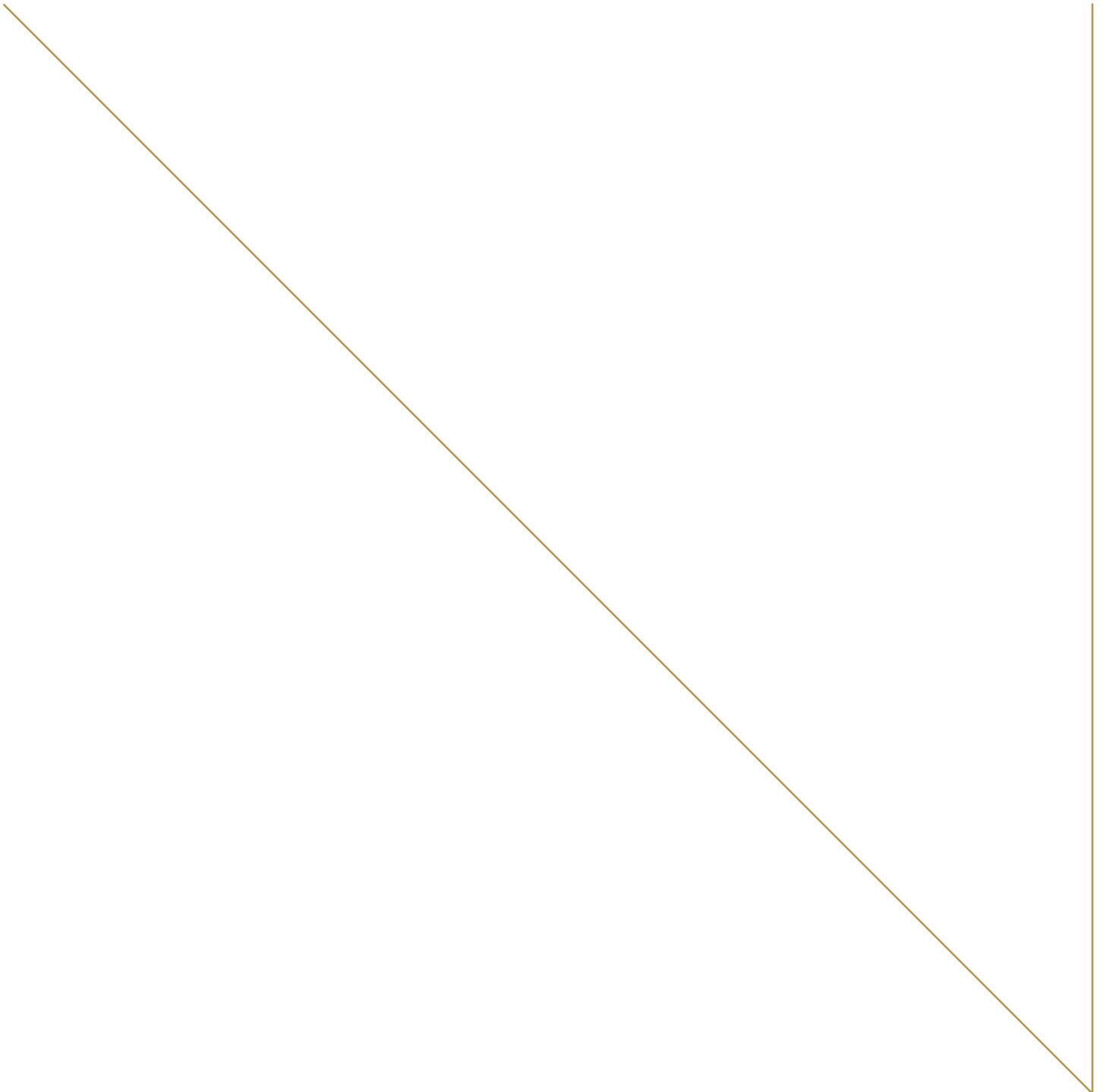




Evaluatie Verstedelijking VINEX 1995 tot 2005

Eindrapport





Inhoudsopgave

Samenvatting	03
0 Inleiding	09
0.1 Aanleiding en onderzoeksvraag	09
0.2 Operationalisering	09
0.3 Leeswijzer	15
1 Realisatie van de afspraken	17
1.1 Inleiding	17
1.2 Woningbouw	17
1.3 Werklocaties 7 Kaderwetgebieden	22
1.4 Openbaar vervoer	23
1.5 Groenverbindingen ROA, SRR, Haaglanden en BRU	25
1.6 Bodemsanering	26
1.7 Verplaatsing glastuinbouw SRR, Haaglanden, BRU en KAN	27
1.8 Samenvattende conclusies	28
2 Realisatie van verstedelijkings- en kwaliteitsdoeleinden	31
2.1 Inleiding	31
2.2 Bundeling van verstedelijking	31
2.3 Kwaliteit VINEXwoningbouwlocaties	36
3 VINEXinstrumenten	45
3.1 Vraagstelling en aanpak	45
3.2 De VINEXinstrumenten	46
3.3 Bijdrage convenanten	48
3.4 Bijdrage Kaderwet en Voorbeeldplannen Vierde Nota	52
3.5 Convenanten en werken	53
3.6 Nieuwe instrumenten tijdens de VINEXperiode	54
3.7 Indicaties doelmatigheid VINEXinstrumentarium	57
3.8 Conclusies instrumenten op basis beeld geïnterviewden	59
3.9 Bevindingen bij verbreding perspectieven	61
3.10 Sterke en zwakke punten van de instrumenten	65
4 Leermomenten	73
4.1 Onderzoeksvraag en achtergrond	73
4.2 Nieuwe instrumenten na VINEX	73
4.3 Suggesties voor aanvulling	77
4.4 Lering uit het verleden voor de toekomst	83
Bijlage I Literatuur	89
Bijlage II Geïnterviewden	91

Samenvatting

De zogenaamde VINEXperiode, waarbij VINEX staat voor 'Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra' is per 1-1-2005 beëindigd. De Minister van VROM heeft in haar brief¹ aan de Tweede Kamer een evaluatie aangekondigd van wat in de periode 1995 tot 2005 is bereikt op het vlak van het verstedelijkingsbeleid.

In het voor u liggende rapport wordt ingegaan op hoe de VINEXaanpak en de gehanteerde instrumenten hebben gewerkt en wat er is gerealiseerd in relatie tot de specifieke afspraken die het rijk met regio's en provincies in de convenanten overeen is gekomen en in relatie tot de grotere doelstellingen van de bundeling van de verstedelijking en de gerealiseerde ruimtelijke kwaliteit.

De werkwijze

De strategie die ten grondslag lag aan VINEX kan worden getypeerd als die van een onderhandelingsmodel. De basis daarvan lag in de Vierde Nota (VINEX) zelf. Daarin zijn de doelen van het verstedelijkingsbeleid beschreven alsmede de onderliggende sturingsvisie. Op basis van de uitgangspunten in de Vierde Nota, die per regio werden verwoord in zogenaamde startconvenanten, werd onderhandeld en kwamen rijk, provincies, Kaderwetgebieden en gemeenten tot overeenkomsten (uitvoeringsconvenanten). In die uitvoeringsconvenanten werd afgesproken welke prestaties door lokale partijen zouden worden geleverd en welke tegenprestaties (in de vorm van bijdragen van het rijk) daartegenover zouden staan. Ook werden nadere bestuurlijk/juridische uitgangspunten vastgelegd.

De afspraken in de convenanten hadden betrekking op een groot aantal onderwerpen die zoveel mogelijk in onderlinge samenhang werden beschouwd. Het ging onder meer over aantallen woningen die zouden moeten worden toegevoegd en over de locaties waar ze zouden moeten komen. Daarbij werden specifieke locaties benoemd in de uitleg, maar ook werd meer in algemene zin aangegeven in welke verhouding er 'binnenstedelijk' en 'bij of aan de stad' zou moeten worden gebouwd en welke fasering gewenst was. Op basis van de benoemde locaties werd vervolgens vastgesteld welke rijksbijdrage nodig zou moeten zijn – voor de woningbouw zelf (BLS), maar ook voor eventuele sanering van bodemverontreiniging en verplaatsing van glastuinbouw. Ook werden – eveneens weer in relatie tot de benoemde locaties – afspraken gemaakt over OV-verbindingen en groene verbindingen en werd ingegaan op werklocaties (kantoren en bedrijventerreinen).



Realisatie van de afspraken

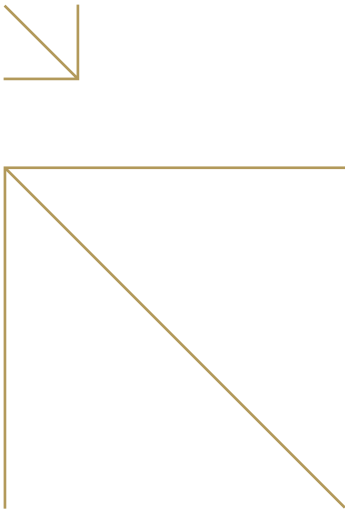
Kwantitatieve opgave wonen

De woningbouwopgave van VINEX is landelijk gezien in kwantitatieve zin gehaald. Landelijk zijn er zelfs meer woningen toegevoegd dan afgesproken in het totaal van de convenanten. Er is 105% van de VINEXopgave gerealiseerd, maar er zijn 43.000 woningen te weinig in de VINEXregio's gebouwd. Per regio zijn er wel flinke verschillen. Een aantal regio's (met name veel Kaderwetgebieden) heeft duidelijk minder toegevoegd dan was afgesproken in de convenanten, andere meer.

De verstedelijkingsopgave

Het bundelen van de netto woningproductie (dus waar vindt de nieuwbouwproductie plaats) is niet gerealiseerd in de mate die was beoogd. Er zijn over het algemeen minder woningen binnen de VINEXregio's gebouwd dan was afgesproken (62% realisatie en 70% afspraak). Ook diende een deel van de netto woningproductie plaats te vinden binnen het bestaand stedelijk gebied. Dit is

¹ Kamerbrief 'Voortgang Verstedelijking VINEX 2004'; 2 juni 2005.



zeker niet voor alle regio's gelukt. Voor alle regio's samen vond ongeveer 27% van de toevoegingen plaats binnen het bestaand stedelijk gebied (van 1971) waar 33% was afgesproken.

Kwantitatieve opgave werken

Voor werklocaties zijn alleen indicatieve afspraken gemaakt met de Kaderwetgebieden. Bij de bedrijventerreinen is ruim de helft van de opgave gerealiseerd. De opgave voor kantoren is nagenoeg geheel gerealiseerd. Ook hier zijn de verschillen tussen de regio's overigens groot. Het minder of meer realiseren blijkt sterk samen te hangen met de marktomstandigheden. De vraag naar ruimte is sterk afhankelijk van de economische conjunctuur. Dit werd overigens al bij het maken van de (indicatieve) afspraken onderkend.

Vertragingen op nieuwbouwlocaties

In de eerste helft van de VINEXperiode werd meer gebouwd dan in de tweede helft. Met name de eerste 3 jaar werd er meer gebouwd dan de jaren daarna. Het is ook in die eerste periode dat buiten de stadsgewesten de productie hoger lag dan voorzien. Een belangrijke verklaring daarvoor is dat er in de eerste helft voor een groot deel gebouwd werd op zogenaamde doorlooplocaties (die al van vóór VINEX dateerden). Knelpunten op de nieuwe (benoemde) VINEXuitleglocaties zorgden daar voor vertragingen. Knelpunten hadden te maken met de planvorming (juridische procedures en complexe besluitvormingsprocessen) en met een veranderende woningmarkt. Juist de productie buiten deze VINEXuitleglocaties, die vooral aan het begin van de VINEXperiode hoog was, heeft een relatief grote bijdrage geleverd aan de totale woningproductie binnen de VINEXregio's.

Openbaar vervoer

Het realiseren van de Hoogwaardige OV-verbindingen is slechts deels binnen de VINEXperiode gerealiseerd. Een belangrijke oorzaak van de voorgekomen vertragingen is dat de woningbouw op de betreffende VINEXlocaties vertraging had opgelopen. En doordat was afgesproken dat de HOV-verbindingen gereed dienden te zijn bij tweederde realisatie van de locaties (om negatieve exploitaties te verminderen), waren die twee verbonden. Het merendeel van de geplande HOV-verbindingen is gerealiseerd of nog in aanbouw.

Groene verbindingen

De te realiseren groene verbindingen zijn slechts voor een klein

deel gerealiseerd. Hier speelden tal van voorziene aspecten een rol zoals problemen bij grondverwerving en te doorlopen procedures zoals ruilverkaveling. De meeste van de groene verbindingen zullen na de VINEXperiode gerealiseerd worden. Dit was tevoren al onderkend.

Ondersteunende afspraken

De voorwaardenscheppende aspecten voor het realiseren van nieuwe bouwlocaties zijn de opgenomen rijksbijdragen voor bodemsanering en de verplaatsing van glastuinbouw. Zowel de bodemsanering als de verplaatsing van glastuinbouw kwam moeizaam op gang. Deze ondersteunende activiteiten hebben dus vertraging opgelopen. Dat dit niet direct negatieve gevolgen had voor de voortgang van de woningbouw op de betreffende locaties heeft vooral te maken met het feit dat deze locaties vaak al vertraagd waren in de planvormingfase.

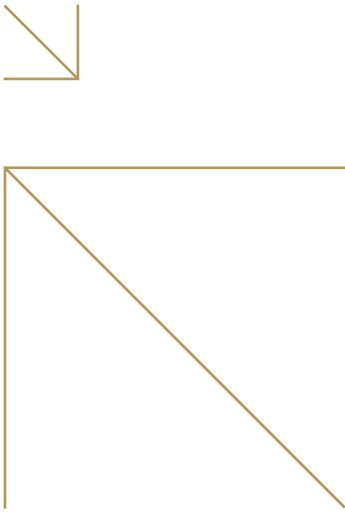
Realisatie van de doelen van het verstedelijkingsbeleid

Bundeling

VINEX had als doelstelling om de verstedelijking te bundelen binnen de stadsregio's en daarbinnen een verdere concentratie te realiseren door de nadruk te leggen op het bouwen in, aan of nabij de bestaande stad. De achterliggende doelstelling was onder meer het beperken van de (auto)mobiliteit.

Met betrekking tot de stadsregio's als geheel is alleen voor woningbouw ook een kwantitatieve bundelingsdoelstelling geformuleerd. Al is deze niet gehaald, er is wel degelijk sprake geweest van een verdere bundeling van de woningvoorraad en van de werkgelegenheid. Dat is zelfs meer het geval geweest dan in de periode voor VINEX. Er zijn echter vooral tijdens de eerste jaren van de VINEXperiode meer woningen gebouwd buiten de VINEXregio's dan voorzien. Dit heeft de realisatie van de bundeling verminderd.

Voor het wonen geldt dat het VINEXbeleid in de zin van het benoemen van de grote uitleglocaties een bijdrage heeft geleverd aan de bundeling binnen de stadsregio's. De VINEXuitleglocaties liggen direct aan of nabij de bestaande steden. Ook is de woningbouwproductie in de stad met 27% van het totaal relatief groot, al is de ambitie van 33% van de netto productie niet gehaald. Op regionaal schaalniveau zijn het echter niet alleen de



VINEXuitleglocaties en de binnensteden waar in de VINEXperiode verstedelijking heeft plaatsgevonden. Bijna 40% van de netto productie heeft plaatsgevonden op andere locaties. Hierop was het locatieuzebeleid in de zin van het benoemen van de locaties in de convenanten niet direct van toepassing. Gebleken is dat er per saldo ook een aanzienlijk deel als aangroei aan dorpen en kleinere kernen heeft plaatsgevonden, waaruit blijkt dat op deze overige locaties wel gebundeld is.

Beheersing automobilititeit

Een van de doelen van het bundelingsbeleid was een bijdrage te leveren aan de vermindering van de groei van de automobilititeit. De studies die hiernaar zijn gedaan, suggereren dat sprake is van enige beperking van de mobiliteitsgroei als gevolg van het VINEXbeleid. Bij de VINEXuitleg is er gemiddeld een iets lagere automobilititeit dan bij niet-VINEXuitleglocaties. De situering van deze nieuwbouwlocaties in of direct aan de bestaande steden en de betere bereikbaarheid met het openbaar vervoer lijken dus van invloed op het mobiliteitsgedrag.



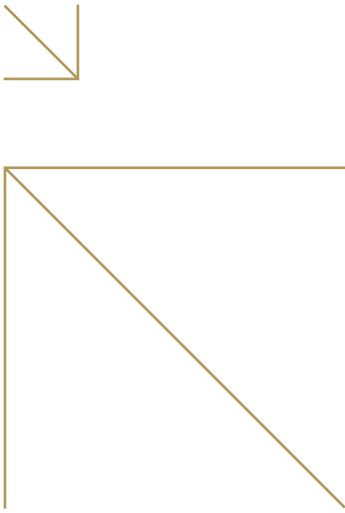
Kwaliteit VINEXlocaties

In de media en vakbladen is de kwaliteit van de VINEX-uitleglocaties vanaf het begin ter discussie gesteld. De ruimtelijke kwaliteit zou veel te wensen overlaten op het vlak van door bewoners gewenste kwaliteiten (te hoge dichtheid, te weinig groen, te weinig differentiatie in woningtypen, te veel rijtjeswoningen), of juist op het vlak van (milieu)duurzaamheid, stedelijkheid (te lage dichtheden) en stedelijke voorzieningen. Gaandeweg de realisatie kwamen daar het tekort aan parkeerplaatsen en speelvoorzieningen, winkels en scholen bij alsmede het feit dat de locaties niet tijdig werden ontsloten met openbaar vervoer. VINEXuitleglocaties hebben hierdoor in de beeldvorming een negatief imago gekregen. Dat werd doorgetrokken naar het hele VINEXbeleid. Opvallend is ook dat er sprake is van 'de VINEXlocatie', alsof elke VINEXlocatie ongeveer hetzelfde is.

Vanuit drie invalshoeken is in deze evaluatie de kwaliteit van VINEXuitleg en ook de kwaliteit van binnenstedelijke woningbouwlocaties onderzocht. Uit die analyse komt juist een overwegend positief beeld naar voren waar de kritiek slechts voor een klein deel in wordt weerspiegeld. Van niet meer dan een paar locaties of deelgebieden daarbinnen is het beeld duidelijk minder positief. Een aantal zaken zoals parkeren bij de woning is bij een groter deel van de VINEXuitleg een knelpunt, maar daar waren ook hoge milieuambities aan gekoppeld. Bovendien zijn op dit vlak verbeteringen bij recentere deelplannen aangebracht.

De conclusie lijkt dan ook gerechtvaardigd dat er in de discussies over de kwaliteit van de VINEXlocaties in hoge mate is veralgemeniseerd, zonder veel onderbouwing. 'De VINEX-uitleglocatie' bestaat niet. De verschillen tussen locaties zijn daarvoor op relevante aspecten te groot. Dat is in vergelijking met eerdere generaties grote woningbouwlocaties juist een bijzonder aspect.

Voor de VINEXuitleg geldt dat gemiddeld 45% na 2004 nog moest worden gerealiseerd. Er mag worden verwacht dat gesignaleerde minder positieve kwaliteitsaspecten op een deel van de VINEXlocaties voor de nog te ontwikkelen deellocaties kunnen worden verbeterd.



Werking van het instrumentarium

De resultaten van het verstedelijkingsbeleid van VINEX in 1995-2005 laten, voor zover ze in deze evaluatie zijn onderzocht en met de beperkingen die de aanpak met zich meebrengt, in het algemeen een positief beeld zien. De VINEXinstrumenten hebben daar de noodzakelijke bestuurlijke en financiële voorwaarden voor geleverd en risico's van uitvoering door lagere overheden ingeperkt.

Door combinatie van verschillende financiële instrumenten in de convenanten werd een integrale aanpak mogelijk gemaakt. Dit betrof vooral bodemsanering op VINEXwoningbouwlocaties (binnenstedelijk en uitleg), BLS om de woningbouwlocaties met een bepaalde kwaliteit te kunnen ontwikkelen en (hoogwaardig) OV voor ontsluiting van VINEXuitleglocaties. OV was van de financiële instrumenten in geld van het grootste gewicht, maar dat was ook nodig om de bestuurlijke uitvoerbaarheid veilig te stellen. OV was ook een belangrijk middel om bij bundeling aan realisatie van de toen nieuwe milieudoelstellingen (reductie groei automobilitéit) van het verstedelijkingsbeleid van VINEX te kunnen bijdragen.

Ook op het vlak van 'werken' is er gebundeld in de VINEXstadsregio's, al is daarbij de betekenis van het VINEXbeleid minder duidelijk. Binnen regio's zijn nieuwe werklocaties meer verspreid in het landschap ontwikkeld, vooral langs snelwegen.

Het VINEXbeleid is geslaagd in vergelijking met:

- het groeikernenbeleid: er is meer gebundeld op het vlak van woningbouw tegen minder overheidsgeld;
- het alternatief van meer ruimtelijke spreiding van woningbouw: gunstiger in termen van maatschappelijke kosten en baten.

Bij dit positieve beeld van het VINEXbeleid is ook een aantal minder succesvolle punten geconstateerd:

- De benoemde VINEXuitleglocaties zijn voor niet meer dan 55% gerealiseerd in de VINEXperiode. Er is daarmee onvoldoende rekening gehouden – gesteld dat het daadwerkelijk de bedoeling was om de locaties in de VINEXperiode te realiseren – met de doorloop van de ontwikkeling van 'oude' locaties en met de tijd die nodig was om de nieuwe locaties in de veranderde bestuurlijke verhoudingen te realiseren.
- In met name een deel van de Kaderwetgebieden zijn de prestaties op het vlak van de woningbouw achtergebleven, ook in bestaand stedelijk gebied.

- De doorwerking van het restrictief beleid op provinciaal niveau was beperkt.
- Er ontstond een te grote spreiding van werklocaties buiten en binnen VINEXregio's (veel 'zichtlocaties' bij infrastructuur en ruimtelijke kwaliteit werklocaties).
- De voortgang van de uitvoering werd weliswaar gemonitord, maar er was betrekkelijk weinig bestuurlijke reactie van de rijksoverheid op geconstateerde vertragingen.
- Bij communicatieve instrumenten na Kwaliteit op Locatie (1994-1999) was de relatie met name met de kwantitatieve VINEXopgave en de kwaliteitsdiscussie over VINEXuitleglocaties beperkt.
- Ondersteuning van partijen bij knelpunten op grote VINEXlocaties had achteraf gezien eerder gekund (het instrument Aanjaagteams woningproductie dateert van 2002).
- De integraliteit van wonen, groen, OV kwam in de convenanten goed tot uitdrukking maar bleek in de uitvoeringspraktijk – mede door eigen tempo's in de realisatie – beperkt.
- De benadering van het (H)OV was met de huidige inzichten (ketenmobiliteit) en achteraf gezien niet optimaal in termen van doelmatigheid.

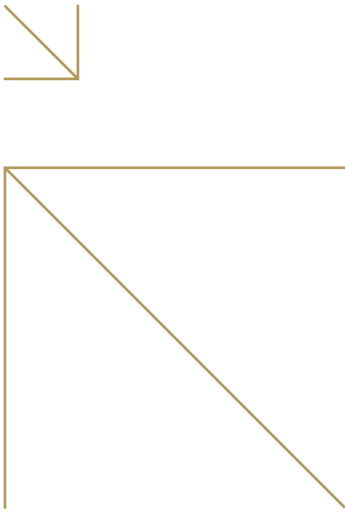
Leermomenten

Voor de leermomenten is gekeken naar de instrumentele vernieuwing na VINEX en aanvullingen daarop door geïnterviewden. Leermomenten van VINEX kunnen met name van pas komen bij de voortschrijdende Uitvoeringsagenda Nota Ruimte en convenanten woningbouwafspraken 2010-2015, waarvoor de voorbereidingen in 2007 zullen starten.

Instrumentele vernieuwing

Diverse instrumenten zijn vernieuwd voor verdere en/of betere toepassing. Dit betreft vooral de convenanten, de WGR+ als opvolger van de Kaderwet en de herziening van de WRO.

De convenanten Woningbouwafspraken 2005-2010 en WGR+ zijn net als bij VINEX gericht op het bestuurlijk en financieel integraal uitvoerbaar maken van de woningbouwopgave in relatie tot OV, infrastructuur, groen en milieu (bodemsanering). In de convenanten zijn vele verbeteringen doorgevoerd aangaande integraliteit van beleid en decentrale systematiek van de financiële regelingen van de betrokken departementen VROM, LNV en V&W.



De relatie met werken wordt echter niet meer direct gelegd.

Voor de woningbouw wordt meer accent gelegd op de woningbouwproductie in aantallen, minder op kwaliteit (alleen particulier opdrachtgeverschap) en er worden geen locaties benoemd. Het belang van tempo in woningproductie wordt ondersteund met betere monitoring en bestuurlijke terugkoppeling. De herziening WRO en Omgevingsvergunning zullen doorlooptijden bij procedures en vergunningverlening inkorten. Deze instrumenten hebben betrekking op alle gemeenten. Daar waar veel gebouwd moet worden voor het verstedelijkingsbeleid komt dat echter wel het meest van pas. 'Ruimteforum' is een nieuw communicatie-instrument voor de Nota Ruimte.

BIRK en TOPPER zijn nieuwe financiële instrumenten, naast die van de convenanten. Deze hebben een betrekkelijk beperkte reikwijdte door koppeling aan een beperkt aantal grote en strategische projecten/locaties.

Twee juridische instrumenten zijn in werkingssfeer verbreed van een groep gemeenten naar alle gemeenten: de Wet Voorkeursrecht en de Interimwet Stad- en Milieubenadering. Nieuw instrument wordt de Grondexploitatiewet voor beter kostenverhaal bij private grondexploitatie en aanvullende kwaliteitseisen (aandeel goedkope woningbouw en particulier opdrachtgeverschap, in combinatie met de herziene WRO).

Mogelijk aanvullende instrumenten

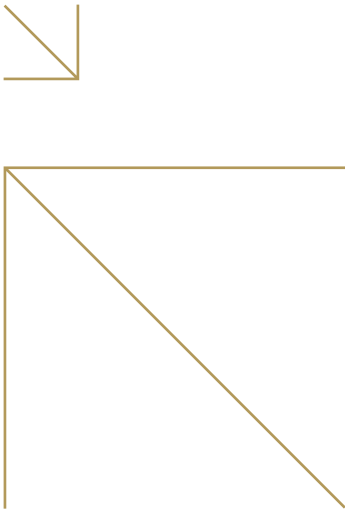
De Nota Ruimte schept ruimte voor ontwikkeling uitgaande van het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' en verschuift het accent van het stellen van ruimtelijke beperkingen naar het stimuleren van gewenste ontwikkelingen. De Nota Ruimte ondersteunt gebiedsgerichte ontwikkeling waarin alle betrokken partijen kunnen participeren. Het rijk richt zijn aandacht op de nationale ruimtelijke hoofdstructuur.

Er zijn door veel geïnterviewden vraagtekens gezet bij het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. De vraag is enerzijds waar het rijk bij het verstedelijkingsbeleid nog verantwoordelijk voor is. Dat is althans onvoldoende helder. De andere vraag is wat het rijk bij de decentrale uitvoering (nog) moet doen.

Voor deze twee vragen bij de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid zijn volgens de meeste geïnterviewden aanvullende rijksinstrumenten wenselijk of te overwegen. Onderstaande opsomming geeft de suggesties weer die door een of meerdere geïnterviewden zijn gegeven:

- Convenanten ook over plancapaciteit, werklocaties en welzijn (de niet-fysieke kant van de bouwopgave). Ruimtelijk beleid voor werklocaties kan ook apart worden ontwikkeld.
- Aanvullend financieel instrumentarium voor gebiedsontwikkeling (aan en buiten de stad) en voor moeilijke, dure bouwlocaties in bestaand stedelijk gebied.
- Aanvulling van het juridische instrumentarium voor regionale verevening (bij gebiedsontwikkeling en andere locaties) en voor herstructurering bedrijventerreinen (probleem meewerken vele eigenaren). Daarnaast vereenvoudiging van milieuregels.
- Procesondersteuning woningbouwopgave en/of speciale projecten.
- Gerichte en gecoördineerde stimulering en kennisoverdracht.
- Brede monitoring mede voor actualiteit beleidsveronderstellingen, de maatschappelijke beleidsomgeving en nieuwe thema's voor het verstedelijkingsbeleid.





Leermomenten uit de evaluatie

Tot slot zijn er enkele leermomenten in algemene zin met betrekking tot de hoofddoelstellingen van VINEX, die volgens de onderzoekers zelf uit de evaluatie naar voren komen. Deze leermomenten zijn met name:

- Bij bundeling van wonen kan een directere koppeling van financiële bijdragen aan gerealiseerde output wenselijk zijn (aan de afspraken waren nauwelijks sancties verbonden).
- Bij beleidsformulering kan meer rekening worden gehouden met het fenomeen dat doorwerking van beleid niet 'meteen' merkbaar is (zoals bij het aanwijzen nieuwe locaties en het willen voeren van restrictief beleid).
- Als het beleid bundeling van werken beoogt, kunnen hiervoor ook meetbare bundelingsdoelstellingen worden geformuleerd, desgewenst aangevuld met locatiecriteria.
- Bij het formuleren van doelstellingen voor de kwaliteit van (woningbouw)locaties, (zoals een bepaalde dichtheid) kan meer rekening worden gehouden met minder algemeen geldende formuleringen (bijvoorbeeld: een nieuwe wijk met lagere dichtheden kan in een regio bijdragen aan bundeling omdat hierdoor trek naar landelijk gebied buiten het stadsgewest kan worden verkomen).
- Bij keuze voor Hoogwaardig OV kan de vraag worden gesteld of de gewenste kwaliteitsimpuls wordt gerealiseerd vergeleken met 'normaal' OV.
- Het terugdringen van de groei van de automobilititeit kan maar deels door ruimtelijke ordening worden beïnvloed. Het is daarvoor van belang – ook voor een afweging van kosten en baten - te weten welke bijdrage afzonderlijke instrumenten daar leveren; naast (H)OV, ook het benoemen van woon- en werklocaties en recreatiegebieden op fietsafstand. HOV, bijvoorbeeld, was sterk gericht op verbinding van nieuwe woonlocaties met de centrale stad. Daarmee wordt maar in een deel van vervoersbehoefte voorzien.
- De realiteitswaarde van convenantsafspraken kan meer aandacht krijgen. Bij de afspraken over groene verbindingen kwam dit aspect naar voren, maar ook bij afspraken over te realiseren woningaantallen in sommige regio's om het woningtekort terug te dringen. Vooral bij regio's die meer willen bouwen dan in voorafgaande jaren is er alleen kans van slagen als de voorwaarden voor realisatie voldoende aanwezig zijn, waaronder met name de organisatiekracht van de betreffende regio(gemeenten).

Tot slot: terugblik op resultaten

Bij de terugblik op de uitvoering en resultaten van VINEX zijn diverse leermomenten naar voren gekomen. Dat heeft waarschijnlijk ook van doen met nieuw beleid dat het rijk met VINEX inzette.

Met VINEX werden nieuwe doelen van de verstedelijking in 1995 tot 2005 gesteld en zijn met de VINEXuitvoeringsconvenanten met lagere overheden ook nieuwe instrumenten voor decentrale beleidsuitvoering voor een periode van 10 jaar ingevoerd. De opgave van bundeling van wonen en werken in stedelijke regio's was groot vergeleken met voorafgaand verstedelijkingsbeleid. De bundeling van wonen betrof vooreerst in grote mate niet gesubsidieerde, maar ongesubsidieerde woningbouw. Een integrale aanpak van bundeling van wonen en werken met in het bijzonder openbaarvervoervoorzieningen was nodig om het ruimtelijk beleid ook een bijdrage te laten leveren aan het milieubeleid aangaande beheersing van de groei van de automobilititeit. De uitvoering van VINEX was daarbij nog extra gecompliceerd omdat de bundeling van de verstedelijking op regionale schaal speelde. De uitkomsten van nieuw beleid waren toen ook onzeker.

De evaluatie laat zien dat de verstedelijkingskoers van VINEX in 1995 tot 2005 bij de uitvoering door regio's, gemeenten en andere partijen op lokaal niveau (projectontwikkelaars en corporaties) is gevolgd. Het beleid van VINEX (met verschillende decentrale beleidsinstrumenten) heeft daarmee duidelijk zijn stempel op de verstedelijking in Nederland gedrukt.

0. Inleiding

Dit is het eindrapport Evaluatie Verstedelijking VINEX. Deze rapportage gaat samenvattend in op de uitkomsten van het onderzoek. Naast dit hoofdrapport zijn er drie onderzoeksrapporten waarin de onderzoeksresultaten uitgebreid worden beschreven.

0.1 Aanleiding en onderzoeksvraag

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



Naar aanleiding van dit verzoek heeft de Minister opdracht gegeven om een evaluatie van het VINEXverstedelijkingsbeleid uit te laten voeren.² In de evaluatie dienden de VINEXaanpak, de gehanteerde instrumenten en de gerealiseerde ruimtelijke kwaliteit op VINEXlocaties te worden onderzocht. Tevens is de integraliteit van de gerealiseerde opgave onderwerp van onderzoek. De onderzoeksoopdracht die daaruit is voortgekomen en waarvan de voorliggende rapportage de neerslag is, bestaat uit vier onderdelen:

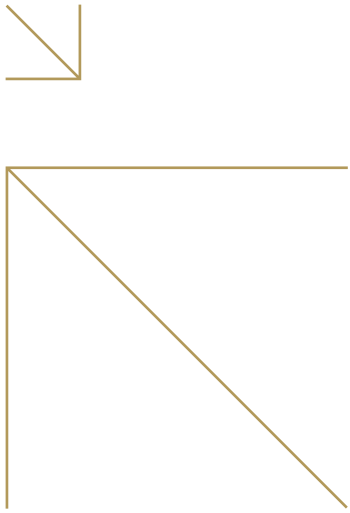
- I. Een beschouwing van de voortgang van de uitvoering van de VINEXconvenanten in de gehele periode 1995-2005.
- II. Een analyse van het resultaat van de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid in de VINEXuitvoeringsconvenanten over de periode 1995-2005 in termen van kwantiteit en ruimtelijke kwaliteit,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

0.2 Operationalisering

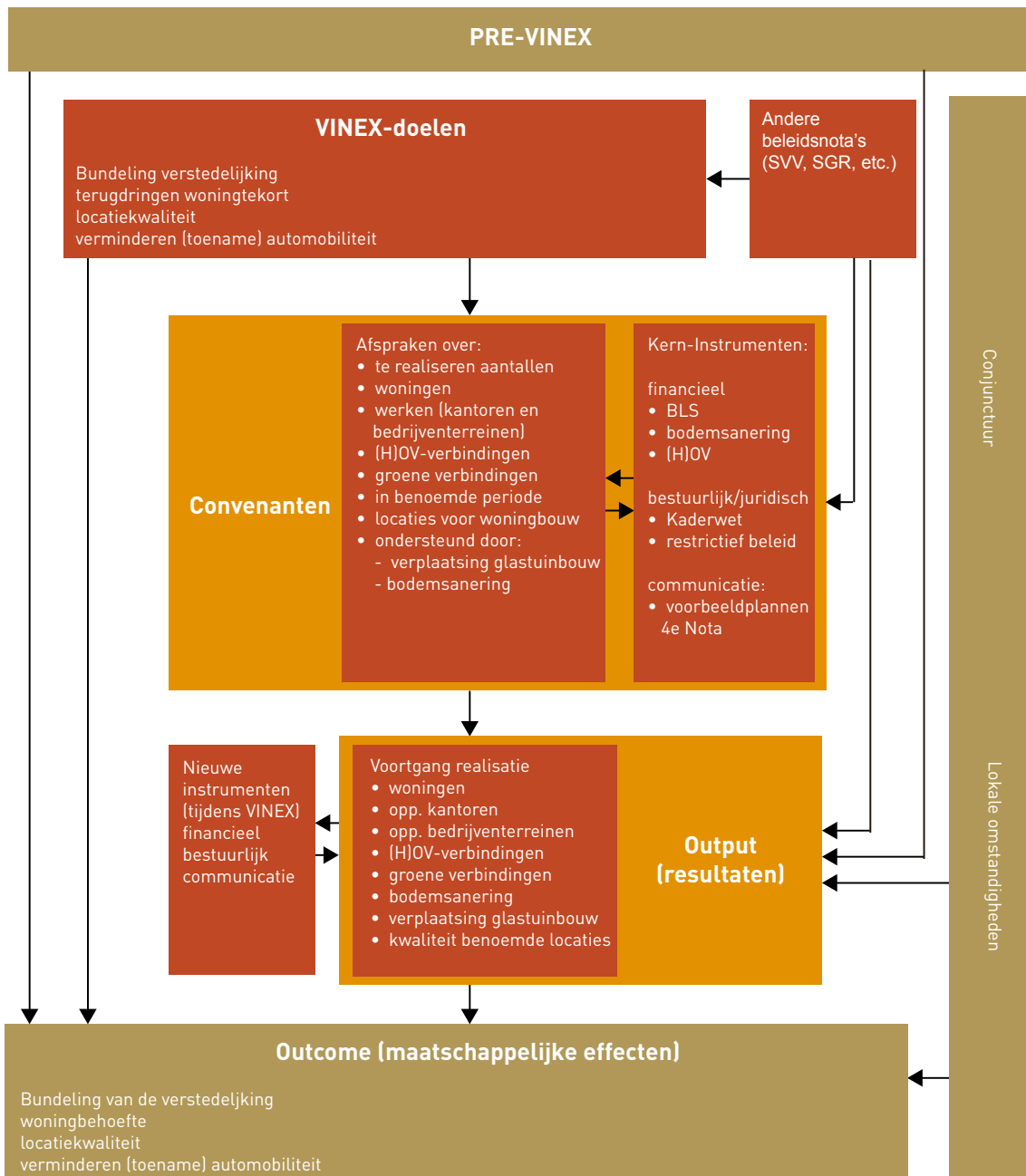
Algemene doelstelling VINEX

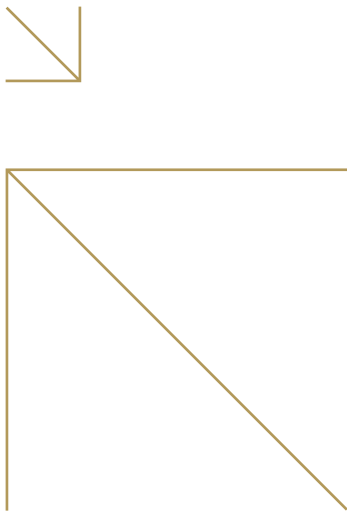
Het VINEXverstedelijkingsbeleid is een bundelingsbeleid. Het was gericht op het realiseren van een zodanige ruimtelijke structuur dat de (dagelijkse) functionele relaties op het gebied van wonen, werken en voorzieningen zich op de schaal van de stadsgewesten konden afspelen. Met de bundeling werd beoogd het stedelijke draagvlak te ondersteunen, verdere verstedelijking van het landelijk gebied te beperken en de groei van de mobiliteit te beheersen. Het bundelingsprincipe betekent dat in gebieden met een grote bevolkingsomvang de groei van de behoefte aan wonen, werken en voorzieningen moet worden opgevangen door woningbouw en vestiging van bedrijven en voorzieningen in stadsgewesten en daarbuiten in stedelijke centra of kernen met een opvangtaak.

