. Het proces van verstedelijking zet door. Nieuw-Vennep heeft nog lange tijd het karakter gehouden van een kern waar de invloed van het omringende platteland voelbaar was. Met de komst van Getsewoud treedt Nieuw-Vennep nu in de voetsporen van Hoofddorp in het proces van verstedelijking. Voor de gemeente als geheel geldt dat in toenemende mate 'de burens' ook juist gebruik gaan maken van voorzieningen in Haarlemmermeer: recreatiegebieden, (het toekomstige) ziekenhuis, hotels, Schiphol Plaza. Inmiddels wonen in Haarlemmermeer nu pakweg 127.000 mensen. Dit aantal is nog verder verhoogd door de Vinex-taakstelling die de gemeente had. Tussen 1995 en 2005 zijn er nog 17.400 woningen gebouwd, met bijbehorende voorzieningen en wegen. Aanvullend is er 200 hectare bedrijfsterrein in gebruik genomen, en heeft Schiphol een nieuwe startbaan aangelegd.

4.4.1 ONTWIKKELINGSOPGAVE HAARLEMMERMEER

Tot nu toe hield de gemeente in haar toekomstvisie 2015 (1997) rekening met de bouw van 12.000 woningen na het afsluiten van het Vinex-bouwprogramma, hetgeen door het gemeentebestuur opgerekt is tot 19.000. De extra bouwopgave, te realiseren na 2020, is volgens hen noodzakelijk vanwege de grote woningbouwbehoefte in het noordelijke deel van de Randstad en het ontbreken van uitbreidingsmogelijkheden in Haarlem en Leiden. Aan de uitbreiding in de Haarlemmermeer zijn strenge voorwaarden verbonden. Om een woonmilieu met bijzondere kwaliteit te realiseren, zijn in het zuidelijke en westelijke deel van de polder zware investeringen in natuur en water noodzakelijk. De bereikbaarheid van Schiphol en Hoofddorp moet gegarandeerd zijn.



FIGUUR 5: TOEKOMSTVISIE 2015

In aanvulling hierop wordt in de intergemeentelijke gebiedsvisie (2001) meer programmatisch inhoud gegeven aan de aspecten werkgelegenheid en infrastructuur. Naast de bestaande kantoren- en bedrijvenlocaties De Hoek, Beukenhorst-oost en Schiphol-Rijk, zijn de in ontwikkeling of planning opgenomen locaties Beukenhorst-zuid en Beukenhorst-oost-oost, Kruisweg-zuid (Schiphol Logistics Park), Schiphol Vrachtareaal Zuid en het gebied grenzend aan het opstel terrein van de NS opgenomen conform de Structuurvisie A4 zone. Volgens de laatste inzichten is daaraan als bedrijventerrein toegevoegd een deel van het blok tussen A4, Geniedijk, Rijnlanderweg en Bennebroekerweg.

De infrastructuur betreft, behalve de omgelegde N201 en de verbinding via de Fokkerweg naar de A9, de doorgetrokken Weg om de Noord met aansluiting aan de knoop A4/A5, een nieuwe aansluiting van de Bennebroekerweg op de A4 en een verbinding van deze aansluiting naar de Fokkerweg. Ook het kerntraject van de Zuidtangente en de zijtak naar Aalsmeer, alsmede het Ondergronds Logistiek Systeem (OLS) maken onderdeel uit te realiseren infrastructuur.

Ter voorbereiding op een herziening van de toekomstvisie 2015, de toekomstvisie 2030, is er door de stuurgroep een discussienotitie opgesteld die met alle belanghebbenden besproken is (2003/2004). Dit heeft geresulteerd in tien richtinggevendende uitspraken, die als uitgangspunt dienen voor de toekomstvisie 2030. Gezien het hoge abstractieniveau en geringe afwijking ten opzichte van het hierbovenstaande kan voorlopig worden volstaan met de hierboven beschreven ontwikkelingsopgave. Kort samengevat is die gericht op verdere groei en facilitering van de groei door aanpassing van het voorzieningenniveau, de werkgelegenheid en de infrastructuur.

Het beheer van de 26 kernen van de gemeente Haarlemmermeer is verdeeld in zes 'wijken' van vergelijkbare grootte. Het beschikbare budget wordt verdeeld over publiekrechtelijke taken (50%) en door middel van bewonersparticipatie (50%).

4.4.2 GRONDBEDRIJF & GRONDBELEID

De gemeente Haarlemmermeer voert een actief grondbeleid. Om dit in de praktijk te brengen zijn voor de langere termijn doelstellingen in de programmabegroting geformuleerd. Dit zijn vooral het bijdragen aan het realiseren van ruimtelijke visies, en het behalen van een financieel en maatschappelijk maximaal rendement.

Hiervoor wordt naast een actief grondbeleid gebruik gemaakt van strategische verwervingen en het aan- en verkopen in opdracht voor projecten. De projecten worden aangestuurd vanuit een projectmanagementbureau, waarbij de beheerafdeling en de wijkcoördinator betrokken worden in de projectgroepen. Door actieve bemoeienis van het management zijn er kruisverbanden gelegd en wordt de (bestaande) verkokering binnen de organisatie doorbroken.

De organisatieonderdelen beleid, projectmanagement, beheer en grondbedrijf zijn allen vertegenwoordigd in de gemeentelijke organisatie, maar functioneren als separate onderdelen. Om het grondbeleid gestructureerd en efficiënt tot uitvoer te brengen heeft de integratie van deze disciplines een toegevoegde waarde. Dit betekent een uitbreiding met de discipline 'projectmanagement' van de eerder in hoofdstuk één gehanteerde definitie van een ontwikkelingsbedrijf. Bij de uitvoering van de doelstellingen van het grondbeleid zijn van essentieel belang: grondeigendom, bodemgesteldheid, kabels&leidingen, bestaande hoofdstructuur en archeologie. Deze elementen zullen in de toekomst van doorslaggevend belang zijn bij het voeren van een effectief grondbeleid.

Inhoudelijk zijn er ook veranderingen opgetreden in de werkzaamheden die door de afzonderlijke onderdelen van het ontwikkelingsbedrijf worden uitgevoerd. Zo worden meer werkzaamheden uitbesteed, vanuit efficiency of capaciteitsoverwegingen, maar ook vanwege de noodzaak voor specifieke deskundigheid. Ook van de beleidsafdelingen worden meer specifieke producten gevraagd. Tenslotte wordt van het projectmanagement een brede externe oriëntering gevraagd gezien het veelzijdige netwerk van actoren waarbinnen het project gerealiseerd wordt. Projectmanagement transformeert naar procesmanagement.

4.4.3 RESULTATEN

Hoewel de Haarlemmermeer in de afgelopen decennia reeds explosief gegroeid is, komt hier voorsnog geen einde aan. Door de gunstige ligging in de randstad en ten opzichte van Schiphol is aan potentiële inwoners en werkgelegenheid geen probleem. Echte ex-groeikernproblemen manifesteren zich nog niet, behalve dat er bestuurlijke onrust heerst. Opvallen in de toekomstvisie is dat deze nog hoofdzakelijk gericht is op uitbreiding van bestaande woningbouw, bedrijventerrein en voorzieningen. Dit maakt de ontwikkelingsopgave niet vergelijkbaar met Zoetermeer.