² Kamerbrief 'Voortgang Verstedelijking VINEX 2004'; 2 juni 2005.



figuur 0-1 Conceptueel model evaluatie VINEX





Het bundelingsprincipe werd verder uitgewerkt in kwaliteitscriteria voor de locatiekeuze binnen stadsgewesten en vervolgens voor de inrichting binnen locaties, in het schema (figuur 0-1) de locatiekwaliteit genoemd.

Naast deze algemene (ruimtelijke) doelstellingen is VINEX ook een nota waar andere (maatschappelijke) doelen met een belangrijke ruimtelijke neerslag zijn geïntegreerd in samenwerking met andere ministeries. Een van de belangrijkste is het terugdringen van het woningtekort. Maar ook de verwezenlijking van grootschalige groenprojecten (LNV) en van infrastructurele projecten (V&W) zijn doelen die in VINEX zijn geïncorporeerd.

Uitvoeringsconvenanten

De sturingsfilosofie die ten grondslag ligt aan VINEX is een combinatie van hiërarchische sturing en netwerksturing. Bij die netwerksturing gaat het dan niet zozeer om participatie en inspraak van burgers, maar om overleg en het sluiten van coalities tussen het rijk en lagere overheden en in tweede instantie tussen lagere overheden en marktpartijen. In VINEX is deze visie vooral geconcretiseerd in de figuur van de (uitvoerings)convenanten tussen rijk en lagere overheden, waarin afspraken over prestaties en tegenprestaties – soms zeer specifiek en soms meer op hoofdlijnen – werden vastgelegd. De uitvoering werd vervolgens neergelegd bij gemeenten – verenigd in regio's – en marktpartijen. Bij de convenanten zijn van de zijde van het rijk niet alleen VROM maar ook een groot aantal andere ministeries betrokken.

Deze andere ministeries hadden invloed op zowel de doelstellingen die in de uitvoeringsconvenanten opgenomen werden als op het instrumentarium voor de doelbereiking.

In de VINEXconvenanten zijn door het rijk en lagere overheden (VINEXregio's) afspraken gemaakt over de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid voor de periode 1995 tot 2005. Samengevat hebben de afspraken betrekking op de (netto) uitbreiding van de woningvoorraad, de werklocaties, de financiering en realisatie van openbaarvervoerprojecten en groene verbindingen. Ook worden locaties benoemd waar de verstedelijking plaats zal vinden. Mede hieraan gekoppeld worden ook afspraken gemaakt over bodemsanering en de verplaatsing van glastuinbouw. Dit noemen we ondersteunende afspraken om de doelstellingen ten aanzien van wonen, werken en OV te bewerkstelligen. De convenanten met de Kaderwetgebieden bevatten afspraken

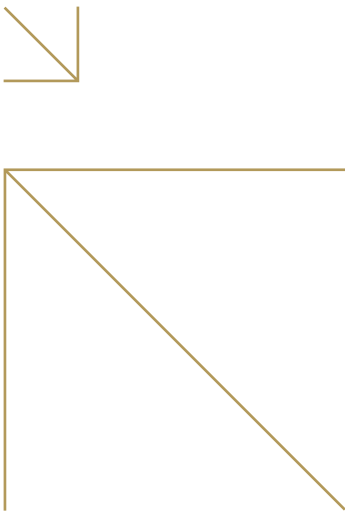
over alle thema's, hoewel over sommige thema's niet met alle zeven Kaderwetgebieden afspraken zijn gemaakt (zie bijlage). Afspraken over groene verbindingen zijn slechts gemaakt met de vier Kaderwetgebieden in de Randstad (ROA, SRR, Haaglanden en BRU) en over de verplaatsing van glastuinbouw met drie Kaderwetgebieden in de Randstad, SRR, Haaglanden en BRU, en met het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN). De convenanten met de provincies bevatten naast afspraken over de woningbouwproductie alleen afspraken over verkeer- en vervoerprojecten en over bodemsanering.

Tabel 0-1 Integrale afspraken VINEXconvenanten naar stadsregio's of selecties ervan

Beleidsthema's	Alle stadsregio's	Kaderwetgebieden	Deel Kaderwetgebieden
1) Woningbouw/BLS (VROM)	X		
2) Bodemsanering (VROM)	X		
3) Openbaar vervoer (V&W)	X		
4) Werklocaties (EZ) #		7	
5) Glastuinbouw (LNV)*			4: SRR, Haaglanden, BRU en KAN
6) Groenverbindingen (LNV)			4: ROA SRR, Haaglanden en BRU
7) Verfijning groeigemeenten (BZK)			4: ROA, SRR, Haaglanden en BRU

geen financieel instrument (alleen afspraak aantal hectaren/BVO werklocaties)

* Verwervingskosten glastuinbouw op VINEXuitleglocaties via grondexploitatie/BLS



Deel I: resultaten convenantafspraken (output)

De afspraken over te bereiken doelen die zijn vastgelegd in de convenanten worden getoetst op de resultaten (output). Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag in hoeverre het aantal woningen en de openbaarvervoervoorzieningen zijn gerealiseerd. In overleg met de opdrachtgever is besloten om in dit onderzoek alleen de in de convenanten omschreven afspraken te toetsen. De opzet van deze toetsing komt sterk overeen met de VROM-Voortgangsrapportages die jaarlijks werden aangeboden aan de Tweede Kamer (zie tabel 0-1). Er wordt in overeenstemming met deze rapportages ook gekeken naar de voortgang van de realisatie en welke eventuele knelpunten daarbij een rol hebben gespeeld.

Onderzoeksmethode

Het onderzoek naar de resultaten van de convenantafspraken is gebaseerd op analyse van databestanden en literatuuronderzoek. Hierbij hebben de eerdere voortgangsrapportages een belangrijke rol gespeeld. Met betrekking tot het inventariseren van knelpunten die een rol spelen bij de voortgang is in overeenstemming met de opdrachtgever geen nieuw onderzoek verricht aangezien dat in 2005 al gedaan is. Alleen voor de stand van zaken met betrekking tot de glastuinbouw en bodemsanering zijn aanvullend regionale contactpersonen geïnterviewd.

Beperking onderzoeksonderdeel I

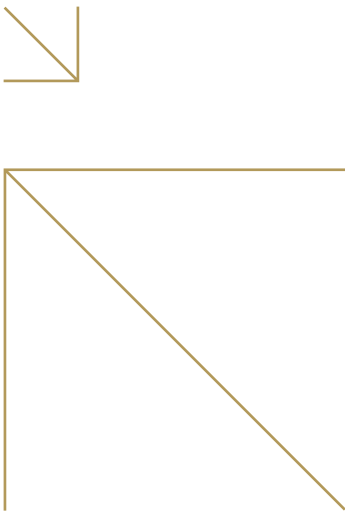
De resultaten die in beeld worden gebracht (zoals het aantal gerealiseerde woningtoevoegingen) zijn niet altijd een direct gevolg van de convenantafspraken (zie ook figuur 0-1). Er zijn immers meerdere factoren die invloed kunnen hebben op de resultaten. Dit kunnen externe factoren zijn zoals de conjunctuur of specifieke lokale omstandigheden. Ook kan ander (sectoraal) rijksbeleid buiten de convenantafspraken om van invloed zijn op de resultaten. De verslaglegging van de resultaten (output) in dit onderzoek is dan ook niet een harde indicator voor het al of niet slagen van het beleid zoals neergelegd in de convenanten. Uiteraard geeft het wel een indicatie.

Deel II: Maatschappelijke Effecten (outcome)

De gewenste effecten van het VINEXbeleid zijn uiteraard gerelateerd aan de oorspronkelijke doelstellingen. Zoals aangegeven onder de VINEXdoelen gaat het hier primair om het bewerkstelligen van de gewenste bundeling van stedelijke functies teneinde de achterliggende doelen als vermindering (toename) automobilititeit, het vrijwaren van het landelijk gebied van verdere verstedelijking en het ondersteunen van het stedelijk draagvlak te bereiken. Daarnaast speelde met betrekking tot de woningproductie het terugdringen van het woningtekort als achterliggend doel.

Ook zijn er doelen geformuleerd die betrekking hebben op een nadere uitwerking van het bundelingsprincipe. Het ging om een goede locatiekeuze binnen regio's die moesten voldoen aan de criteria van in, aan of nabij de bestaande kernen. Ook de kwaliteit op het niveau van de VINEXwijken is genoemd, al gaat het hier niet om systematisch en eenduidig omschreven doelen.





Onderzoeksmethode

In het onderzoek naar doelbereiking van VINEX ligt de nadruk op de primaire ruimtelijke doeleinden in relatie tot de bundeling van wonen en werken. Aanvullend wordt ingegaan op de mobiliteitseffecten - de reductie van de (auto)mobiliteitsgroei - als gevolg van bundeling en OV-verbindingen. Andere meer indirecte doelstellingen van het verstedelijkingsbeleid, zoals het openhouden van het landelijk gebied, worden niet als zelfstandige uitkomst geanalyseerd.

- **bundeling van wonen en werken**

De effecten van bundeling worden inzichtelijk gemaakt op het schaalniveau van Nederland als totaal maar ook op de uitwerking op regionaal schaalniveau (bouwen in, aan en nabij de centrale stad). Een belangrijk deel van het onderzoek is gericht op de analyse van databestanden. Tevens is literatuuronderzoek verricht.

- **beheersing van de (auto)mobiliteit**

Om de effecten van het verstedelijkingsbeleid op de beheersing van de automobilititeit inzichtelijk te maken, is literatuuronderzoek verricht.

- **de kwaliteit van VINEXlocaties**

Onder de VINEXlocaties verstaan we in dit onderzoek locaties voor woningbouw. De gerealiseerde kwaliteit op deze locaties wordt vanuit drie invalshoeken belicht:

- kwaliteit op basis van kenmerken van locaties: hiertoe zijn plankenmerken van benoemde VINEXuitleglocaties en binnenstedelijke locaties verzameld en geanalyseerd.
- kwaliteit volgens bewoners: literatuuronderzoek en analyse van bestaande onderzoeksgegevens waaruit de meningen van de bewoners kunnen worden bepaald.
- interviews met sleutelfiguren.

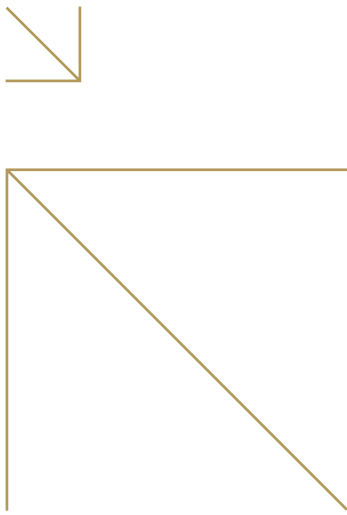
Deel III: Werking instrumentarium

Bij de uitvoeringsstrategie van VINEX lag het accent sterk op afstemming van besluitvorming van bestuurlijke partijen onderling, en op het delen van de lusten en lasten van de verstedelijking tussen overheid en markt. Na onderhandelingen tussen rijk, provincies, Kaderwetgebieden en gemeenten werden afspraken vastgelegd in de uitvoeringsconvenanten.

De uitvoeringsconvenanten vormden een belangrijk overkoepelend instrument waarin diverse financiële, bestuurlijk/juridische en communicatieve instrumenten werden geïntegreerd. Naast dit specifieke VINEXinstrumentarium waren er uiteraard ook bestaande instrumenten, zoals die van de WRO. Tevens zijn tijdens de uitvoering van VINEX nieuwe Instrumenten ingezet.

Dit onderzoeksonderdeel betreft een verkenning van de wijze waarop de VINEXaanpak, inclusief het instrumentarium, zich heeft ontwikkeld en bijgedragen aan het resultaat. Bij een dergelijke studie dient rekening gehouden te worden met het feit dat effecten ook door andere (meer exogene) factoren worden bepaald zoals macro-economische ontwikkelingen en maatschappelijke ontwikkelingen. En daarnaast door lokale en regionale factoren, zoals meer of minder bevoegde bestuurders en bijvoorbeeld gemeentelijke organisatie van de woningbouw. De effecten van afzonderlijke instrumenten kunnen in dit speelveld niet meer scherp worden onderscheiden omdat de uiteindelijke resultaten worden bereikt door het samenstel van instrumenten en andere (externe) factoren.





Wel kan op basis van een analyse van het behaalde resultaat (regionaal verschillend), in combinatie met de timing, aanwending van en ervaring met instrumenten een indruk worden verkregen van welke instrumenten nu meer of minder hebben bijgedragen aan het resultaat.

Onderzoeksmethode

Om een indruk te krijgen van de bijdrage die verschillende instrumenten hebben gehad op de resultaten, is in overleg met de opdrachtgever gekozen voor een primair kwalitatieve benadering via interviews met sleutelfiguren. Er is een vijftiengtal interviews gehouden met sleutelfiguren van overheden en marktpartijen die gedurende een belangrijk deel van de VINEXperiode bij de uitvoering betrokken waren. Er heeft uiteraard ook een terugkoppeling/toetsing plaatsgevonden met de resultaten (output) en de maatschappelijke effecten (outcome) zoals in de delen I en II onderzocht. Ten behoeve van de evaluatie van het instrumentarium is aanvullend een studie verricht naar twee woningbouwregio's, één met en één zonder VINEXinstrumenten. Ook zijn resultaten uit het IBO-onderzoek naar maatschappelijke kosten en baten van verstedelijking betrokken.

Na de analyse zijn de resultaten tijdens een voor deze evaluatie georganiseerde miniconferentie met een beperkt aantal betrokkenen uit de interviewronde, uit de begeleidingscommissie en uit de wereld van de wetenschap gepresenteerd. De conferentie is gebruikt als toetsing van de resultaten.

Beperkingen onderzoeksonderdeel

Het onderzoeksonderdeel richt zich primair op de relatie tussen VINEXinstrumenten en de voortgang van de VINEXopgave voor woningbouw in de stadsregio's en de bundeling van de verstedelijking en het optimaliseren van de kwaliteit van nieuwe woonlocaties. Hierbij is de onderzoeksmethode gericht op het krijgen van een indruk welke instrumenten nu meer of minder hebben bijgedragen aan het resultaat. Een gedetailleerde analyse per afzonderlijk instrument is niet uitgevoerd. Hiervoor was de opzet en tijdsperiode van het onderzoek ontoereikend. Zo valt een analyse van neveneffecten en van de bestuurs- en uitvoeringskosten van de instrumenten buiten het bestek van deze evaluatie. Ook wordt niet ingegaan op het vraagstuk van de rechtmatigheid. We gaan er in deze evaluatie van uit dat de gelden rechtmatig voor de bedoelde projecten en woningen zijn ingezet.

Tabel 0-2 Samenvatting onderzoekopzet Evaluatie Verstedelijking VINEX

Waar	Wat	Hoe	Wat niet
Hoofdstuk 1 Deel I	Realisatie afspraken VINEXconvenanten <ul style="list-style-type: none"> • Jaar 2004 (alleen prestaties) • Hele periode 1995-2005 	Analyse data Eerdere voortgangsmetingen	Nieuwe knelpunteninventarisatie 2004 Weginfrastructuur (geen afspraken)
Hoofdstuk 2 Deel II	<ul style="list-style-type: none"> • Doelbereik bundelen wonen en werken • Effecten op mobiliteit • Ruimtelijke kwaliteit VINEXwoningbouw uitleg* en bestaand bebouwd gebied 	Analyse data Literatuuranalyse Analyse data en interviews sleutel- figuren	Bundelen voorzieningen Criteria locatiekeuze ABC-locatiebeleid Alle kwaliteitskenmerken/dimensies Ruimtelijke kwaliteit werklocaties
Hoofdstuk 3 Deel III	VINEXinstrumenten, indicaties bijdrage aan: <ul style="list-style-type: none"> • Doelbereik bundelen wonen en werken • Ruimtelijke kwaliteit VINEXwoningbouw Rol nieuwe instrumenten ingevoerd tijdens de uitvoering van VINEX Indicaties doelmatigheid	Interviews sleutel- figuren, literatuur data en casestudie en analyse	Onderzoek naar neveneffecten en derhalve weinig indicaties over doelmatigheid
Hoofdstuk 4	Leermomenten voor toekomstig verstedelijkingsbeleid	Interviews en miniconferentie	Niet toegespitst op uitvoering en instrumenten Nota Ruimte

* Benoemde VINEXuitleglocaties



Deel IV: Leermomenten

Voor de leermomenten van VINEX wordt eerst naar de instrumentele vernieuwing na VINEX gekeken. Nieuwe of vernieuwde instrumenten kunnen van betekenis zijn voor realisatie van doelen van het verstedelijkingsbeleid. Daaropvolgend worden de suggesties voor instrumentele vernieuwing die door de geïnterviewde sleutelfiguren zijn gedaan bekeken. Het beeld van nieuwe instrumenten is daarbij vooraf aan de geïnterviewden ter beschikking gesteld en is tijdens de gesprekken aan de orde geweest. Tot slot formuleren de onderzoekers een aantal algemene leermomenten met betrekking tot de hoofddoelstellingen van VINEX.

0.3 Leeswijzer

Dit is het hoofdrapport Evaluatie Verstedelijking VINEX. Deze rapportage gaat samenvattend in op de uitkomsten van dit onderzoek. Naast dit hoofdrapport zijn er drie onderzoeksrapporten waarin de onderzoeksresultaten uitgebreid worden beschreven. In deze hoofdrapportage komen de hiervoor beschreven onderzoeksonderdelen per hoofdstuk terug. Ieder hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies.



1. Realisatie van afspraken

1.1 Inleiding

In het kader van VINEX heeft het rijk met elf provincies³ en de zeven Kaderwetgebieden convenanten afgesloten over de uitvoering van de verstedelijkingsafspraken in de periode van 1995 tot 2005. De convenanten met de provincies betreffen negentien overige stadsgewesten. In dit hoofdstuk staat de realisatie van de afspraken die zijn vastgelegd in deze zogenaamde VINEXconvenanten centraal. In het bijzonder wordt ingegaan op de realisatie van de afspraken die zijn gemaakt over woningbouw, werklocaties, openbaar vervoer, groenverbindingen, bodemsanering en de verplaatsing van de glastuinbouw.

Per beleidsthema wordt in navolgende paragrafen geschetst wat de afspraken in de convenanten waren en wat de realisatie daarvan is geweest in de VINEXperiode. De gepresenteerde resultaten zijn primair gebaseerd op analyse van gegevens. Aanvullend en waar nodig is literatuuronderzoek verricht. Voor de thema's bodemsanering en glastuinbouw zijn de betreffende regio's benaderd om inzicht te krijgen in de voortgang. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies voor alle beleidsthema's samen.



1.2 Woningbouw

Afspraken

De afspraken over woningbouw hadden betrekking op de (netto)⁴ uitbreiding van de woningvoorraad met ca. 650.000 woningen in de periode 1995 tot en met 2004. Het achterliggende doel van die uitbreiding was het woningtekort terug te brengen naar 2%. Binnen de VINEXregio's dienden daartoe in totaal circa 460.000 woningen te worden gerealiseerd. Voor de gebieden buiten de stadsgewesten is een inspanningsverplichting overeengekomen voor het realiseren van 190.000 woningen.

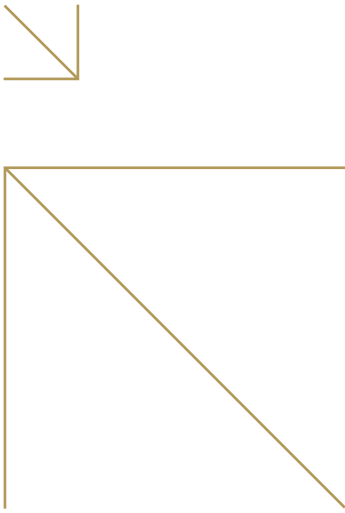
De verhouding tussen de aantallen woningen in de stadsgewesten en daarbuiten is gebaseerd op het uitgangspunt van bundeling van de verstedelijking. Het doel was om 70% van de uitbreiding te realiseren in de Kaderwetgebieden en de overige stadsgewesten en 30% daarbuiten. Binnen de VINEXregio's diende vervolgens nog eens 33% van de uitbreiding van de woningvoorraad binnenstedelijk te worden gerealiseerd.⁵

De afspraken over woningbouw in de convenanten hadden niet alleen betrekking op aantallen, maar gingen ook in op de fasering. De afspraak in de convenanten was dat er in de eerste helft van de periode tweederde van de afgesproken toevoegingen moest worden gerealiseerd.

³ Met de provincie Flevoland is geen convenant afgesloten.

⁴ De netto woningproductie betreft de nieuwbouw plus de overige toevoegingen minus de onttrokken woningen.

⁵ Hierbij is de grens BSG 1971 gehanteerd.



Tabel 1-1 Geëvalueerde afspraken uit de convenanten voor het beleidsthema wonen

Onderwerp	Afspraak
Uitbreiding woningvoorraad binnen de VINEXregio's (taakstelling)	Per Kaderwetgebied en provincie verschillend. Totaal 460.400 woningen
Uitbreiding woningvoorraad buiten de VINEXregio's (inspanningsverplichting)	Totaal 190.000 woningen
Bundeling van de netto uitbreiding binnen VINEXregio's	Alle regio's Kaderwetgebieden en provincies 71% van de uitbreiding binnen de VINEXregio's
Bouwen binnen bestaand stedelijk gebied	33% van de netto productie (met uitzondering van Haaglanden; 21%)
Voortgang eerste helft periode (1995-2000)	Er dient in de eerste 5 jaar (66%) van de taakstelling gehaald te worden

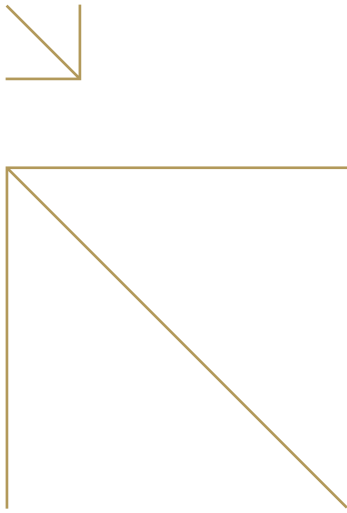
Realisatie

Uitbreiding van de woningvoorraad

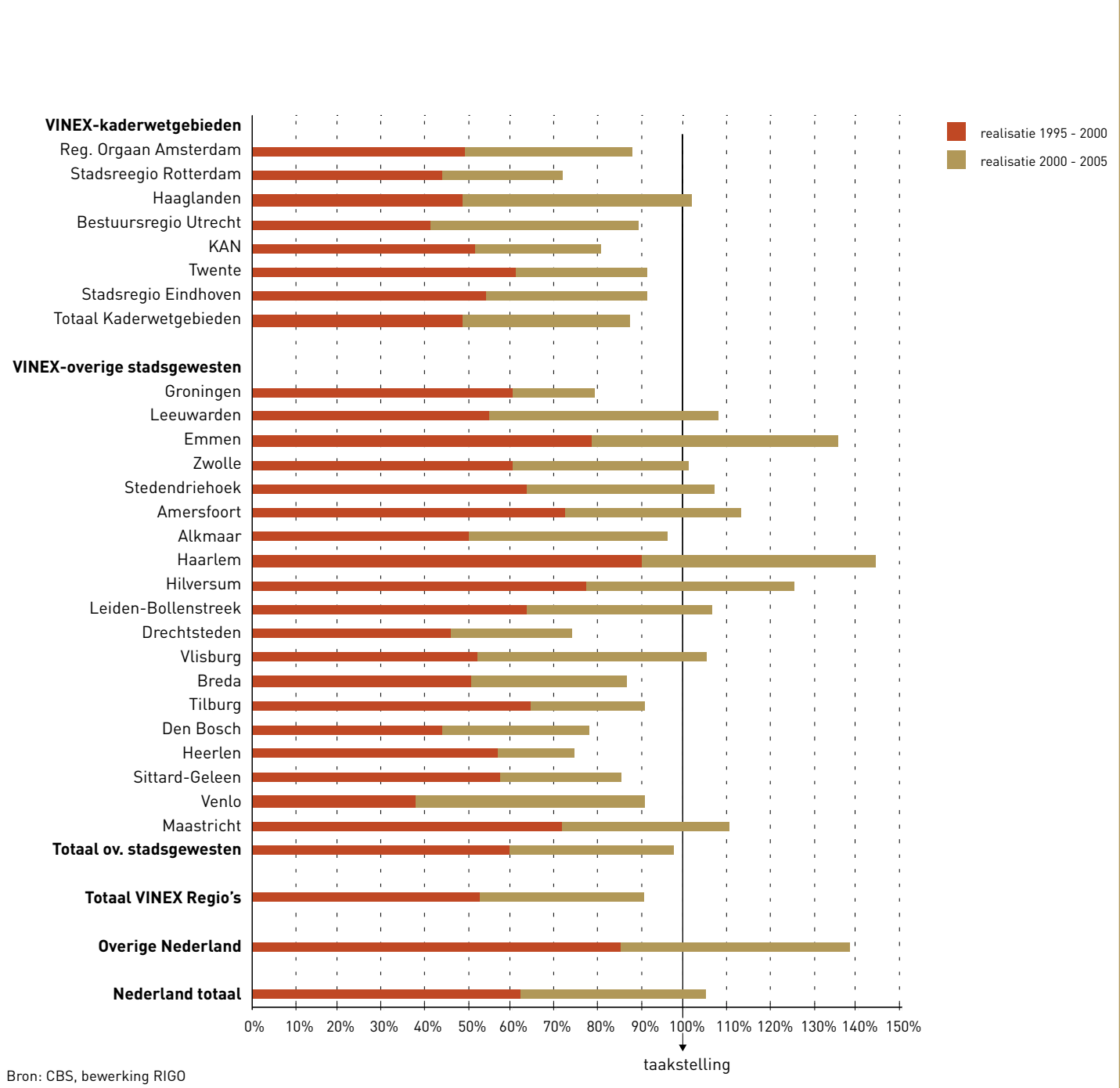
Op het niveau van Nederland als geheel en bezien over de totale VINEXperiode, kan worden geconstateerd dat de afspraken over de woningbouw zijn gerealiseerd. Per saldo zijn in de periode 1995-2005 zelfs meer woningen toegevoegd (680.000) dan waar aan het begin van de periode van was uitgegaan (650.000).

Dit positieve beeld kan wat worden genuanceerd door te kijken naar de afzonderlijke doelstellingen voor de VINEXregio's. Dan blijkt dat er ten opzichte van de taakstelling minder is gebouwd binnen de VINEXregio's (-43.000) en daarbinnen vooral minder in de Kaderwetgebieden. Buiten de stadsgewesten is juist meer toegevoegd dan voorzien (+ 73.000 woningen). Er zijn wel behoorlijke verschillen per regio (zie ook figuur 1-1). Van de Kaderwetgebieden heeft alleen Haaglanden de taakstelling gehaald. Van de 19 overige stadsgewesten hebben Leeuwarden, Emmen, Zwolle, de Stedendriehoek, Amersfoort, Haarlem, Hilversum, Leiden-Bollenstreek, Vlissingen-Middelburg en Maastricht de taakstelling gehaald.

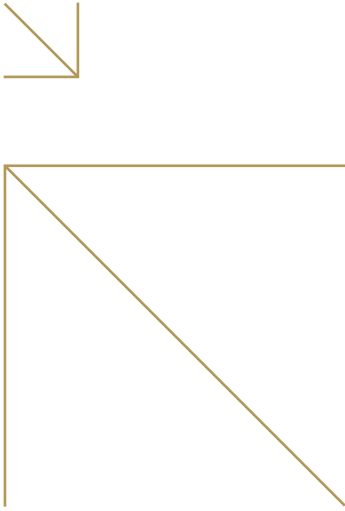




Figuur 1-1 De netto woningproductie als aandeel van de taakstelling



Bron: CBS, bewerking RIGO

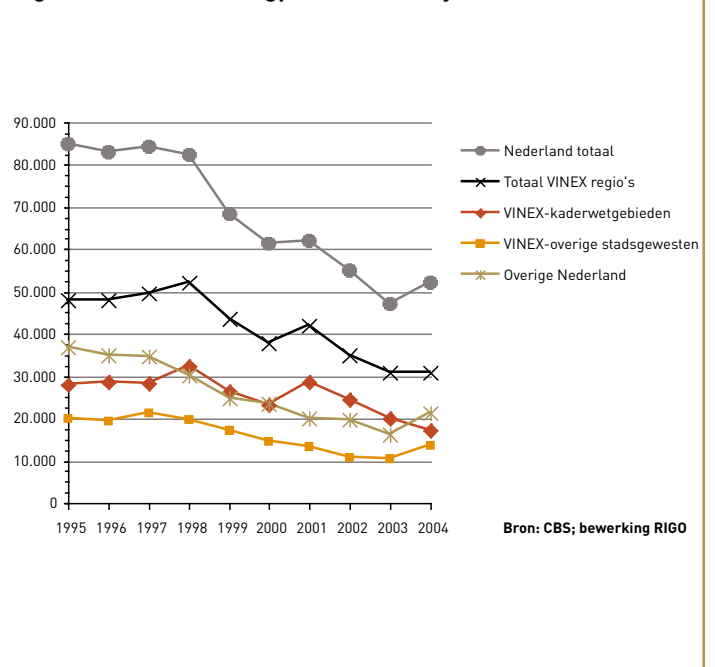


Bundeling van de verstedelijking

Door de andere verhouding in de productie (ten opzichte van de afspraken) binnen en buiten de stadsgewesten is er per saldo minder gebundeld dan afgesproken in de convenanten. Waar 71% was afgesproken, is uiteindelijk 62% gerealiseerd.

Er is ook minder binnenstedelijk gebouwd dan voorzien. Waar het de bedoeling was om binnen elke stadsregio (met uitzondering van Haaglanden) 33% binnenstedelijk toe te voegen, is dat uiteindelijk 27% geworden.⁶ Ook dit verschilt sterk per regio. Bij de Kaderwetgebieden hebben de stadsregio Rotterdam en Twente de doelstelling gehaald. De regio Haaglanden heeft haar lagere doelstelling van 21% eveneens gehaald. Kaderwetgebied Eindhoven heeft de doelstelling bijna gehaald. De 19 overige stadsgewesten samen hebben aan de binnenstedelijke taakstelling nagenoeg voldaan (32%). Echter, ook hier zijn de verschillen behoorlijk groot. De stadsgewesten Groningen en Leeuwarden, Zwolle en Alkmaar haalden zelfs minder dan 20% netto productie binnen bestaand stedelijk gebied (zie verder ook onderzoeksbijlage I).

Figuur 1-2 Netto woningproductie naar jaar



Voortgang

In de eerste helft van de VINEXperiode werd meer gebouwd dan in de tweede helft (zie ook figuur 1-2). Van de totale netto productie in Nederland in de gehele VINEX-periode vond 59% plaats in de eerste 5 jaar. Voor de stadsgewesten lag dat aandeel wat lager: 52%. Een hogere productie in de eerste 5 jaar was ook het uitgangspunt in de convenanten - en zelfs in sterkere mate. Er werd uitgegaan van tweederde realisatie in de eerste 5 jaar en eenderde in de tweede 5 jaar. Deze doelstelling is dan ook niet gerealiseerd.

Met name de eerste drie jaar lag de jaarlijkse productie relatief hoog. Ook buiten de VINEXregio's lag in die eerste periode de productie hoger dan voorzien. Van belang hierbij is de constatering dat er in de eerste helft van die periode grotendeels gebouwd werd op zogenaamde doorlooplocaties (plannen die dateren van voor de VINEXperiode, maar waar nog bouwcapaciteit aanwezig was).. Dat er uiteindelijk meer gebouwd is buiten de VINEXregio's (+73.000) dan voorzien hangt hier ook sterk mee samen. De capaciteit binnen bestaande plannen was buiten de VINEXregio's relatief groot.

⁶ Overeenkomstig met wat is afgesproken in de convenanten is gebruik gemaakt van de grens 1971.



Hierdoor vond vooral in de eerste 5 jaar een relatief groot aandeel van de netto productie buiten de VINEXregio's plaats.

In de tweede helft van de VINEXperiode is in nagenoeg geen enkele regio méér gebouwd dan in de periode daarvoor (zie ook figuur 1-1). In het algemeen juist minder. Ook in de regio's waar in de eerste periode weinig was geproduceerd, is geen sprake van een duidelijke inhaalslag in de tweede helft. Alleen de Kaderwetgebieden BRU en Haaglanden produceerden in de tweede helft iets meer dan in de eerste helft van de periode. De regio's waar uiteindelijk juist méér dan de taakstelling is gebouwd, hadden in de eerste helft al meer dan 50% van de taakstelling gehaald.

Knelpunten in de voortgang

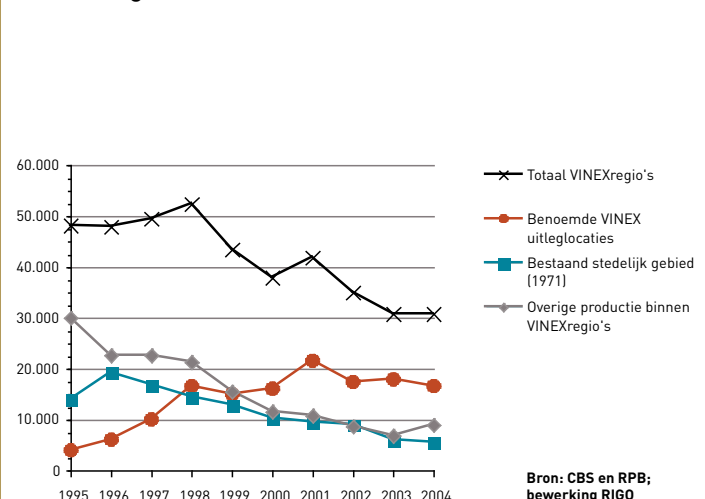
De voortgang van de woningproductie is jaarlijks door VROM in het kader van de 'Voortgang verstedelijking VINEX' gemonitord. Naar aanleiding van die monitoring zijn ook steeds regionale contactpersonen geïnterviewd over de knelpunten die speelden bij de voortgang. Om een indruk te krijgen van de belangrijkste knelpunten voor de gehele periode zijn voor deze evaluatie de uitkomsten daarvan geanalyseerd.

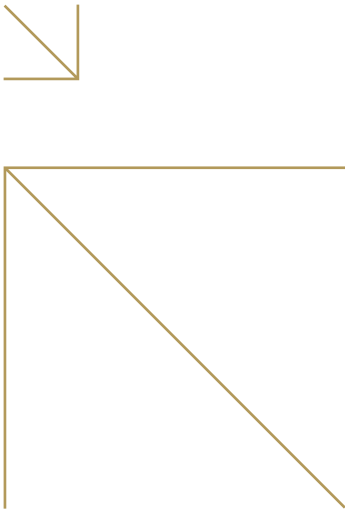
De belangrijkste knelpunten - en daarmee de oorzaak van vertraging - waren gedurende de VINEXperiode voor een groot deel van de regio's gerelateerd aan het planvormingsproces. Daarbij speelden dan in het bijzonder juridische (grondverwerving, planvorming, bezwaarprocedures) en organisatorische (tijdrovende contractonderhandelingen, besluitvorming over infrastructuur, bestuurlijke samenwerking, afstemming marktpartijen) problemen een rol. Al komen deze knelpunten veel voor, er lijkt geen sprake van een structureel landelijk probleem. De ene regio ondervond minder last van dergelijke knelpunten dan de andere. De locaties waar deze knelpunten zich vooral voordeden waren de benoemde VINEXuitleglocaties binnen de Kaderwetgebieden.

Rond 2001 kwamen er knelpunten bij die samenhangen met de omgeslagen economie. De consumentenvraag verschoof van dure naar minder dure koopwoningen en van koop naar huur. Hierdoor moesten plannen worden herontwikkeld. Dit bleek een tijdrovend proces.

De meeste problemen met betrekking tot de planvorming zijn inmiddels opgelost. Het aanpassen van plannen aan de veranderingen op de woningmarkt speelt op een aantal locaties nog steeds.

Figuur 1-3 Netto productie naar jaar voor de VINEXuitleglocaties en daarbuiten





Tabel 1-2 Geëvalueerde afspraken uit de convenanten; beleidsthema werklocaties

Onderwerp	Afspraak
Kantoren	Alleen voor Kaderwetgebieden Totaal 7.769.000 m ² bvo kantoren
Bedrijventerreinen	Alleen voor Kaderwetgebieden 4.262 hectare bedrijventerrein

Dat er op locatie niveau al bij de start van VINEX vertragingen en knelpunten werden gesignaleerd lijkt bijzonder gezien het feit dat juist in de eerste helft van de VINEXperiode relatief veel werd geproduceerd. Dit kan echter worden verklaard doordat - zoals hiervoor ook aangegeven - in het begin van de VINEXperiode vooral veel werd geproduceerd buiten de benoemde VINEXuitleglocaties op zogenaamde doorlooplocaties (zie figuur 1-3). De productie op de benoemde VINEXuitleglocaties kwam pas later op gang. In hoofdstuk 2 wordt nog verder ingegaan op de productie buiten deze benoemde VINEXuitleglocaties.

1.3 Werklocaties 7 Kaderwetgebieden

Afspraken

In de VINEXconvenanten heeft het rijk met de zeven Kaderwetgebieden afspraken gemaakt over de ontwikkeling van werklocaties. Het ging om kantoren en bedrijventerreinen. Voor zowel kantoren als bedrijventerreinen zijn afspraken gemaakt over de omvang van te realiseren ruimte (zie tabel 1-2).

Realisatie

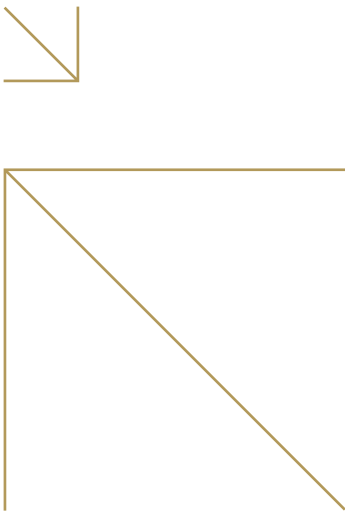
De toetsing van de convenantafspraken is in het kader van deze evaluatie uitgevoerd aan de hand van een analyse van het - grove - IBIS en de regionale vastgoedmonitoren. Naast de convenantafspraken is ook gekeken naar de knelpunten die zich bij de voortgang voordeden op basis van de jaarlijkse rapportages die hierover gemaakt zijn in het kader van 'Voortgang verstedelijking VINEX' door VROM.

Taakstelling

De meeste werklocaties die met naam in de VINEXconvenanten zijn genoemd, zijn - hoewel soms met vertraging - daadwerkelijk gerealiseerd. Van de totale omvang van de te realiseren werklocaties blijkt 96% van het beoogde kantooroppervlak en 57% van het beoogde areaal aan bedrijventerreinen gerealiseerd.

De goede score bij kantoren wordt voor een belangrijk deel verklaard door ROA. ROA is in absolute termen de grootste kantorenmarkt in Nederland, waar bovendien 25% meer is gebouwd dan in het convenant was afgesproken. Ook wanneer we kijken naar de gerealiseerde bouwmogelijkheden voor kantoren scoort ROA hoog, namelijk ruim het dubbele van de afgesproken





hoeveelheid. In het algemeen kan voor kantoren worden gesteld dat de vier westelijke Kaderwetgebieden (ROA, SRR, Haaglanden en BRU) beter scoren op de realisatie van de afspraken dan de drie in het oosten gelegen Kaderwetgebieden (KAN, SRE, Twente).

Bij bedrijventerreinen heeft alleen Twente het afgesproken areaal bedrijventerrein weten te realiseren. De overige Kaderwetgebieden blijven steken bij een realisatie tussen 61% (SRE) en 38% (ROA). Bij bedrijventerreinen blijkt dat de drie oostelijke Kaderwetgebieden het iets beter doen dan de vier westelijke Kaderwetgebieden.

Voortgang en knelpunten

Er zijn twee typen knelpunten die de voortgang van de realisatie van de werklocaties hebben beïnvloed. Het eerste type knelpunten heeft betrekking op specifieke problemen bij concrete locaties. Uiteindelijk zijn die locaties echter wel gerealiseerd, waardoor de indruk bestaat dat deze knelpunten niet doorslaggevend zijn geweest voor de mindere realisatie. Dit betekent dat gemeenten vonden dat er niet genoeg vraag was om de realisatie van een terrein te rechtvaardigen.

Het tweede type knelpunten heeft te maken met de markt. De 'marktsituatie' wordt vaak genoemd in de monitor als reden voor de mindere voortgang. Wanneer zich problemen voordoen met de marktsituatie, worden locaties 'geparkeerd' in de planfase en niet bouwrijp gemaakt. Dit betekent dat gemeenten vonden dat er niet genoeg vraag was om de realisatie van een terrein te rechtvaardigen.

Omdat de gronduitgifte op bestaande locaties in een laag tempo toch doorgaat, wordt hierdoor langzaam ingeteerd op de hoeveelheid bouwgrond die wel voor uitgifte beschikbaar is. Vooral in Kaderwetgebieden waar een structureel en absoluut ruimtegebrek is, kan dit in de toekomst tot problemen leiden. Daarnaast kunnen er ook kwalitatieve tekorten zijn, maar daarover kan op basis van de hier geraadpleegde data geen uitspraak worden gedaan.

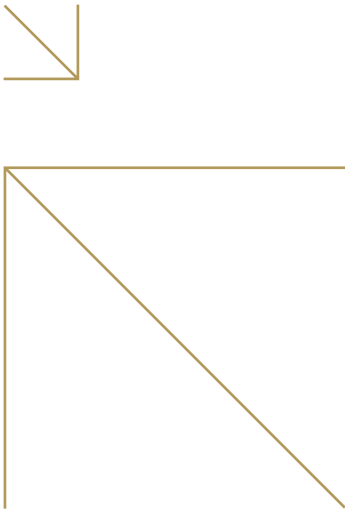
1.4 Openbaar vervoer

Afspraken

In de convenanten zijn afspraken gemaakt over de ontsluiting van de grote bouwlocaties per openbaar vervoer. Het doel was om op VINEXlocaties (hoogwaardig) openbaar vervoer aan te bieden in de vorm van treinstations, nieuwe verbindingen voor light rail of vrije busbanen. De planning was erop gericht het hoogwaardig openbaar vervoer in gebruik te nemen als tweederde van de woningbouw op een locatie zou zijn gerealiseerd. Tot die tijd moest regulier busvervoer zorgen voor de ontsluiting. De achtergrond van de afspraken over de ontsluiting met openbaar vervoer lag in het streven om de groei van de automobiliteit terug te dringen.

In de convenanten komt het openbaar vervoer op verschillende manieren terug. In de convenanten met vijf van de zeven Kaderwetgebieden zijn concrete te realiseren projecten op het gebied van verkeer en vervoer opgenomen. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen projecten die een directe relatie hebben met de bouwlocaties (de V-projecten) en projecten die een bredere betekenis hebben, maar ook van belang zijn





Tabel 1-3 Geëvalueerde afspraken; beleidsthema openbaar vervoer

Onderwerp	Afspraken in convenanten
Te realiseren projecten (V-projecten)	Benoemde projecten in Kaderwetgebieden (exclusief SRE en Twente).
Voortgang	De OV-projecten zijn gerealiseerd indien tweederde van de woningbouw op een locatie is gerealiseerd.
Extra geëvalueerde thema's buiten de convenanten:	
Projecten van belang voor VINEX	Vooraf in het kader van VINAC toegevoegd
Voorstadstations	Vooraf in het kader van VINAC toegevoegd en ook los daarvan

voor de ontwikkeling van specifieke bouwlocaties. Bij het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven en bij de Regio Twente zijn in de convenanten geen specifieke projecten benoemd maar zijn wel in meer algemene zin V-projecten (als type) benoemd en voorzien van een rijksbijdrage. In de convenanten met de provincies zijn geen projecten opgenomen. Deze convenanten benadrukken slechts de wederzijdse koppeling tussen projecten die zijn opgenomen in Regionale Verkeer- en Vervoerplannen (RVVP) en de bouwopgave in het kader van de VINEX.

Realisatie

De toetsing van de realisatie van de convenantafspraken is uitgevoerd door per project de situatie vast te stellen. Daarbij is ook ingegaan op de tijdens de VINEXperiode benoemde locaties die van belang zijn voor de VINEXwoningbouw en de voorstadstations. Aanvullend is gekeken naar de knelpunten die zich bij de voortgang voordeden op basis van de jaarlijkse rapportages die hierover gemaakt zijn in het kader van 'Voortgang verstedelijking VINEX' door VROM.

Projecten

Van de in de convenanten opgenomen projecten met de vijf Kaderwetgebieden waarin projecten zijn benoemd, is ongeveer 70 procent afgerond binnen de convenantperiode of niet meer dan een jaar daarna. De overige projecten zijn zeer grote, langlopende projecten. Datzelfde geldt voor de niet in de convenanten opgenomen projecten. Van deze projecten die een relatie hebben met VINEX is iets meer dan de helft afgerond. Van de aanvullende afspraken is nog maar een klein deel gerealiseerd. Dat is begrijpelijk omdat deze later zijn toegevoegd en langer doorlopen. Verder is de afgelopen jaren een relatief groot aantal voorstadstations in gebruik genomen, terwijl in de komende één tot drie jaar nog een groot aantal stations zal worden geopend.

Voortgang

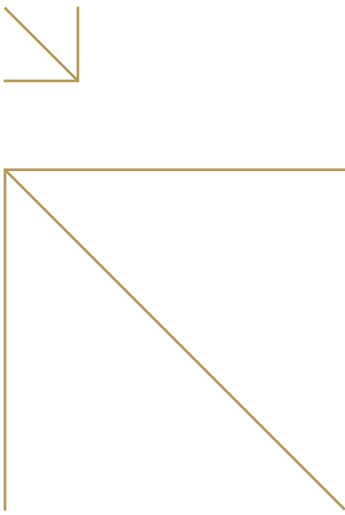
De oplevering van OV-projecten vindt in sommige gevallen later plaats dan gepland door de koppeling met de woningbouw: doordat de woningbouw is vertraagd en met de aanleg van bijvoorbeeld een tramlijn wordt gewacht tot het gebied verder is ontwikkeld. Het kan dan echter nog steeds zo zijn dat OV en woningbouw ten opzichte van elkaar op schema liggen, omdat het OV geldt als afgeleide van de woningbouw (volgens de hierboven beschreven 'tweederde-regel'). Omgekeerd leidt vertraging van het OV niet tot vertraging van de woningbouw.

Knelpunten bij de voortgang

Een aantal van de knelpunten die in eerdere edities van de VINEXmonitor werden genoemd, komt de laatste paar jaar niet zo sterk meer naar voren. Vaak is het specifieke knelpunt voor een bepaald project opgelost (of overwonnen ten koste van soms flinke vertraging), terwijl in andere gevallen verbetering is opgetreden door meer structurele veranderingen. Dat laatste lijkt bijvoorbeeld het geval te zijn bij de samenwerking tussen overheden en de NS bij de planning van voorstadhaltes.

In een eerdere monitor werd opgemerkt dat provincies en Kaderwetgebieden de oorzaken van vertraging vaak buiten zichzelf zochten⁷. De laatste jaren kwam dit minder sterk naar voren. Wel blijkt nog altijd dat de beleving van bepaalde regelingen in de regio anders is dan in 'Den Haag'. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is de decentralisatie van de GDU/BDU, die wordt aangewezen als (mede)oorzaak van vertragingen

⁷ Ministerie van VROM (2001), Voortgang verstedelijking VINEX 2001, Den Haag.



of het niet doorgaan van projecten. Het Ministerie van V&W stelt echter nadrukkelijk dat in de hoeveelheid beschikbare middelen voor regio's niets is veranderd. Uiteraard zijn er hier en daar onvoldoende middelen om alle geplande projecten te realiseren, maar op zichzelf staat dit los van de decentralisatie. Wel moeten nu de prioriteiten op decentraal niveau worden bepaald, wat wel wordt genoemd als oorzaak van problemen. Iets dergelijks gold lange tijd voor de discrepantie tussen de financiële planning in het MIT en de feitelijke uitvoering van projecten.⁸ Dit wordt nu niet langer als knelpunt genoemd, waarschijnlijk mede omdat veel minder projecten dan voorheen in het MIT zijn opgenomen. Een bron van vertraging die nog steeds een grote rol speelt in een aantal regio's, is de afhankelijkheid van sommige VINEXprojecten van de voortgang van andere, niet-VINEX-gerelateerde projecten.

1.5 Groenverbindingen ROA, SRR, Haaglanden en BRU

Afspraken

In de convenanten met de vier Kaderwetgebieden in de Randstad (ROA, SRR, Haaglanden en BRU) zijn afspraken gemaakt over de aanleg van groene verbindingen tussen de VINEXlocaties



Tabel 1-4 Geëvalueerde afspraken uit de convenanten; beleidsthema Groene verbindingen

Onderwerp	Afspraak
Groene verbindingen	Aantal te realiseren kilometers (totaal circa 450)

en groengebieden. De afspraken zijn gebaseerd op het beleidskader uit het Structuurschema Groene Ruimte (LNV). In dit structuurschema zijn zes groengebieden aangewezen die de 'groene' bijdrage vormen van het rijk aan de verstedelijking van de Randstad. Deze groengebieden als zodanig zijn geen onderdeel van de convenanten, maar vormen er wel het vertrekpunt voor.

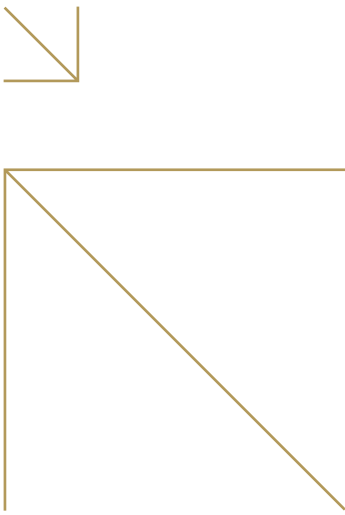
Het opnemen van afspraken over groene verbindingen (fietspaden en wandelpaden) in de convenanten hangt samen met de beoogde bijdrage van die verbindingen aan de kwaliteit van VINEXlocaties. De doelstelling was dat vanuit de VINEXlocaties binnen de Randstad het 'groen' goed bereikbaar zou zijn. Ook binnen de groene gebieden waren dergelijke verbindingen gepland.

De wijze van financiering verschilt. Het rijk financiert de groene gebieden bijna volledig. De groene verbindingen komen tot stand door gezamenlijke financiering van rijk, provincies en gemeenten.

Realisatie

Voor geen van de vier Kaderwetgebieden waarmee afspraken

⁸ OTB (2002), Monitoring uitvoering VINEX verstedelijkingsconvenanten 2002, OTB, Delft.



zijn gemaakt over de groene verbindingen geldt dat aan het eind van de VINEXperiode de groene verbindingen volledig zijn gerealiseerd. Daardoor is de intentie van het rijk om 'groen' tijdig te ontwikkelen en bereikbaar te maken voor o.a. nieuwe VINEXbewoners, in de praktijk niet haalbaar gebleken. Daar zijn meerdere redenen voor. Allereerst is het grootste deel van de groene gebieden waar de verbindingen naartoe zouden moeten leiden niet gerealiseerd in de VINEXperiode. Het is begrijpelijk dat in die gevallen ook geen verbindingen zijn gerealiseerd. Een tweede reden voor de vertraging is dat de realisatie van dergelijke verbindingen ook normaal gesproken vaak meer tijd kost dan binnen de VINEXperiode beschikbaar was. Zo is het niet ongebruikelijk dat alleen al 5 jaar nodig is voor de voorbereiding (o.a. grondverwerving). Dit gegeven was ook bij het aangaan van de convenanten bekend bij het Ministerie van LNV. Men verwachtte al dat de planontwikkeling in samenwerking met provincies en de procedures zoals ruilverkaveling langer zouden duren dan 10 jaar. De afspraken over groene verbindingen waren dan ook vooral opgenomen omdat ze erg passend waren binnen het integrale kader dat door de VINEXconvenanten werd geboden. Dat de afspraken niet binnen de VINEXperiode zouden kunnen worden gehaald was al wel in belangrijke mate ingecalculeerd. Naar het zich laat aanzien, zal een aantal groene verbindingen pas omstreeks 2014 – of later – volledig gereed zal zijn. De realisatie van groene verbindingen is – zoals al duidelijk was aan het begin van de VINEXperiode – geen storende factor geweest wat betreft de bouw van VINEXwoningen. Andersom heeft onzekerheid omtrent 'rode' ontwikkelingen soms wel geleid tot vertraging in de planvorming en uitvoering van groene verbindingen (o.a. BRU).

1.6 Bodemsanering

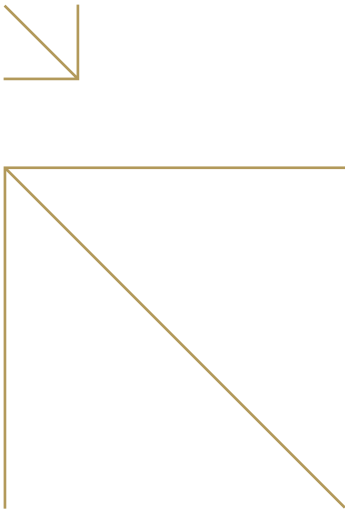
Afspraken

Om te kunnen bouwen was op een aantal locaties bodemsanering noodzakelijk. In de convenanten zijn hierover afspraken gemaakt. Het gaat dan in het bijzonder om de financiering hiervan vanuit het rijk. Alleen bij de zeven Kaderwetgebieden zijn in de convenanten ook locaties benoemd. Tijdens de VINEXperiode zijn er locaties bijgekomen in zowel de Kaderwetgebieden als in de overige stadsgewesten. In deze evaluatie gaat het om alle saneringslocaties die tijdens de periode in beeld zijn gekomen.

Tabel 1-5 Geëvalueerde afspraken uit de convenanten; beleidsthema bodemsanering

Onderwerp	Afspraak
Bodemsanering	Bijdrage vanuit het rijk voor de kosten van onderzoek en sanering in gevallen van ernstige bodemvervuiling





Realisatie

Na het verstrijken van de VINEXperiode is het overgrote deel van de locaties voor bodemsanering ook daadwerkelijk aangepakt. Wel loopt er nog een beperkt aantal grootschalige saneringsoperaties. De bodemsanering kwam wel moeizaam op gang door tal van financiële, organisatorische en juridische knelpunten. Veel genoemde oorzaken zijn de als 'streng' ervaren criteria voor het verkrijgen van FES-gelden⁹, de ervaren spanning tussen de WRO en de Wet Bodembeheer en de lange planprocedures. Archeologische vondsten, asbest en MER-procedures (KAN) hebben in sommige regio's tot (extra) knelpunten en/of vertraging geleid.

De vertraging bij de uitvoering van de bodemsanering heeft over het algemeen geen negatieve consequenties gehad voor de voortgang van de woningbouw in algemene zin. Daarvoor zijn twee redenen. Allereerst vond een belangrijk deel van de woningbouw plaats op andere locaties dan waar de FES-gelden voor beschikbaar waren gesteld. De tweede is dat de ontwikkeling van de benoemde locaties vaak – ook los van eventuele vertragingen op het gebied van bodemsanering – pas later op gang kwam. Daardoor waren de aanloopproblemen bij de bodemsanering vaak niet echt merkbaar bij de voortgang van de woningbouw. Als de ontwikkeling van

de locaties op zichzelf niet vertraagd was geweest, had hier mogelijk wel een knelpunt kunnen ontstaan. Wel lijkt andersom de bodemsanering soms vertraagd als gevolg van een vertraagde planvorming bij de woningbouw. Bodemsanering is immers vaak pas aan de orde als grondverwerving en planontwikkeling zijn afgerond.

1.7 Verplaatsing glastuinbouw SRR, Haaglanden, BRU en KAN

Afspraken

In de VINEXuitvoeringsconvenanten zijn voor vier Kaderwetgebieden (SRR, Haaglanden, BRU en KAN) afspraken gemaakt over de verplaatsing van glastuinbouw. De gedachte was dat zonder deze verplaatsing een aantal woningbouwlocaties (o.a. Leidsche Rijn, Wateringse Veld en Waalsprong) in die Kaderwetgebieden niet gerealiseerd kon worden.

Realisatie

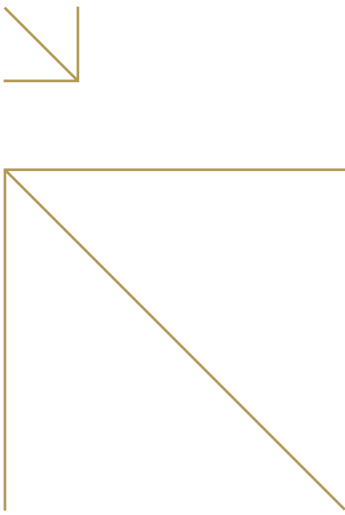
De verplaatsing van de glastuinbouw op de benoemde locaties is in de meeste gevallen niet volledig gerealiseerd binnen de VINEXperiode. Haaglanden moet nog starten met de verplaatsing en in KAN is in 2003 gestart met de verplaatsing. In BRU is de verplaatsing anno 2005 voor het grootste gedeelte voltooid.

De redenen voor de vertraging bij de verplaatsing van glastuinbouw waren vooral organisatorisch (met name planvorming) en juridisch/financieel (met name grondverwerving voor nieuwe locaties). De verplaatsing van de glastuinbouw om het realiseren van VINEXwoningbouwprogramma's mogelijk te maken, heeft over het algemeen niet geleid tot vertragingen in de woningbouw volgens de geïnterviewden tijdens de eerdere monitoringsronden. De redenen hiervoor zijn vergelijkbaar met die welke voor de bodemsanering zijn genoemd: woningproductie vond met name in de beginperiode vooral plaats op andere locaties en de woningbouwontwikkeling zelf was nogal eens vertraagd. Daardoor werd de vertraging bij de verplaatsing van glastuinbouw niet 'gevoeld' bij de bouwactiviteiten.

Tabel 1-6 Geëvalueerde afspraken uit de convenanten; beleidsthema Groene verbindingen

Onderwerp	Afspraak
Verplaatsing glastuinbouw	Benoemde locaties

⁹ FES staat voor Fonds Economische Structuurversterking.



1.8 Samenvattende conclusies

In deze paragraaf worden de belangrijkste conclusies die naar voren komen uit de evaluatie van de realisatie van de convenantafspraken op een rij gezet. In tabel 1-7 is de realisatie van de afspraken kort samengevat.

Kwantitatieve opgave wonen en werken

De woningbouwopgave van VINEX is landelijk gezien in kwantitatieve zin gehaald. Landelijk zijn er zelfs meer woningen toegevoegd dan afgesproken in de convenanten. Daarmee is dan ook de beoogde bijdrage aan de doelstelling van het terugdringen van het woningtekort theoretisch voor heel Nederland gezien gehaald. Er werd echter in de convenanten meer beoogd. Het bundelen van de nieuwbouw binnen de VINEXregio's en het bestaand stedelijk gebied, het terugdringen van de mobiliteit door middel van de aanleg van (hoogwaardig) openbaar vervoer, voldoende werkgelegenheid in nieuwe woongebieden en het verbinden van woongebieden met groene gebieden waren een integraal onderdeel van de convenanten.

De verstedelijkingsopgave

Het bundelen van de netto woningproductie (dus waar vindt de nieuwbouwproductie plaats) is niet gerealiseerd in de mate die was beoogd. Er zijn over het algemeen minder woningen binnen de VINEXregio's gebouwd dan was afgesproken (62% realisatie en 70% afspraak). Slechts een klein deel van de VINEXregio's heeft de afgesproken aantallen gerealiseerd. Verder zijn de verschillen tussen de regio's aanzienlijk. Ook diende een deel (33%) van de netto woningproductie plaats te vinden binnen het bestaand stedelijk gebied. Dit is zeker niet voor alle regio's gelukt. Voor alle regio's samen vond ongeveer 27% van de toevoegingen plaats binnen het bestaand stedelijk gebied (van 1971).

Voor werklocaties zijn alleen indicatieve afspraken gemaakt met de Kaderwetgebieden. Bij de bedrijventerreinen is ruim de helft van de opgave gerealiseerd. De opgave voor kantoren is nagenoeg geheel gerealiseerd. Ook hier zijn de verschillen tussen de regio's overigens groot. Het minder of meer realiseren blijkt sterk samen te hangen met de marktomstandigheden. De vraag naar ruimte is sterk afhankelijk van de economische conjunctuur. Dit werd overigens al bij het maken van de (indicatieve) afspraken onderkend.

Vertragingen op nieuwbouwlocaties

In de eerste helft van de VINEXperiode werd meer gebouwd dan in de tweede helft. Met name de eerste drie jaar werd er meer gebouwd dan de jaren daarna. Het is ook in die eerste periode dat buiten de stadsgewesten de productie hoger lag dan voorzien. Een belangrijke verklaring daarvoor is dat er in de eerste helft voor een groot deel gebouwd werd op zogenaamde doorlooplocaties waar planvormingproblemen afwezig of minder groot waren. De knelpunten die met name op de nieuwe (benoemde) VINEX-uitleglocaties speelden, zorgden aldaar voor vertragingen. Hier speelden zowel de knelpunten een rol in relatie tot de planvorming (zoals juridische procedures en complexe besluitvormingsprocessen) als een veranderende woningmarkt. Juist de productie buiten deze VINEXuitleglocaties, die vooral aan het begin van de VINEXperiode hoog was, heeft een relatief grote bijdrage geleverd aan de totale woningproductie binnen de VINEXregio's.

Openbaar vervoer

De nieuwe woningbouwlocaties binnen de VINEXregio's dienden in het kader van het terugdringen van de groei van de mobiliteit te worden voorzien van hoogwaardig openbaar vervoer.

Het realiseren van de HOV is maar deels binnen de VINEXperiode gerealiseerd. Een belangrijke oorzaak van de voorgekomen vertragingen is dat de woningbouw op de betreffende VINEXlocaties vertraging had opgelopen.

Groene verbindingen

De te realiseren groene verbindingen die de nieuwe woongebieden dienden te verbinden met groengebieden zijn slechts voor een klein deel gerealiseerd. Hier speelden tal van voorziene aspecten een rol zoals problemen bij grondverwerving en te doorlopen procedures zoals bij landinrichting.

Ondersteunende afspraken

De voorwaardenscheppende aspecten voor het realiseren van nieuwe bouwlocaties zijn de opgenomen rijksbijdragen voor bodemsanering en de verplaatsing van glastuinbouw. Zowel de bodemsanering als de verplaatsing van glastuinbouw kwamen moeizaam op gang. Deze ondersteunende activiteiten hebben dus vertraging opgelopen. Dat dit niet direct negatieve gevolgen had voor de voortgang van de woningbouw op de betreffende locaties heeft vooral te maken met het feit dat deze locaties vaak al vertraagd waren in de planvormingfase. Zie tabel 1-7.

Tabel 1-7 Samenvatting geëvalueerde afspraken uit de convenanten

Doelomschrijving (outcome)	Onderwerp	Afspraak	Realisatie
Wonen			
Woningtekort terugdringen	Uitbreiding woningvoorraad binnen de VINEXregio's (taakstelling)	Totaal 460.400 woningen. Afspraak per kaderwetgebied en provincie verschillend	Lager 418.000 woningen (- 43.000) Sterke verschillen per regio Met name Kaderwetgebieden minder productie
Woningtekort terugdringen	Uitbreiding woningvoorraad buiten de VINEXregio's (inspanningsverplichting)	Totaal 190.000 woningen	Hoger 273.000 woningen (+73.000)
Bundelen van verstedelijking / beperken mobiliteit	Bundeling van de netto uitbreiding binnen VINEXregio's	Voor alle Kaderwetgebieden en provincies 71% van de uitbreiding binnen de VINEXregio's	Lager Landelijk 62% van de netto productie binnen de VINEXregio's Sterke verschillen per regio
Bundelen van verstedelijking / beperken automobilititeit	Bouwen binnen bestaand stedelijk gebied	33% van de netto productie (met uitzondering van Haaglanden; 22%)	Lager Totaal 27 % van netto productie Sterke verschillen per regio
Woningtekort terugdringen	Voortgang binnen VINEXregio's	Er dient in de eerste 5 jaar 2/3 van de taakstelling gehaald te worden	Eerste periode meer gebouwd dan tweede periode. Echter minder dan 2/3
Werken			
Bundelen van verstedelijking / beperken mobiliteit	Kantoren	Per Kaderwetgebied verschillend Totaal 7.769.000 m ² bvo (indicatief)	Gerealiseerd 96% van beoogd oppervlak Verschillen per regio. Regio's in west Nederland meer en regio's in het oosten van het land minder

Vervolg tabel 1-7 Samenvatting geëvalueerde afspraken uit de convenanten

Doelomschrijving (outcome)	Onderwerp	Afspraak	Realisatie
Bundelen van verstedelijking / beperken mobiliteit	Bedrijventerreinen	Per Kaderwetgebied verschillend 4.262 hectare bedrijven-terrein (indicatief)	57% van beoogd oppervlak Verschillen per regio Regio's in west Nederland minder en regio's in het oosten van het land meer
Openbaar vervoer			
Bundelen van verstedelijking / beperken mobiliteit	Te realiseren projecten openbaar vervoer bij VINEX uitleglocaties	Benoemde projecten in Kaderwetgebieden (excl. SRE en Twente)	Voor 70% gerealiseerd
Bundelen van verstedelijking / beperken mobiliteit Locatiekwaliteit	Voortgang	De OV-projecten zijn gerealiseerd indien tweederde van de woningbouw op een locatie is gerealiseerd	Gerealiseerd
Locatiekwaliteit	Groene verbindingen	Aantal te realiseren kilometers	Zeer ten dele gerealiseerd
Ondersteunend	Bodemsanering	Bijdrage vanuit het rijk voor de kosten van onderzoek en sanering in gevallen van ernstige bodemvervuiling	Deels gerealiseerd dan wel met vertraging
Ondersteunend	Verplaatsing glastuinbouw	Op benoemde woningbouwlocaties; financiering vanuit het rijk	Deels gerealiseerd en daarbij met vertraging

2. Realisatie van verstedelijkings- en kwaliteitsdoeleinden

2.1 Inleiding

Eén van de beleidsdoelstellingen van VINEX was dat gebieden met grote bevolkingsomvang de groei van de behoefte aan wonen, werken en voorzieningen zouden opvangen. In VINEXregio's en stedelijke kernen met een opvangtaak zijn daartoe woningen gebouwd en locaties bestemd waar bedrijven en voorzieningen zich konden vestigen. Dit principe wordt bundeling van de verstedelijking genoemd. Een van de achterliggende doelen was om naast het vrijwaren van het landelijk gebied de groei van de mobiliteit op deze manier te beheersen.

In paragraaf 2.2. wordt verder ingegaan op het bundelen van verstedelijking en hoe de bundeling heeft plaatsgevonden op een lager schaalniveau. Daarnaast wordt bezien of er mobiliteitseffecten aanwezig zijn. In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op de kwaliteit van de VINEXlocaties. Hoewel hiervoor geen expliciete doelstellingen waren geformuleerd, is op verzoek van de opdrachtgever geprobeerd ook hier een indicatie van de realisatie te geven.

2.2 Bundeling van verstedelijking

In het voorgaande hoofdstuk is al stilgestaan bij het bundelen van de netto woningproductie binnen de VINEXregio's. Daarbij ging het primair om het toetsen van de bundelingsdoelstelling zoals vastgelegd in de convenanten. In deze subparagraaf wordt nagegaan in welke mate de realisaties ook daadwerkelijk tot bundeling van de verstedelijking hebben geleid.

Dit lijkt wellicht triviaal, maar is het niet. Wanneer bijvoorbeeld in de VINEXperiode 70% van de nieuwbouwproductie plaatsvindt binnen een stadsgewest hoeft dit niet te betekenen dat er ook sprake is van bundeling van de bestaande voorraad. Indien bijvoorbeeld aan het begin van de periode 80% van de voorraad was gelegen binnen het stadsgewest dan is er sprake van een afname van de bundeling van de voorraad. En andersom, wanneer 60% van de productie in een stadsgewest plaatsvond en de bestaande voorraad voor niet meer dan 55% in dat stadsgewest was geconcentreerd, is er een toename van de bundeling gerealiseerd.

Aan de hand van een nadere analyse van de productiegegevens (CBS) is gekeken welk effect de nieuwbouwproductie heeft gehad

op het bestaande verstedelijkingspatroon. We kijken hier naar de VINEXstadsregio's samen met de stedelijke opvangkernen. Al het overige gebied noemen we buitengebied.

Landelijk

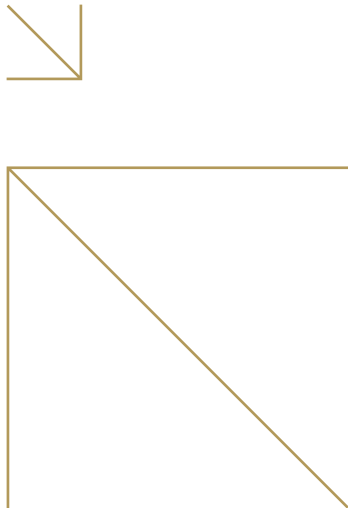
Binnen de VINEXperiode heeft er per saldo een verdere bundeling van de woningvoorraad plaatsgevonden. De netto woningproductie die plaatsvond binnen de VINEXregio's en regionale opvangkernen heeft positief bijgedragen aan de bundeling van de voorraad. Van de netto productie aan woningen vond 76,7% plaats binnen de VINEXregio's of regionale opvangkernen. Aan het begin van de VINEXperiode was daar 75,2% van de woningvoorraad gelegen. Er zijn, met andere woorden, verhoudingsgewijs meer woningen toegevoegd in de stadsgewesten dan er stonden. Het resultaat is een verdere bundeling van de voorraad.

De bundeling van de woningvoorraad was niet gelijk in alle provincies. In de stadsgewesten en opvangkernen in de provincies Groningen en Noord-Holland ontstond juist een relatief grotere spreiding van de voorraad over het gebied buiten de VINEXregio's en opvangkernen.

In de VINEXperiode is eveneens sprake geweest van bundeling van het aantal bedrijven en in mindere mate van het aantal



Tabel 2-1 Bundelingspercentages van de voorraad bij begin en einde VINEXperiode; stadsgewesten en opvangkernen				
Regio	Uitgangssituatie		Resultaat	
	Voorraad 1995	Netto productie 1995-2005	Voorraad 2005	Toe/afname bundeling
Noord-Nederland				
Groningen	65,1%	51,4%	64,4%	-0,7%
Friesland	46,2%	45,8%	46,2%	0,0%
Drenthe	53,2%	60,2%	53,9%	+0,7%
Oost-Nederland				
Overijssel	80,7%	82,8%	80,9%	+0,2%
Gelderland	56,3%	57,6%	56,5%	+0,1%
West-Nederland				
Flevoland	80,8%	84,1%	81,8%	+1,0%
Utrecht	79,9%	80,0%	79,9%	0,0%
Noord-Holland	90,0%	87,7%	89,8%	-0,2%
Zuid-Holland	84,8%	85,4%	84,9%	0,0%
Zuid-Nederland				
Zeeland	79,0%	79,4%	79,0%	0,0%
Noord-Brabant	70,5%	77,5%	71,3%	+0,7%
Limburg	67,8%	68,6%	67,9%	+0,1%
Nederland	75,2%	76,7%	75,4%	+0,1%



Tabel 2-2 Bundeling stedelijk gebied naar omvangsklassen en buffers in ha en procenten

	Nederland totaal	Randstad				Buiten de Randstad
		Noordvleugel	Zuidvleugel	Groene Hart	Totale Randstad	
Concentratie binnen 750 m						
Vier grote steden (> 100 km)	3.419 (9%)	731 (15%)	2.331 (60%)	213 (13%)	3.275 (31%)	144 (1%)
Middelgrote steden (25 - 100 km)	5.000 (14%)	944 (19%)	231 (6%)	119 (7%)	1.294 (12%)	3.706 (14%)
Overige steden (10 - 25 km)	5.588 (15%)	1.025 (21%)	175 (4%)	225 (14%)	1.425 (14%)	4.163 (16%)
Dorpen en vlekjes (< 10 km)	18.531 (50%)	1.763 (35%)	806 (21%)	938 (57%)	3.506 (33%)	15.025 (57%)
Bundeling tussen 750 en 1500 m	2.900 (8%)	463 (9%)	350 (9%)	156 (9%)	969 (9%)	1.931 (7%)
Geen bundeling (> 1500 m)	1.338 (4%)	44 (1%)	6 (0%)	0 (0%)	50 (0%)	1.288 (5%)
Totaal	36.775 (100%)	4.969 (100%)	3.900 (100%)	1.650 (100%)	10.519 (100%)	26.256 (100%)

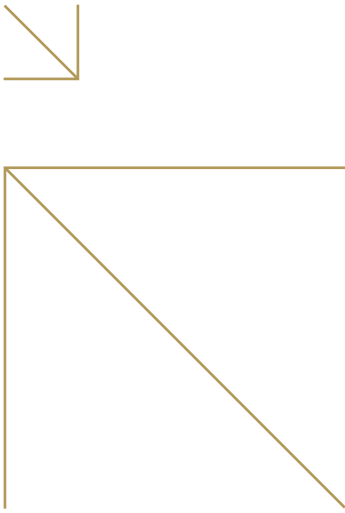


banen. In alle provincies is het aantal bedrijven binnen de stadsgewesten en opvangkernen meer gegroeid dan daarbuiten. De werkgelegenheid, die in belangrijke mate gerelateerd is aan het aantal bedrijven, is hiermee in de meeste provincies ook verder gebundeld. Uitzonderingen zijn de stadsgewesten Groningen, Utrecht en Limburg. Hier was de groei van het aantal nieuwe banen te gering in vergelijking met de groei van het aantal banen buiten de stadsgewesten om de bundeling verder te doen toenemen.