In de groeikernperiode heeft de Haarlemmermeer echter wel het belang van behoud van bestaande kwaliteiten in de gemeente ingezien en zijn in de organisatie waarborgen aangebracht voor een integrale werkwijze. Dat uit zich bijvoorbeeld in de positie van de wijkmanager. De gemeente voert een actief grondbeleid. Dat lijkt met een dergelijke ontwikkelingsopgave ook haast onvermijdelijk. Door de aanvulling met de strategische verwervingen kan er gesproken worden van alle aspecten die in een ontwikkelingsbedrijf samenkomen. Het ontbreken van een dergelijk organisatieonderdeel waarin alle bij de ontwikkeling betrokken disciplines geconcentreerd zijn is echter een beperking. Naast de organisatorische inbedding zijn ook de individuele vaardigheden van belang. Specialistische kennis en brede oriëntatie zijn noodzakelijk om bij ontwikkelingen in bestaande stad het actieve grondbeleid effectief en efficiënt uit te voeren.

4.5 SPIJKENISSE

Het gebied waar Spijkenisse ligt is reeds zeer lang bewoond. Archeologisch onderzoek heeft uitgewezen dat de eerste sporen van bewoning in het Maasmondgebied dateren van ongeveer 10.000 jaar geleden; toen werkten er al vissers en jagers in het moerassige gebied van het huidige Spijkenisse. Het dorp Spijkenisse met circa 3.700 inwoners kort na de Tweede Wereldoorlog is sedert de jaren '60 explosief gegroeid tot een stad. In 1976 telde Spijkenisse circa 32.000 inwoners. De groei heeft zich vervolgens in hoog tempo voortgezet; vooral na aanwijzing van Spijkenisse als groeikern met een verhoogde groeitaak in 1977. Spijkenisse nam op zich om binnen vijftien jaar 16.500 woningen te bouwen! Momenteel telt de stad meer dan 70.000 inwoners. Dit aantal zal nog toenemen door een verdere uitbreiding van Spijkenisse met 6.000 woningen.

4.5.1 ONTWIKKELINGSOPGAVE SPIJKENISSE

Nadat eind jaren '80 de aanwijzing tot groeikern was vervallen, duurde het tot eind jaren '90 voordat het bestuur van de stad een standpunt over de toekomst van Spijkenisse ingenomen had. De tussenliggende periode werd gekenschetst door een hoog verloop in de ambtelijke organisatie en politieke twijfel over de toekomst van de stad. De opkomst van de lokale partij Onafhankelijk Nieuw Spijkenisse, een teruggang van de Partij van den Arbeid en een reorganisatie in de ambtelijke organisatie hebben een nieuwe koers ingeluid. Uitgangspunt hierbij is het kwalitatief op peil brengen van het stadscentrum en het voorzieningenniveau, en de groei tot een maximaal inwonersniveau van 85.000. Voor wat betreft de stedelijke ontwikkeling is daar invulling aan gegeven door verbetering van het wijkbeheer, het opstellen van meerjarige beheerprogramma's en het opknippen van de stad in rayons. Ruimtelijk-fysiek is dat vertaald in de nota 'stadsplan Spijkenisse 2010'.



FIGUUR 6: STADSPLAN SPIJKENISSE 2010

Met 15 deelprojecten is het centrumplan belangrijk voor de toekomst van de stad en het centrum. Een nieuwe bibliotheek, een nieuw theater, de herontwikkeling van de Stoep/Breestoep, de bouw van woningen in de plannen Staalmeesters, City Plaza, Dijkzone en het Stadsplein, de bouw van supermarkten en een nieuw plein, te realiseren tot het jaar 2015. Het is een combinatie van herstructurering en nieuwe projecten.

Daarnaast heeft Spijkenisse vorm gegeven aan haar beheeropgave door ontwikkeling van wijkbeheer, waarin inmiddels de "derde generatie" bereikt is. De ontwikkelingsopgave kan dus breed gedefinieerd worden als nieuwbouw, herstructurering en beheer. Na aanvankelijk een groot aantal projecten in de opstartfase in de portefeuille gehad te hebben, is er na een mix van projecten in verschillende fases. Hierbij is de aandacht verdeeld tussen ontwikkeling en beheer.

Via de “derde generatie wijkbeheer” wordt op basis van harde indicatoren (buurtstatistieken) en zachte indicatoren (leefbaarheidmonitor) met de belangenorganisaties in de rayons de te nemen maatregelen geprioriteerd. Vervolgens worden deze beleidsmatig vertaald in wijkveiligheidsplannen en wijkbeheersplannen. Als belangenorganisaties worden daarbij ook de corporaties, het onderwijs en het jeugd-/jongerenwerk betrokken. Naast noodzakelijk onderhoud behelst dit ook preventieve maatregelen, waarbij de verschillende aspecten groen, grijs, en blauw gecombineerd worden. Bewoners kunnen op de ‘bijspijkerdag’ zelf de handen uit de mouwen steken.

4.5.2 GRONDBEDRIJF & GRONDBELEID

De groei van Spijkenisse werd tot in de jaren ‘90 aangestuurd vanuit een specifiek projectbureau dat opgericht was na de aanwijzing tot groeikern. Het stond in figuurlijke zin los van de gemeentelijke organisatie. De gemeente Spijkenisse kent geen ontwikkelingsbedrijf. In de organisatieopzet van 2000 is gekozen voor een matrixorganisatie van waaruit projectleiders de projecten aansturen. Hierdoor kan een veelvoud van projecten multidisciplinair aangestuurd worden. De werkzaamheden zijn grofweg in 5 groepen ingedeeld (dagelijks onderhoud, groot onderhoud, herinrichting, herstructurering, en gebiedsontwikkeling), waarbij de laatste 2 aangestuurd worden vanuit stedelijk niveau. De projecten worden (bestuurlijk) geprioriteerd in een jaarplan dat in december vastgesteld wordt voor het komende jaar. Als er meer projecten zijn dan menskracht voorhanden, wordt op basis hiervan extra capaciteit ingehuurd. Gedurende het jaar wordt het jaarplan tweemaal herijkt. Bij besluitvorming over het jaarplan blijkt dat het college moeite heeft met de uiteindelijke keuzes.

De gemeente stelt zich in het ontwikkelingsproces actief op, op een klassieke manier. Wat opvalt is dat het proces breder gecoördineerd wordt vanuit de gemeente, er is een veelvoud aan betrokken partijen die niet alleen op ruimtelijk-fysiek vlak hun inbreng hebben, en de zogenaamde witte stoel van de rayonmanager in de projectgroep. Tevens is er een tendens om meer werkzaamheden aan te besteden. Voor de hand liggende voorbeelden hiervan zijn de reiniging en het plantsoenonderhoud. Het grondbeleid dat gebruikt wordt verschilt per locatie; in de herontwikkelingsgebieden van het centrumplan koopt de gemeente de gronden aan bindt de partijen (in overleg) aan te realiseren programma’s. Dit gebeurt op basis van een besluit van de gemeenteraad; een samenwerkingsovereenkomst wordt gesloten op basis van een voorlopig ontwerp. Verder voorzorgt de gemeente de juridisch-planologische procedures, is medefinancier en draagt zorg voor financiering en uitvoering van de openbare ruimte. Buiten deze actieve inzet maakt de gemeente op andere locaties gebruik van een exploitatieovereenkomst. Spijkenisse beschikt over een forse grondportefeuille die haar door het rijk bij het afscheid van haar groeikern-taakstelling nagelaten is.