Regionaal

Naast het bundelen op hoger schaalniveau (bouwen binnen VINEXregio's), zoals hiervoor behandeld, is in VINEX ook het principe geformuleerd van bouwen in, aan of nabij de bestaande stad. Dit geeft in oplopende volgorde van belang de voorkeur van locatiekeuze weer binnen de regio's. Voor de woningbouw is daarnaast ook een norm gesteld voor het bouwen in de stad (binnen bestaand stedelijk gebied). Deze norm is niet overal gehaald (zie paragraaf 1.2).

De mate van bundeling van stedelijke functies is in het kader van deze rapportage berekend door na te gaan of nieuwe stedelijke



Kader 1: VINEXlocaties en overige locaties binnen de stadsregio's

In deze studie wordt gekeken naar alle woningbouw die tijdens de VINEXperiode tot stand is gekomen. Het VINEXbeleid was gericht op alle nieuwbouw en daarmee waren op alle woningen de afgesproken kwantitatieve doelstellingen zoals neergelegd in de convenanten van toepassing. De VINEXlocaties zijn de locaties zoals die aan het begin van de periode zijn benoemd. Deze locaties hadden voor het merendeel ook een beoogde woningbouwproductie voor de VINEXperiode. Wanneer we kijken in hoeverre deze is gehaald dan blijkt dat 55% van de beoogde productie op deze locaties ook is gerealiseerd.

In onderstaande tabel is te zien dat op de benoemde VINEXlocaties 34% van de totale netto productie binnen de VINEXregio's heeft plaatsgevonden. Buiten deze locaties en het bestaand stedelijke gebied heeft 38% van de productie op overige locaties plaatsgevonden. Deze overige locaties binnen de VINEXstadsgewesten hebben dus voor een groot deel bijgedragen aan het voor 90% halen van de opgave voor de VINEXregio's.

Netto woningproductie binnen de VINEXgebieden

Type locatie	Netto productie	aandeel
Benoemde VINEXuitleglocaties	141.000	34%
Bestaand stedelijk gebied (1971)	118.000	28%
Overige productie binnen VINEXregio's	159.000	38%
Totaal VINEXregio's	418.000	100%

Uit een analyse van digitale kaartbeelden uitgevoerd door RIGO in samenwerking met het Ruimtelijk Planbureau is gebleken dat een groot deel van de 'overige locaties' voor wat betreft het oppervlak vaak niet veel kleiner is dan de benoemde VINEXlocaties. Daarnaast gaat het voor een deel om kleinschalige bebouwing als aangroei aan kernen.

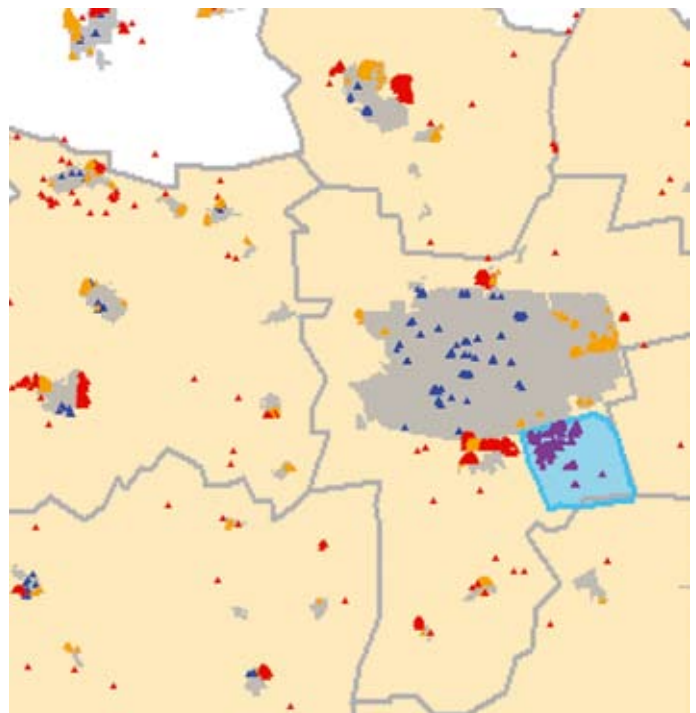
Bij een steekproef van deze 'overige' locaties is ook nagezocht wanneer deze locaties zijn gestart. Uit deze analyse bleek dat 85% van de locaties al vóór 1995 in ontwikkeling was. We kunnen de locaties binnen de categorie 'overig' dan ook voor een groot deel als doorlooplocaties beschouwen.

Woningbouw in de VINEXperiode; Voorbeeld regio Leeuwarden

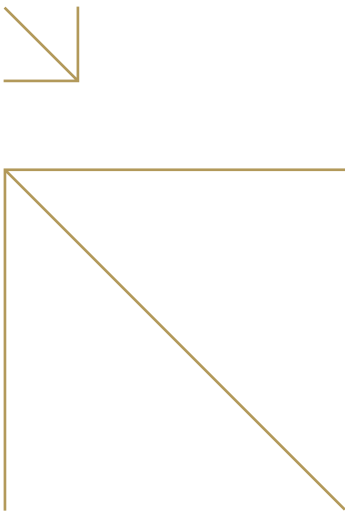
Binnen bsg1971: blauw

VINEXuitleg: paars

Overige locaties: geel en rood



Te zien is dat het bij overige locaties vaak gaat om clusters van woningen (de driehoekjes). Het betreft hier nieuwbouwlocaties welke voor het merendeel dateren van voor of het begin van de VINEXperiode.



functies voorkomen aan of in de nabijheid van het bestaande stedelijke gebied. Nabijheid is hierbij gedefinieerd als een zone van 750 meter direct rond het bestaande stedelijke gebied en als een zone van 750 tot 1.500 meter, dus op enige afstand. Uit deze studie blijkt dat op regionaal niveau de verstedelijking vooral plaatsvond als aangroei bij de bestaande kernen en aan de randen van de steden (zie ook tabel 2-2). Dit vond plaats bij grote en middelgrote steden. Niettemin heeft nieuwe verstedelijking voor een groot deel plaatsgevonden als 'aangroei' bij dorpen en kleinere kernen.

Voor de grotere VINEXwoningbouwlocaties geldt dat de ligging binnen de regio sterk verschillend is, maar voor het merendeel wel als 'aan of nabij de bestaande stad' kan worden getypeerd. Vier van dertien door het RPB onderzochte wijken¹⁰ liggen direct aan de bestaande stad. Zes van de dertien wijken liggen weliswaar in de directe nabijheid van bestaand stedelijk gebied maar zijn door infrastructuur daarvan gescheiden. En tot slot zijn nog eens drie wijken ten minste door 1 km open gebied gescheiden van de stad. De woningbouw vond echter niet alleen plaats binnen deze benoemde VINEXlocaties (zie kader 1). Voor de werkgelegenheid geldt dat de groei binnen de



stadsregio's met name aan de randen van de steden (het overgangsgebied) plaatsvond.¹¹ Aan de randen groeide de werkgelegenheid met 70%. Dit is veel meer dan in het stadscentrum (11%), het bestaand stedelijk gebied (15%) en het landelijk gebied (19%).

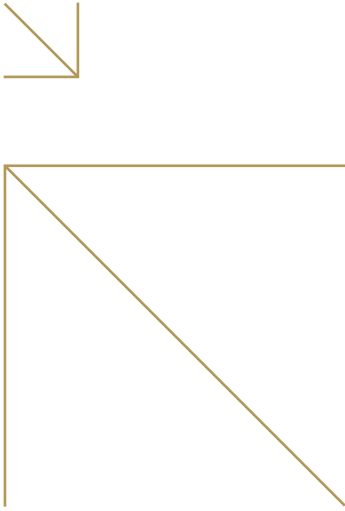
Mobiliteit

Een van de doelen van het bundelingsbeleid was een bijdrage te leveren aan de vermindering van de groei van de automobiliteit. De studies die hiernaar zijn gedaan, suggereren dat deze bijdrage ook heeft plaatsgevonden en dat er sprake is van enige beperking van de mobiliteitsgroei als gevolg van het VINEXbeleid. Het effect van bundeling op de totale (auto)mobiliteit lijkt gering. Toch geeft een recente studie¹² aan dat zonder het gevoerde beleid (bij meer spreiding) de omvang van het autogebruik circa 5% tot 10% hoger geweest zou zijn. De bijdrage van OV in relatie tot bundeling aan de beheersing van de mobiliteitsgroei is echter niet voor alle VINEXbewoners gemeten. Wel is uit studies gebleken dat bewoners van de benoemde VINEXlocaties binnen de bestaande stad duidelijk een lagere automobiliteit hebben.¹³ Bij de VINEXuitleg is er gemiddeld een iets lagere automobiliteit dan bij niet-VINEXuitleglocaties. De situering van deze nieuwbouwlocaties in of direct aan de bestaande steden en de betere bereikbaarheid met het openbaar vervoer lijken dus van invloed op het mobiliteitsgedrag. De effecten blijven echter gering omdat de locatie waar men woont maar een beperkte invloed heeft op de mobiliteit van mensen.

2.2.1 Conclusie

VINEX had als doelstelling om de verstedelijking te bundelen binnen de stadsregio's en daarbinnen een verdere concentratie te realiseren door de nadruk te leggen op het bouwen in, aan of nabij de bestaande stad. De achterliggende doelstelling was onder meer het beperken van de (auto)mobiliteit. Met betrekking tot de stadsregio's als geheel is alleen voor

- ¹⁰ RPB 2006, VINEX! Een morfologische verkenning, Han Lörzing, Wiebke Klemm, Miranda van Leeuwen, Suus Soekimin, Rotterdam/Den Haag, NAI Uitgevers/RPB.
- ¹¹ RPB, Bloeiende bermen. Verstedelijking langs de snelweg, David Hamers, Kersten Nabielek, Rotterdam/Den Haag, 2006 Karst Geurs,
- ¹² Accessibility, land use and transport. Accessibility evaluation of land-use and transport developments and policy strategies, Delft, 2006.
- ¹³ RPB, Nieuwbouw in beweging. Een analyse van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid van VINEX, Daniëlle Snellen, Hans Hilbers, Arno Hendriks, Rotterdam/Den Haag, 2005.



woningbouw ook een kwantitatieve bundelingsdoelstelling geformuleerd. Al is deze niet gehaald, er is wel degelijk sprake geweest van een verdere bundeling van de woningvoorraad en van de werkgelegenheid. Dat is zelfs meer het geval geweest dan in de periode voor VINEX. Er zijn echter vooral tijdens de eerste jaren van de VINEXperiode meer woningen gebouwd buiten de VINEXregio's dan voorzien. Dit heeft de realisatie van de bundeling verminderd.

Voor het wonen geldt dat het VINEXbeleid in de zin van het benoemen van de grote uitleglocaties een bijdrage heeft geleverd aan de bundeling binnen de stadsregio's. De VINEXuitleglocaties liggen direct aan of nabij de bestaande steden. Ook is de woningbouwproductie in de stad met 27% van het totaal relatief groot, al is de ambitie van 33% van de netto productie niet gehaald. Op regionaal schaalniveau zijn het echter niet alleen de VINEXuitleglocaties en de binnensteden waar in de VINEXperiode verstedelijking heeft plaatsgevonden. Bijna 40% van de netto productie heeft plaatsgevonden op andere locaties. Hierop was het locatiekeuzebeleid in de zin van het benoemen van de locaties in de convenanten niet direct van toepassing. Gebleken is dat er per saldo ook een aanzienlijk deel als aangroei aan dorpen en

kleinere kernen heeft plaatsgevonden, waaruit blijkt dat op deze overige locaties wel gebundeld is.

2.3 Kwaliteit VINEXwoningbouwlocaties

VINEX had voor de ruimtelijke kwaliteit van de VINEX-woningbouw geen operationele doelstellingen. In de VINEXuitvoeringsconvenanten zijn er dan ook geen afspraken over gemaakt. Voor wat betreft de ruimtelijke kwaliteit lag de verantwoordelijkheid bij de lagere overheden. De rond 1994 ontstane en aangehouden kwaliteitsdiscussie over de VINEXwoningbouw, de in de convenanten benoemde VINEXuitleglocaties in het bijzonder, heeft evenwel tot nadere betrokkenheid van het rijk geleid, die ook in instrumenten vorm heeft gekregen. Aan de kwaliteit van de VINEXlocaties voor woningbouw is dan ook bijzondere aandacht besteed. Het meten van de ruimtelijke kwaliteit van woningbouwlocaties is lastig en de beoordeling is vaak ook sterk subjectief. In het onderzoek zijn drie perspectieven gehanteerd om de kwaliteitsmeting gestalte te geven (zie ook tabel 2-3):

- 1 Indicatoren op basis van plankenmerken van VINEXlocaties

Tabel 2-3 Onderzoek kwaliteit benoemde VINEXuitleglocaties en binnenstedelijke locaties (BBG binnen bebouwde kom 1971) met drie invalshoeken

VINEXwoningbouw	Plankenmerken	Bewonersoordeel	Oordeel andere betrokkenen
VINEXuitleg benoemd	Vergeleken met succeslocaties 1990-1994 Kavelgrootte ook met uitleg buiten VINEXregio's	Vergeleken met uitleg buiten VINEXregio's Vergeleken met onderzoek 1999	Vooral besproken
VINEX binnenstedelijk bebouwde kom 1971	Vergeleken met succeslocaties 1990-1994	Buiten VINEXregio's binnenstedelijk	Ook expliciet aan de orde gesteld
Overig uitleg binnen VINEXregio's*	Niet gemeten	Vergeleken met andere uitleg	
Overige binnenstedelijke bouw binnen* VINEXregio's	Niet gemeten	Vergeleken met andere binnenstedelijke bouw	

* Vooral in 1995-1998 is een belangrijk deel van de woningbouw in de stadsregio's op niet benoemde locaties tot stand gekomen, in belangrijke mate uitleglocaties die al voor 1995 in ontwikkeling waren genomen. Op benoemde VINEXuitleglocaties is in 1995-2005 gemiddeld circa 55% van de woningen gerealiseerd.

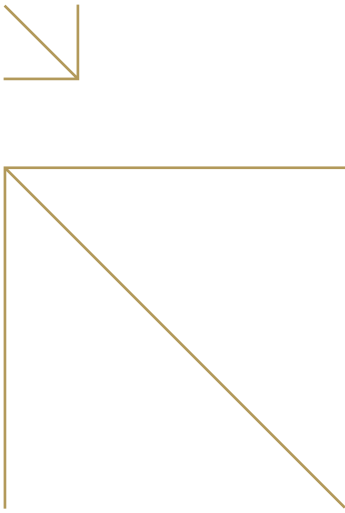


Foto rechtsonder: Poelgeest in Oegstgeest: bruto dichtheid van 14 woningen per hectare, lage dichtheid voor de Randstad, met veel grootschalig openbaar groen en bufferzone langs spoor: netto dichtheid 40 woningen per ha met veel rijwoningen en appartementen dicht op elkaar.



Kwaliteit VINEXuitleg in 1995-2000 en 2000-2005

Al in 1999 bleek uit de studie De kwaliteit van de VINEXuitleglocaties, gebaseerd op diverse plankenmerken, dat de kwaliteit van de gevarieerde VINEXuitleglocaties in consumentenkwaliteit en duurzaamheid positief afsteken ten opzichte van nieuwbouwwijken vlak vóór de start van VINEX in 1995. Dit onderzoek, op basis van een twintigtal kenmerken voor kwaliteit, wijst uit dat de VINEXuitlegwijken in de tweede periode 2000-2005 niet slechter zijn geworden, maar ook niet veel beter.

Dichtheid

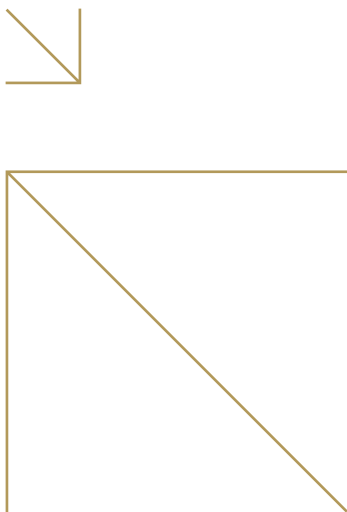
Voor de dichtheid van VINEXuitleglocaties was er een referentie van het rijk van 33 woningen (bruto) per hectare voor de vier grote stadsregio's in de Randstad en 30 woningen per hectare in de overige Kaderwetgebieden en stadsgewesten. In de VINEXpraktijk is de dichtheid gemiddeld 28 woningen per hectare, zowel in 1995-2000 als in 2000-2005. In het Westen bedraagt de dichtheid gemiddeld 31 woningen per hectare, in de overige landsdelen varieert deze van 21 tot 25 woningen per hectare. Binnen de landsdelen zijn er grote verschillen in dichtheid tussen de locaties. Ondanks de hogere kwaliteit van

- 2 Oordelen van bewoners over kwaliteitsaspecten van VINEXlocaties
- 3 Oordelen van VINEXbeleidsmakers bij het rijk, gemeente-bestuurders en marktpartijen over kwaliteit van VINEXlocaties

2.3.1 Kwaliteit van VINEXuitleglocaties

Dit onderzoeksdeel gaat in op de kwaliteit van VINEXlocaties voor woningbouw op de in de VINEXconvenanten 'benoemde' VINEXuitleglocaties en op locaties binnen bestaand stedelijk gebied van 1971. Het is een onderzoek op basis van plankenmerken. Voor de operationalisering van VINEXcriteria voor kwaliteit van de woonomgeving wordt aangesloten bij beschikbare data over plankenmerken van VINEXuitleglocaties en binnenstedelijke locaties die zijn opgebouwd in het kader van de RIGO-studie 'De kwaliteit van VINEXuitleglocaties' uit 1999. Voor alle locaties van na 1999 is ten behoeve van de evaluatie nieuw materiaal over plankenmerken verzameld en aangevuld (update).





de VINEXuitleglocaties ten opzichte van de locaties vlak vóór VINEX wordt er niet in een lagere dichtheid dan vóór VINEX ontwikkeld. Het ruimtebeslag van VINEXuitlegwijken is niet groter geworden. Gemiddeld worden er per hectare evenveel woningen ontwikkeld, maar bij veel VINEXuitleglocaties is men erin geslaagd tegelijkertijd de kwaliteit van het wonen te verhogen en het ruimtebeslag beperkt te houden.

Kavelgrootte

De kavels zijn op VINEXuitleglocaties groter dan op de grote uitleglocaties in eerdere decennia. Bij vergelijking van de VINEXwijken met uitleggebieden buiten de VINEXregio's in dezelfde periode 1995-2000 zijn de kavels op VINEXuitleglocaties echter tamelijk klein (260 m² versus 360 m²). Hetzelfde geldt voor de differentiatie: vergeleken met eerdere locaties worden meer vrijstaande woningen en 2-onder-1-kapwoningen gebouwd, maar buiten de aangewezen VINEXuitleglocaties is dat aandeel nog hoger. De gemiddeld kleine kavels op VINEXuitleglocaties, met name in het Westen, zijn niet alleen een gevolg van dichtheid maar ook van (gemeentelijke) stedenbouwkundige uitgangspunten waarbij meer grond wordt bestemd voor publiek groen en water dan voor het privé groen (en water), de kavel. Bij veel VINEXuitlocaties is ook meer publieke ruimte nodig buiten de woongebieden voor zonering en geluidwerende voorzieningen langs snelwegen, spoorlijnen en/of hoogspanningsleidingen.

Woningdifferentiatie

Op de VINEXuitleglocaties samen zijn circa 20% sociale huurwoningen gerealiseerd. Daarmee is de doelstelling om tenminste 70% in het marktsegment te bouwen, gerealiseerd. De landelijke referentie van 26 woningen per hectare voor 2000-2005 om meer differentiatie (met half vrijstaande en vrijstaande woningen) en particulier opdrachtgeverschap mogelijk te maken heeft weinig navolging gekregen. De dichtheid bleef gemiddeld 28 woningen per hectare. Het aandeel half vrijstaande en vrijstaande woningen is nauwelijks veranderd (zelfs licht gedaald van 32% naar 29%). En het aandeel vrije kavels voor particulier opdrachtgeverschap is niet toegenomen (zelfs licht gedaald van gemiddeld 5% naar 3%). Er zijn slechts een paar locaties met 30% particulier opdrachtgeverschap.

Voorzieningen

Bij de VINEXuitleglocaties is gemiddeld 20 m² grond per woning aan ruimte opgenomen voor andere doeleinden dan wonen:



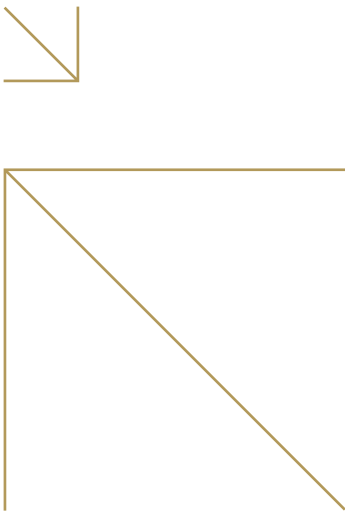
winkels (5%, 1 m² grond per woning) en andere voorzieningen (95%). Het grondoppervlak voor winkels en andere voorzieningen verschilt sterk tussen VINEXuitleglocaties, vermoedelijk voor een deel vanwege verschil in plangrootte voor het benodigde draagvlak.

Bij VINEXuitleglocaties zal een (groot) deel van de voorzieningen nog niet gereed zijn, omdat de locaties eind 2004 gemiddeld nog maar voor bijna 55% waren gerealiseerd.

Parkeren, (H)OV, ligging en bereikbaarheid

Gemeenten hebben op veel locaties lage parkeernormen aangehouden. Op de meeste locaties blijkt uit de plannen dat is uitgegaan van een parkeernorm van 1,3 of 1,4 plaats per woning. De bedoeling was dat er op deze locaties vanwege de aanwezigheid van (hoogwaardig) openbaar vervoer minder behoefte zou zijn aan (tweede) auto's. In de praktijk blijkt dit beleid onvoldoende te hebben gewerkt. Veel VINEXbewoners bezitten en gebruiken auto's. In veel gevallen leiden de lage parkeernormen dan ook tot problemen na oplevering van de woonbuurt; de normen zijn in volgende deelplannen vaak verhoogd.

Op veel VINEXuitleglocaties is wel hoogwaardig openbaar vervoer



aangelegd. Van de wijken uit 1995-1999 blijkt iets meer dan de helft te beschikken over deze voorzieningen; wijken uit de tweede helft van de VINEXperiode voor ruim 60%. Vooral in het Westen is hoogwaardig openbaar vervoer vaak aanwezig (bijna 75%). In de overige landsdelen ligt dat percentage veel lager. De meeste locaties met HOV zijn gelegen in de Kaderwetgebieden (57); buiten deze 7 regio's zijn slechts 4 VINEXuitleglocaties met HOV ontsloten.

De afstand van de VINEXuitleglocaties tot snelwegen, NS-stations en stadsgewestcentra blijkt gedurende de VINEXperiode niet sterk veranderd te zijn. Een VINEXuitleglocatie ligt gewoonlijk op ongeveer 3 km afstand van een NS-station en 2,5 km van een snelwegoprit. In de periode vóór VINEX was dit 2,5 km voor een NS-station en 2 km voor een snelwegoprit. De afstand tot de stadsgewestcentra is nagenoeg gelijk gebleven: 2,5 km.

Differentiatie tussen benoemde VINEXuitleglocaties

Tussen de VINEXuitleglocaties bestaan grote verschillen op diverse kwaliteitsaspecten. Er bestaat een groot verschil in dichtheid tussen de VINEXuitleglocaties: van 60 tot 80 woningen per hectare op Amsterdamse locaties tot 4 per hectare in Haverleij in Den Bosch. Vooral in de Kaderwetgebieden wordt gemiddeld in een hogere dichtheid gebouwd (31 woningen per ha). Parkeernormen zijn in de VINEXuitleg bij de grote stedelijke gebieden vaak lager; tegelijkertijd wordt daar meer HOV aangelegd.

Studies die nader hebben ingezoomd op een aantal VINEXuitleglocaties komen tot vergelijkbare conclusies aangaande hoge kwaliteit en grote variatie, ook naar deelplannen en vormgeving van de woningen.

In vergelijking met andere uitbreidingsplannen van na de oorlog behoort VINEX in stedenbouwkundig opzicht tot de 'absolute top'. Het RPB concludeert, na een vergelijking van een tiental VINEXuitleglocaties met 4 wijken uit de jaren 1930, 1960, 1970 en 1980¹⁴, dat de VINEXwijken opvallend gevarieerd zijn.¹⁵ Er is tussen de verschillende VINEXlocaties, maar ook binnen locaties veel variatie in woningtype, architectuur, woonmilieu en stedenbouwkundige opzet. Eerder concludeerde RIGO dit in het rapport 'De stad in uitersten'.¹⁶

Eén en ander laat onverlet dat een beperkt aantal VINEXuitleglocaties niet geheel aan dit profiel beantwoordt en wat minder gunstig scoort op een aantal aspecten.

Er zijn beperkingen verbonden aan de kwaliteitsmeting met indicatoren en gebaseerd op plangegevens (de realisatie

kan afwijken van het plan, en niet voor alle gehanteerde plankenmerken waren er evenveel gegevens). Ook moet worden opgemerkt dat van de VINEXuitleglocaties, zoals benoemd in de convenanten, eind 2004 gemiddeld slechts ongeveer 55% van de woningbouw is gerealiseerd. Veel VINEXuitleglocaties zullen pas in 2005-2010 of nog later worden afgerond. Het uiteindelijke oordeel over alle benoemde VINEXwoningbouw kan dus nog niet worden gegeven.

2.3.2 Kwaliteit binnenstedelijke VINEXlocaties

In deze evaluatie is ook een twintigtal binnenstedelijke VINEXlocaties met planindicatoren op kwaliteitsaspecten onderzocht. Er is daarbij een vergelijking gemaakt met tien binnenstedelijke plannen uit 1990-1994 die als succesvol te boek staan (analoog aan de aanpak bij de VINEXuitleglocaties). Ook aan deze kwaliteitsmeting kleven vanzelfsprekend de beperkingen van indicatoren, volledigheid van informatie en planinformatie die kan afwijken van de gerealiseerde situaties.

Ondanks de beperkingen lijkt de constatering gerechtvaardigd dat de binnenstedelijke VINEXlocaties meer op de consumentenwensen lijken te zijn afgestemd dan de plannen uit 1990-1994. Op de pre-VINEXlocaties was de gemiddelde brutodichtheid 89 woningen per hectare tegen 50 woningen per hectare voor de binnenstedelijke VINEXlocaties. Gedurende de VINEXuitvoering is de gemiddelde brutodichtheid weer opgelopen van 42 woningen per hectare voor de locaties uit de periode 1995-2000 naar 63 voor de locaties uit 2000-2005.

Tijdens de VINEXperiode zijn er relatief meer eengezinswoningen (28% versus 18%) en minder sociale huurwoningen (36% versus 47%) ontwikkeld dan daarvoor. Het aandeel eengezinswoningen in binnenstedelijke VINEXlocaties is in 2000-2005 (21%) wel lager dan in 1995-2000 (32%). Het aandeel sociale huur is iets gedaald van 37% naar 35%.

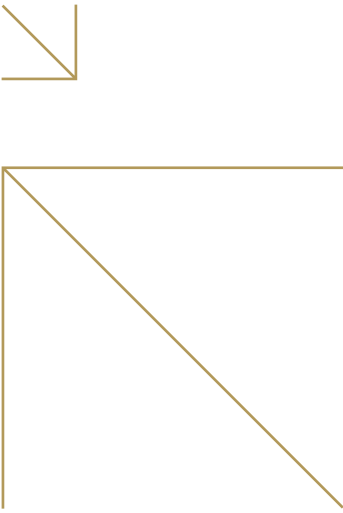
Daarnaast wordt er per woning een groter grondoppervlak niet-wonen op de locaties ontwikkeld dan op de locaties in 1990-1994 (66 m² versus 20 m² grondoppervlak niet-wonen per woning). Het grondoppervlak voor winkels per woning is ook groter.

De parkeernorm op binnenstedelijke VINEXlocaties is gemiddeld

¹⁴ De referentiewijken zijn Tuindorp Vreewijk (Rotterdam), Buitenveldert (Amsterdam), Haagse Beemden (Breda) en Kattenbroek (Amersfoort).

¹⁵ RPB, VINEX! Een morfologische verkenning. Rotterdam, 2006 (blz. 191).

¹⁶ Rossum, H. van, F. van Wijk & L. Baljon, De stad in uitersten. Verkenningstocht door VINEX land, Rotterdam, 2001.



1,1 plaats per woning en daarmee beduidend lager dan de parkeernorm op de uitleglocaties (gemiddeld 1,4). Circa 50% van de binnenstedelijke VINEXlocaties uit het onderzoek is ontsloten met HOV, wat vergelijkbaar is met de VINEXuitleg. Er zijn vrijwel geen eerdere studies gedaan naar de kwaliteit van binnenstedelijke VINEXlocaties. We kunnen in deze studie dan ook niet nagaan of deze conclusies overeenstemmen met die van andere onderzoeken. Wel kunnen we bezien in hoeverre de resultaten van deze objectieve kwaliteitsmeting overeenkomen met de kwaliteitsbeleving van bewoners zelf. De resultaten van het bewonersonderzoek worden hieronder gegeven.

2.3.3 Bewoners aan het woord over VINEXkwaliteit

De tevredenheid van de bewoners is nooit als expliciete doelstelling bij VINEX benoemd. Wellicht is dit de reden dat er weinig specifiek onderzoek is gedaan naar de tevredenheid van VINEXbewoners. In onderzoeken die er wel zijn, is veelal onduidelijk of het bewonersoordeel betrekking heeft op het verloop en de planning van het bouwproces of over het uiteindelijke resultaat. Daarnaast geldt dat er achter de landelijke gemiddelden een grote variatie



aan locaties schuilgaat. Een en ander maakt het lastig om te komen tot een eenduidig oordeel over de belevingswaarde van VINEXlocaties.

In 1999 heeft RIGO in opdracht van NVM en VROM onderzoek gedaan naar het oordeel van VINEXbewoners over de kwaliteit van het wonen op VINEXlocaties: VINEXkwaliteit door de ogen van bewoners. Daarnaast verschijnen regelmatig onderzoeken waarin de beleving van bewoners centraal staat, maar die hebben veelal betrekking op slechts één of enkele specifieke VINEX(uitleg)locaties.¹⁷ Algemene studies naar de belevingswaarde van VINEXlocaties zijn na 1999 nagenoeg niet ondernomen. Hierom zijn ten behoeve van dit onderzoek analyses uitgevoerd op de grote landelijke onderzoeksbestanden, Bewoners nieuwe woningen 2005 en het Woningbehoefteonderzoek 2002. De resultaten worden in deze hoofdrapportage samengevat.

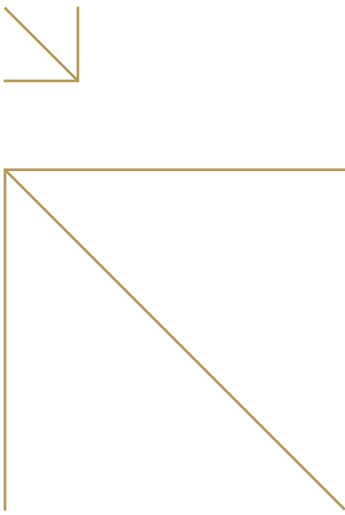
Jeugd

De VINEXbewoners van het eerste uur waren relatief vaak ontevreden over de aanwezige – of beter gezegd: afwezige – basisscholen en kinderopvang. Ondanks alle goede voornemens is men er toch niet overal in geslaagd deze voorzieningen tijdig te realiseren. Wel lijkt er sprake van verbetering en in de laatste meting van BNW (2004) zijn de verschillen met andere – binnenstedelijke – nieuwbouwlocaties vrijwel verdwenen. Terwijl er voor de jongste kinderen veel aandacht is geweest, is dat voor de jongeren (12 tot 18 jaar) wat minder het geval. Vooral in de grote steden is men op VINEXlocaties erg ontevreden over de voorzieningen voor deze doelgroep.

Parkeren en bereikbaarheid

De vaak lage parkeernormen op VINEXlocaties vinden hun weerklank in het bewonersoordeel. Het aandeel bewoners dat ontevreden is over de parkeergelegenheid is in VINEXlocaties nabij grote steden zelfs groter dan in de binnensteden. Er lijkt op dit punt sprake van enige gewenning, de meest recente bewoners hebben er minder problemen mee dan de bewoners van het eerste uur. Het is echter ook denkbaar dat het geen kwestie is van gewenning, maar van feitelijk hogere parkeernormen in de nieuwere wijken. Over de bereikbaarheid van de woning – zowel per auto als per OV – zijn de bewoners wel te spreken. Deze wordt als goed beschouwd. Voor de grote steden geldt specifiek dat men – ook op de VINEXuitleg – zeer te spreken is over het aantal OV-haltes.

¹⁷ Een voorbeeld hiervan is de Wijkenmonitor van de gemeente Utrecht, waarin de VINEXlocatie Leidsche Rijn als aparte wijk is onderzocht.



Winkels en andere voorzieningen

De afwezigheid van winkelvoorzieningen voor de dagelijkse boodschappen is veel bewoners van VINEXuitleg een doorn in het oog. Het is niet bekend of dit een gevolg is van de planvorming of van het uitblijven van particulier initiatief. Wel is duidelijk dat de bewoners van VINEXlocaties veel vaker dan gemiddeld ontevreden zijn over het winkelaanbod.

Hetzelfde kan worden gesteld over de aanwezigheid van horeca en sociaal-culturele ontmoetingscentra. Slechts de helft van de bewoners van VINEXlocaties is op dit punt tevreden.

Groen en overlast

Een nadeel van het bouwen in hoge dichtheden is dat het ten koste gaat van andere functies, zoals groenvoorzieningen. Deze worden in een deel van de VINEXwijken door de bewoners gemist. In de VINEXlocaties nabij grote steden ligt het aandeel ontevreden bewoners bijna 20% boven het landelijk gemiddelde, in de overige VINEXregio's rond de 7%.

Het bouwen in hogere dichtheden zorgt ook voor een verhoogde kans op overlast. Bewoners van VINEXlocaties ervaren minder overlast dan bewoners van stadscentra, maar meer dan bewoners in de buitenwijken en meer dan op de overige uitleglocaties. Dit geldt voor de G4, maar – in wat mindere mate – ook voor de overige VINEXregio's.

2.3.4 Beoordeling kwaliteit VINEXlocaties door andere betrokkenen

VINEXuitleglocaties

Over de kwaliteit van de VINEXuitlegwijken zijn de meningen verdeeld gebleven. Dat blijkt ook uit de interviews met een vijftiengestig personen die betrokken waren bij de uitvoering van de VINEX.¹⁸ Het overgrote deel van de geïnterviewden is de mening toegedaan dat de kwaliteit van de VINEXuitleglocaties positief afsteekt bij andere, eerdere woningbouw in Nederland. *“VINEX is veel beter dan eerdere locaties.” “De kwaliteit van de VINEXlocaties is bepaald goed, zeker voor driekwart van de wijken.”*

Daar staat tegenover dat er ook enkele critici zijn; volgens hen was het *“vlees noch vis, niet stedelijk genoeg en onvoldoende consumentgericht”*. De kwaliteit van de locaties wordt door een

enkeling over een grotere linie minder positief beoordeeld: *“Zelfs bij duurdere woningen zijn krappe straten, dus ook daar is deze matige kwaliteit aan te treffen. De VINEXdichtheden zijn hoger dan in wijken uit de jaren 1970, ook buiten de Randstad”* en *“Zelfs in regio's als Twente is in de uitleg veel van hetzelfde te vinden”*.

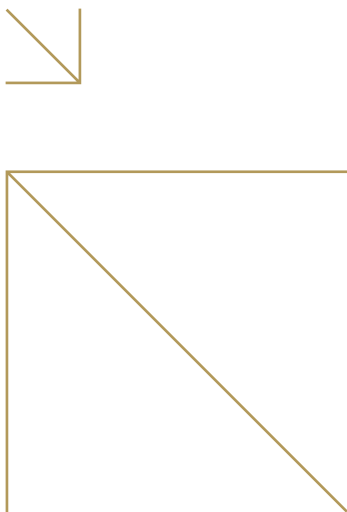
De meeste geïnterviewden zijn uitgesproken positief over VINEX. *“Bij VINEX ging heel veel goed en waren er een paar pijnpunten.”* Zeker met het oog op de omvang van de opgave is het merendeel van de geïnterviewden tevreden over wat op VINEXlocaties bereikt is. Als een positief punt van de VINEXwijken wordt de differentiatie genoemd. *“Oudere locaties zijn vaak een eenheidsworst, allemaal eengezinswoningen; bij VINEX is dat veel minder het geval.”* De wijken zijn, zo zeggen deskundigen, *“gevarieerder dan de wijken van bijvoorbeeld de woonerfperiode in de jaren 1970-1980”*. Ook de kwaliteit van de architectuur wordt geroemd: *“er is veel aandacht besteed aan stedenbouw en architectuur”, “de beste stedenbouwkundige ontwerpers van ons land hebben aan de VINEXuitleg gewerkt”*. *“VINEXlocaties”,* aldus een geïnterviewde, *“hebben kwaliteit en zijn gedifferentieerd”*. *“Veel gedifferentieerder dan critici stellen”,* aldus een andere betrokkene.

Niet alle geïnterviewden zijn positief over de differentiatie. *“Ondanks positieve uitzonderingen als Haverleij, IJburg en Brandevoort is VINEXuitleg toch veel van hetzelfde”,* aldus een deskundige. *“Bij een deel van de locaties”,* aldus een respondent, *“heeft de gemeente weinig creatiefs gedaan met het rekenuitgangspunt van 30 woningen per hectare”*.

Over bepaalde onderdelen van de VINEXlocaties is men minder te spreken. Eén geïnterviewde zegt: *“Vaak is er te weinig ruimte opgenomen voor maatschappelijke en welzijnsvoorzieningen”*. Dit kritiekpunt komt vaker terug; *“minpuntjes in het woonmilieu zijn toch regelmatig parkeren, jeugdthons en winkelvoorzieningen”,* zo zegt een ander. Winkel- of welzijnsvoorzieningen en parkeerterreinen behoren tot de belangrijkste kritiekpunten op de VINEXwijken. Voorzieningen zijn voor een deel later gebouwd; vaak waren deze nog niet voltooid bij het gereedkomen van de eerste delen van de locatie.

Het parkeren is in de ogen van velen een probleem gebleven; *“de ruimtelijke kwaliteit wordt verder ingeperkt door de krappe parkeernorm van 1,0 of iets hoger”*. Dat is, aldus de geïnterviewde, niet van deze tijd. Want: *“De gemiddelde tweeverdiener heeft twee auto's en daarnaast moeten er nog parkeerplekken voor bezoekers*

¹⁸ In deel III is de lijst met geïnterviewden opgenomen.



zijn". *"De filosofie van een krappe parkeernorm [...], waarbij men dan wel op het OV zou overstappen, werd door VROM uitgedragen"*, zegt een betrokkene. Hoewel niet overal, is deze filosofie *"op lokaal niveau op een deel van de uitleglocaties toegepast"*.

Over het openbaar vervoer zijn niet alle betrokkenen te spreken. *"De ontsluiting van de VINEXuitleglocaties per weg en OV is dikwijls niet tijdig geweest"*, zegt een betrokkene, *"het duurt dan jaren voordat men het OV weer ingaat"*. Niet alleen de trage aanleg van veel verbindingen is debet aan het geringe succes van de OV-verbindingen; *"het blijft naïef"*, zegt dezelfde geïnterviewde, *"om te denken dat met de beoogde OV-verbindingen de VINEXbewoners hun auto zouden laten staan"*. Deze kritiek op het OV-beleid wordt door meer personen gedeeld; *"OV is minder succesvol gebleken"*, zegt een ander.

Andere kritiekpunten – door enkele betrokkenen genoemd – zijn de dichtheid en de kavelgrootte. Dat is voor een deel te wijten aan de opzet van de wijken: *"vaak is gekozen voor veel openbaar gebied met lange banen, groen en water; in woonbuurten werd het dan extra dicht, met kleine tuinen en beperkte afstand tussen woningen"*. *"De tuintjes"*, aldus een ander, *"blijven klein en betreffen soms slechts een terras in het water, vlakbij het terras van de overburen"*. *"In de ogen van bewoners"*, zegt een geïnterviewde, *"was een omgekeerde keuze ongetwijfeld wenselijk geweest"*.

Halverwege de uitvoering van VINEX, rond, 2000, werd er bij de VINEXuitleg naar meer kwaliteit gestreefd vanwege een toegenomen kwaliteitsvraag: meer vrijstaande woningen op grotere kavels en particulier opdrachtgeverschap. Over de oorzaken van het al dan niet slagen van de kwaliteitsverhoging op VINEXuitleglocaties lopen de meningen uiteen. Waar de één de periode beschrijft als *"een gouden tijd voor kwaliteit"*, heeft de ander het over gebrek aan financiële middelen. De economische situatie heeft in elk geval een rol gespeeld. *"Toen rond 2000 de toon was gezet voor meer differentiatie, kwam het duurdere aanbod in moeilijkheden door de teruggang in de economie."* Dat heeft in de ogen van een geïnterviewde ertoe geleid dat *"op sommige locaties geen spoor te vinden is van kwaliteitsverbetering"*.

Men is het erover eens dat tussen de verschillende VINEXwijken onderling ook onderscheid bestaat. *"VINEXkwaliteit is doorgaans positief, maar sommige plannen zijn deels minder geslaagd"*, zegt een respondent. Weer andere plannen zijn juist uitzonderingen in positieve zin; Haverleij en Wateringse Veld worden genoemd

als bij uitstek gedifferentieerde locaties. Hoe dan ook, *"de VINEXuitleglocatie bestaat niet"*.

Binnenstedelijke VINEXlocaties

Als onderdeel van de VINEXopgave zijn ook binnenstedelijke woningbouwlocaties ontwikkeld. Het oordeel daarover is vaak uitermate positief. *"VINEXwoningbouw binnenstedelijk is een succes, kwalitatief en kwantitatief."* Er is een aantal tot de verbeelding sprekende voorbeelden, zoals Céramique in Maastricht, de Kop van Zuid in Rotterdam en het Paleiskwartier in 's Hertogenbosch. *"De grote BBG-locaties"*, aldus een betrokkene, *"zijn vooral in het oog springend omdat het daarvoor vaak niet-aantrekkelijke delen van de stad waren, waar niet gewoond werd en de bedrijvigheid verloederd was"*. Over de Kop van Zuid zegt een andere geïnterviewde: *"een rijksdelegatie was er gaan kijken; de indruk was echt: wat moet je met dat gebied doen?!"*. Nu, nadat de herstructureringsoperatie achter de rug is, blijkt het een succesvol woongebied. *"Het is, met een gedurfde aanpak, echt prachtig geworden!"* Meer binnenstedelijke locaties *"springen eruit in positieve beeldvorming in de vakwereld en daarbuiten"*.

De binnenstedelijke VINEXwoningbouw is echter niet zo bekend als de uitleglocaties. *"Typisch is"*, aldus een geïnterviewde, *"dat de nieuwbouw binnen de stad door critici niet tot VINEX wordt gerekend"*. Toch maakt ook de binnenstedelijke opgave deel uit van het VINEXbeleid; het is zelfs zo dat *"binnenstedelijke woningbouw door VINEX integraal onderdeel van het beleid is geworden"*. Niet alleen kwalitatief, maar ook in kwantitatief opzicht wordt het bouwen binnen de stad als geslaagd beschouwd; een significant deel van de woningproductie is binnen de bestaande stedelijke gebieden gerealiseerd.

2.3.5 Conclusies kwaliteit VINEXlocaties volgens drie invalshoeken

In de media en vakbladen is de kwaliteit van de VINEXuitleglocaties vanaf het begin ter discussie gesteld. De ruimtelijke kwaliteit zou veel te wensen overlaten, op het vlak van gewenste kwaliteiten door bewoners (hoge dichtheid, weinig groen, weinig differentiatie in woningtype, veel rijtjeswoningen), of juist op het vlak van (milieu)duurzaamheid, stedelijkheid (te lage dichtheden) en stedelijke voorzieningen. Gaandeweg de realisatie kwamen daarbij met name een tekort aan parkeerplaatsen en



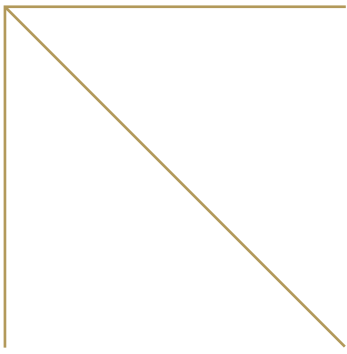
speelvoorzieningen, te weinig winkels en scholen, en niet-tijdige ontsluiting met openbaar vervoer.

VINEXuitleglocaties hebben hierdoor in de beeldvorming een negatief imago gekregen. Dat werd doorgetrokken naar het hele VINEXbeleid. Opvallend is ook dat er sprake is van 'de VINEXlocatie', alsof elke VINEXlocatie ongeveer hetzelfde is. Vanuit drie invalshoeken is in deze evaluatie de kwaliteit van VINEXuitleg en ook de kwaliteit van binnenstedelijke woningbouwlocaties onderzocht. Uit die analyse komt juist een overwegend positief beeld naar voren, waar de kritiek slechts voor een klein deel in wordt weerspiegeld. Van niet meer dan een paar locaties of deelgebieden daarbinnen is het beeld duidelijk minder positief. Een aantal items zoals parkeren bij de woning is bij een deel van de VINEXuitleg knelpunt, maar daar waren ook hoge milieuambities aan gekoppeld. Er zijn verbeteringen bij recentere deelplannen aangebracht ten aanzien van parkeren. De conclusie lijkt dan ook gerechtvaardigd dat er in de discussies over de kwaliteit van de VINEXlocaties in hoge mate is veralgemeniseerd, zonder veel onderbouwing. 'De VINEXuitleglocatie' bestaat niet. De verschillen tussen locaties

zijn daarvoor op relevante aspecten te groot. Dat is in vergelijking met eerdere generaties grote woningbouwlocaties juist een bijzonder aspect. Dit blijkt ook uit een studie van het RPB.¹⁹ Bepaalde VINEXuitleglocaties hebben evenwel bepaalde kwaliteitsaspecten gemeen en staan model voor bepaalde kritiek, zoals VINEXuitleglocaties met hogere dichtheid en veel rijwoningen in met name de Randstad. Bewoners zijn daar ook minder tevreden over bijvoorbeeld groen in de wijk.

Voor de VINEXuitleg geldt dat gemiddeld 45% na 2004 nog moet worden gerealiseerd. Er mag worden verwacht dat gesignaleerde minder positieve kwaliteitsaspecten op een deel van de VINEXlocaties voor de nog te ontwikkelen deellocaties kunnen worden verbeterd.

¹⁹ RPB, VINEX! Een morfologische verkenning. Han Lörzing, Wiebke Klemm, Miranda van Leeuwen, Suus Soekimin, Rotterdam/Den Haag, 2006.



3. VINEXinstrumenten

3.1 Vraagstelling en aanpak

Het derde onderdeel van de voorliggende VINEXevaluatie betreft een verkenning van de wijze waarop de VINEXaanpak, inclusief het instrumentarium, zich heeft ontwikkeld en heeft bijgedragen aan het resultaat. De vraag luidt: "Op welke wijze heeft de VINEXaanpak, het VINEXinstrumentarium bijgedragen aan het resultaat aangaande de ruimtelijke structuur en de beoogde effecten?"

Sturingsmodel VINEX

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

Kenmerken sturingsmodel VINEX

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

- 6 Uitvoering door (samenwerkende) gemeenten en andere partijen in verschillende publiek-private samenwerkingsvormen, waarin de lasten en lasten tussen overheid en markt gedeeld worden.

Nadere afbakening van de vraagstelling en de aanpak

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

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

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

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

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

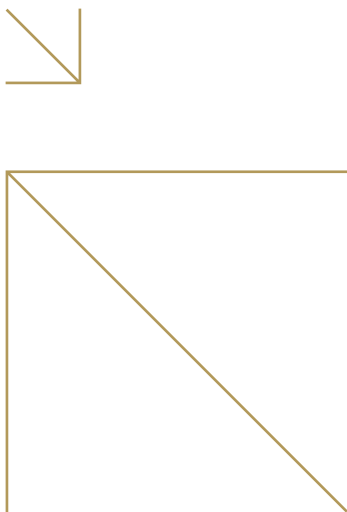
De effecten van afzonderlijke instrumenten kunnen in dit speelveld niet meer scherp worden onderscheiden omdat de uiteindelijke resultaten worden bereikt door het samenstel van instrumenten en andere (externe) factoren. Wel kan op basis van een analyse van het behaalde resultaat (regionaal verschillend),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

Nadruk op voortgang en bundeling woningbouw

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

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

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



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

Werkwijze

Er zijn weinig ex-post evaluaties voor VINEXinstrumenten verricht.²⁰ De literatuur waaruit kan worden geput is dan ook beperkt. Om toch een indruk te krijgen van de bijdrage die verschillende instrumenten hebben geleverd aan de resultaten, is in overleg met de opdrachtgever gekozen voor een primair kwalitatieve benadering via interviews met sleutelfiguren.

Er is een vijftientigtal interviews gehouden met sleutelfiguren van overheden en marktpartijen die gedurende een belangrijk deel van de VINEXperiode bij de uitvoering betrokken waren.²¹ In bijlage 1 zijn de geïnterviewden vermeld. Bij die interviews is de aandacht vooral gericht op het achterhalen van een indicatie van de mate waarin instrumenten van belang zijn geweest voor de behaalde resultaten. Aanvullend is in indicatieve zin ingegaan op de doelmatigheid van de instrumenten: “waren dezelfde prestaties met minder middelen mogelijk geweest?” en “waren meer effecten mogelijk geweest met dezelfde middelen?”

De interviewverslagen zijn onderling vergeleken. De algemene lijn is er door de onderzoekers uitgehaald en beschreven in de paragrafen 3.3 tot en met 3.7. Als feiten of resultaten van ander onderzoek aan de orde zijn, worden die in kaders of voetnoten opgenomen.²²

In paragraaf 3.8 worden conclusies over het instrumentarium volgens de geïnterviewden getrokken. Deze worden vervolgens in paragraaf 3.9 in een wat breder perspectief geplaatst. Daarbij wordt ingegaan op:

- de tijdsdimensie – de relatie tussen beleidsperiode en doorwerking van beleid en de resultaten op het vlak van bundeling vóór en tijdens VINEX;
- casestudie naar twee woningbouwregio's, één met en één zonder VINEXinstrumenten;
- een beschrijving van de resultaten uit het IBO-onderzoek naar maatschappelijke kosten en baten van verstedelijking.

Tot slot worden door de onderzoekers uit voorgaande onderzoeken conclusies getrokken en worden de sterke en zwakke punten van de instrumenten benoemd (paragraaf 3.10).



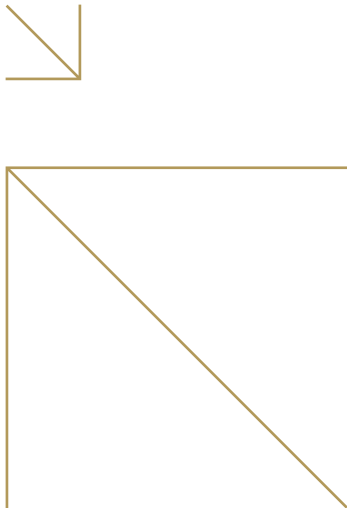
3.2 De VINEXinstrumenten

Bij aanvang van de VINEXperiode waren de instrumenten vooral geconcentreerd binnen het overkoepelende instrument van de convenanten. In tabel 3-1 wordt een overzicht gegeven van de aandachtsgebieden binnen de convenanten en de vooral financiële en bestuurlijk/juridische instrumenten die daarbij zijn ingezet.

²⁰ Voor een aantal instrumenten voor stimulering en kennisoverdracht zijn evaluaties verricht, maar deze leveren weinig inzicht in de bijdrage ervan aan de kwaliteit van VINEXlocaties (de betreffende instrumenten kenden meer een thematisch doel, zoals intensief ruimtegebruik).

²¹ De sleutelfiguren is ook gevraagd naar een oordeel over de kwaliteit van VINEXwoningbouwlocaties (zie hoofdstuk 2) en de leermomenten voor toekomstig verstedelijkingsbeleid (zie hoofdstuk 4). Een deel van hen heeft deelgenomen aan een conferentie waarin de conceptresultaten van de interviewronde zijn besproken.

²² De gespreksverslagen zijn gecontroleerd door de geïnterviewden. De conceptbevindingen van het onderzoek zijn in een conferentie over de VINEXaanpak met betrokkenen uit de interviewronde teruggekoppeld.



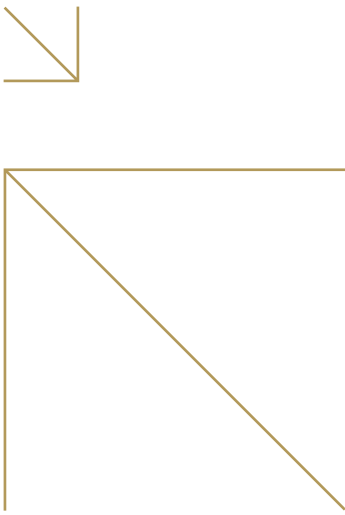
Tabel 3-1 VINEXinstrumenten bij de start in 1995

1) VINEXconvenanten over te leveren prestaties met op onderdelen toezegging voor financiële bijdragen, 1995-2005:

- a) Woningbouwaantallen voor uitbreiding van de voorraad. Grondkosten BLS met 50% bijdrage in grondexploitatiekort benoemde VINEXuitleglocaties en BLS-bedrag per woning voor binnenstedelijke woningbouw binnen bestaand bebouwd gebied 1971. Bij grondkosten in de VINEXuitleglocaties is rekening gehouden met geluidshinder: grondkosten van aanleg van geluidswerende voorzieningen bij snelwegen en spoorlijnen en met verwervingskosten van glastuinbouw (VROM). BLS-bedragen als lumpsum, gekoppeld aan gerealiseerde woningbouw.
- b) Bijdragen voor de kosten bodemsanering bij woningbouw bij onder a) genoemde locaties (VROM).
- c) Bijdragen voor de kosten openbaar vervoerinfrastructuur met name voor ontsluiting van benoemde VINEXuitleglocaties voor woningbouw. Bij Kaderwetgebieden betreft het bedragen voor benoemde projecten, bij overige stadsgewesten toezegging maar geen afspraak voor concrete projecten) (V&W).
- d) Werklocaties: benoemde locaties en/of hectaren bedrijventerrein en BVO kantooroppervlak bij de 7 Kaderwetgebieden, geen financiële bijdragen.
- e) Groene verbindingen voor wandelen en fietsen in kilometers, bij vier Kaderwetgebieden, 50% bijdrage in de aanlegkosten (LNV).
- f) Glastuinbouw; beleid voor verplaatsing en concentratie om woningbouw op de locaties mogelijk te maken bij vier Kaderwetgebieden (LNV) (verwervingskosten voor nieuwe woonlocaties via BLS).
- g) Toepassing besluit Verfijning algemene uitkering omvangrijke opgave woningbouw (BZK) voor kleinere bouwgemeenten van vier Kaderwetgebieden ROA, SRR, BRU en Haaglanden.
- h) Restrictief beleid van het rijk voor wonen en werken bij omliggende gemeenten van de meeste Kaderwetgebieden (VROM).

2) Kaderwet Bestuur in Verandering, voor de 7 Kaderwetgebieden (BZK) (1994)

3) Voorbeeldplannen Vierde Nota (1989-1993) en Stedelijke Milieudifferentiatie (1992-1993) en Kwaliteit op locatie (VROM) (1994-1999)



De VINEXinstrumenten zijn verschillend van aard:

- bestuurlijk/juridisch: de convenanten, Kaderwet en restrictief beleid;
- financieel: VINEXgelden voor bepaalde prestaties volgens de convenanten;
- communicatief: kennisoverdracht met voorbeeldplannen, conferenties e.d.

De convenanten combineren afspraken over prestaties met verschillende financiële bijdrageregelingen, alsmede met restrictief beleid (bij de meeste Kaderwetgebieden) om tot bundeling van wonen en werken te komen. Financiële instrumenten worden in onderlinge samenhang ingezet voor de woningbouw in bestaand stedelijk gebied van 1971 (bodemsanering en Besluit Locatiegebonden Subsidies) en voor woningbouw op de benoemde VINEXuitleglocaties (naast BLS, gelden voor ontsluiting met openbaar vervoer, en ook bodemsanering).

Het VINEXinstrumentarium is echter slechts op onderdelen gericht op alle stadsregio's (financiële bijdragen grondkosten, bodemsanering en openbaar vervoer en Voorbeeldplannen Vierde

Nota). Deels alleen op de zeven grootstedelijke regio's die vallen onder de Kaderwet met convenantsafspraken over te ontwikkelen werklocaties, of selecties van een aantal Kaderwetgebieden (verfijning algemene uitkering, groene verbindingen, verplaatsing glastuinbouw, restrictief beleid).

3.3 Bijdrage convenanten

Opgave uitvoerbaar maken voor partijen op lokaal en regionaal niveau

De convenanten hebben, volgens geïnterviewden, in 1994-1995 gezorgd voor de belangrijke randvoorwaarden voor lagere overheden en marktpartijen in de stadsregio's om de integrale VINEXopgave in 1995-2005 uit te voeren: ²³

- financiële haalbaarheid;
- bestuurlijke haalbaarheid.

De financiële bijdragen van het VINEXinstrumentarium waren, volgens geïnterviewden, essentieel voor de haalbaarheid. Het grote gewicht van de financiële middelen voor openbaar vervoer hangt – zo is de indruk – nauw samen met de prioriteit die in VINEX werd gegeven aan het leveren van een bijdrage aan beheersing van de groei van de automobiliteit voor het milieu.

De geldelijke bijdragen waren circa € 4,4 miljard: OV € 3,15 miljard; BLS € 0,80 miljard; bodemsanering € 0,17 miljard en verfijning groeigemeenten ca € 0,28 miljard. ²⁴ Rijksbijdragen voor grondkosten (BLS) hebben een aandeel van 18% in het totaal; gelden voor projecten van openbaar vervoer 71%, grotendeels voor ontsluiting van de benoemde VINEX(uitleg)locaties. De inzet is voor een groot deel gericht op de Kaderwetgebieden, waar ook de opgaven groot waren. Het aandeel van de Kaderwetgebieden in de middelen voor OV is met 90 % bijzonder groot. Dat komt ook omdat in die gebieden veelal gekozen is voor HOV (hoogwaardig OV).

Naast bijdragen aan de financiële en bestuurlijke uitvoerbaarheid boden de convenanten, zo stellen geïnterviewden, 'vastgelegd vertrouwen tijdens de uitvoering'. Het convenant bevestigt steun en geeft vertrouwen aan de deelnemers. Het beleid zal het 10 jaar

²³ Zie ook: B. Needham, T. Zwanikken, J. Mastop e.a., Evaluatie van het VINEXverstedelijkings- beleid – de stand van zaken, Den Haag, RPD, 1994.

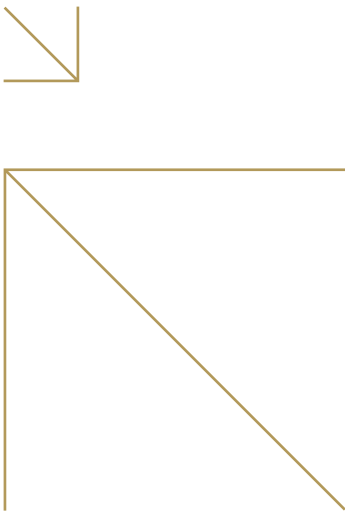
²⁴ Bij drie gevallen bood de Knelpuntenpot VINEX (artikel 'Planologische en woningbouwknelpunten VINEX in de begroting van VROM') mogelijkheden om bijzondere excessieve kosten voor wegontsluiting van VINEXuitleglocaties te kunnen bekostigen.

tabel 3-2 Integrale afspraken VINEXconvenanten naar stadsregio's of selecties ervan

Beleidsthema's	Alle stads-regio's	Kaderwet-gebieden	Deel Kaderwet-gebieden
1) Woningbouw/BLS (VROM)	26		
2) Bodemsanering (VROM)	26		
3) Openbaar vervoer (V&W)	26		
4) Werklocaties (EZ) #		7	
5) Glastuinbouw (LNV)*			4: SRR, Haaglanden, BRU en KAN
6) Groenverbindingen (LNV)			4: ROA SRR, Haaglanden en BRU
7) Verfijning groeigemeenten (BZK)			4: ROA, SRR, Haaglanden en BRU

geen financieel instrument (alleen afspraak aantal hectaren/BVO werklocaties)

* Verwervingskosten glastuinbouw op VINEXuitleglocaties via grondexploitatie/BLS



volhouden, met name om bepaalde bouwlocaties integraal met OV, bodemsanering e.d. te realiseren. Er kan op worden vertrouwd dat er 10 jaar meerjarige financiële zekerheid wordt geboden. Daarbij kwam dat bij onvoorziene omstandigheden, zoals een grote teruggang in de markt voor nieuwe koopwoningen, een heroverleg over de afspraken mogelijk zou zijn. Ook die ontsnapingsclausule is vastgelegd in het convenant (ook wel genoemd als de 'blauwe hoed'-formule) en draagt daarmee bij aan het vertrouwen dat de risico's niet onevenredig zouden worden afgewenteld op de lokale partijen.

De combinatie van bestuurlijke en financiële belangen is, volgens geïnterviewden, ook bij de VINEXuitvoering door gemeenten van belang geweest. Bij het niet halen van de opgave zouden er ook voor gemeenten financiële gevolgen zijn (minder subsidies).

De 10 jaar beleidscontinuïteit gaf ook vertrouwen aan marktpartijen die veel gronden op VINEXlocaties verwierven. Door de ingenomen grondposities hadden zij ook geldelijk belang bij continuïteit van het beleid.

Ontwikkelingstijd nieuw instrument

De VINEXconvenanten waren een nieuw instrument. Het proces ging in 1990 van start met een 'rijksbod' en startconvenanten. Vooral bij de 'proefregio's', de Kaderwetgebieden, vergde het traject naar uitvoeringsconvenanten, volgens geïnterviewden, veel tijd. Er was met name verschil in inzicht over de benodigde inzet van rijksmiddelen, de financiële risico's werden verschoven van rijk naar gemeenten en ook over die thema's moesten de samenwerkende gemeenten het eens worden, alsmede over hun onderlinge taak- en risicoverdeling.

De eerste uitvoeringsovereenkomsten werden medio 1994 gesloten (met provincies voor de overige stadsgewesten; oktober 1994 met BRU), het laatste Kaderwetgebied SRE in oktober van het startjaar van VINEX, in 1995. Bij die regio's waar men de start van de planontwikkeling meer afhankelijk heeft gemaakt van het moment van ondertekening van het uitvoeringsconvenant is de voortgang aan het begin van de VINEXperiode mede door de instrumentele beleidsvernieuwing vertraagd.

Woningbouw en BLS

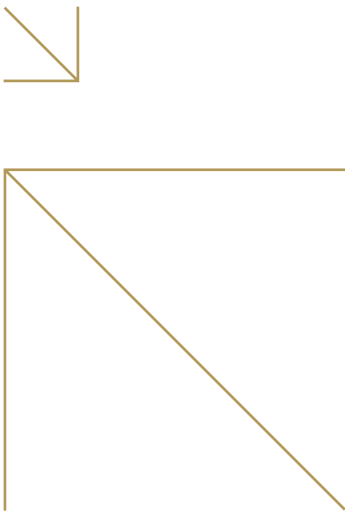
Bij de convenantsvorming in 1990-1994 en in de beginjaren van de VINEXperiode was het BLS, volgens geïnterviewden, "hard nodig voor de financiële uitvoerbaarheid van veel benoemde VINEXlocaties

in en aan de steden, zelfs bij de toen nieuwe programma's met 70% marktsector". Er was in die jaren ook nog een dipje in de markt. De uitvoeringsrisico's waren groot, mede met het oog op een grondexploitatietekort dat maar voor de helft met BLS-gelden van het rijk werd gedekt en met 70% woningbouw voor de markt.²⁵

In 1995-1998 zijn in VINEXregio's veel woningen gebouwd op doorlooplocaties van het beleid van vóór VINEX. Daardoor kon de vertraging die bij ontwikkeling van VINEX(uitleg)locaties was opgetreden, worden gecompenseerd. Toen de restcapaciteit op de doorlooplocaties vrijwel geheel was benut moesten de VINEXuitleglocaties voor de hoofdmoot van de capaciteit gaan zorgen. En dat lukte, volgens geïnterviewden, bij een aantal stadsregio's in onvoldoende mate. Vooral in veel Kaderwetgebieden (met name ROA, SSR en ook BRU) zijn minder goede resultaten in woningbouwprestaties geboekt, zowel binnenstedelijk als in de uitleg. Er is één Kaderwetgebied, stadsgewest Haaglanden, dat de woningbouwopgave wel heeft gerealiseerd.

Bij de verschillen in woningbouwresultaat tussen VINEXregio's spelen – zo is de indruk van geïnterviewden – vooral andere factoren dan de specifieke VINEXinstrumenten een rol. De geïnterviewden geven hiervoor een aantal factoren aan, zoals nieuwe regelgeving door het rijk (MER, EPC), plan- en inspraakprocedures, samenwerking met marktpartijen (zoals onderhandeling over grondprijzen) en een teruglopende koopwoningmarkt in 2001-2003.^{26/27}

- ²⁵ In het oude beleid deden locatiesubsidies van het rijk 100% van de tekorten. Bij BLS zouden gemeenten 50% van de vooraf geraamde tekorten dekken. De overige 50% zou via verevening met positieve resultaten op andere locaties in de gemeente of in regionaal verband kunnen worden gedekt. Ook zouden daarvoor hogere grondprijzen voor de marktsectorwoningen worden gerekend. In stedelijke regio's werd ook een programma van 70% marktsector overeengekomen, maar dat was voordien nog niet gerealiseerd.
- ²⁶ De terugloop van de woningproductie in de tweede helft van de periode was in de VINEXafspraken voorzien; de kwantitatieve behoefte zou dalen en blijkt ook afgenomen (vergeleken met 1995). De dalende trend in de bouw van koopwoningen in 1999-2005 is van vergelijkbare omvang als die van huurwoningen. Bij het ijkmoment van VINEX in 2000 is door VROM vastgesteld dat de uitbreidingsbehoefte voor 2000-2005 circa 100.000 woningen hoger was komen te liggen dan de behoefte uit 1995 voor 2000-2004. De gerealiseerde woningbouw in 1995-2000 was echter lager dan in de convenanten was overeengekomen. In 1998-2000 was het beeld heel anders. Het woningtekort was in de eerste VINEXjaren gedaald onder het beoogde niveau van 2000. Zo was er beleidsmatig ruimte om meer aandacht te geven aan kwaliteitsverhoging bij de VINEXwoningbouw dan aan woningbouwaantallen.
- ²⁷ In de monitoring van de voortgang van de convenantsafspraken is bij de woningbouw veel aandacht besteed aan belemmeringen als gevolg van institutionele en marktfactoren (zie hoofdstuk 1).



Uit een vergelijking tussen twee Kaderwetgebieden (ROA met 88% realisatie van de opgave) en Haaglanden (101%) komen volgens geïnterviewden met ervaring in Haaglanden de volgende factoren voor het doelbereik in Haaglanden naar voren:

- Realistische taakstelling voor binnenstedelijke woningbouw (Haaglanden heeft de afspraak van 22% woningbouw binnenstedelijk gehaald, ROA 19% bij een afspraak van 33%).
- Bestuurlijk organiserend vermogen in regionaal verband.²⁸
- Gemeentelijke organisatie van de woningbouw.
- Wijze van samenwerking met marktpartijen.
- Start met de plannen voor uitvoering van de VINEXopgave in de verwachting dat het convenant wel zou worden afgesloten (in Haaglanden ook pas in 1995).

Daarbij wordt opgemerkt dat er in Haaglanden ook de nodige knelpunten zijn geweest (bij een MERprocedure, gemeentelijke herindeling enz.). In ROA worden vooral knelpunten aangaande regels, procedures en samenwerking met marktpartijen genoemd voor de mindere realisatie in ROA. Het sluitend zien te krijgen van grondexploitaties wordt ook als reden aangegeven.

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

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

Restrictief beleid en bundeling

Het restrictief beleid is, volgens geïnterviewden, minder succesvol. Restrictief beleid had niet overal evenveel grip op de woningbouw per gebied buiten de VINEXregio's. Een belangrijke oorzaak hiervan was de restcapaciteit in bestemmingsplannen. Doorwerking van het restrictieve VINEXbeleid kon in sommige provincies pas plaatsvinden nadat nieuwe streekplannen door de provincie werden vastgesteld. De meeste woningbouw buiten de stadsgewesten is, volgens geïnterviewden, echter ook gebundeld in en aan bestaande kernen en dus niet verspreid in het landschap.

Voor de voortgang van de landelijke VINEXwoningbouwopgave was de grotere woningbouw buiten de stadsgewesten een meevaller, aldus geïnterviewden. Men vermoedt dat de restcapaciteit voor woningbouw buiten de stadsregio's in de eerste jaren van de VINEXperiode nog relatief groot was, en in latere jaren er toch minder bouw mogelijkheden waren als gevolg van restrictief beleid (rijk en provincie). Bundeling was in de tweede helft van de VINEXperiode groter.²⁹

Restrictief beleid en grondprijseffect

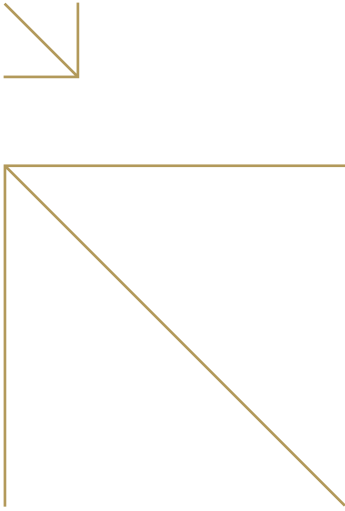
Restrictief beleid was mede van belang om de VINEXwoningbouw in stadsgewesten te steunen. Begin jaren 1990 werd dat belangrijk gevonden omdat in de stedelijke gebieden ook vooreerst een groot aandeel marktsector van 70% moest worden gebouwd. Wilde dat lukken dan moest de concurrentie van omliggende landelijke gemeenten worden ingeperkt. Tevens zou restrictief beleid op deze wijze grondprijzverhoging op VINEXlocaties mogelijk maken, waarmee resterende tekorten op de grondexploitaties na aftrek van BLS-bijdragen en regionale en lokale verevening mede konden worden gedekt.³⁰

Het grotere woningaanbod buiten de stadsgewesten heeft niet tot afzetproblemen geleid van nieuwbouw in VINEXregio's. Er was

²⁸ Met een stimulans van het VINEXinstrumentarium (BLS prikkelde deelnemende gemeenten tot samenwerking; de verfijning prikkelde de kleinere gemeenten).

²⁹ In deelstudie II blijkt dat de meeste woningbouw in gebieden buiten de VINEXstadsregio's in 1995-2005 in 1995-2000 heeft plaatsgevonden (circa 60%, dat is 85% van de in de conventen afgesproken woningbouw in die gebieden in de hele VINEXperiode). In 2000-2005 is de productie in die gebieden afgenomen (relatief meer dan in de stadsregio's). De bundeling van de woningbouw in VINEXregio's was in 1995-2000 59,9%, die in 2000-2005 was groter: 63,5%. De benoemde VINEXuitleglocaties hadden in 2000-2005 een groter aandeel in de woningproductie van stadsregio's.

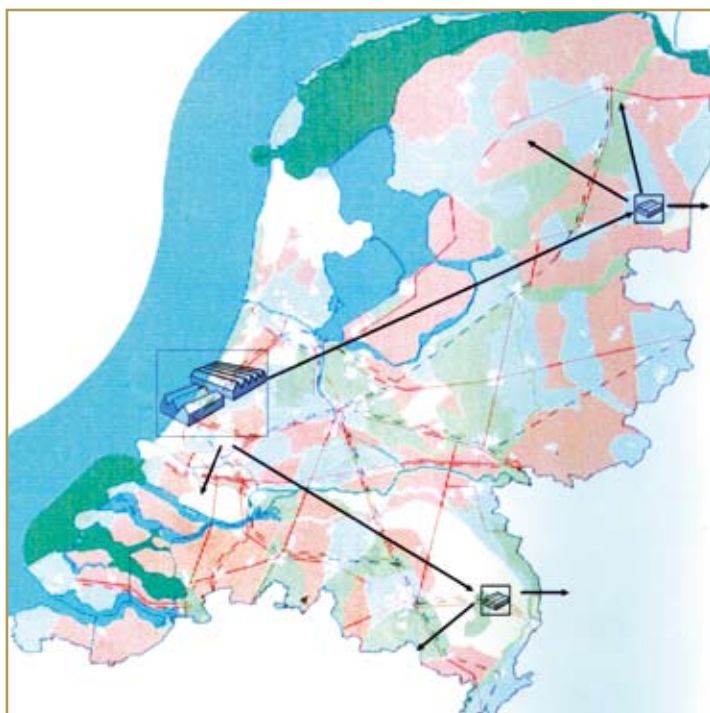
³⁰ Zie ook: B. Needham, T. Zwanikken, J. Mastop e.a., Evaluatie van het VINEXverstedelijkingsbeleid – de stand van zaken, Den Haag, RPD, 1994.



volgens geïnterviewden voldoende vraag. Door de onverwacht gunstige conjunctuur (hogere inkomens, meer tweeverdieners en lage rente) is de markt voor koopwoningen in de meeste jaren van VINEXperiode (zeer) gunstig geweest. Dit heeft in de periode 1997 tot 2001 geleid tot aanzienlijke prijsstijgingen van nieuwe koopwoningen (evenals in de voorraad) in VINEXregio's én in gebieden daarbuiten. De grondprijsstijgingen die daaruit voortvloeiden hebben menige grondexploitatie in gunstige zin doen ontwikkelen.³¹ De woning- en grondprijsstijgingen hebben volgens geïnterviewden de prijs/kwaliteitverhouding van de nieuwbouw van koopwoningen in ongunstige richting beïnvloed. Dat heeft volgens hen ook negatief gewerkt op de woningafzet toen de markt in 2001 terugliep in samenhang met de economische ontwikkeling.

Openbaar vervoer, bodemsanering, glastuinbouw en verfijning

In het algemeen menen geïnterviewden dat de financiële bijdragen voor bodemsanering en aanleg van openbaar vervoerinfrastructuur een integrale ontwikkeling van VINEXwoningbouwlocaties mogelijk hebben gemaakt. De uitvoering is echter niet altijd conform schema verlopen, maar bodemsanering, de aanleg van OV en ook de verplaatsing van de glastuinbouw hebben uiteindelijk weinig



belemmering gevormd voor de voortgang van de woningbouw(locaties), zo menen zij.