Naast de structuur van de organisatie vergt deze periode ook een aanpassing van de cultuur. De projectleiders worden geacht in een omvangrijk netwerk van actoren te opereren waarbij meerdere wethouders de politieke verantwoordelijkheid kunnen dragen. Consequentie hiervan is dat er meer overleg benodigd is, resultaten van meerdere factoren afhankelijk zijn en processen stroperiger verlopen.

De inzet van ondersteunende disciplines is in kwantiteit vergelijkbaar met de voorliggende periode, maar er wordt wel meer kwaliteit en intensiteit gevraagd, met name op het juridische vlak vanwege de voortschrijdende regelgeving. Ook op het gebied van resultaten is kwaliteit belangrijker geworden dan kwantiteit, hetgeen een mentale omslag vraagt. De omslag van de ontwikkelingsopgave heeft dus niet alleen een structurele component, maar ook een culturele. Het gezamenlijk resultaat heeft een hogere waarde dan de optelsom van de individuele prestaties.

4.5.3 RESULTATEN

De voorliggende periode van ambtelijke en bestuurlijke besluiteloosheid heeft ertoe geleid dat Spijkenisse inmiddels wel een concrete toekomstvisie heeft. Naast een beperkte groei is die voornamelijk gericht op kwalitatieve versterking en beheer. De deellocaties van de ontwikkelingsopgave zijn tot op het niveau van een stedenbouwkundig plan uitgewerkt. De ontwikkelingsopgave is hiermee ten opzichte van Zoetermeer niet alleen goed vergelijkbaar, in de uitwerking is Spijkenisse ook een stap verder. Door integrale projectopzet en een continue dialoog met de belanghebbenden kunnen de wijkbudgetten effectief aangewend worden. De sterke positie van de rayonmanager is een duidelijk leerpunt van de ex-groei kern die zich meer op beheer wil richten.

Voor de regie maakt Spijkenisse ook gebruik van een actief grondbeleid. In gebieden met een (her-)ontwikkelingsopgave wordt gebruik gemaakt van het juridisch instrumentarium en financiering ter ondersteuning van de investeringen. Op andere locaties waar geen actief grondbeleid gevoerd wordt, wordt het juridisch instrumentarium ingezet om de kosten van de publiekrechtelijke medewerking te verhalen. De besluitvorming over toepassing van actief of passief grondbeleid wordt zowel ambtelijk al bestuurlijk afgestemd. De verwachting is dat de er niet zo zeer voor de toekomst een omslag in structuur nodig is, als wel een omslag in cultuur. Dat wil zeggen dat er geen andere vaardigheden nodig zijn, maar een ander mentaliteit om de ontwikkelingsopgave te voldoen. Consistentie van dat uitgangspunt geniet de voorkeur boven gevestigde belangen.

4.6 SUBCONCLUSIES INTERVIEWS

Alle vier de groeikernen zijn op hun manier bezig met het vormgeven van de toekomst op het fundament van een groeikern. Zo op het eerste gezicht lijkt Spijkenisse de ommezwaai van groeikern als eerste gemaakt en afgerond te hebben, waarschijnlijk omdat ze als eerste geconfronteerd is met het einde van de groei die geen vervolg kreeg in een vinex-taakstelling kreeg. Als laatste lijkt Haarlemmermeer de transformatie nog te moeten maken. De gemeente heeft nog een omvangrijke vinex-taakstelling en wordt zelfs nog betrokken bij de huidige groeiplannen van de randstad. Op gelijke hoogte daartussen in bevinden zich Capelle aan den IJssel en Purmerend. Beiden hebben de groeikern-periode achter zich gelaten, en dit ook bewust afgesloten. Daarbij moeten beide gemeenten nog wennen aan de nieuwe positie die ze gekregen hebben. Met de komst van een aanzienlijk inwoneraantal zijn ook de verantwoordelijkheden groter geworden. En dat geldt niet alleen voor de ambtelijke organisatie, maar juist ook voor het politiek-bestuurlijke echelon dat in sommige gevallen geconfronteerd wordt met grootstedelijke problematiek.

4.6.1 ONTWIKKELINGSOPGAVE

Drie van vier gemeenten zijn bezig hun toekomstige ontwikkelingsopgave vast te leggen met behulp van een toekomstvisie. Hierin worden ook de lastige herontwikkelingsopgaven benoemd. In lijn met de bevindingen uit de SCP-rapportage zijn dit de verouderde en monofunctionele woonwijken, de versterking van het hoofdwinkelcentrum en bevordering van de werkgelegenheid. Deze laatste staat nog extra onder druk door de recessie in de branches waarvan met name in de groeikernen veel kantoren gevuld zijn zoals de informatie- en communicatietechnologie.

Spijkenisse heeft er als enige expliciet voor gekozen het beheer van de stad een even gelijkwaardige positie te geven als de (her-)ontwikkeling, al zijn anderen daar wel impliciet mee bezig. Zo is de verdeling van de gemeentelijke inzet voor beheer in de verschillende wijken met belanghebbenden afgestemd, maar van een prioritering ten opzichte van (her-)ontwikkeling is geen sprake.

Interessant is dat in drie van de vier gemeenten de overgang van de groeikern gepaard ging met de nodige politieke onrust. Niet alleen de opkomst van lokale partijen zorgde ervoor dat noodzakelijke ingrepen in de stad ongeadresseerd bleven, ook de complexiteit en veranderende aard van de opgaven hebben hieraan bijgedragen. De groeitijd was voorbij! De problematiek verergerde dermate dat grote ingrepen achteraf onafwendbaar zijn. Tegelijkertijd werd er van de ambtelijke organisatie een andere inzet gevraagd dan de meer uitvoeringsgerichte vinex-taakstelling. Ongetwijfeld hebben de bovengenoemde ontwikkelingen ook een wisselwerking op elkaar uitgeoefend. Dit heeft geresulteerd in een periode van onrust in de ambtelijke organisatie, waar het tot veel interim-management en personeelverschuivingen leidde.

4.6.2 GRONDBEDRIJF & GRONDBELEID

Geen van de vier gemeenten heeft een apart organisatieonderdeel voor een gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf, ondanks dat drie een actief grondbeleid voorstaan. Organiseatieonderdelen die specifiek gericht zijn op de groei zoals een apart projectbureau zijn in alle gemeenten weer opgeheven of in de lijnorganisatie opgenomen. Zowel Haarlemmermeer als Spijkenisse werken met een projectmanagementbureau dat projectleiders 'uitleent' voor projecten. Behalve Capelle aan den IJssel beschikken de gemeenten over een grondbedrijf. Dit is slechts gericht op het verrichten van de taken van een klassiek grondbedrijf.

In Capelle aan den IJssel is het grondbedrijf in eerste instantie geheel afgeschaft, maar zal het naar verwachting in de nabije toekomst een doorstart maken; er blijkt een blijvende behoefte te zijn aan een bundeling van de disciplines die betrokken zijn bij de (her-)ontwikkeling. Traditioneel probleem bij een dergelijke versnipperde opzet van disciplines is de verkokering, waar dan ook bij alle vier sprake van is (geweest). Met name de aansluiting en verankering van het beheeraspect bij ontwikkelingsopgaven leverde problemen op. Door het management is hier in alle organisaties zowel op structurele als culturele wijze op gereageerd.