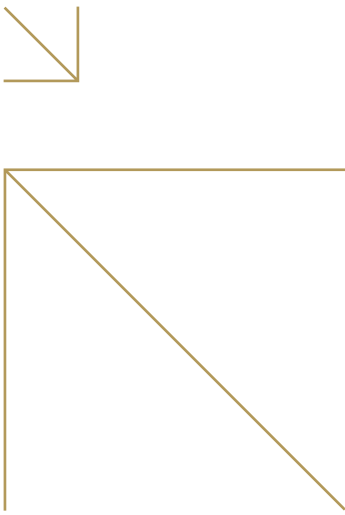
Bij de financiële regeling van **bodemsanering en OV** was bij de uitvoering van projecten nog overleg tussen rijk en gemeenten nodig over de uiteindelijke bijdrage. Verschil in inzicht in de benodigde kwaliteiten en middelen, alsmede het tempo van planontwikkeling bij lagere overheden hebben bijgedragen aan latere realisatie. Belangrijkste reden voor de latere realisatie van projecten voor bodemsanering en OV is, volgens geïnterviewden, echter de latere uitvoering van de benoemde VINEX(uitleg)locaties (zie hierboven).³² Voor kleinere OV-projecten is in 1996 met het GDU al een financiële decentralisatie naar de regio's doorgevoerd, mede om de projectbeoordelingen te verminderen.

Als belangrijk minpunt bij latere realisatie van **OV-voorzieningen** wordt vaak genoemd dat bewoners meer aangewezen zijn op de auto en dan minder gemakkelijk de overstap maken naar het (H)OV als het er komt. Belemmering daarbij vormt, volgens geïnterviewden, de draagvlaknorm voor aanleg van HOV (in verband met kosten van exploitatie).

Bij de **verplaatsing van de glastuinbouw** bleek soms dat de alternatieve locaties te ver waren, of niet van de grond kwamen. Bij een nieuwe glastuinbouwlocatie in de regio vestigden zich ook tuinders die niets met de verplaatsing van doen hadden. Te verplaatsen bedrijven hebben zelf andere alternatieven gevonden. Volgens geïnterviewden heeft de verplaatsing van de glastuinbouw geen belemmering voor de voortgang van de woningbouw gevormd. Van het ontsluiten van landelijk grote groengebieden in de vier grote Kaderwetgebieden met **groene verbindingen** is betrekkelijk weinig gerealiseerd. Geringe samenwerking tussen provincie en

³¹ Bij VINEXlocaties zal dit van geval tot geval tot lagere tekorten of positieve resultaten hebben geleid, alsook meer kwaliteitsinvesteringen en dekking van autonome stijgingen van grondproductiekosten (waaronder grondverwerving). Uit studies kan niet worden opgemaakt hoe het feitelijke landelijke beeld is (zie verder ook paragraaf 3.9 voor het beeld en de conclusies dienaangaande bij de casestudie HAL-gebied). Zie: RIGO Research en Advies, De praktijk van gronden- en bouwrijzen, Amsterdam, 2002; OTB, Gronduitgifteprijsen op uitleglocaties – casestudies voor het onderzoek Prijskolom Nieuwbouwwoningen, Delft, 2005; OTB en RIGO Research en Advies, Prijskolom Nieuwbouwwoningen, Delft, 2005.

³² In een beperkt aantal gevallen heeft trage besluitvorming/onderhandeling over of beschikbaarstelling van geld voor ontsluiting van een VINEXuitleglocatie met weginfrastructuur tot vertraging van de woningbouw geleid, aldus geïnterviewden. In de convenanten zijn echter nauwelijks afspraken over weginfrastructuur gemaakt.



Kaderwetgebieden was hiervoor volgens geïnterviewden een belangrijke reden. De verantwoordelijkheid lag bij de provincie.³³

De geldelijke bijdragen volgens de **verfijningsregeling omvangrijke woningbouwopgave** voor een groep relatief kleinere gemeenten in de vier grote Kaderwetgebieden hebben volgens betreffende gemeenten het nut gehad waarvoor deze waren bedoeld: voor de uitvoering van de opgave (gemeentelijke organisatie) en een kwaliteitsdoel van tijdig aanbod van voorzieningen (zoals bibliotheek en theater, ook al was er tijdelijk nog onvoldoende draagvlak). Voorwaarde voor deze bijdrageregeling was deelname aan het regionale samenwerkingsverband. Dat werkte als stimulans voor regionale samenwerking.

Monitoring convenantsafspraken

Met de VINEXconvenanten was de uitvoering van de VINEXopgave in belangrijke mate gedecentraliseerd. Het rijk kwam daarmee "10 jaar op afstand van de uitvoering", aldus een geïnterviewde. Voor het volgen van de VINEXpraktijk is de voortgang van de afspraken in de convenanten door het rijk gemonitord (zie hoofdstuk 1). Deze monitoring heeft, volgens geïnterviewden, geen aanleiding gegeven tot aanpassing van de convenanten.

Bij de herijking van de VINEXafspraken in 2000 zijn geen aanpassingen door de contractpartners doorgevoerd. Dat was halverwege de uitvoering een indicatie voor toereikende bijdragen van het VINEXinstrumentarium.

3.4 Bijdrage Kaderwet en Voorbeeldplannen Vierde Nota

Kaderwet

De Kaderwet heeft voor de zeven grootstedelijke regio's al voor inwerkingtreding in 1994 effect gehad. De verplichting van de gemeenten in de Kaderwetgebieden om samen te werken op het gebied van ruimtelijke en economische ontwikkeling, volkshuisvesting, verkeer en vervoer en milieu heeft bestuurlijke voorwaarden gecreëerd voor de uitvoering van grote regionale opgaven in deze regio's. De VINEXopgave gaf, volgens geïnterviewden, ook zin aan deze bestuurlijke vernieuwing. Convenantvorming en regiovorming gingen in de Kaderwetgebieden in 1989-1994 hand in hand. Tussentijds werd door deze regio's gebruik gemaakt van de WGR (Wet Gemeenschappelijke Regelingen). De regionale samenwerking in de Kaderwetgebieden was voor invulling door de deelnemende gemeenten. Daarin verschillen

de Kaderwetgebieden onderling, zoals ten aanzien van gemeenschappelijk grondbeleid voor regionale verevening mede om de VINEX(uitleg)locaties voor woningbouw financieel uitvoerbaar te maken.

In overige stadsgewesten (buiten de Kaderwetgebieden) is vooral bij gebieden waar de bouwlocaties over meerdere gemeenten waren verspreid op verschillende wijzen gewerkt. In sommige situaties zijn de bouwlocaties in een randgemeente via herindeling gevoegd bij de centrale stad in het stadsgewest.

Bij de herindeling in een deel van de stadsgewesten is niet vanuit een systematische invalshoek gewerkt. In andere situaties is soms gekozen voor samenwerking met behulp van de WGR.

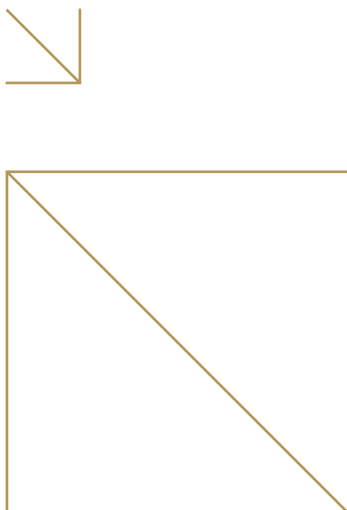
Voorbeeldplannen Vierde Nota, SMD en Kwaliteit op Locatie

In de convenanten zijn geen afspraken gemaakt over de kwaliteit van locaties voor wonen en werken. De kwaliteit op VINEXlocaties is met een ander instrument gestimuleerd. Het communicatieinstrument Voorbeeldplannen Vierde Nota was gericht op kwaliteit en duurzaamheid. Procesmatig was de opzet gericht op het genereren van ideeën vanuit de praktijk bij gemeenten en ontwerpers. Het VINEXbeleid was gericht op integrale locatiekwaliteit bij benoemde uitleglocaties en binnenstedelijke locaties. Het instrument Stedelijke Milieudifferentiatie (1992-1993) en de opvolger Kwaliteit op locatie (KOL, 1994-1999) zijn daarom specifiek gericht op deze locaties (de samenwerkende partijen en stedenbouwkundige plannen). Bij Kwaliteit op Locatie stond een integrale benadering van wonen, ruimte en milieu voorop, die werd gestimuleerd in synergieprojecten die waren aangewezen door VROM.

De meeste geïnterviewden en de voorhanden evaluatieonderzoeken³⁴ geven een positief beeld van de werking van de communicatieinstrumenten.

³³ Bij veel overige stadsgewesten is de indicatie volgen geïnterviewden dat daar door lokale overheden uit zichzelf (er was geen convenantafpraak over) ook weinig is gedaan aan de recreatieve ontsluiting van groene gebieden bij VINEXuitleglocaties. Bewoners van die locaties oordelen gemiddeld minder positief over de bereikbaarheid van groengebieden met de fiets dan bewoners van uitleglocaties buiten VINEXregio's (zie deelstudie II).

³⁴ Kolpron, Evaluatie van het instrument voorbeeldplannen, Rotterdam, 1995; VROM, VINEX en ruimtelijke kwaliteit, een bijdrage aan de kwaliteitsdiscussie rond de inrichting van de VINEXlocaties uit het RPD-project Stedelijke Milieudifferentiatie, Den Haag, 1994; Kolpron, Inventarisatie van VINEXbouwlocaties, Rotterdam, 1996; VROM, Nieuwsbrief 10 Evaluatie Synergieprojecten: Kwaliteit op locatie, januari 1998; Alterra, Sturen door stimuleren: terugblikken en vooruitblikken, Wageningen, 2002



Uit vergelijkend onderzoek naar verschillende omvangrijke pre-VINEXuitleglocaties en VINEXuitleglocaties blijkt dat de (milieu)duurzaamheid en consumentenkwaliteit op VINEXuitleglocaties hoger is dan op pre-VINEXlocaties.³⁵ Een voorbeeldplan uit het project Stedelijke Milieudifferentiatie - een eigentijdse tuinwijk naar voorbeeld van nog steeds gewilde woonwijken uit de jaren 1930 - heeft in de VINEXuitleg brede toepassing gekregen.

Voor het vaststellen van de financiële rijksbijdragen volgens het BLS voor VINEXuitleglocaties is uitgegaan van een kwaliteitsreferentie voor woningdichtheid (33 woningen per ha voor de vier grote Kaderwetgebieden, 30 woningen per ha bij overige regio's) met een woningdifferentiatie volgens de afspraken (30% sociaal, dat in de praktijk minder mocht zijn - maximaal 30% sociaal, minimaal 70% markt). In de praktijk van de VINEXuitleg zijn veelal iets lagere dichtheden gerealiseerd, gemiddeld 28 woningen per hectare (drie van de vier grote Kaderwetgebieden 30 woningen per ha).

3.5 Convenanten en werken

Kaderwetgebieden: realisatie werklocaties

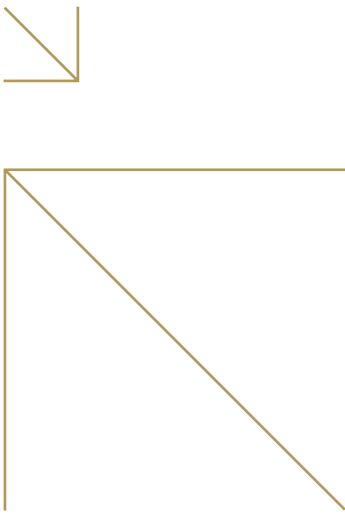
De convenantsafspraken over ontwikkeling van kantoorlocaties zijn voor alle Kaderwetgebieden samen gerealiseerd. Bij de verschillen tussen regio's speelt de vraag op de kantorenmarkt een grote rol. Bij de bedrijventerreinen, waar minder van de afspraken is gerealiseerd dan bij de kantoren, is dat ook gebleken. De markt vraagt er in de meeste Kaderwetgebieden zelfs toe geleid dat minder bedrijventerrein is ontwikkeld. Realisatie van de werklocaties is vooral een prestatie van de Kaderwetgemeenten geweest in interactie met de markt.

Bundeling werken

Voor alle stadsregio's samen kan – zo is in hoofdstuk 2 weergegeven – worden geconcludeerd dat werken in termen van aantallen bedrijven en arbeidsplaatsen gebundeld is ten tijde van VINEX.

³⁵ RIGO, De kwaliteit van VINEXuitleglocaties - kikkers op het Berlagehof, Amsterdam, 1999.





In de convenanten zijn voor de werkfuncties verder geen afspraken gemaakt. Werken neemt in de convenanten een bijzondere plek in met weinig doelstellingen en afspraken.³⁶ Drie aspecten zijn daarbij volgens de geïnterviewden vooral relevant:

- a. De sturingsfilosofie die toen gold: “werken is markt en die valt niet te sturen.”
- b. Er waren geen financiële instrumenten om ruimtelijke doelen voor werken te ondersteunen, zoals bij woningbouw wel het geval was.
- c. Het rijk had zelf weinig ambities voor sturing en wilde er verder geen uitwerking aan geven.

De bijdrage van het VINEXinstrumentarium aan de gerealiseerde bundeling bij werken (bedrijfsvestigingen en arbeidsplaatsen) is dus betrekkelijk gering. Bij werken is de markt volgens geïnterviewden ook van zichzelf al bundelingsgericht op het niveau van de bedrijfsvestiging (arbeidsdeling en samenwerken) en van bedrijfsvestigingen onderling (agglomeratievoordelen).

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

- a. De grote spreiding van nieuwe werklocaties - bedrijventerrein met name - buiten de stadsregio's (elke gemeente een eigen terrein, liefst in het zicht aan de snelweg). De provinciale doorwerking van het ruimtelijk beleid van VINEX is hier onvoldoende geweest.
- b. Binnen de Kaderwetgebieden is de aangegeven samenwerking te vrijblijvend gebleven om tot een daadwerkelijk regionaal beleid voor bedrijventerreinen te komen, zodat veelal ook elke afzonderlijke gemeente haar eigen bedrijfslocaties kon ontwikkelen op lucratieve locaties, zoals bij snelwegen.

Het ABC-locatiebeleid van VINEX is halverwege de VINEXperiode beëindigd (en geen object van onderzoek in deze evaluatie). Geïnterviewden merken hierbij op dat er voor het ABC-locatiebeleid geen ander beleid in de plaats is gekomen. Dat heeft bijgedragen aan geringere bundeling van werklocaties binnen en buiten stadsregio's.

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

3.6 Nieuwe instrumenten tijdens de VINEXperiode

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

Twee nieuwe juridische instrumenten zijn de Wet Voorkeursrecht Gemeenten voor uitleggebieden VINEXbouwgemeenten (1996) en de Experimentenwet Stad en Milieu (1993).

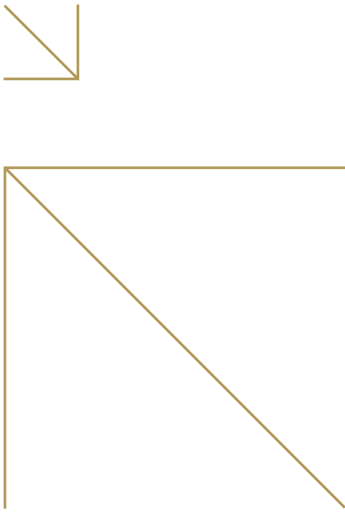
Voor kennisoverdracht en stimulering zijn twee centra ingesteld: het PPS kenniscentrum (1997) en het Informatie Centrum Eigen Bouw (ICEB, 2003).

Een nieuw type instrument is van organisatorische aard voor de voortgang van de woningbouw in VINEXregio's: de Aanjaagteams woningbouw (2002, voortvloeiend uit de Taskforce Woningbouwproductie).

Daarnaast is het instrument convenant toegepast voor gemeentelijk grondprijnsbeleid projectmatige koopwoningen (2001), alsmede het Handvest Kwaliteit VINEXlocaties. Beide zijn communicatief van aard.

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

³⁶ Met het ABC-locatiebeleid is via ruimtelijk beleid van VINEX getracht bij werklocaties arbeidsplaatsintensiteit te koppelen aan OV-ontsluiting en bebouwingsdichtheid. Dit ABC-beleid is tijdens de uitvoering van VINEX beëindigd en derhalve buiten deze 'Evaluatie Verstedelijking VINEX' gehouden.



Tabel 3-3 Nieuwe instrumenten tijdens uitvoering VINEX³⁷

- 1) Wet Voorkeursrecht Gemeenten VINEXuitleg (1996, VROM)
- 2) Experimentenwet Stad en Milieu (1993, VROM)
- 3) StIR (Stimulering Intensief Ruimtegebruik) vervolgd via bredere IPSV (1997, VROM)
- 4) Handvest Kwaliteit VINEXlocaties (2000, VROM e.a.)
- 5) Informatie Centrum Eigen Bouw (2003, VROM)
- 6) Convenant gemeentelijk grondprijnsbeleid (2001, VROM e.a.)
- 7) PPS kenniscentrum (1997, Financiën)
- 8) Aanjaagteams woningbouw (2002, VROM)

Wet Voorkeursrecht Gemeenten

De WVG heeft volgens geïnterviewden bijgedragen aan versterking van de gemeentelijke (grond)positie in VINEX-bouwgemeenten, zowel bij woningbouw- als werklocaties.³⁸ Zo konden de gemeenten meer actief grondbeleid voeren, dat ook voor financiële verevening tussen gemeentelijke grondexploitaties met tekorten en met baten van belang is. Voor benoemde VINEXuitleglocaties voor woningbouw was de WVG 'te laat'. In veel situaties hebben marktpartijen gronden verworven. Deze gronden zijn dikwijls door gemeenten overgenomen met een bouwclaimovereenkomst of er is gekozen voor PPS.³⁹

De versterking van de gemeentelijke regie als gevolg van de WVG heeft volgens veel geïnterviewden geen duidelijke bijdrage geleverd aan de kwaliteit van de VINEXuitleglocaties.⁴⁰ De ambities van betrokkenen lijken meer bepalend dan de precieze realisatievorm. Het tempo van locatieontwikkeling ligt mogelijk hoger als marktpartijen bij de grondexploitatie betrokken zijn.

Experimentenwet Stad en Milieu

De Experimentenwet Stad en Milieu was een gevolg van

knelpunten tussen het beleidsdoel intensief en meervoudig ruimtegebruik en de milieuregelgeving. Het instrument was niet speciaal gericht op de VINEXopgave voor de binnenstedelijke woningbouw (1/3 van de netto productie). Er was, volgens geïnterviewden, geen regie vanuit VINEX. De selectie van 25 proefgemeenten was niet direct vanuit VINEXsteden met de grootste knelpunten.⁴¹ Voor de VINEXopgave in bestaand stedelijk gebied is de bijdrage van het instrument Stad & Milieu in termen van aantallen nieuwe woningen volgens geïnterviewden bescheiden geweest.

Stimulering Intensief Ruimtegebruik

StIR (Stimulering Intensief Ruimtegebruik, vervolgd via de bredere IPSV) grijpt terug op de methodiek van de Voorbeeldplannen Vierde Nota door ideeën te genereren en daaruit voorbeelden te selecteren. StIR richtte zich op thema's van ruimtelijke kwaliteit bij intensief en meervoudig ruimtegebruik (en minder op de integrale gebiedsaanpak), vooral binnen bestaand stedelijk gebied.⁴² Deze instrumenten hebben volgens geïnterviewden voor VINEX(woning)bouw in termen van voortgang en aantallen in bestaand stedelijk gebied beperkte betekenis gehad. StIR en IPSV waren meer op uiteenlopende inhoudelijke onderwerpen rondom (ver)-bouwen in de bestaande stad gericht en hadden geen directe lijn met de kwantitatieve binnenstedelijke opgave van het VINEXbeleid.

³⁷ Het Ministerie van EZ heeft geen specifieke instrumenten ingezet voor de bundeling en ontwikkeling van werklocaties in het kader van VINEX. De Nota Grondbeleid uit 2001 heeft een aantal instrumenten aangekondigd. Hiervan zijn er in de VINEXperiode geen ingevoerd.

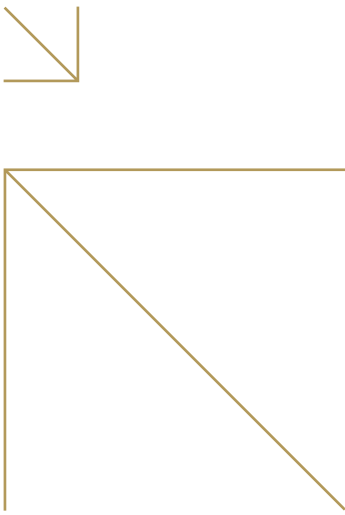
³⁸ W.K. Korthals Altes, J. de Jong, Beoordelingskader en achtergrond evaluatie Wet voorkeursrecht gemeenten, Delft, 1998; H. de Wolff, J. de Greef e.a., Gebruik en effecten van de Wet voorkeursrecht gemeenten, Delft, 2000; OTB, Grondposities voor wijziging Wet voorkeursrecht gemeenten - analyse van optie- en koopovereenkomsten, Delft, 2004.

³⁹ Zie ook: RIGO Research en Advies, De praktijk van grond- en bouwmarkten, Amsterdam, 2002.

⁴⁰ Zie ook: RIGO Research en Advies, De praktijk van grond- en bouwmarkten, Amsterdam, 2002; Ecorys, Kwaliteit en concurrentie - onderzoek naar het effect van concurrentie op de kwaliteit van uitleglocaties, Rotterdam, 2006.

⁴¹ Bij 22 van de 25 experimenten bleek het, volgens een evaluatie, mogelijk om binnen de bestaande regels tot een goed plan te komen. In de meeste gevallen blijkt het project te hebben geleid tot een effectiever (dan verwacht) ruimtegebruik in termen van aantal woningen per hectare. Zie: VROM, De doeltreffendheid en effecten van de Experimentenwet stad en milieu in de praktijk, Den Haag, 2004; Naeff Consult, Meer dan één stap vooruit. Ervaringen uit 25 projecten stad&milieu, 2004.

⁴² Ecorys/Kolpron, Onderzoek stedelijke vernieuwing in StIR voorbeeldprojecten, Rotterdam, 2002.



Handvest kwaliteit VINEXlocaties

Het Handvest kwaliteit VINEXlocaties, ondertekend door VROM, VNG, NEPROM, Aedes, NVB, AVVB en VEH, beoogde een kwaliteitsverhoging van met name de VINEX-uitleglocaties in 2000-2005, waarvoor betrokken partijen zich zouden inspannen.

Het Handvest heeft, volgens geïnterviewden, nauwelijks een bijdrage geleverd aan een tussentijds gewenste kwaliteitsverhoging van de benoemde VINEXuitleglocaties. Dat ligt niet zo zeer aan het instrument. Door verslechterde marktomstandigheden bleek kwaliteitsverhoging meestal niet of nauwelijks haalbaar. Een uitzondering is de aanpassing van krappe parkeernormen (zie hoofdstuk 2).

Informatiecentrum Eigen Bouw

Voor stimulering van particulier opdrachtgeverschap (PO) in de woningbouw heeft VROM in 2003 het ICEB – Informatiecentrum Eigen Bouw – opgericht. Het ICEB heeft particuliere opdrachtgevers en gemeenten als belangrijkste doelgroepen. Particulier opdrachtgeverschap wordt door VROM als een middel gezien voor het bevorderen van de kwaliteit op VINEXuitleglocaties (zie ook het Handvest kwaliteit VINEXlocaties hierboven). Het beleid van het rijk doelde op 33% PO in 2005-2010, waartoe de aanloop in 2000-2005 zou moeten worden genomen. Feitelijk blijkt het aantal en aandeel PO in 2001-2004 teruggelopen.

Van een bijdrage van ICEB aan meer aantallen PO en meer kwaliteit op VINEXuitleg in 2003-2005 is weinig sprake. Een belangrijke reden voor de daling van de aantallen PO was, volgens geïnterviewden, de terugloop in economische groei. Daarnaast liep het kavelaanbod in kleinere gemeenten terug, mede door restrictief ruimtelijk beleid. Op locaties in de VINEXstadsregio's belemmerden grondposities en bouwclaims van ontwikkelaars vooral het kavelaanbod voor PO. Gemeentelijk stimuleringsbeleid voor PO kwam doorgaans ook moeizaam van de grond.

Convenant gemeentelijk grondprijsbeleid

Het convenant gemeentelijk grondprijsbeleid voor projectmatige koopwoningen doelde op het hanteren van een methode van grondprijsbepaling door gemeenten die geen rem zet op kwaliteitstoevoeging tijdens de ontwikkeling en uitvoering van woningbouwplannen.

Het convenant heeft, volgens geïnterviewden, effect gehad.⁴³ Maar gemeenten hanteren toch een gemengd stelsel van grondprijsmethoden. De starre grondquote die het probleem vormde, wordt niet veel meer toegepast, mede dankzij het convenant.

PPS-kenniscentrum

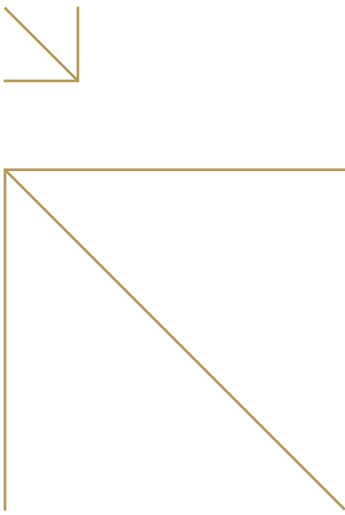
Het PPS-kenniscentrum heeft in de VINEXperiode beperkte aandacht besteed aan publiek-private samenwerking bij ontwikkeling van VINEXlocaties. In enkele onderzoeken van het centrum naar PPS-projecten op lokaal niveau waren ook een paar VINEXuitleglocaties betrokken.⁴⁴ De doorwerking van die kennis is gering gebleken. Geïnterviewden menen dat gemeenten en marktpartijen bij VINEXlocaties dikwijls het wiel opnieuw hebben moeten uitvinden, soms met knelpunten en vertragingen als gevolg. Kennisoverdracht en kennisdelen van PPS bij locatieontwikkeling had achteraf gezien meer effect kunnen hebben.

Aanjaagteams woningbouw

De aanjaagteams woningbouw zijn bedoeld om processen bij stagnerende woningbouw op grote benoemde VINEXuitleglocaties vlot te trekken. Met de aanjaagteams, volgend uit de Taskforce Woningbouwproductie heeft het rijk zich bij een tiental locaties goed faciliterend (ook met behulp van inzet van externe deskundigheid) opgesteld richting gemeenten en marktpartijen. Het succes van de aanjaagteams is, volgens geïnterviewden, wisselend. Er moet op lokaal niveau ook bestuurlijke ruimte zijn om er een team bij te halen.

⁴³ Zie ook: RIGO Research en Advies, Monitoring uitvoering convenant gemeentelijk grondprijsbeleid, Amsterdam, 2003; Ecorys, De prijs van kwaliteit – handreiking voor gemeentelijk grondprijsbeleid bij woningbouw, Den Haag, 2006. De handreiking vormt de afronding van het convenant in 2006.

⁴⁴ Kenniscentrum PPS, Inventarisatie faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten, Den Haag, 2000; Kenniscentrum PPS, Intensief ruimtegebruik en PPS, Den Haag, 2000; Ecorys, Evaluatie voortgang PPS in Nederland, Rotterdam, 2002. In 2006 is het Kenniscentrum bij het Ministerie van Financiën gesloten. De verantwoordelijkheden zijn overgedragen aan het Ministerie van VROM.



Kwantiteit en locatiekwaliteit tijdens de woningbouw van VINEX

Belangrijk achterliggend doel van VINEXconvenantsafspraken voor de woningbouw aantallen was het terugdringen van het woningtekort. In de afspraken was overeengekomen 2/3 van de opgave in 1995-2000 te realiseren en 1/3 in 2000-2005. Met concentratie van de bouwopgave in de eerste 5 jaar zou het woningtekort naar 2% worden teruggebracht. Daarna was er minder woningbouw nodig omdat ook de kwantitatieve woningbehoefte trendmatig zou gaan afnemen.⁴⁵ Na de eerste jaren van 'VINEXproductie' bleek dat het woningtekort al was gedaald onder het streefcijfer van 2%. Het achterlopen ten opzichte van de 2/3 afspraak was daardoor geen beleidsvraagstuk. Er ontstond ruimte op de woningmarkt, ook voor de vraag naar meer kwaliteit van woning en woonomgeving. De grote toename in de kwaliteitsvraag in een economische hoogconjunctuur gaf aanleiding tot beleid voor kwaliteitsverhoging van de VINEXwoningbouw. Door het lage woningtekort en de toegenomen kwaliteitsvraag wilde het rijksbeleid meer prioriteit voor kwaliteitsverhoging. Als verandering van plannen voor VINEX(uitleg)locaties daarvoor nodig was kon en mocht dat volgens het rijksbeleid ten koste gaan van de kwantiteit.

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

Rond 2002 heeft het rijk er niet voor gekozen de convenanten nog aan te passen om een hogere productie te bewerkstelligen. Dat zou veel tijd vergen. Met de Taskforce Woningbouwproductie⁴⁶ (waaronder de Aanjaagteams woningproductie) is buiten de convenanten om beleid gevoerd om met gemeenten, marktpartijen en corporaties de woningproductie te verhogen. Die inspanningen kunnen in verband worden gebracht met een licht hogere woningproductie in het laatste VINEXjaar 2004 ten opzichte van 2003.

De veranderde marktomstandigheden hebben er vooral toe geleid dat die nieuwe instrumenten die in meer of mindere mate waren gericht op kwaliteitsverhoging van VINEXuitleglocaties in 2000-2004 maar een beperkt effect hebben gesorteerd.

3.7 Indicaties doelmatigheid VINEXinstrumentarium

VINEX versus groeikernenbeleid

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

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

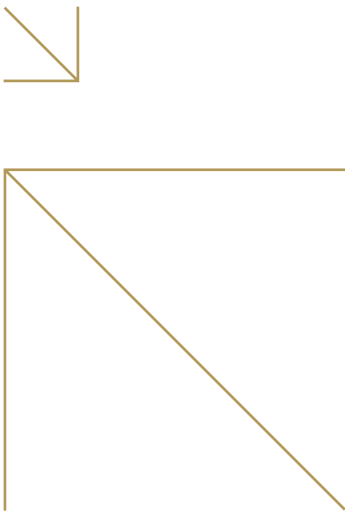
Dat beleid vergde, volgens geïnterviewden, veel rijksmiddelen, mede door 100% subsidiëring en veel gesubsidieerde woningbouw.⁴⁷ De ruimtelijke sturing van de woningbouw ging vooral met contingenten gesubsidieerde woningbouw. Volgens geïnterviewden was een alternatief voor het convenantenmodel rond 1990 niet echt voorhanden.

Doorzetting van het oude groeikernen- en stedenbeleid zou, volgens geïnterviewden, veel minder efficiënt zijn in geld en in bestuurlijk opzicht. Vóór de convenanten was er elk jaar overleg met de groeigemeenten. Bestuurlijk overleg was er over allerlei aspecten bij de uitvoering van de (woning)bouwtaak.

⁴⁵ De daling van de woningbouw is onderwerp van studie in: RPB, Woningproductie ten tijde van VINEX – een verkenning, Den Haag, 2005. REA, De woningmarkt uit het slot – over goede intenties en harde wetten van de woningmarkt, Den Haag, 2006. Daarin komt deze analyse onvoldoende naar voren.

⁴⁶ Zie: Taskforce Woningbouwproductie, Achterblijvende woningbouwproductie – problematiek en maatregelen, Den Haag, (januari) 2002.

⁴⁷ Zie: RPD, De prijs van een plek, Den Haag, 1994. Per woning betaalde de overheid bij het groeikernenbeleid 2/3 van de investeringen, bij VINEX was dit omgekeerd: 1/3. De opgave voor de VINEXregio's was groter: in 10 jaar groei van de voorraad met 457.000 woningen (71% van het landelijk totaal). In groeikernen en groeisteden was de productie in 10 jaar (1975-1984) 192.000 woningen (17% van het landelijk totaal). Bron: SEO, Evaluatie Locatiesubsidie fase 2, Amsterdam, 1986.



Daarbij kwam dat:

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

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

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

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

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

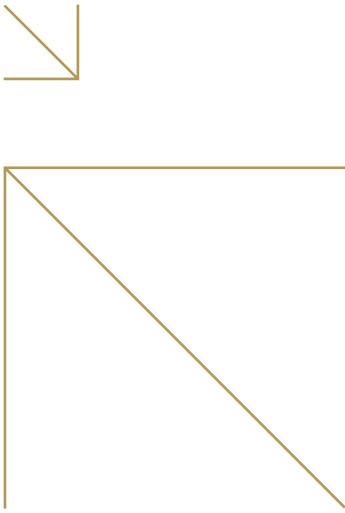
De VINEXaanpak

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

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

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

- Betrokken overheden zijn lang bezig geweest om de convenanten af te sluiten. Daarna ging bij de uitvoering iedereen vrijwel zijn eigen gang, ook de betrokken departementen. Bij grotere betrokkenheid van het rijk bij de uitvoering was mogelijk meer resultaat gehaald.
- De benoemde VINEXuitleglocaties waren in de convenanten een belangrijke uitwerking voor de opgave van de woningaantallen. Achteraf gezien is dat volgens een aantal betrokkenen niet zo’n handige aanpak gebleken. Er is veel energie in gaan zitten bij het rijk (in overleg met provincie/regio/gemeenten) en er is verhoudingsgewijs toch betrekkelijk weinig op gebouwd. Bij een akkoord op hoofdlijnen blijft er meer ruimte en tijd over voor betrokkenen om tijdens de uitvoering zonnig het beleid tussentijds bij te stellen.
- De uitleglocaties hebben voor wonen, infrastructuur en openbaar vervoer en groen toch veelal afzonderlijke tempo’s in de realisatie gekend. Meer integraliteit zou mogelijk zijn geweest. Dat zou ook gunstig hebben kunnen uitstralen op OV-gebruik en de waarde van de woningen.
- Bij OV-projecten hadden bijdrageregelingen eerder kunnen worden gedecentraliseerd. Door beslissen en betalen in één hand te leggen zou een meer doelmatige uitvoering van OV-projecten mogelijk zijn geweest.
- Het beïnvloeden van de (auto)mobiliteit is in de VINEXperiode gericht geweest op met name de woonlocaties, via ontsluiting met OV. Er zijn inmiddels nieuwe inzichten zoals ten aanzien van ketenmobiliteit. Zo is het denkbaar dat men met de auto naar een station gaat en daarna verder met openbaar vervoer. De woonwijk hoeft dus niet direct verbonden te worden met de werklocaties. Dit was tijdens de VINEXperiode nog wel de gedachte.



Verfijning beperkte toepassing bij VINEXgemeenten

De Verfijning groeikernen had als grondslag dat er in 'de wei' door een afzonderlijke kleine gemeente een grote bouwopgave moest worden gerealiseerd. Bij VINEX ging het niet alleen om regionaal samenwerkende gemeenten, maar ook om bouwen in en aan de stad. Daarbij zou, volgens geïnterviewden, meer gebruik worden gemaakt van bestaande voorzieningen, die ook het draagvlak daarvan zouden versterken. Eigenlijk waren daarmee de grondslagen voor de verfijning minder hard. Dat een groep van gemeenten, waaronder veel ex-groeikernen de verfijning voor VINEX kregen, hield mede verband met overgangsregelingen en bestuurlijke toezeggingen en verwachtingen. Daarmee was, volgens geïnterviewden, wel een situatie ontstaan dat de ene kleine gemeente wel en een min of meer vergelijkbare andere kleine gemeente geen bijdrage volgens de verfijning kreeg. De verfijning is mede in het licht van het bovenstaande in 2002 beëindigd met een afkoopregeling. Specifieke situaties in verband met woningbouwopgaven kunnen zich, volgens geïnterviewden, echter bij gemeenten blijven voordoen.

3.8 Conclusies instrumenten op basis beeld geïnterviewden

Uit de voorgaande algemene lijnen van de beoordeling van de geïnterviewden kunnen enkele conclusies worden getrokken over de VINEXinstrumenten in relatie tot de bereikte resultaten. Op een conferentie zijn deze conclusies voorgelegd aan geïnterviewden die daarbij aanwezig konden zijn. Hierop zijn enkele aanvullingen gegeven die zijn verwerkt in bovenstaande en navolgende bevindingen.⁴⁸

VINEXinstrumentarium

Het VINEXinstrumentarium, de convenanten in het bijzonder, hebben volgens de geïnterviewden bijgedragen aan de gerealiseerde opgave in de VINEXperiode 1995-2005 door de volgende voorwaarden te creëren:

- a. Bestuurlijke uitvoerbaarheid (plus Kaderwet voor gemeentelijke samenwerking voor de opgave in zeven grootstedelijke gebieden).
- b. Financiële uitvoerbaarheid van de opgave door met name de financiële bijdragen OV, BLS, Bodemsanering, en bij de vier grote Kaderwetgebieden de Verfijning algemene uitkering bij kleine gemeenten,

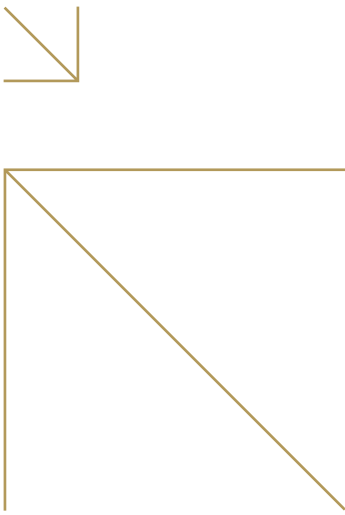
Tabel 3-4 Overzicht instrumenten voor verstedelijking VINEX

Aard	De VINEXinstrumenten	Instrumenten tijdens VINEX
Bestuurlijk juridisch	1) Convenanten met restrictief beleid 2) Kaderwet	WVG Stad&Milieu* Aanjaagteams
Financieel	OV, BLS, Bodemsanering, X Verfijning G4 + groene verbindingen(onderdeel van convenanten)	
Communicatief	3) Voorbeeldplannen 4e Nota, SMD en Kwaliteit op locatie	StiR(IPSV)ICEB/PPS* Convenant Grondprijzen koopwoningen Handvest Kwaliteit VINEX

* Niet speciaal ingesteld voor realisatie doelen VINEX en convenanten

- c. 'Vastgelegd vertrouwen', 10 jaar zekerheid van rijksbeleid tijdens uitvoering (inclusief mogelijk heroverleg bij onvoorziene omstandigheden).
- d. Randvoorwaarden voor de kwaliteit van VINEXlocaties (OV-ontsluiting, schone bodem, dichtheid die aansluit op zuinig ruimtegebruik en woonbehoeften).
- e. Stimulering van ruimtelijke kwaliteit van VINEX(uitleg)locaties vooral met de communicatieinstrumenten Stedelijke Milieu Differentiatie en Kwaliteit op locatie.

⁴⁸ Dit betreft met name: de rol van voortgang van weginfrastructuurprojecten (zoals aantakking van een locatie op een snelweg - niet betrokken bij de convenanten) bij de voortgang van VINEXwoningbouwlocaties; WVG en tempo bij gemeentelijke grondexploitatie bij grondexploitaties met PPS of van marktpartijen; restcapaciteit en restrictief beleid buiten de VINEXregio's in 1995-2000 in relatie tot relatief meer bundeling in 2000-2005 dan in 1995-2000; aandacht voor de belangrijke rol van marktpartijen en marktconjunctuur bij de woningbouw- en bundelingsresultaten van VINEX.



Minder goed bij de resultaten van de opgave voor wonen waren:

- a. De realisatie van de benoemde VINEXuitleglocaties voor woningbouw (55% realisatie van de woningbouwaantallen, waarbij voortraject van convenantvorming ook een rol speelde).
- b. De realisatie van de woningbouwopgave in relatief veel Kaderwetgebieden, ook in bestaand stedelijk gebied.
- c. Restrictief beleid (provinciaal) voor gemeenten buiten de VINEXregio's (woningbouw op doorlooplocaties en doorwerking beleid in streekplannen).
- d. Monitoring van deze items zonder veel beleidsreactie door de rijksoverheid.

Instrumenten ingevoerd in de VINEXperiode

Van de acht instrumenten die tijdens VINEX zijn ingevoerd hadden de meeste vooral betekenis voor de locatiekwaliteit van de VINEXwoningbouw. Voor deze instrumenten kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- a. In het algemeen waren er beperkte bijdragen aan het resultaat.
- b. De Wet Voorkeurrecht Gemeenten (1996) was voor veel VINEXuitleglocaties laat (grondposities door private partijen waren al voor 1995-1996 genomen), maar is daarna toch vaak toegepast.
- c. Het Convenant grondprijzen (2001) heeft doorgewerkt in het gemeentelijke grondprijnsbeleid, zodat kwaliteitstoevoeging tijdens planuitvoering niet wordt afgeremd door de grondprijsmethodiek van de grondquote.
- d. Het Handvest Kwaliteit VINEXwoonlocaties (2000) voor een kwaliteitsverhoging van VINEX(uitleglocaties) heeft weinig effect gehad, vooral omdat de marktomstandigheden daarvoor verslechterden.
- e. Een procesinstrument Aanjaagteam woningproductie (2002) heeft in een tiental gevallen het stagnerende proces op grote VINEXlocaties vlotgetrokken.
- f. Bij de Experimentenwet Stad en Milieu (1993) en communicatieve instrumenten Stir/IPSV, ICEB en PPS-kenniscentrum lag de focus inhoudelijk wel in meer of mindere mate op VINEXthema's, maar niet op de VINEXopgave in kwantitatieve zin.

Andere factoren bij VINEXwoningbouw

De invloed van andere factoren bij meer of minder voorspoedige voortgang van VINEXwoningbouw in enkele Kaderwetgebieden kan als volgt worden aangegeven:

- a. Regels en procedures werkten vaak vertragend (zie ook hoofdstuk 1).
- b. De marktomstandigheden: gunstig in 1995-2000, minder gunstig in 2001-2005 (zie ook hoofdstuk 1).
- c. De wijze van samenwerking van gemeente, marktpartijen en corporaties, met name de mate van detaillering van gemeentelijke regie (zie ook hoofdstuk 1).
- d. De opgave VINEX BBG, de mate waarin deze vooraf kwantitatief realistisch is ingeschat op realisatiemogelijkheden in de beoogde periode van 10 jaar.
- e. Regionaal bestuurlijk vermogen, de mate waarin gemeenten bestuurlijk wisten samen te werken bij de uitvoering van de regionale opgave.
- f. Gemeentelijke organisatie, de mate waarin gemeenten hun organisatie afstemmen op 'output' (woningaantallen).

Bundeling van werken

De VINEXinstrumenten voor de bundeling van werken waren beperkt tot het convenant: de afspraken met de Kaderwetgebieden over te ontwikkelen werklocaties en restrictief beleid rondom een deel van deze gebieden.

Minder goede resultaten waren:

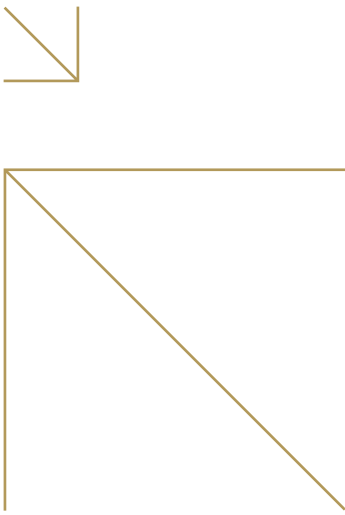
- a. De realisatie van bedrijventerreinen in de Kaderwetgebieden, vooral als gevolg van minder marktvraag (zie hoofdstuk 2).
- b. Spreiding werklocaties binnen en buiten de VINEXregio's (veel 'zichtlocaties' bij infrastructuur en ruimtelijke kwaliteit).⁴⁹

Globale indicaties voor doelmatigheid

Globale indicaties voor doelmatigheid van de VINEXinstrumenten bij met name wonen en OV zijn:

- a. Bij VINEX is er meer gebundeld tegen minder geld vergeleken met het groeikernenbeleid.
- b. Achteraf bezien kan de integraliteit wonen, groen, OV en weginfrastructuur in de VINEXaanpak beter en zou minder focus op benoemde uitleglocaties voor wonen nodig zijn vanwege de beperkte realisatie van die locaties.
- c. Achteraf bezien kan met huidige inzichten (zoals in ketenmobiliteit) een andere (H)OV-aanpak beter zijn.

⁴⁹ Het ABC-locatiebeleid van VINEX is halverwege de VINEXperiode beëindigd en geen object van onderzoek in deze evaluatie. Geïnterviewden merken hierbij op dat er voor het ABC-locatiebeleid geen ander beleid in de plaats is gekomen.



3.9 Bevindingen bij verbreding perspectieven

Aan de hand van enkele andere perspectieven wordt in deze paragraaf verder ingegaan op de betekenis van het VINEXinstrumentarium, in het bijzonder voor de realisatie van de opgave voor wonen:

- De tijdsdimensie: de relatie tussen beleidsperiode en doorwerking van beleid en de resultaten op het vlak van bundeling vóór en tijdens VINEX.
- Een beknopte casestudie naar twee woningbouwregio's: één met en één zonder VINEXinstrumenten.
- De resultaten uit het IBO-onderzoek naar maatschappelijke kosten en baten van verstedelijking.

Daarna worden in de slotparagraaf door de onderzoekers uit het voorgaande conclusies getrokken en sterke en zwakke punten van de instrumenten benoemd.

Tijd: Bijdragen van oud beleid aan nieuwe beleidsdoelen

Het resultaat van de VINEXafspraken over de totale woningbouwaantallen in de stadsregio's is 91%. Dat is relatief veel groter dan bij de afspraken over de benoemde VINEXuitleglocaties, waar gemiddeld maar 55% van de beoogde woningbouwaantallen is gerealiseerd. En op die locaties waren juist veel VINEXinstrumenten afgestemd, met name BLS voor grondkosten en de ontsluiting met OV en ook bodemsanering (en groene verbindingen en verplaatsing glastuinbouw bij vier Kaderwetgebieden).⁵⁰

Binnen de stadsregio's is de woningtoevoeging voor circa 1/3 gerealiseerd op doorloop(uitleg)locaties die voor 1995 in ontwikkeling zijn genomen buiten de benoemde VINEXuitleglocaties en de benoemde woningbouwaantallen binnen bestaand stedelijk gebied van 1971. Binnen de VINEXperiode 1995-2005 kan de woningbouw op doorlooplocaties meer als gevolg van de bijdrage van oude beleidsinstrumenten worden gezien dan van het VINEXinstrumentarium.

De restcapaciteit op de benoemde VINEXuitleglocaties is evenwel van betekenis voor de realisatie van de woningbouwafspraken voor 2005-2010. Bijna 30% van de bouwopgave in 2005-2010 kan op die locaties worden gerealiseerd.⁵¹ Daaraan levert het VINEXinstrumentarium een duidelijke bijdrage. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het instrumentarium van

Tabel 3-5 Bundelingpercentages van de voorraad stadsregio's bij begin en einde VINEXperiode

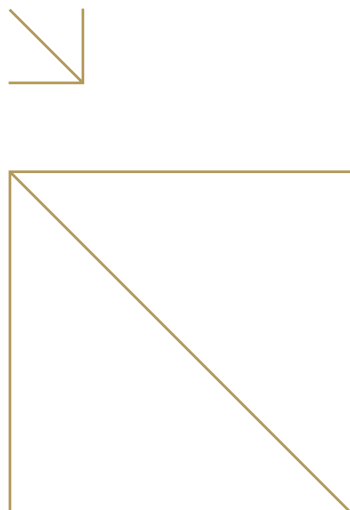
VINEXperiode	Uitgangssituatie		Resultaat	
	Voorraad 1995	Netto productie 1995-2005	Voorraad 2005	Toe/afname bundeling
Ambitie	58%	70,8%	59,4%	+1,2%
Realisatie	58%	61,4%	58,5%	+0,3%

Bron: CBS, bewerking RIGO

VINEX voor de benoemde VINEXuitleglocaties wel werkt, maar dat voor realisatie een langere periode nodig is. Andere factoren hebben deze langere periode van planontwikkeling beïnvloed, maar ook het bestuurlijk proces om tot de convenanten (met vernieuwde financiële instrumenten) te komen.

⁵⁰ De uitbetaling van BLS-subsidies is verbonden aan het aantal gebouwde woningen in 1995-2005; in regeltechnische zin is hier dus geen sprake van onrechtmatigheid (bij te weinig gebouwde woningen zijn de betreffende bijdragen verrekend). Bij de bepaling van rijksbijdragen voor bodemsanering VINEX is in een aantal gevallen de waardevermeerdering als gevolg van grond in schone staat onvoldoende verrekend met gemeenten. Dit gebeurt in betreffende gevallen alsnog in het traject 'ongerechtvaardigde verrijking bodemsanering'. (Zie VROM, Beleidsregel kostenverhaal, artikel 75 Wet Bodembescherming, Staatscourant, 26 april 2002).

⁵¹ Uit het RPB-onderzoek Woningproductie ten tijde van VINEX is berekend dat op de benoemde VINEXuitleglocaties in 1995-2005 ongeveer 118.000 woningen niet gerealiseerd zijn (45% van de opgave voor die locaties; een aantal locaties heeft daarnaast nog capaciteit voor na 2004). De landelijke bouwopgave voor 2005 tot 2010 is een bruto toevoeging van 420.000 woningen (exclusief 'toevoeging anderszins' van 25.000 woningen).



Tijd: Bundeling woningbouw 10 jaar voor VINEX

Het beleidseffect van het VINEXinstrumentarium kan voor bundeling van woningbouw indicatief inzichtelijk worden gemaakt door vergelijking van 10 jaar VINEXwoningbouw met 10 jaar woningbouw ervoor in dezelfde gebieden: VINEXregio's en daarbuiten (volgens dezelfde indeling van gemeenten). In de VINEXperiode heeft bundeling van de woningvoorraad plaatsgevonden, zij het minder dan beoogd.

In de periode van 10 jaar voor de VINEXperiode was er in dezelfde VINEXregio's juist sprake van een ontwikkeling tegengesteld aan bundeling. Er werd toen in verhouding minder binnen de stadsgewesten toegevoegd (56%) dan in de VINEXperiode (bijna 62%). De bundeling van de woningvoorraad liep daarom terug. Met VINEX is dat omgekeerd en is er daadwerkelijk gebundeld in de stedelijke regio's.

Hiermee wordt het effect van het VINEXinstrumentarium op het beoogde doel indicatief inzichtelijk. Het is waarschijnlijk dat er zonder de inspanning die VINEX met zich meebracht een verdere afname van de bundeling zou zijn gerealiseerd zoals in de 10 jaar voor VINEX.



Tabel 3-6 Bundelingpercentages van de voorraad 10 jaar voor VINEXperiode; 1985-1994

Referentie- periode	Uitgangssituatie		Resultaat	
	Voorraad 1985	Netto productie 1985-1995	Voorraad 1995	Toe/afname bundeling
Realisatie	59%	56%	58%	-0,5%

Twee woningbouwregio's met en zonder VINEXinstrumenten

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

Tabel 3-7 Rijks- en provinciale bijdragen verstedelijking HAL en HES, 1995-2005 ⁵²

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

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

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

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

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

⁵² Voor verbetering van de weginfrastructuur heeft het HAL-gebied €141,8 mln. van de provincie Noord-Holland ontvangen. Dit geld is voor het grootste deel geïnvesteerd in de verbetering van de N242. Deze bijdrage is echter niet zonder meer toe te rekenen aan de VINEXlocaties.



Uiteindelijk zal op een deel van VINEXuitleglocaties van het HAL-gebied een positief resultaat op de grondexploitaties behaald kunnen worden (naar verwachting € 15 miljoen voor drie uitleglocaties volgens gemeentelijke jaarrekeningen). Twee locaties hebben nog een looptijd van enkele jaren. Deze (mogelijke) winst kan echter niet leiden tot de conclusie dat er voor de VINEXlocaties te veel (BLS-)subsidie is uitgekeerd. Rond 1994-1990 waren de omstandigheden door de hoogte van de grondprijzen veel ongunstiger dan in latere jaren van de VINEXperiode. De grondkostenbijdragen waren toen nodig.

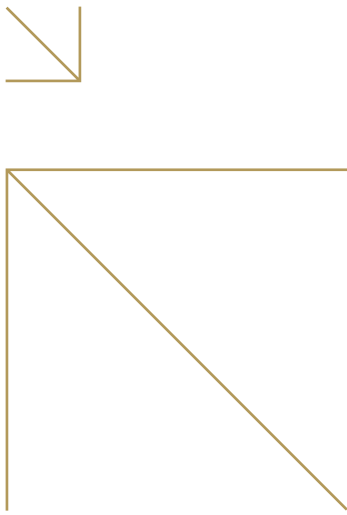
Daarnaast kan worden opgemerkt dat bij de meeste van de betreffende locaties nog sprake is van een begrote winst. Het uiteindelijke resultaat (winst of mogelijk verlies) is dus nog niet zeker. Ook is het mogelijk dat de winst op de uitleglocaties via het grondbedrijf wordt verevend met tekorten op binnenstedelijke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

Maatschappelijke kosten en baten VINEXlocatiekeuzen

Het onderzoek van het IBO⁵³ is gericht op de maatschappelijke kosten en baten van de locatiekeuzen binnen de VINEXregio's in 1995-2005. De maatschappelijke aspecten die zijn meegenomen betreffen: kosten en baten van grondexploitaties, woongenot, kosten van weg- en OV-infrastructuur, exploitatiekosten en -baten, congestie, stedelijk groen, open ruimte en natuur.

De VINEXkeuze van woningbouw in en aan de stad steekt in maatschappelijk opzicht gemiddeld positief af ten opzichte van een alternatief met meer (15%) woningbouw op uitleglocaties en meer verspreide kleinere uitleglocaties. De balans verschilt per regio. Meer bouwen in BBG (15% meer) zou in maatschappelijk opzicht zelfs gunstiger zijn geweest. Dat alternatief zou meer grondproductiekosten en rijksbijdragen hebben gevegd (BLS), maar daar staan per saldo meer baten tegenover: minder investeringen in OV en weginfrastructuur (meer bij uitleg) en minder congestiekosten en minder aantasting van landschap.

⁵³ Werkgroep Verstedelijking, Locatiekeuzes bij woningbouw - eindrapportage van de werkgroep Verstedelijking, Interdepartementaal beleidsonderzoek, Den Haag, 2006.



Dat alternatief is in de praktijk van VINEX niet gerealiseerd. Voor meer bouwen in BBG ontbreekt volgens het IBO-onderzoek een prikkel bij ontwikkelaars en gemeenten vanwege de (hogere) grondexploitatietekorten.⁵⁴ Daarnaast is het naar aanleiding van de onderhavige evaluatie de vraag of meer woningbouw in BBG ook binnen de VINEXperiode tijdig te realiseren zou zijn geweest, gezien de diverse belemmeringen, vooral in de Kaderwetgebieden, waarop het IBO-onderzoek voornamelijk gebaseerd is (5 van de 6 cases). Aanvullend kan de vraag gesteld worden of meer woningbouw in BBG wel in lijn zou zijn geweest met de woningvraag (wat betreft woonmilieu en ook woningtype appartementen).

De BLS-gelden zijn en waren nodig. Voor de periode 2010-2020 wordt volgens het IBO-onderzoek op nieuwe locaties in en aan de stad een veel hogere subsidiebehoefte verwacht, aangezien de grondexploitatietekorten op die locaties, ook de grote uitleg, hoger worden geschat. Met name in het westen komen steeds moeilijkere locaties met hogere locatieafhankelijke grondproductiekosten aan bod.

Achteraf gezien zou volgens het IBO-onderzoek voor het VINEXbeleid voor de Kaderwetgebieden een besparing mogelijk zijn geweest met betrekking tot het HOV. Bij gebruik van normale OV-ontsluiting vervallen de extra kosten voor het HOV (circa 55% van de totale kosten voor infrastructuur) en een deel van de exploitatiekosten. Dan wordt wel verondersteld dat de bus gebruik maakt van de openbare weg en dat dit niet leidt tot additionele congestie.⁵⁵ Volgens het IBO-verstedelijkingsrapport zou de overheid hierop mogelijk kunnen besparen door gewone buslijnen in te zetten in plaats van nieuwe bustypen, vrije busbanen enz. De veronderstelling is wel dat er geen extra congestie is en de bussen dus kunnen rijden.

3.10 Sterke en zwakke punten van de instrumenten

Verstedelijking VINEX

De resultaten van het verstedelijkingsbeleid van VINEX in 1995-2005, laten voor zover ze in deze evaluatie zijn onderzocht en met de beperkingen die de aanpak met zich meebrengt, in het algemeen een positief beeld zien.

Voor de woningbouw is de landelijke opgave ruim gerealiseerd. Daarbij zijn de afspraken voor de VINEXstadsregio's wat minder

gerealiseerd en is er buiten de VINEXregio's meer woningbouw gepleegd. De bundeling is gerealiseerd, ook ten opzichte van 10 jaar ervoor, maar minder dan beoogd.

Op de VINEXlocaties is integrale ruimtelijke kwaliteit gerealiseerd die gunstig afsteekt ten opzichte van pre-VINEXlocaties, ook op het punt van milieuduurzaamheid. De waardering van OV door bewoners steekt gunstig af ten opzichte van nieuw-bouw buiten de VINEXregio's; de mobiliteit van VINEXbewoners is ook iets lager dan die van bewoners in nieuwbouw elders. Bewoners van nieuwbouw binnen bestaand stedelijk gebied van VINEXregio's hebben duidelijk lagere mobiliteit.

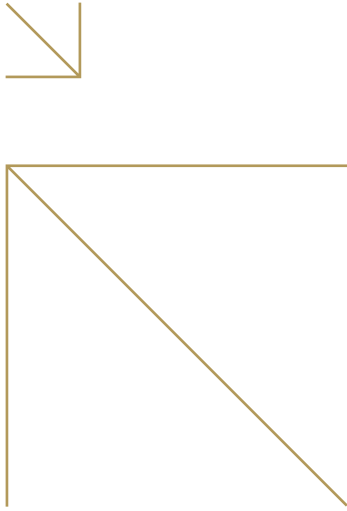
De VINEXinstrumenten hebben daar de belangrijke bestuurlijke en financiële voorwaarden voor geleverd en risico's van uitvoering door lagere overheden ingeperkt. Door combinatie van verschillende financiële instrumenten in de convenanten werd een integrale aanpak mogelijk gemaakt. Dit betrof vooral bodemsanering op VINEXwoningbouwlocaties (binnenstedelijk en uitleg), BLS om de woningbouwlocaties met een bepaalde kwaliteit te kunnen ontwikkelen en (hoogwaardig) OV voor ontsluiting van VINEXuitleglocaties. OV was van de financiële instrumenten in geld van het grootste gewicht, maar dat gold evenzeer voor de bestuurlijke uitvoerbaarheid. OV was ook het middel om bij bundeling aan realisatie van de toen nieuwe milieudoelstellingen (reductie groei automobiliteit) van het verstedelijkings-beleid van VINEX te kunnen bijdragen.

Bij werken is er ook gebundeld in VINEXstadsregio's, al is daarbij de betekenis van het VINEXbeleid minder duidelijk. Binnen regio's zijn nieuwe werklocaties meer verspreid in het landschap ontwikkeld, vooral langs snelwegen.⁵⁶

⁵⁴ Voor toekomstige locatiekeuzen geldt dit beeld, volgens het IBO-onderzoek (blz. 67-70), niet meer, met name omdat binnen bestaand stedelijk gebied de goedkopere locaties minder beschikbaar zijn. Per saldo is in de meeste (case) regio's voor 2010-2020 minder bouwen in en aan de stad dan in de VINEXperiode maatschappelijk gunstiger.

⁵⁵ Werkgroep Verstedelijking, Locatiekeuzes bij woningbouw - eindrapportage van de werkgroep Verstedelijking, Interdepartementaal beleidsonderzoek, Den Haag, 2006.

⁵⁶ Het ABC-locatiebeleid van VINEX is halverwege de VINEXperiode beëindigd en geen object van onderzoek in deze evaluatie. Geïnterviewden merken hierbij op dat er voor het ABC-locatiebeleid geen ander beleid in de plaats is gekomen.



Het VINEXbeleid is geslaagd in vergelijking met:

- het groeikernenbeleid: meer gebundeld op het vlak van woningbouw tegen minder overheidsgeld;
- het alternatief van meer ruimtelijke spreiding van woningbouw: gunstiger in termen van maatschappelijke kosten en baten.

Bij dit positieve beeld van het VINEXbeleid is ook een aantal minder succesvolle punten geconstateerd:

- De benoemde VINEXuitleglocaties zijn voor niet meer dan 55% gerealiseerd in de VINEXperiode.
- In met name een deel van de Kaderwetgebieden zijn de prestaties op het vlak van de woningbouw achtergebleven.
- Onvoldoende restrictief beleid (provinciaal).
- Spreiding werklocaties buiten en binnen VINEXregio's (veel 'zichtlocaties' bij infrastructuur en ruimtelijke kwaliteit werklocaties).
- Monitoring zonder veel bestuurlijke reactie van de rijksoverheid.

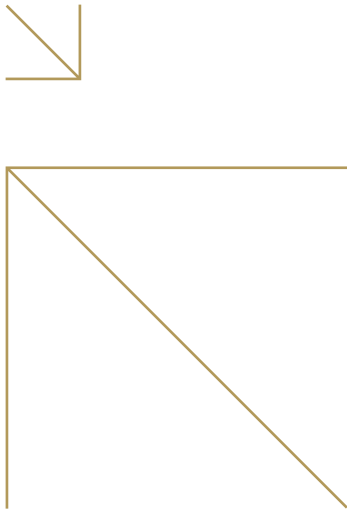
- Bij communicatieve instrumenten na Kwaliteit op Locatie (1994-1999) had achteraf gezien een nauwere relatie tussen met name de kwantitatieve VINEXopgave en de kwaliteitsdiscussie over VINEXuitleglocaties kunnen worden gelegd.
- Ondersteuning van partijen bij knelpunten op grote VINEXlocaties had achteraf gezien eerder gekund (het instrument Aanjaagteams woningproductie dateert van 2002).
- De integraliteit van wonen, groen, OV kan achteraf gezien beter.
- Andere (H)OV-aanpak mogelijk met huidige inzichten (zoals in ketenmobiliteit) en achteraf gezien.

Op basis van de analyse kunnen tot slot de sterke en minder sterke punten van de VINEXinstrumenten en instrumenten die tijdens de VINEXperiode zijn ingevoerd worden aangegeven.



Tabel 3-7 VINEXinstrumenten: sterke en zwakke punten Instrument

Instrument	Sterk	Zwak
1) Convenant algemeen	<p>Past goed in decentrale sturingsvisie.</p> <p>Geëigend voor integratie van verschillende afspraken (prestaties) met verschillende financiële instrumenten van verschillende departementen.</p> <p>De afspraken waren duidelijk, kwantitatief en meetbaar.</p>	<p>Weinig flexibel bij 10 jaar als omstandigheden om wijziging vragen (afhankelijk van hoe afgesproken).</p> <p>De vernieuwing van instrumenten (met financiële risicoverschuiving naar gemeenten/regio's) ging gepaard met langdurende bestuurlijke processen die start van de uitvoering vertraagden.</p>
Woningbouwafspraken	Kwantitatief, helder voor afspraken.	Hoe om te gaan met kwaliteit. Kwaliteitsdoeleinden bleven vaak impliciet.
Aantallen woningen,	Operationeel en gerelateerd aan achterliggend doel (woningbehoefte).	Weinig flexibel als meer of minder woningbouw nodig is.
Aandeel BBG	Kwantitatief voor doel VINEX (zuinig ruimtegebruik om landschap te sparen).	Gebrek aan realiteitsgehalte bij voornemen absoluut veel in BBG te bouwen.
Benoemde uitleglocaties	Kwantitatief voor doel VINEX. Nodig voor raming geld (ook HOV); en weten waar het naar toe gaat.	<p>Geen realistische planning benoemde locaties. Geen rekening gehouden met restcapaciteit (oude plannen).</p> <p>Wat gebeurt er als andere nieuwe locaties worden genomen of nodig zijn in relatie tot andere instrumenten (voor integrale ontwikkeling)?</p>
Financiële bijdrage: BLS	Decentraal instrument voor financieel uitvoerbaar maken woningbouwlocaties met lump sum 50% bijdrage; prikkelt gemeenten tot planeconomie, verevening e.d.	<p>Door uitbetaling per woning geen directe relatie met locaties waar het geld naar toe zou moeten.</p> <p>Risico bezuiniging op locatiekwaliteit.</p>
(referentiedichtheid voor kwaliteit uitleg)	(indruk waaraan gedacht kan worden voor uitvoerbaarheid).	(risico van een standaard bij uitvoerende partijen).

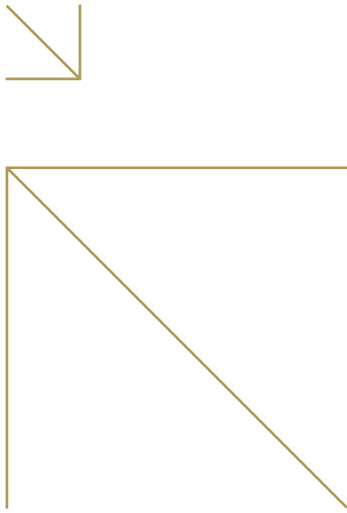


Vervolg tabel 3-7 VINEXinstrumenten: sterke en zwakke punten Instrument

Instrument	Sterk	Zwak
Werken 7 Kaderwetgebieden		
Alleen indicatieve afspraak hectaren, deels benoemde werklocaties	Met indicatieve afspraak is recht gedaan aan de werking van deze markt. Harde afspraak heeft weinig nut, locaties ontwikkelen waarvoor op termijn geen vraag is te verwachten is niet rationeel.	Betekenis voor uitvoering ruimtelijk beleid. Weinig resultaat te verwachten naarmate afspraken minder inspanningsplicht kennen. Onduidelijk waarom geen afspraak met overige stadsgewesten (voor beleid bundelen werken èn wonen met verbinding OV).
Openbaar Vervoer		
Benoemde projecten naar VINEX uitleglocaties (meeste Kaderwetgebieden)	Verbinding nieuwe VINEXuitleglocaties met (H)OV met locaties werken en voorzieningen.	Kostbare projecten, draagvlak exploitatie pas in late fasen bewoning grote locaties. Niet flexibel voor aanpassing aan veranderende inzichten.
Projectaanvragen overige Stadsgewesten	Zelfde strekking maar met subsidie-aanvraag, projecten niet vastgelegd in convenant. Uitvoerbaar maken belangrijk onderdeel hoge ambities VINEX. Zekerheid en weten waar het geld aan wordt besteed.	Meer flexibiliteit, maar ook minder zekerheden voor vervoersregio's.
Financiële bijdrage: projecten	Meer maatwerk op regionaal niveau mogelijk bij kleinere investeringen.	Of de middelen doelmatig besteed worden aan relevante OV-projecten voor het beleid is minder duidelijk (achteraf mogelijk wel).
GDU, decentraal budget voor OV		
Bodemsanering		
Afspraak	Gerelateerd aan VINEXwoningbouwlocaties, schone grond voorwaardelijk.	
Financiële bijdrage	Zekerheid uitvoerbaar maken woningbouwlocaties	

Vervolg tabel 3-7 VINEXinstrumenten: sterke en zwakke punten Instrument

Instrument	Sterk	Zwak
Verplaatsing glastuinbouw		
(SRR, Haaglanden, BRU en KAN) Afspraak	Voorwaardelijk voor woningbouw op gewenste woonlocaties bij de stad	Organisatie verplaatsing is lastig, waar passende alternatieven en hoe die uitgeven aan bedrijven die moeten worden verplaatst. Wat als er andere locaties verplaatsing vereisen?
Groene verbindingen		
(ROA, SRR, Haaglanden en BRU) Afspraak	Het concept: verbindingen te realiseren tussen locaties woningbouw en nieuwe grote groengebieden voor recreatie (ivm mobiliteitsbeheersing).	Beperking tot 4 regio's (integrale ontwikkeling). Uitvoering lastig; grondverwerving voor groene verbindingen; afstemming met aanleg grote groengebieden (eigen tempo in relatie met landinrichtingsplannen).
Financiële bijdrage 50%	Zekerheid uitvoerbaarheid.	Verantwoordelijkheid projecten lag bij provincie, niet bij betreffende regio's. Financiële afstemming met grote groengebieden.
Verfijningsregeling omvangrijke opgave woningbouw		
(kleine gemeenten ROA, SRR, Haglnd en BRU)	Voor kleine gemeenten die deze steun nodig hebben bij realisatie opgave.	Volgde uit doorloop oude beleid groeikernen. Onduidelijk waarvoor de steun precies nodig was. Andere kleinere gemeenten in andere Kaderwetgebieden kregen deze steun niet.
Afspraak financiële bijdrage (voor tijdig realiseren voorzieningen, versterking organisatie voor uitvoering taak)	Prikkel om mee te werken aan regionale samenwerking voor VINEXopgave.	
Restrictief beleid rijk		
(Kaderwetgebieden, wonen en werken)	Belangrijk voor bundeling, van invloed op bouwen buiten de stadsregio's.	Doorloopplannen zijn moeilijk stil te zetten (ook bij rijks restrictief beleid). Bestuurlijk moeilijk woningbouw te verbieden.
Afspraak	Bood zekerheid voor betreffende Kaderwetgebieden.	Doorwerking in provinciaal beleid. Voor (meer) woningbouw voor landelijke of provinciale woningbehoefte wel een 'veiligheidsklep' (in VINEX ook de opvangkernen).

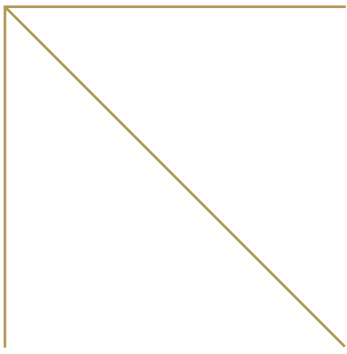

Vervolg tabel 3-7 VINEXinstrumenten: sterke en zwakke punten Instrument

Instrument	Sterk	Zwak
Monitoring afspraken	De verschillende afspraken (prestaties) waren jaarlijks meetbaar.	Zwakke relatie tussen ingevoegde knelpuntenmeting en locaties waar die zich voordeden. Weinig mee gedaan voor aanvullend beleid. Geen meting ontwikkeling beleids- omgeving (zoals aanhoudende kwaliteitsdiscussie VINEXuitleg).
2) Kaderwet (7 Kaderwetgebieden, regionale samenwerking)	Voor de grote regionale opgave in betreffende regio's gemeenten tot samenwerking te laten komen. Voor financiële uitvoerbaarheid VINEXlocaties: regionale verevening en toedeling BLS-middelen naar locaties met grondexploitatietekorten.	Dwang om mee te werken kan proces samenwerking bemoeilijken. Proces vergt tijd ook met vorming regiobestuur.
3) Voorbeeldplannen 4e nota, SMD en KOL	Goed instrument voor optimalisering integrale locatiekwaliteit en differentiatie bij decentrale uitvoering door vele partijen bij vele locaties.	In 1999 laatste (KOL) opgehouden, terwijl kwaliteitsdiscussie VINEXuitleg doorging. Bereik en doorwerking onzeker.

Tabel 3-8 Nieuwe instrumenten tijdens uitvoering VINEX: sterke en zwakke punten ⁵⁷

Instrument	Sterk	Zwak
1) Wet Voorkeursrecht Gemeenten VINEXuitleg(1996, VROM)	Voor actief gemeentelijk grondbeleid en daarmee kostenverhaal en verevening tussen locaties.	Voor VINEXuitleg laat ingevoerd. Verwachting positief effect op kwaliteit locaties.
2) Experimentenwet Stad en Milieu (1993, VROM)	Inhoudelijk gericht op knelpunten voor bouwen binnen bestaand stedelijk gebied.	Geen relatie met kwantitatieve opgave binnenstedelijke woningbouw.
3) StIR (Stimulering Intensief Ruimtegebruik) vervolgd via bredere IPSV (1997, VROM)	Inhoudelijk gericht op kwaliteit bouwen (ruimtegebruik, wonen en werken, functiemenging) binnen bestaand stedelijk gebied.	Geen relatie met kwantitatieve opgave binnenstedelijke woningbouw
4) Handvest Kwaliteit VINEXlocaties (2000, VROM e.a.)	Na opheffen KOL een duidelijke communicatie welke kwaliteitsitems betrokken partijen willen verbeteren, naar aanleiding van toegenomen kwaliteitsvraag en kwaliteitsdiscussie VINEXuitleg.	Geen vervolg toen kort daarop de kwaliteitsvraag terugliep (wat dan met kwaliteit in een minder gunstige markt voor kwaliteitsverhoging?) en de kwaliteitsdiscussie VINEXuitleg in media niet stopte.
5) Informatie Centrum Eigen Bouw (2003, VROM)	Naast belangstellende consumenten, gemeenten willen informeren over de kansen die particulier opdrachtgeverschap biedt voor locatiekwaliteit.	Weinig invloed op gemeentelijke voorkeuren ten aanzien van kavelluitgifte naar type opdrachtgever. Kavelaanbod de belemmering voor meer particulier opdrachtgeverschap.
6) Convenant gem. grondprijnsbeleid (2001, VROM e.a.)	Knelpunt grondprijnsbeleid bij veel woningbouwprojecten op centraal niveau aangepakt door betrokken partijen en probleem en oplossingen gecommuniceerd naar gemeenten en bouwende partijen.	Lange doorwerkingstijd beleidsverandering gemeenten. Niet iedere gemeente bereikt.
7) PPS kenniscentrum (1997, Financiën)	Inhoudelijk gericht op PPS.	Zwakke relatie met VINEXbouwlocaties.
8) Aanjaagteams woningbouw (2002, VROM)	Ondersteuning bieden aan lokale partijen bij knelpunten bij locatieontwikkeling in decentrale verhoudingen. (Navolging gekregen bij een aantal provincies en gemeenten.)	Laat ingevoerd, gezien gemonitorde voortgangsproblemen bij benoemde VINEXlocaties. Ondersteuning alleen als lokale partijen dat willen.

⁵⁷ Het Ministerie van EZ heeft geen specifieke instrumenten ingezet voor de bundeling en ontwikkeling van werklocaties in het kader van VINEX. De Nota Grondbeleid uit 2001 heeft een aantal instrumenten aangekondigd. Hiervan zijn er in de VINEXperiode geen ingevoerd



4. Leermomenten

4.1 Onderzoeksvraag en achtergrond

De centrale vraag van dit vierde en laatste onderdeel van de Evaluatie Verstedelijking VINEX luidt:

Welke lessen kunnen worden geleerd van de toepassing van de verschillende instrumenten voor het bereiken van doeleinden van VINEX ten behoeve van het toekomstige verstedelijkingsbeleid?

Het beleid van de Nota Ruimte is reeds in uitvoering, zoals ook de convenanten Woningbouwafspraken 2005-2010. De vraag naar leermomenten van VINEX voor toekomstig verstedelijkingsbeleid is daarmee echter nog zeker niet onbelangrijk geworden. Bij de uitvoering van het vigerende beleid kunnen zich immers vergelijkbare knelpunten als ten tijde van VINEX voordoen. Voorts is nadere invulling van het beleid mogelijk waarbij 'leren' van VINEX kan worden ingebracht. Leermomenten van VINEX kunnen vooral van pas komen bij:

- 1 De voortschrijdende Uitvoeringsagenda Nota Ruimte.
- 2 De overeen te komen convenanten woningbouwafspraken 2010-2015, waarvoor de voorbereidingen in 2007 zullen starten.

Opzet van het hoofdstuk

Voor de leermomenten kijken we eerst naar de instrumentele vernieuwing na VINEX. Nieuwe of vernieuwde instrumenten kunnen van betekenis zijn voor de realisatie van doelen van het verstedelijkingsbeleid.