Alle vier de gemeenten kenden een periode van actief grondbeleid tijdens de explosieve groei. Daar is Purmerend is inmiddels ver van af geweken; de organisatie bereidt zich voor op een passief grondbeleid, waar in een voorkomend geval nog eenmalig van af is geweken. De andere drie gemeenten hanteren een combinatie van passief en actief grondbeleid. In gebieden waar (her-)ontwikkelingen plaatsvinden wordt er actief opgetreden, in de rest van de gemeente is er een passief grondbeleid. Bij het voeren van een actief grondbeleid wordt er door de drie gebruik gemaakt van het wettelijk instrumentarium.

De wijzigende opgave heeft in de vier gemeenten niet geleid tot een significante wijziging in de werkzaamheden, noch wordt er verwacht dat dit zal gebeuren. De bij (her-)ontwikkeling betrokken disciplines zijn hetzelfde als tien jaar geleden, en zullen dat ook blijven. Wel wordt er een grotere deskundigheid (voornamelijk in de juridische vakgebieden) verlangt, en wordt er door een actievere opstelling van de belanghebbenden van het projectmanagement een meer procesmatige benadering geëist. Een mogelijke afname wordt voorzien voor taken die ook door marktpartijen kunnen worden overgenomen zoals economisch en volkshuisvestelijk marktonderzoek. Belangrijk om hier nog bij te vermelden is dat er door alle geïnterviewden is aangegeven dat er ook een omslag gevraagd wordt van de organisatie doordat men eraan gewend was dat groei de maat der dingen was. Een andere opstelling insteek blijkt voor sommige werknemers niet haalbaar.

Tenslotte geeft Capelle aan den IJssel aan dat tijdelijke pieken in de werkvoorraad door hen opgevangen worden door inhuur van personeel van de omliggende gemeente. Naast de eveneens benodigde lokale kennis verbetert dit ook de mogelijkheden voor gemeentegrensoverschrijdende initiatieven waar een vertrouwensbasis noodzakelijk is.

Hoofdstuk 5

CONCLUSIES & AANBEVELINGEN

5.1 INLEIDING

In de voorgaande hoofdstukken is onderzocht welke gevolgen de veranderende ontwikkelingsopgave voor consequenties kan hebben voor de werkzaamheden van het ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Zoetermeer. Hiervoor is bronnenonderzoek verricht en zijn een aantal interviews gehouden. In dit hoofdstuk worden de subconclusies van elke hoofdstuk beknopt herhaald, en aangevuld met een inschatting van de verwachtingen voor de toekomst van het ontwikkelingsbedrijf. Tenslotte wordt dit hoofdstuk afgesloten met hieruit gedestilleerde aanbevelingen. Deze aanbevelingen geven antwoord op de vraag of en hoe de afdeling OEZ aangepast kan worden, het tweede deel van de derde deelvraag.

5.2 CONCLUSIES

Door de explosieve bevolkingstoename sinds de jaren '60 en '70 is er in de groeikernen in eerste instantie nadruk gelegd op de volkshuisvestelijke aspecten van de bevolkingsgroei. Dit heeft geresulteerd in een woningvoorraad die zich kenmerkt door moderne stedenbouw en een vrij homogene opbouw. Vanwege de bovengemiddelde kwaliteit en door middel van ingrepen in de verhouding tussen de verschillende woningtypen zijn de grootste onevenwichtigheden in de opbouw van de woningvoorraad in groeikernen verholpen. Door ontgroening en vergrijzing zal in de komende jaren nog wel aandacht geschonken moeten worden aan de woonwensen van ouderen. De focus op woningbouw heeft erin geresulteerd dat de verhouding tussen woningbouw en werkgelegenheid, zeker in de eerste jaren, volledig scheefgegroeid is. Ondanks dat werkgelegenheid nog steeds hoop op het prioriteitenlijstjes staat, is er sprake van relatief lage werkloosheidspercentages. Het voorzieningenniveau is over het algemeen in goede staat. Mede door de aanvulling van de hoofdwinkelcentra staan de winkelcentra die lager in de hiërarchie gerangschikt zijn onder druk.

Ook Zoetermeer kenmerkt zich door specifieke groeikern-typeringen die in bovenstaande (algemene) beschrijving opgenomen zijn. Om deze het hoofd te bieden heeft de gemeenteraad van Zoetermeer in discussie met de bevolking de ruimtelijk-fysieke vraagstukken geïnventariseerd, en deze van de gewenste oplossingsrichting voorzien. Hieruit kan geconcludeerd worden dat Zoetermeer in globale zin in de pas loopt met de landelijke groeikernontwikkeling. Opvallende afwijking is de nadruk die Zoetermeer legt op culturele voorzieningen, waar met betrekking tot het voorzieningenniveau deze in het algemeen op de detailhandel ligt. De woningbouwopgave voorziet in een beperkte uitbreiding, merendeels gericht op het duurder segment. In specifieke woningtypen voor ouderen wordt niet voorzien; wel wordt door verbetering van welzijns- en zorgfuncties een leefomgeving gecreëerd die aansluit bij de behoeften van deze doelgroep. De werkgelegenheid blijft in algemene zin onder de aandacht.

Voor de ontwikkelingsopgave is geen uitleglocatie beschikbaar. Dit betekent dat het aangegeven programma in het binnenstedelijke gebied (de bestaande stad) binnen de gemeentegrenzen gerealiseerd moet worden. Voor het realiseren van haar doelstellingen kan een gemeente gebruik maken van grondbeleid. Daarnaast spelen financiële motieven een rol bij het voeren van grondbeleid. Ingedeeld naar de onderscheiden regierollen neemt het ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Zoetermeer een actieve rol in, waarbij in principe een solistische benadering gehanteerd wordt. Indien de situatie dat verlangt kan er voor actief gezamenlijk, maar ook voor passief grondbeleid gekozen worden. Bij het uitoefenen van de regierol staat het wettelijk instrumentarium in principe ter beschikking. De rijksnota's Grondbeleid en Ruimte moeten de gemeenten meer mogelijkheden geven regie te voeren over de ontwikkeling van de stad. Hoewel in de besluitvorming rond beide nota's nog het een en ander moet gebeuren, kan geconcludeerd worden dat er van de gemeenten (en provincies) in algemene zin een actievere inzet verwacht wordt bij ruimtelijke ontwikkelingen dan alleen passief grondbeleid.

Vier ex-groekernen (Spijkenisse, Capelle aan den IJssel, Purmerend en Haarlemmermeer) die met een vergelijkbare ontwikkelingsopgave als Zoetermeer te maken hebben (gehad) zijn bestudeerd om 'best-practices' te ontdekken. Alleen Spijkenisse lijkt de groekernperiode al definitief achter zich gelaten te hebben. Voor alle vier is deze overgang niet geruisloos verlopen. Zowel in het ambtelijke als het politieke deel van deze periode heeft dit tot spanningen geleid. Op politieke niveau zijn besluiten (te) lang uitgesteld, op ambtelijk niveau wordt deze overgangperiode gekenmerkt door veel interim-management en personeelsverschuivingen. Daarnaast is inhoudelijk de aandacht opvallend voor het beheeraspect, niet alleen in de projectvoorbereiding ("witte stoel"), maar ook na realisatie in de uitvoering van het beheer (prioritering). In alle vier gemeenten blijft er behoefte aan concentratie van disciplines die met (her-)ontwikkeling bezig zijn en integratie van het beheeraspect in de verschillende projectfasen.

In drie van de vier gemeenten bestaat nog een grondbedrijf, in Capelle is het grondbedrijf geheel opgeheven. Dezelfde gemeenten hanteren een combinatie van passief en actief grondbeleid. In gebieden waar (her-)ontwikkelingen plaatsvinden wordt er actief opgetreden, in de rest van de gemeente is er een passief grondbeleid. Bij een actief grondbeleid wordt er gebruik gemaakt van het wettelijk instrumentarium. De werkzaamheden worden door dezelfde disciplines verricht die bij wijze van spreken 10 jaar geleden bij (her-)ontwikkeling betrokken waren. Er wordt een grotere deskundigheid (voornamelijk in de juridische vakgebieden) verlangt, en door een actievere opstelling van de belanghebbenden wordt van het projectmanagement een meer procesmatige benadering geëist. Een mogelijke verandering van werkzaamheden wordt voorzien voor taken die ook door marktpartijen kunnen worden overgenomen zoals economisch en volkshuisvestelijk marktonderzoek. Verder worden er geen ingrijpende wijzigingen in het takenpakket verwacht. Voor eventuele pieken in het werkpakket is het raadzaam gebruik te maken van de deskundigheid van omliggende gemeenten; hier is men goed op de hoogte van de lokale situatie, en het verbetert bovendien het vertrouwen. Als laatste maar niet onbelangrijkste zal de gehele organisatie, zowel politiek als ambtelijk bewust moeten zijn van het feit dat alleen kwantitatieve groei als resultaat niet meer voldoende is. Dit vergt een mentaliteitsverandering van alle medewerkers. De prestaties van een ex-groekern kunnen niet meer gemeten worden in het aantal extra woningen !

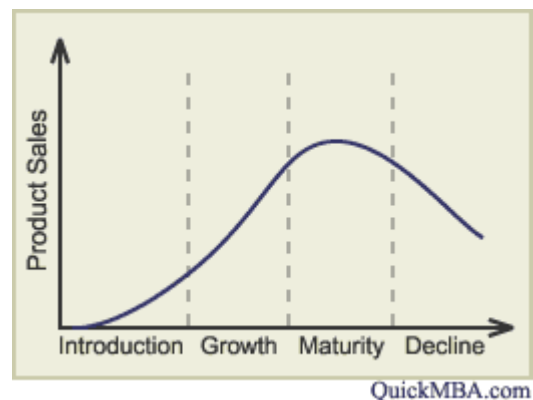
5.3 VERWACHTINGEN

De gemeente Zoetermeer heeft zoals alle ex-groeikernen een erfenis meegekregen uit haar groeiperiode. Hoewel Zoetermeer relatief minder problemen lijkt te hebben dan de andere ex-groeikernen, bestaat een deel van de toekomstige ontwikkelingsopgave desalniettemin uit het repareren van groeistruipen. Daarnaast krijgt zij als middelgrote stad te maken met een toekomstige ontwikkelingsopgave die voorziet in behoud van de haar kwaliteiten. Gecombineerd zal dit de komende jaren de aandacht van de politieke en ambtelijke organisatie opeisen. Het besluit over de nota "Bouwen aan Zoetermeer" markeert de bewustwording over een andere ontwikkelingsopgave. Hopelijk betekent dit dat de onrustige karakteristieke post-groeikernperiode hiermee grotendeels voorbij is.

Het ontwikkelingsbedrijf zal in het tot uitvoering brengen van de ontwikkelingsopgave een centrale rol in spelen. In het door haar gehanteerde grondbeleid is duidelijk aangegeven welke regierol zij hierin wil spelen. Uitgaande van Mintzbergs' principe "structure follows strategy", is het ontwikkelingsbedrijf bewust voor haar komende werkzaamheden ingericht. Door de concentratie van bij (her-)ontwikkeling betrokken disciplines is een ontwikkelingsbedrijf gecreëerd dat naast het formuleren van beleid ook in staat moet zijn dit effectief uit te voeren. Als zodanig geeft dit onderzoek derhalve geen aanleiding organisatorische wijzigingen aan te brengen. De actieve opstelling in het grondbeleid is eveneens in lijn met de uitbreiding van het wettelijke instrumentarium dat door de rijksnota's Grondbeleid en Ruimte mogelijk gemaakt, en ook verwacht wordt. Het ligt overigens voor de hand dat behoud van kwaliteit op een actieve manier nagestreefd moet worden.

Cruciaal voor het resultaat is hoe de regierol uitgevoerd wordt, en waar welke regierol ingevuld wordt. In samenhang met de combinatie van de in hoofdstuk drie genoemde factoren zal er voor een type grondbeleid gekozen moeten worden dat aansluit bij situatie. Daarnaast moeten medewerkers beseffen dat de uitvoering van grondbeleid op een binnenstedelijke locatie anders is dan in een weiland. Met andere woorden; de handen die eerst uit de mouwen werden gestoken moet nu de touwtjes vasthouden. Dit vergt voor een aantal disciplines een mentaliteitsverandering om tot het gewenste resultaat te komen. Voor andere disciplines zal specifieke deskundigheid in toenemende mate noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van haar reguliere takenpakket.

In een van de interviews werd de vergelijking getrokken tussen de levenscyclus van een product en die van een groeikern. Na een explosieve groei belandt het product in de 'maturityfase'. Hier past een productiebedrijf ook haar bedrijfsvoering op aan. Vanwege de omvang van deze masterproof is aan deze vergelijking verder geen vervolg gegeven, maar het onderwerp is zeker een nadere bestudering in relatie tot de gemeentelijke bedrijfsvoering waard.



FIGUUR 7: PRODUCT LIFE CYCLE

5.4 AANBEVELINGEN

Voordat er aanbevelingen gedaan worden, wordt één aspect bij voorbaat uitgesloten van de aanbevelingen. Zoals in hoofdstuk twee reeds geconstateerd wijkt de Zoetermeerse ontwikkelingsopgave enigszins af van het landelijke beeld. Er zijn twee redenen om daar verder geen aandacht aan te besteden; ten eerste betreft het op het eerste oog beperkte afwijkingen, en ten tweede en meer belangrijker, de gemeenteraad heeft in een besluit vastgelegd hoe de ontwikkelingsopgave er voor de komende jaren uitziet. De scope van deze masterproof reikt niet zover omdat dit besluit aan een analyse te onderwerpen. De aanbevelingen zijn :

- (1) *De afdeling OEZ moet de ingezette koers volgen, maar kan de effectiviteit verhogen.*

De ontwikkelingsopgave die voor de komende jaren de werkzaamheden van het ontwikkelingsbedrijf bepaalt vergt een actieve inzet. De structuur van de afdeling is daarop afgestemd. Door een combinatie van uitvoering en beleid zijn de basisvereisten beschikbaar om actief grondbeleid te voeren. Zowel vanuit de beleidsrichtlijnen van de rijksoverheid als de interviews bij de gemeenten blijkt dat een ontwikkelingsbedrijf voor het voeren van actief grondbeleid gewenst is. De effectiviteit wordt verhoogd door de implementatie van de volgende aanbevelingen.

- (2) *De competenties van de medewerkers dienen in overeenstemming gebracht te worden met de karakteristieken van de ontwikkelingsopgave.*

Van de gemeente wordt de komende jaren een procesgeoriënteerde rol verwacht waar nodig met specifieke kennis op het gebied van milieuwetgeving, ruimtelijke ordeningswetgeving en complexe samenwerkingsconstructies. Daarnaast moet in een actief grondbeleid het wettelijk instrumentarium van de Wro en de nota Grondbeleid ten uitvoer gebracht worden. Een deel van deze genoemde werkzaamheden is ondergebracht in het ontwikkelingsbedrijf, en dan met name het projectmanagement en de vastgoedjuridica.

- (3) *Maak een keuze tussen locaties en/of gebieden waar een actief grondbeleid gevoerd wordt op basis van eenduidige criteria en leg deze keuzes vast.*

Uit onderzoek blijkt dat niet alleen in de geïnterviewde gemeenten de verdeling tussen actief en passief grondbeleid gekoppeld wordt aan bestuurlijke besluitvorming over prioriteiten. Zo wordt bepaald waar en onder welke voorwaarden er actief en/of passief grondbeleid gevoerd wordt. Een actief grondbeleid voeren tegelijkertijd in de hele gemeente vergt teveel capaciteit en is niet efficiënt. In Zoetermeer zou prioritering het gebruik van het grondbeleid verbeteren, evenals de communicatie tussen de betrokken gemeentelijke afdelingen onderling en tussen de ambtelijke en politieke organisatie. Voor de keuze welk type grondbeleid gevoerd wordt kan gebruik gemaakt worden van de in hoofdstuk 3 beschreven factoren.

(4) *Maak gebruik van deskundigheid door inhuur en uitwisseling met andere gemeenten.*

Vanwege de explosieve groei van bevolking en woningvoorraad zal er een wisselende inzet van personeel nodig zijn. Om de structurele personeelkosten te beperken en geen overmatige personeel in dienst te hebben kunnen medewerkers van andere (buur-)gemeenten ingehuurd worden. Op deze manier worden pieken in de werkzaamheden opgevangen door mensen die bekend zijn met de lokale situatie, de benodigde deskundigheid bezitten en gewend zijn in een ambtelijke organisatie te werken. Bijkomend voordeel is dat het een vertrouwensband schept die bij gemeentegrensoverschrijdende projecten van belang kan zijn.

(5) *Schenk aandacht aan de bestuurlijke component bij ruimtelijk-fysieke ontwikkeling.*

De kans dat een bestuurder in zijn nieuwe ambt kan buigen over een jarenlange bestuurlijke traditie is klein. Door de snelle bevolkingsgroei worden vraagstukken met een aanmerkelijke complexiteit aan op het vakgebied relatief onervaren bestuurders overgelaten. Het ontwikkelingsbedrijf kan vanuit haar expertise hier een ondersteuning in leveren. Ook in de formulering van besluitvormingsstukken is een rol voor het ontwikkelingsbedrijf weggelegd.

(6) *Zorg voor een integrale projectopzet.*

Het beheeraspect in de initiatieffase van een project opnemen, bijvoorbeeld door middel van een "witte stoel" voor een wijkmanager in de projectgroep. Door vroegtijdige inschakeling van de deskundigheid over beheeraspecten worden latere verrassingen voorkomen. Interessant, zeker op de langere termijn, is de verdeling van inzet door bij beheer betrokken afdelingen in "nieuwe" projecten en "regulier" werk. Mogelijk wordt het behouden van bestaande kwaliteiten op enig moment belangrijker dan het toevoegen van nieuwe.

Met deze aanbevelingen komt deze masterproof ten einde. In antwoord op de centrale vraagstelling blijkt dat de toekomstige ontwikkelingsopgave van Zoetermeer geen verandering vergt van de regierol die het ontwikkelingsbedrijf voorstaat. Ook hoeft het ontwikkelingsbedrijf niet te worden aangepast vanwege de ontwikkelingsopgave. Met de toepassing van de aanbevelingen neemt de slagkracht en effectiviteit echter wel toe.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

LITERATUUR

- Aalbers M. en Winsemius J., Kwaliteit door Grondbeleid Rooilijn, Jaargang 35, nr. 5, p. 218-224, mei 2002..
- Groetelaers, D.A., Instrumentarium locatieontwikkeling, Alblasterdam, 2004.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, ontwerp Structuurvisie, Capelle aan den IJssel, augustus 2005.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, toekomstvisie Capelle 2020, Capelle aan den IJssel, 2000.
- Gemeente Haarlemmermeer, discussienota "Toekomstvisie gemeente Haarlemmermeer", Haarlemmermeer, maart 2003.
- Gemeente Purmerend, concept Structuurplan Purmerend 2005 – 2020, Purmerend, juli 2005.
- Gemeente Spijkenisse, nota 'Werken in de Matrix', Spijkenisse, oktober 2004.
- Gemeente Zoetermeer, nota 'Bouwen aan Zoetermeer', Zoetermeer, 2005.
- Gemeente Zoetermeer, nota 'Lange Termijnvisie Wonen', Zoetermeer, 2004.
- Gemeente Zoetermeer, nota 'Naar een sturend en vernieuwend grondbeleid', Zoetermeer, 2002.
- Gemeente Zoetermeer, nota 'Stedelijk Beleidskader Economie, Zoetermeer, 2005.
- Gemeente Zoetermeer, nota 'Toekomstvisie 2025', Zoetermeer, 2000.
- Inspectie Financiën Lagere Overheden (IFLO), Kengetallen 2005, Den Haag, 2005.
- Jong, prof. mr. J. de, Juridisch grondbeleidsinstrumentarium in de stedelijke vernieuwing, In: Bouwrecht Jaargang, 38,p. 363-407, nr. 5, mei 2001
- Korthals-Altes, W., Grondbeleid bepaalt de sturingsmogelijkheden Vijfde Nota In: Rooilijn, Jrg. 33, nr. 9 (november 2000), p. 431-437
- RIGO Research en Advies, SWOT-analyse Zoetermeer, RIGO, Amsterdam, 2004
- Ruimtelijk Planbureau, De markt doorgrond; een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland, Nai Uitgevers, Rotterdam, 2005.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, Gewenste groei; bevolkingsgroei en sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen in ex-groeikernen, Den Haag, 2001.
- Tulner, P. en Herder, S., Is er straks weer een actieve grondpolitiek mogelijk, In: B&G, Jaargang 32, nr. 4 p. 5, 2005.
- Verlaat, J. van 't, Syllabus "de veranderende rol van gemeenten bij stedelijke vernieuwing", Amsterdam School of Real Estate, Amsterdam, 2003.
- Verlaat, J. van 't, veranderingen in de rol van gemeentelijke grond- en ontwikkelingsbedrijven, In:Achtergrondinformatie, nr. 4 (december) , p. 33-44., 2002.
- Ministerie van V.R.O.M., Tweede nota Ruimtelijke Ordening, Den Haag, 1966.
- Ministerie van V.R.O.M., nota Grondbeleid 'Op grond van nieuw beleid', Den Haag, 2001.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Vertrouwen in de buurt, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2005.
- Zweedijk, A., Actief grondbeleid; papier of werkelijkheid, Amsterdam School of Real Estate, Amsterdam, 2004.

INTERNET

- www.capelleaandenijssel.nl
- www.cobouw.nl
- www.haarlemmermeer.nl
- www.minvrom.nl (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu)
- www.oudsoetermeer.nl
- www.purmerend.nl
- www.sdu.nl
- www.spijkensisse.nl
- www.vastgoedkennis.nl
- www.vvg.nl (Vereniging van Grondbedrijven)
- www.zoetermeer.nl

INTERVIEWS

- Gemeente Capelle aan den IJssel : hoofd afdeling Stedelijke Ontwikkeling
 - Ir. A. Fousert
- Gemeente Haarlemmermeer: directeur Ruimte, Wonen en Economie icm Stadsbeheer.
 - Ir. M. Reissenweber MBA
- Gemeente Purmerend : directeur sector stedelijke ontwikkeling en beheer
 - Ing. W. J. Schotten
- Gemeente Spijkensisse : directeur sector ruimtelijke ontwikkeling en beheer
 - Ir. P. Kouijzer

BIJLAGE 1: KENGETALLEN

BIJLAGE 2 : VRAGENLIJST INTERVIEW

BIJLAGE 3 : ORGANOGRAM AFDELING OEZ

Gemeente Capelle aan den IJssel

(Provincie Zuid-Holland)

Inwoneraantal: 65.280

Oppervlakte: 15,00 km²

Wateroppervlakte: 0,50 km²

Rivierweg 111, 2903 AR Capelle aan den IJssel

Postbus 70, 2900 AB Capelle aan den IJssel

Telefoon: (010) 284 86 88

Telefax: (010) 284 88 00

E-mail: gemeente@capelleaandenijssel.nl

Internet: <http://www.capelleaandenijssel.nl>

College van B & W

Burgemeester: Mw. J.J. van Doorne (PvdA)

Wethouders: A.J. Moerkerke (Leefbaar Capelle) loco-b

R.P. Binnendijk (PvdA)

Mw. T. Keuzenkamp-van Emmerik (CDA)

drs. J.M. de Jong (Leefbaar Capelle)

drs. W.A. de Bruin (PvdA)

Secretaris: G. Kruijt

Griffier: Mw. drs. T.A. de Mik

Zetelverdeling gemeenteraad

8 Leefbaar Capelle

5 PvdA

5 VVD

4 CDA

3 Capels Belang

2 ChristenUnie

2 D66

2 GL

2 SGP

Plaatsen, dorpen, gehuchten, stadsdelen (geen wijken)

Capelle aan den IJssel

Gemeente Haarlemmermeer

(Provincie Noord-Holland)

Inwoneraantal: 127.761

Oppervlakte: 185,31 km²

Wateroppervlakte: 5,28 km²

Raadhuisplein 1, 2132 TZ Hoofddorp

Postbus 250, 2130 AG Hoofddorp

Telefoon: (023) 567 65 43

Telefax: (023) 563 95 50

E-mail: info@haarlemmermeer.nl

Internet: <http://www.haarlemmermeer.nl>

College van B & W

Burgemeester: mr. A.Ph. Hertog

Wethouders: R.J.H. van der Riet (CDA) loco-b

...

drs. M.J. Bezuijen (VVD)

Mw. M.T.J. Blankers-Kasbergen (CDA)

Mw. M. Steffens-van de Water (HAP)

H. Tuning (GroenLinks)

mr. A.Th.H. van Dijk (VVD)

Secretaris: dr. G.P.F. van den Boorn

Griffier: dr. M.J.E.M. van Dam

Zetelverdeling gemeenteraad

9 Leefbaar Haarlemmermeer (HAP)

9 VVD

8 CDA

5 GroenLinks

4 PvdA

2 Lijst v/d Jagt/Gaykema

1 ChristenUnie/SGP

1 D66

Plaatsen, dorpen, gehuchten, stadsdelen (geen wijken)

Aalsmeerderbrug, Abbenes, Badhoevedorp, Beinsdorp, Boesingheliede, Buitenkaag, Burgerveen, Cruquius, De Hoek, Hoofddorp, Kabel, Leimuiderbrug, Lijnden, Lisserbroek, Nieuwe Meer, Nieuwebrug, Nieuw-Vennep, Oude Meer, Rijsenhout, Rozenburg, Schiphol, Schiphol/Rijk, Vijfhuizen, Weteringbrug, Zwaanshoek, Zwanenburg

Gemeente Purmerend

(Provincie Noord-Holland)

Inwoneraantal: 77.068

Oppervlakte: 24,56 km²

Wateroppervlakte: 0,70 km²

Purmersteenweg 42, 1441 DM Purmerend

Postbus 15, 1440 AA Purmerend

Telefoon: (0299) 45 29 11

Telefax: (0299) 45 21 24

E-mail: info@purmerend.nl

Internet: <http://www.purmerend.nl>

College van B & W

Burgemeester: L. Verbeek (PvdA)

Wethouders: Mw. E. Kroese-Vrolijk (PvdA) loco-b

...

A.W. Boer (Leefbaar Purmerend 2001)

V.D.M. Nijenhuis (CDA)

L. Wiedemeijer (GroenLinks)

Secretaris: Mw. S. Borgers

Griffier: J. Dekker

Zetelverdeling gemeenteraad

8 Leefbaar Purmerend

6 VVD

5 PvdA

5 Stadspartij P'93

4 CDA

3 GroenLinks

2 AOV

1 D66

1 Lijst Heida

Plaatsen, dorpen, gehuchten, stadsdelen (geen wijken)

Purmerend

Gemeente Spijkenisse

(Provincie Zuid-Holland)

Inwoneraantal: 75.164

Oppervlakte: 30,23 km²

Wateroppervlakte: 4,20 km²

Raadhuislaan 106, 3201 EL Spijkenisse

Postbus 25, 3200 AA Spijkenisse

Telefoon: (0181) 69 69 69

Telefax: (0181) 69 63 95

E-mail: info@spijkenisse.nl

Internet: <http://www.spijkenisse.nl>

College van B & W

Burgemeester: J. Broekhuis (VVD)

Wethouders: G.J. 't Hart (ONS) loco-b

P.E. de Jong (PVDA)

G. van Buuren (CDA)

C.J. Dijkman (ONS)

Mw. drs. M.L. Lewis (ONS)

Secretaris: J. Pol

Zetelverdeling gemeenteraad

15 Onafhankelijk Nieuw Spijkenisse (ONS)

5 PVDA

4 VVD

3 CDA

2 GroenLinks

2 Nederland Mobiel

2 Spijkenisse Leeft

1 ChristenUnie/SGP

1 D66

Plaatsen, dorpen, gehuchten, stadsdelen (geen wijken)

Hekelingen, Spijkenisse

Interview masterproof MRE

GEMEENTE:

NAAM:

FUNCTIE:

Telefoon:

E-mail:

Vraagstelling

Heeft de verandering van de ontwikkelingsopgave van een groeikern consequenties voor de manier waarop zij regie uitoefent en moet de organisatie hierop aangepast worden ?

Opgave

I. Op welke wijze verandert de ontwikkelingsopgave van <X> ?

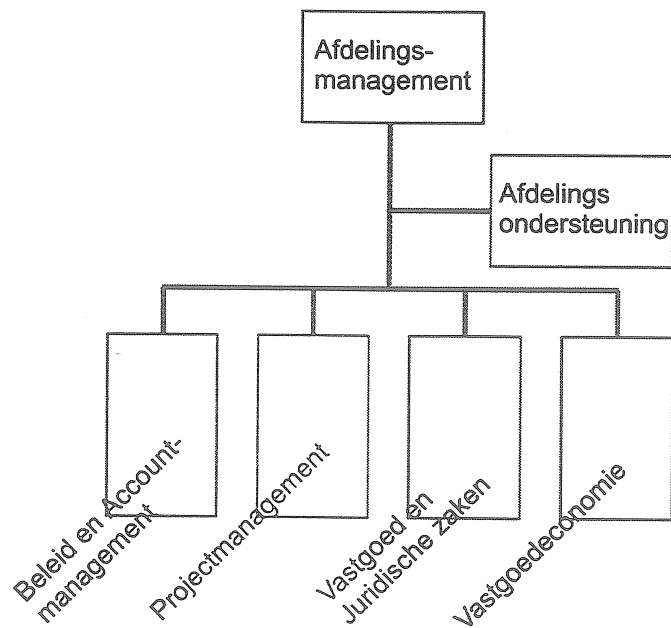
1. Hoe is groeikern <X> vanaf 1960 tot bloei gekomen
 - a. specifiek beleid na aanwijzing groeikern
2. Is de ruimtelijke opgave van <X> verandert in de afgelopen jaren ?
 - a. hoe heeft dat zich aangekondigd/ ingezet
 - b. hoe is dat beleidsmatig opgepakt
 - c. hoe is dat uitvoerend opgepakt
3. Op welke wijze heeft deze verandering plaatsgevonden naar functie
4. Met welke ontwikkelingsopgave wordt <X> nu geconfronteerd.

II. Op welke wijze zou de gemeente de regie moeten voeren ?

1. Op welke wijze voerde <X> de regie over ontwikkelingen ?
2. Op welke wijze vindt dat nu plaats (ontwikkelingsbedrijf – grondbedrijf) ?
3. Welke middelen heeft zij hiervoor tot haar beschikking / Hoe vult zij dit in ?
4. Verwacht U dat nav actuele ontwikkelingen hier verandering in optreedt ?

III. Op welke wijze kan/moet de organisatie aangepast worden ?

1. Welke activiteiten behoren tot het takenpakket van een ontwikkelingsbedrijf / grondbedrijf en welke activiteiten behoren tot het takenpakket van de afdeling in <X> ?
2. Zijn er organisatorische wijzigingen in het licht van een veranderende ontwikkelingsopgave doorgevoerd en welke zijn dat geweest / zijn te verwachten;
3. Is hierbij aansluiting gezocht bij andere groeikernen die met een vergelijkbare verandering van de opgave geconfronteerd zijn;
4. Wat heeft dit betekent voor de personele bezetting in disciplines cq vaardigheden.



HJB 020918_VEO-scherm_01b

Beschrijving teams:

1. Team Beleid en Accountmanagement (20,4 FTE) omvat de kennisvelden economische visie/speerpunten (inclusief accountantmanagement), vastgoedbeleid en programma.
2. Team Projectmanagement (21,5 FTE) omvat het kennisveld proces- en projectmanagement. De projectondersteuning is eveneens in dit team ondergebracht.
3. Team Vastgoed en Juridische zaken(14,5 FTE) omvat de kennisvelden verwerving, uitgifte, beheer, samenwerkingsvormen en juridische control.
4. Team Vastgoedeconomie (8,0 FTE) omvat het kennisveld vastgoedeconomie
5. Team Afdelingsondersteuning (9,7 FTE) omvat het kennisveld finance control en de taken managementassistentie, communicatie, promotie en automatisering.

De totale formatieomvang van de afdeling bedraagt 75,1 hiervan is 4,0 FTE toe te rekenen aan managementtaken en 71,1 FTE aan inhoudelijke taken.

GROEIKERN : LUST OF LAST VOOR DE TOEKOMST ?

DE OPGAVE VOOR EEN ACTIEF ONTWIKKELINGSBEDRIJF !

Auteur: drs. J. Ridder

E-mail: j.ridder@zoetermeer.nl

OUTLINE MASTERPROOF

Doelstelling van de masterproof is een antwoord te geven op de vraag waar het ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Zoetermeer zich in de komende jaren op moet richten om de ontwikkelingsopgave van de stad te realiseren. Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden is eerst bekeken welke ontwikkelingsopgave de stad voor zich heeft en op welke manier het ontwikkelingsbedrijf hierin kan optreden. Daarnaast zijn interviews gehouden bij vier ex-groeikernen met een vergelijkbare context waarin hen is gevraagd op welke manier zijn met deze materie omgaan.

De explosieve opbouw van de groeikernen begin jaren '70 heeft als resultaat dat nu, zo'n 40 jaar na het begin van het groeikernenbeleid, de tekortkomingen aan het licht komen en in een ontwikkelingsopgave, naast andere actuele ontwikkelingen, opgelost moeten worden. Hoewel Zoetermeer in positieve zin afwijkt van de landelijke trend van ex-groeikernen, vragen de woningbouwvoorraad en in mindere mate de werkgelegenheid aandacht vanwege een onevenwichtige opbouw. Los daarvan is er een groei in het voorzieningenniveau gewenst. Aangezien Zoetermeer niet meer beschikt over uitleglocaties, zal de ontwikkelingsopgave gerealiseerd moeten worden in de bestaande stad, of indien mogelijk, in de regio. Het ontwikkelingsbedrijf is de gemeentelijke afdeling die de realisatie van de ontwikkelingsopgave regisseert. Dit kan op een passieve of actieve manier. De rijksoverheid ondersteunt een actieve gemeentelijke houding in het grondbeleid, en draagt daarvoor ook het juridische instrumentarium aan. In de onderzochte gemeenten is in het merendeel sprake van een actief grondbeleid. Andere overeenkomsten tussen ex-groeikernen na beëindiging van het groeikernbeleid zijn de ontwikkelingsopgave, en het opnieuw definiëren van ambtelijke en politieke oriëntatie na een periode van besluiteloosheid. Ondanks dat niet alle onderzochte gemeenten in hetzelfde stadium van transformatie verkeren als Zoetermeer, worden zij eveneens geconfronteerd met de gevolgen van een explosieve groei bevolking en woningvoorraad. Het leren omgaan met beheervraagstukken is daar een voorbeeld van.

De conclusie van het onderzoek is dat het gemeentelijke ontwikkelingsbedrijf de door haar ingezette koers van actief grondbeleid moet vervolgen. Met aanpassingen op het gebied van communicatie, personele vaardigheden en projectopzet is de effectiviteit van haar inzet te vergroten. Door op een andere manier met de aanwending van de benodigde (specialistische) kennis om te gaan wordt tevens de efficiëntie verhoogd.