Daaropvolgend beschrijven wij de suggesties voor instrumentele vernieuwing die door de geïnterviewde sleutelfiguren betrokken bij het VINEXbeleid (zie bijlage 1) zijn gedaan. Het beeld van nieuwe instrumenten is daarbij vooraf aan de geïnterviewden ter beschikking gesteld en is tijdens de gesprekken aan de orde geweest. De resultaten van de conferentie over dit onderwerp met een deel van de geïnterviewden zijn hieraan toegevoegd.⁵⁸

Tot slot schetsen we in meer algemene zin de leermomenten die er volgens de onderzoekers kunnen worden geformuleerd naar aanleiding van wat in de studie de revue is gepasseerd.

4.2 Nieuwe instrumenten na VINEX

De nieuwe en vernieuwde instrumenten voor het verstedelijkingsbeleid van de Nota Ruimte geven inzicht in

leermomenten van het gevoerde VINEXbeleid. In de navolgende beschrijving is dit geconcretiseerd in de betekenis die deze instrumenten kunnen hebben voor de realisatie van doeleinden van het verstedelijkingsbeleid uit deze 'Evaluatie Verstedelijking VINEX' (voortgang, bundeling en locatiekwaliteit).

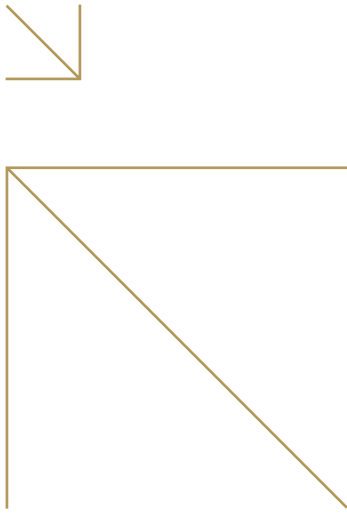
4.2.1 'Update' VINEXinstrumentarium

Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2010

Het VINEXinstrumentarium dat is vervat in convenanten is op veel punten niet veranderd. Wel zijn enkele accenten in de invulling anders gelegd.

- a. Hoofddoel van de woningbouwafspraken is de woningmarkt in beweging te brengen door de woningproductie aan te jagen en de herstructurering te stimuleren. Binnen het verstedelijkingsbeleid van de Nota Ruimte zijn vooral afspraken gemaakt over prestaties in woningbouwaantallen met BLS-bijdragen.
- b. De woningbouwdefinitie is verbreed naar alle woningbouw, inclusief nieuwbouw voor vervanging (voor stimulering herstructurering).
- c. De convenantperiode betreft 5 jaar in plaats van 10 jaar.
- d. Er zijn geen bouwlocaties benoemd. Tijdige aanwezigheid van locaties is voor de verantwoordelijkheid van lagere overheden. Binnen een periode van 5 jaar mag ook niet worden verwacht dat locaties kunnen worden ontwikkeld inclusief de productie op die locaties.
- e. Er zijn binnen de woningbouwafspraken nauwelijks afspraken over kwaliteitsaspecten van de woningbouw gemaakt. Dat gebeurt vooral via MOP's, ISV en GSB. Wel is er een stimuleringsbijdrage voor meer woningbouw met particulier opdrachtgeverschap (via BLS).
- f. Werken maakt geen direct onderdeel meer uit van afspraken (wel via GSB), evenals een vorm van restrictief beleid.
- g. De 'Verfijning algemene uitkering omvangrijke woningbouwopgave' voor kleine gemeenten in de vier grote stadsregio's is beëindigd.

⁵⁸ De conferentie is 21 september 2006 gehouden. Recentere informatie over beleidsinstrumenten is aangegeven (zie het kader aan het slot over de Uitvoeringsagenda Ruimte 2006 en een voetnootverwijzing naar financiële middelen voor gebiedsontwikkeling).



Tabel 4-1 Nieuwe en vernieuwde instrumenten na VINEX⁵⁹

'Update' VINEXinstrumenten

- 1 Convenanten Woningbouwafspraken 2005- 2010 voor 5 jaar i.s.m. bodemsanering, openbaar vervoer, infrastructuur en groen:
 - BLS, Budget op basis bijdrage per woning, geen benoeming van woningbouwlocaties, woningaantallen inclusief vervangende nieuwbouw, weinig kwaliteitseisen woningbouw (2005, VROM)
 - Bodemsanering, budget, prestaties via MOP of projectplan (2005, VROM)
 - BDU (Brede Doel Uitkering aan regio's voor financiering aanleg infrastructuur, exploitatie van openbaar vervoer, mobiliteitsmanagement en duurzaam veilig, 2005, V&W)
 - Recreatie om de stad (vereenvoudiging beleidsdoelen en financiering: recreatiebos, staatsbos en groene verbindingen, 2004, LNV)
- 2 WGR+ (opvolger van Kaderwet, 2005, BZK)
- 3 Ruimteforum, kennisoverdracht beleid Nota Ruimte (2005, VROM)

Andere instrumenten

- 4 Wet Voorkeursrecht Gemeenten voor alle gemeenten (2004, VROM)
- 5 Budget Investerings Ruimtelijk Kwaliteit (BIRK, 2003, VROM)
- 6 TOPPER-subsidies voor grote bedrijventerreinen (30 verouderde) en GSB (2005, EZ)
- 7 Interimwet Stad- en Milieubenedering (2006, VROM)
- 8 GOB (Gemeenschappelijk Ontwikkelings Bedrijf van het rijk, per 2007, VROM)
- 9 Omgevingsvergunning (2008, VROM)
- 10 Herziene Wet Ruimtelijke Ordening (2008, VROM)
- 11 Grondexploitatiewet (2008, VROM)

- h. Voor de nieuwe woningbouwafspraken zijn 10 milieulocaties voor verplaatsing van glastuinbouw aangewezen. Daarbij wordt verplaatsing gekoppeld aan duurzame glastuinbouw, waarvoor subsidies worden ingezet.⁶⁰
- i. Er zijn subsidietechnische verbeteringen in de decentrale opzet aangebracht.
- j. BLS-bijdragen zijn gekoppeld aan jaarlijkse prestaties.

Met de BDU (Brede Doeluitkering, 2004), het regionale OV én (weg)infrastructuurbudget zijn relevante V&W-regelingen in de convenanten betrokken en enigszins vergelijkbaar geworden met BLS. De Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU V&V) bevat de rijksbijdrage voor de exploitatie van het regionale openbaar vervoer en voor de aanleg van regionale OV- en wegprojecten. De BDU is overigens niet het totale budget voor regionaal verkeer en vervoer, maar het rijksdeel daarin. Het totale budget is hoger omdat de regio's ook uit eigen middelen hieraan bijdragen. De BDU is niet geheel vergelijkbaar met het BLS omdat het budget niet afhankelijk is van jaarlijkse prestaties. De uitvoering is daardoor eenvoudiger geworden. In het MIT resteren alleen nog specifieke grote projecten.

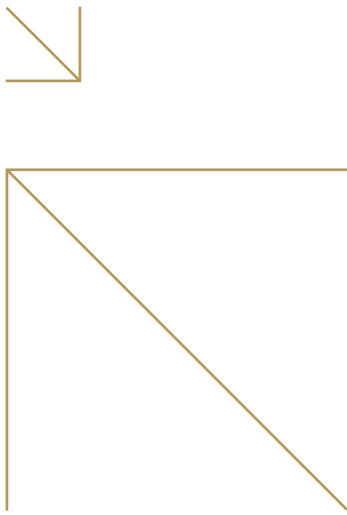
Met Recreatie om de Stad (LNV, 2004) is er een normbijdrage voor groene verbindingen als opslag in de normbijdragen per ha recreatiegebied. Dit instrument is onderdeel van de convenanten en maakt integrale ontwikkeling van groen en wonen beter mogelijk.

Monitoring convenanten

Voor de woningbouwafspraken 2005-2010 wordt ten aanzien van de woningbouw gemonitord op plancapaciteit en woningproductie (de 'woningbouwthermometer'). De voortgang van de woningbouw wordt nu per regio per kwartaal gedaan (kwartaalrapportage). Als een regio enkele kwartalen achter elkaar minder goed presteert, gaat VROM (DG Wonen) met die regio in gesprek.

⁵⁹ Daarnaast zijn er instrumenten ingevoerd die nadere randvoorwaarden stellen aan de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid, zoals de herziene Vogel- en Habitatrichtlijn, Implementatiewet Kaderrichtlijn Water en Regeling saldering luchtkwaliteit 2005. Op dit type instrumenten wordt hier verder niet ingegaan.

⁶⁰ De STIDUG (Stimuleringsregeling Inrichting Duurzame Glastuinbouwgebieden) voorziet in de inrichting van nieuwe glastuinbouwlocaties. De 10 voor de ontwikkeling van de glastuinbouw aangewezen locaties kunnen met deze regeling ontwikkeld worden. De locaties zijn afgesproken en genoemd in de Nota Ruimte. Het probleem dat er geen ruimte in de regio voorhanden is, zoals bij enkele VINEXregio's, wordt hiermee voorkomen.



Als er duidelijk onvoldoende voortgang wordt geboekt gaat de minister met de regio in gesprek. Tweemaal per jaar is er een bestuurdersconferentie over de voortgang.

De ruimtelijke ontwikkelingen in relatie tot doelen van de Nota Ruimte worden door het RPB en MNP gemonitord.

WGR+

De opvolger van de Kaderwet is per 1 januari 2005 de WGR+ (Wet Gemeenschappelijke Regelingen Plus). Regionale samenwerking is voor de WGR+regio's (de 7 voormalige Kaderwetgebieden) voorgeschreven op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, woningbouw en ook regionaal grondbeleid. Bij bijvoorbeeld regionaal grondbeleid is er vormvrijheid in samenwerking. Als overige stadsregio's een samenwerkingsregeling willen, kunnen zij kiezen voor de 'gewone' WGR of de WGR+.

Ruimteforum voor kennisoverdracht

De Nota Ruimte legt meer verantwoordelijkheid bij gemeenten en provincies. Dat vereist voldoende vaardigheden en kennis bij lagere overheden om de ruimtelijke (basis)kwaliteiten te kunnen realiseren. Ruimteforum is een site om de uitvoering van het beleid met een communicatie-instrument te ondersteunen dat tevens een loket is waar betrokkenen in het veld met vragen terecht kunnen. Aan het instrument zijn ook een nieuwsbrief en conferenties verbonden.

Het Ministerie van VROM brengt ook over diverse thema's 'handreikingen' uit, zoals Handreiking ruimtewinst in bebouwd gebied, Handreiking gemeentelijk grondprijnsbeleid woningbouw en Balans ruimtelijke kwaliteit.

4.2.2 Nieuwe en gewijzigde instrumenten

Naast deze 'update' van het VINEXinstrumentarium is of wordt nog een aantal instrumenten veranderd of nieuw ingevoerd.

Wet Voorkeursrecht Gemeenten

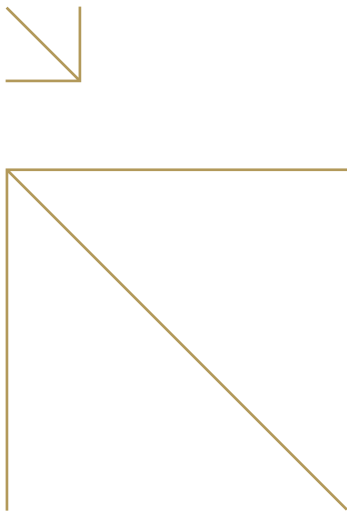
Bij wetwijziging in 2004 is de WVG voor alle gemeenten van toepassing, met name voor voortgang en regie woningbouwontwikkeling in verband met kostenverhaal, woningdifferentiatie en ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast is de WVG op enkele aspecten 'gerepareerd' (met name mogelijkheden van privépartijen om via opties het voorkeursrecht voor te zijn).

Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit

Het Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit, BIRK, is in 2003 ingesteld voor de uitvoering van speerpunten in het nationaal ruimtelijk beleid. BIRK is ingesteld voor een bijdrage aan krachtige steden en een vitaal platteland in de stedelijke netwerken en nationale landschappen.

Met BIRK levert VROM een financiële bijdrage aan belangrijke gebiedsoverstijgende investeringsprojecten van lokale of regionale overheden, naast de Nieuwe Sleutelprojecten (locatieontwikkeling rond HSL-stations). Het BIRK-budget betreft € 418 miljoen voor de periode tot 2010. Er zijn 19 BIRK-projecten geselecteerd, de meeste in stedelijk gebied.





TOPPER-subsidies en GSB voor bedrijventerreinen

Het Ministerie van EZ focust met specifiek beleid op een vijftigtal bedrijventerreinen, de TOP-projecten, die van belang zijn voor de nationale economie en economische kerngebieden van de Nota Ruimte. Bij deze terreinen wil EZ een actieve rol vervullen. Voor 20 nieuwe grote bedrijventerreinen betreft de faciliterende rol vooral projectbemiddeling en afstemmen van subsidiestromen van andere departementen. Voor 30 grote verouderde bedrijventerreinen geldt vanaf 2005 ook de mogelijkheid van financiële ondersteuning.

In het kader van het GSB-beleidsonderdeel Economie zijn voor de convenantperiode GSB III 2005-2010 met de G30-gemeenten afspraken gemaakt over resultaten en middelen aangaande te herstructureren bedrijventerreinen en nieuw aan te leggen terreinen om het aanbod te verbeteren.

Gemeenschappelijk Ontwikkelings Bedrijf

In 2007 gaat het Gemeenschappelijk Ontwikkelings Bedrijf van de rijksoverheid van start. Het GOB gaat het rijk vertegenwoordigen bij gebiedsprojecten waar het rijk belangen heeft vanuit zowel de beleidsoptiek als vanuit het perspectief van het vastgoed. Het gaat om gebiedsontwikkeling (ook PPS, waarin GOB kan deelnemen) op een schaal die voor het rijk interessant is, met een substantiële of strategische vastgoedpositie van het rijk, waarbij meerdere departementen betrokken zijn. Het is de bedoeling dat het GOB gaat bijdragen aan de uitvoering van belangrijke projecten voor het verstedelijkingsbeleid van de Nota Ruimte (zoals Almere).

Interimwet Stad- en Milieubenadering

De Interimwet Stad- en Milieubenadering is sinds 1 februari 2006 van kracht. De toepassing is hiermee landelijk geworden, na een periode waarin op dit vlak is geëxperimenteerd in 25 proefgemeenten. Met deze wet ontstaan meer mogelijkheden om milieu en bouwen op milieubelaste locaties te laten samengaan. Het doel van betere benutting van bestaand bebouwd gebied wordt hiermee gediend.

Omgevingsvergunning

Voor bouwprojecten gelden vergunningen en voorschriften van VROM (wonen, ruimte en milieu) met eigen criteria, procedures, ambtelijke loketten, afhandelingstermijnen, leges en toezichthouders. VROM wil de verschillende vergunningen zoveel mogelijk samenvoegen in de omgevingsvergunning, met

één loket, één procedure en één besluit. Voor beroep daartegen komt één procedure. Met de VROM-brede vergunning kunnen bouwprojecten (in 2008) versneld van start gaan.

Herziene Wet op de Ruimtelijk Ordening

Deze herziening van de Wet RO (2008) beoogt met name:

- snellere doorwerking van rijksbeleid in ruimtelijke plannen van provincies en gemeenten;
- verkorting van proceduretijden van ruimtelijke plannen, in relatie met de omgevingsvergunning;
- projectbesluit als opvolger artikel 19 procedure;
- hogere overheden krijgen bestemmingsplanbevoegdheid voor eigen projecten (met voorkeursrecht en onteigeningsrecht);
- in bestemmingsplannen mogen nieuwe kwaliteitseisen worden gesteld aan het aandeel goedkope woningbouw en kavels voor particulier opdrachtgeverschap, in relatie tot de grondexploitatiewet.

Grondexploitatiewet

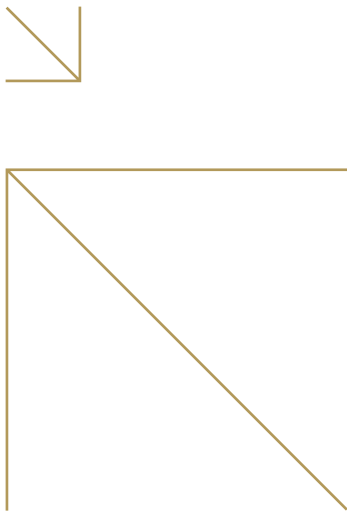
Deze wet maakt voor de gemeenten publiekrechtelijk kostenverhaal mogelijk bij particuliere grondexploitatie. Met de grondexploitatiewet kan dat in beginsel beter dan bij een grondexploitatieovereenkomst of baatbelasting.⁶¹ De grondexploitatiewet is ook een extra borging voor kwaliteit, omdat de benodigde publieke voorzieningen zo beter te financieren zijn (geen free riders, verantwoord kostenverhaal).

De grondexploitatiewet sluit aan op de herziening van de WRO, waarin aanvullende kwaliteitseisen aan de plannen kunnen worden gesteld aangaande het aandeel goedkope woningen en het aandeel woningbouw in particulier opdrachtgeverschap. Het instrument kan de gemeente toepassen, vooral als stok achter de deur bij het komen tot een privaatrechtelijke exploitatieovereenkomst.

4.2.3 Betekenis instrumenten voor doelen verstedelijkingsbeleid

Diverse instrumenten zijn vernieuwd voor verdere en betere toepassing. Dit betreft vooral de convenanten en de WGR+ als

⁶¹ In de Nota Grondbeleid is ook toepassing door hogere overheden voorgesteld voor hun eigen projecten. Hiervoor komt later mogelijk een voorstel tot wetsherziening.



opvolger van de Kaderwet voor regionale samenwerking en de herziening van de WRO.

De convenanten Woningbouwafspraken 2005-2010 en WGR+ zijn net als bij VINEX gericht op het bestuurlijk en financieel integraal uitvoerbaar maken van de woningbouwopgave in relatie tot OV, infrastructuur, groen en milieu (bodemsanering).⁶²

De directe relatie met werken wordt echter niet meer gelegd. Voor de woningbouw wordt meer accent gelegd op de woningbouwproductie in aantallen, minder op kwaliteit (alleen particulier opdrachtgeverschap) en er worden geen locaties benoemd.

Het belang van tempo in woningproductie wordt ondersteund met betere monitoring en bestuurlijke terugkoppeling. De herziening WRO en Omgevingsvergunning zullen doorlooptijden bij procedures en vergunningverlening inkorten. Deze instrumenten hebben betrekking op alle gemeenten. Daar waar veel gebouwd moet worden voor het verstedelijkingsbeleid komt dat echter wel het meest van pas.

Tabel 4-2 Nieuwe en vernieuwde instrumenten na VINEX naar betekenis voor het bereiken van beleidsdoelen voor verstedelijking uit de 'Evaluatie Verstedelijking VINEX'

Instrument	vooral betekenis voor	Voortgang en bundeling	Locatie-kwaliteit
1) Convenanten Woningbouwafspraken 2005-2010		X	
2) WGR+ (2005)		X	
3) Ruimteforum voor kennisoverdracht Nota Ruimte (2005)		X	X
4) Wet Voorkeursrecht Gemeenten (2004)		X	X
5) Budget Investerings Ruimtelijk Kwaliteit (BIRK) (2003)			X
6) TOPPER-subsidies grote bedrijven-terreinen en GSB (2005)		X	X
7) Interimwet Stad- en Milieubenadering (2006)		X	X
8) GOB (2007)		X	
9) Omgevingsvergunning (2008)		X	
10) Herziene Wet Ruimtelijke Ordening (2008)		X	
11) Grondexploitatiewet (2008)			X

'Ruimteforum' is een nieuw communicatie-instrument voor de Nota Ruimte. BIRK en TOPPER zijn nieuwe financiële instrumenten, naast die van de convenanten. Deze hebben een betrekkelijk beperkte reikwijdte door koppeling aan een beperkt aantal, maar grote en strategische projecten/locaties.

Twee juridische instrumenten zijn in werkingssfeer verbreed van een groep gemeenten naar alle gemeenten: de Wet Voorkeursrecht en de Interimwet Stad- en Milieubenadering. Nieuw instrument wordt de Grondexploitatiewet voor beter kostenverhaal bij private grondexploitatie en aanvullende kwaliteitseisen (aandeel goedkope woningbouw en particulier opdrachtgeverschap, in combinatie met de herziene WRO).

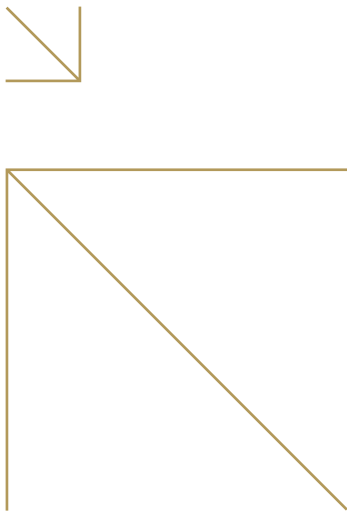
4.3 Suggesties voor aanvulling

In deze paragraaf worden suggesties voor aanvulling of verandering van instrumenten geschetst zoals die zijn verwoord door de geïnterviewden en zoals die konden worden opgetekend tijdens de werkconferentie (zie bijlage voor een overzicht van de personen en instanties die hierin zijn vertegenwoordigd). Het betreft daarmee een weergave van de mening van de geïnterviewden. In het eerste deel van deze paragraaf geven we in meer algemene zin ruimte aan de ideeën over de decentralisatie van beleid. In het tweede deel worden meer concrete suggesties en aanvullingen besproken.

4.3.1 Meer decentraal beleid als achtergrond

De Nota Ruimte schept ruimte voor ontwikkeling uitgaande van het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' en verschuift het accent van het stellen van ruimtelijke beperkingen naar het stimuleren van gewenste ontwikkelingen. De Nota Ruimte ondersteunt gebiedsgerichte ontwikkeling waarin alle betrokken partijen kunnen participeren. Het rijk richt zijn aandacht op de nationale ruimtelijke hoofdstructuur. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om versterking van de dynamiek in de nationale stedelijke netwerken en om waarborging van kwaliteit van de ecologische hoofdstructuur en de nationale landschappen.

⁶² Bij bodemsanering ligt het accent op prestaties via het instrument ISV-2.



Veel geïnterviewden zetten vraagtekens bij het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Zonder nadere bepalingen blijft onduidelijk wat 'kan' en wat 'moet'. De vraag resteert dan dus waar het rijk bij het verstedelijkingsbeleid nog verantwoordelijk voor is. Vele van de suggesties voor aanvullingen op het instrumentarium voor het verstedelijkingsbeleid hebben te maken met deze onduidelijkheid.

De Nota Ruimte is decentraler met een focus op 'doebeleid'. Maar de nationale ruimtelijke hoofdstructuur is wel in de Nota Ruimte aangegeven. Het rijk heeft daarvoor al verschillende onderwerpen. Voor veel geïnterviewden rijst daarmee de vraag **in welke mate het rijk voor de hoofdstructuur zijn verantwoordelijkheid neemt**. De wegenproblematiek A6/A9 bij Amsterdam bijvoorbeeld, is al snel gedeelde verantwoordelijkheid. "Wie is waarvoor verantwoordelijk?"⁶³

Dat wordt onduidelijker in de ruimtelijke ordening. Het rijk zou meer moeten bedenken waar het voor gaat", zo wordt voorgesteld. "Maar wat doet het rijk bijvoorbeeld ten aanzien van dubbelstad Almere-Amsterdam of aan de mainport Schiphol?"⁶⁴ Volgens een geïnterviewde is er bij VROM geen aanspreekpunt voor en omgekeerd komt VROM ook niet naar de mainport om te zien wat daar de opgaven zijn en hoe de rollen dan daarvoor worden verdeeld. Door de meeste geïnterviewden wordt wel onderkend dat het GOB daarvoor in beginsel een voertuig kan zijn. "Maar in de praktijk is het GOB mogelijk eerder een mediator tussen departementen dan een instrument voor uitvoering van ruimtelijk beleid." "Het is onduidelijk waar het GOB eigenlijk voor verantwoordelijk is."

Dat DG-Ruimte ook speler is geworden met financiële instrumenten (sleutelprojecten en BIRK) is volgens een andere geïnterviewde wellicht niet zo verstandig. De natuurlijke rol van mediator, processtuurder en coördinator en inhoudelijke directie is daarmee minder centraal geworden. "Terwijl daar de kracht lag, bij de beleidsontwikkeling VINEX."⁶⁵ De 'inhoud' is deels naar het RPB gegaan. En die verzwakking van traditionele rollen kan – zo vinden geïnterviewden – bij het meer decentrale beleid een gemis zijn om de rijksdoelen toch in de gaten te houden.

Een tweede centrale vraag is volgens geïnterviewden wat het rijk bij de decentrale uitvoering (nog) moet doen. Als er gaten vallen op decentraal niveau moet het rijk willen bijspringen; wel zonder dirigisme, meer ondersteunend in een faciliterende rol. "Moet

daartoe alles op decentraal niveau worden gemonitord?" "Wat wel en wat niet?" De koppeling met de uitvoering: de vinger moet wel aan de pols worden gehouden, anders komt ondersteuning bij het oplossen van knelpunten te laat.

Het rijk zou moeten nadenken over manieren van stimulering om rijksprioriteiten door te laten dringen op lokaal niveau. Dat lijkt in tegenspraak met het meer decentraal stellen van prioriteiten. Men kan het weliswaar eens zijn over het feit dat kwaliteit straks het belangrijkste zal zijn, maar daarom is het nog niet zo dat regio's die kwaliteit ook automatisch tot hun prioriteit zullen maken. Daarom blijft het waarschijnlijk nodig dat het rijk prikkels hanteert. Terugkoppeling naar lagere overheden is dan ook nodig, zo vinden geïnterviewden. Belangrijk is ook wie binnen het rijk de verantwoordelijkheid heeft.

Wat betreft locatiekeuze en ruimtelijke kwaliteit van werklocaties worden de resultaten van VINEX bij werklocaties door veel geïnterviewden als het voorbeeld genoemd van het risico van decentraal ruimtelijk beleid van de Nota Ruimte. Hier zal ook het rijk iets mee moeten. Welke opties staan hiervoor open en met welke instrumenten?

Bij bedrijventerreinen was en is meer succes te behalen. Het is nog steeds gemakkelijk voor de meeste afzonderlijke gemeenten voor bedrijven in de nieuwe uitleg te gaan en regionale afstemming te vermijden. Dat kan worden omgebogen, en upgradation van verouderde terreinen kan meer worden gestimuleerd. Het is volgens geïnterviewden de vraag of de GSB-afspraken voor de G31 en de TOPPER-regeling daarvoor voldoende zijn. Er kan, zo anticiperen enkele geïnterviewden, weer een omslag komen waarbij het rijk meer verantwoordelijkheid neemt. Sturing van werklocaties kan met meer operationele streefcijfers en zonodig aanvullende instrumenten. De ruimtelijke ordening zelf kan daarvoor dus het vertrekpunt vormen.

⁶³ Het rijk zou ook meer moeten investeren. Gepleit wordt voor een beter systeem van besluitvorming en meer middelen voor publieke ruimtelijke investeringen (ICES) en koppeling met private investeringen. Hiervoor kan worden aangesloten op de aanbevelingen van de Commissie Duijvestein.

⁶⁴ In verband met de internationale concurrentiepositie van de Randstad is eind september de Commissie Kok geïnstalleerd voor een advies over de toekomst van de Randstad.

⁶⁵ Tijdens de conferentie over evaluatie gaven deelnemers aan dat er voor de periode na 2010 een nieuwe beleidsvisie nodig kan zijn om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen.



Voor een verdere uitvoeringsstrategie kan ook het instrument convenant worden ingezet.

4.3.2 Aanvullingen en suggesties

Voor het verstedelijkingsbeleid na VINEX zijn volgens ongeveer een kwart van de geïnterviewden (zowel betrokkenen bij marktpartijen als bij gemeenten en rijk) geen andere instrumenten nodig dan hierboven beschreven. De overige geïnterviewden zien echter nog aanvullingen die zij wenselijk achten of ter overweging willen meegeven. Circa driekwart van de geïnterviewden noemt één of soms enkele aanvullingen. Hieronder worden deze aanvullingen beschreven.

- a) Convenanten ook over plancapaciteit, werklocaties en welzijnsvoorzieningen.
- b) Financieel instrumentarium voor gebiedsontwikkeling uitleg en moeilijke locaties in bestaand stedelijk gebied.
- c) Juridische instrumenten (regionale verevening en vereenvoudiging regels).

- d) Procesondersteuning woningbouwopgave en/of speciale projecten.
- e) Stimulering en kennisoverdracht.
- f) Overige suggesties.

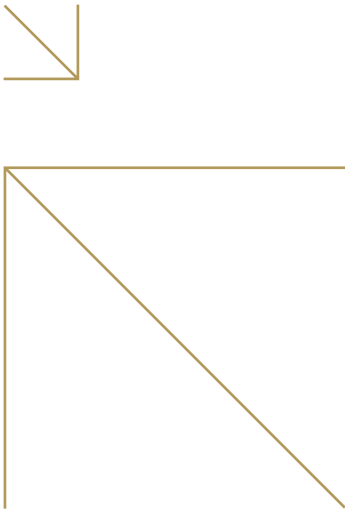
a) Convenanten

Voor nieuwe convenanten verstedelijkings/woningbouwafspraken na 2010 blijft volgens enkele geïnterviewden die betrokken zijn bij het rijksbeleid samenwerking tussen departementen van belang. Voor succes is afstemming van beleidsconcepten van belang (netwerkanalyse Randstad bijvoorbeeld), evenals de uitvoeringsstrategie (zoals voor nationale landschappen). Eenvoud wordt ook aanbevolen, zoals bij de woningbouwafspraken 2005 tot 2010: wat is het doel dat het rijk wil bereiken, wat heeft het rijk ervoor over, afspraak maken over prestaties en dan goed meten of die bereikt worden en de prestaties koppelen aan de rijksbijdragen.

Door geïnterviewden worden enkele aanvullende suggesties gedaan.

Tijdig voldoende plancapaciteit

Bij de woningbouwafspraken voor 2005-2010 werd een koppeling aan locaties niet zinvol geacht. De ontwikkeling van nieuwe locaties heeft meer tijd nodig. Mogelijk is, zo suggereren enkele geïnterviewden, een onderscheid in afspraken te maken: in die vijfjaarperiode naast een productieafpraak ook een afspraak over plancapaciteit, maar dan meer voor woningbouw na die periode voor het tijdig beschikken over voldoende harde (doorloop)capaciteit (er is al een monitor plancapaciteit naar mate van hardheid). Volgens een vijftal geïnterviewden is meer plancapaciteit nodig. Verschillende redenen worden hiervoor genoemd. Het leermoment ten aanzien van grote VINEXwoningbouwlocaties (meer knelpunten tegenkomen) is volgens enkele geïnterviewden al in het ruimtelijk beleid opgenomen: meer overmaat aan plannen maken en kleinere locaties. Als een kleine locatie stagneert kan een andere verder, zonder veel gevolgen voor de aantallen. Maar er zijn ook megalocaties gepland. Voor het bereiken van de gewenste woningproductie moet worden uitgegaan van een overmaat aan plancapaciteit (een ruime jas) met reële ambities voor binnenstedelijke woningbouw (in tempo en differentiatie – ook meer grondgebonden woningen), zodat rekening wordt gehouden met planuitval of vertraging in verband met procedures enzovoort.



Enkele andere geïnterviewden wensen vooral meer plancapaciteit op kleinere locaties voor meer woningbouw teneinde de werking van de woningmarkt te verbeteren.

Welzijn

Een stiefkindje bij VINEX en ook bij de woningbouwafspraken is, volgens enkele geïnterviewden, het maken van afspraken over de niet-fysieke kant van de opgave, zoals welzijn. Die sector is niet meegenomen in de convenanten.

Voor het niet-fysieke deel van de ruimtelijke ontwikkeling kan meer aandacht komen, zo stellen enkele geïnterviewden, net als voor de maatschappelijke impact die de fysieke ruimtelijke ontwikkeling heeft. Voor de niet-fysieke ruimtelijke structuur wordt te weinig gezorgd. Iemand moet daarvoor de verantwoordelijkheid nemen. Het Ministerie van VWS zou zijn beleid voor welzijn(voorzieningen) die gerelateerd zijn aan de woningbouwopgave daarop kunnen afstemmen in het kader van de convenantsystematiek.

Werklocaties

Voor het ruimtelijk beleid kan het volgens ruim een kwart van de geïnterviewden wenselijk zijn (zoals hierboven is aangegeven) nader beleid te voeren voor bedrijventerreinen of breder: werklocaties.

Nader ruimtelijk beleid voor werklocaties kan ook apart worden gevoerd en hoeft niet direct aan de convenanten te worden gekoppeld, zoals tijdens VINEX bij de Kaderwetgebieden.

Integraliteit en specifieke financiële bijdragen

Integraal beleid kan volgens enkele geïnterviewden alleen ontstaan wanneer de departementen het met elkaar eens zijn. Binnen dat beleid kunnen rijksprioriteiten vervolgens wel tot uitdrukking worden gebracht. De verschillende financiële middelen moeten dan niet direct aan het gemeentefonds toegedeeld worden. Er bestaan bijzondere doelen en daarvoor zijn dan de specifieke bijdragen nodig. Voor deze mate van integraliteit is een grote mate van coördinerend vermogen aan de top van de departementen noodzakelijk.

Volgens een geïnterviewde is ook niet ondenkbaar dat wederom specifieke steun (een aanvulling op de algemene uitkering uit het Gemeentefonds) nodig kan zijn voor bepaalde gemeenten met een bijzonder omvangrijke woningbouwopgave.



b) Financiële instrumenten

Uit de interviews komen verdere suggesties voor aanvulling van financiële instrumenten voor specifieke doelen, die als nieuw instrument kunnen worden ontwikkeld of worden meegenomen bij invulling van de bestaande instrumenten BLS, ISV en/of BIRK.

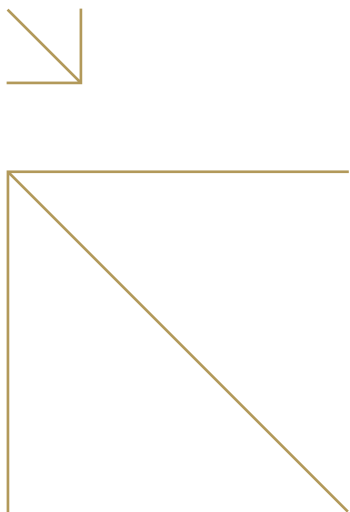
Financiële projectbijdragen

Volgens een paar geïnterviewden is financiële steun van provincie of rijk nodig bij een deel van de projecten voor gebiedsontwikkeling. De projectevaluatie van de Commissie Gebiedsontwikkeling⁶⁶ laat dat ook zien.

De opgave voor een gebied kan een maat te groot zijn voor gemeente en marktpartijen. Dan moeten provincie en/of het rijk (bijvoorbeeld met het GOB) hun verantwoordelijkheid nemen. In specifieke gevallen zal er steun nodig zijn, ook in de sfeer van infrastructuur.⁶⁷

⁶⁶ Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, Ontwikkel kracht! – eindrapport van de adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005, blz . 21-23.

⁶⁷ Tijdens de interviewperiode was nog niet bekend dat het rijk onlangs een budget van € 1 miljard voor integrale gebiedsontwikkeling heeft uitgetrokken, waarmee de ruimtelijke hoofdstructuur moet worden versterkt. Hiervan komt € 250 miljoen al in 2007 beschikbaar (bron: Cobouw 21 september 2006).



Bouw op moeilijke, dure locaties in BBG

De woningbouw in BBG (bestaand bebouwd gebied) kan volgens een kwart van de geïnterviewden meer gestimuleerd worden. Daaraan moet geld worden gekoppeld (meer geld per woning dan in het huidige BLS). Over het algemeen geldt daarbij dat locaties duurder worden (de goedkopere zijn al gebruikt, en verwervingsprijzen van grond- en vastgoed volgen de prijsontwikkeling in de voorraad)⁶⁸ en meer tempo haast altijd meer geld kost. Zo zal het op functieveranderingslocaties vaak nodig zijn om bedrijven uit te kopen. Indien er meer tijd is en men kan wachten, kunnen bedrijven vaak ook vanzelf al weggaan.

Door een geïnterviewde wordt aangegeven dat voor koppeling van gelden aan relevante gebieden een duidelijke grens voor het bestaand stedelijk gebied wenselijk is. Nu is de grens steeds doorgeschoven, van 1971 naar 2000 en nu 2005.

Bij grote functieveranderingslocaties of intensiveringslocaties is volgens enkele geïnterviewden mogelijk een andere aanpak nodig. Als tijdig 100% financieel dekkend als voorwaarde wordt gesteld komt het niet van de grond. Het zijn locaties met langere looptijd en grotere risico's. Als voor herontwikkeling wordt gekozen moet dekking op termijn kunnen worden verzekerd, met betrokkenheid van het rijk. Hier ligt een rol voor het GOB, of met een aangevulde BIRK-regeling, of een fiscale regeling die ook marktpartijen stimuleert in die gebieden te investeren. Het motto luidt volgens een geïnterviewde: *“moeilijke locaties, onzekere factoren, specifieke regeling”*.

c) Procesondersteuning

Het rijk zou niet alleen een rol moeten nemen bij gebiedsontwikkeling die te zwaar is voor lagere overheden en marktpartijen. Ook op het vlak van procesondersteuning kan een rijksinzet van belang zijn, zo stellen enkele geïnterviewden. Het organiserend vermogen van betrokkenen is belangrijk om plannen te ontwikkelen en uit te voeren. Het groepsproces is belangrijk voor kwaliteit en tempo in uitvoering van projecten. Daarop sturen, zoals met aanjaagteams of met het GOB, kan mogelijk beter. Belangrijk is dat er voldoende uitvoeringskracht van uitgaat.

d) Juridisch instrumentarium

Volgens een onderzoek onder gemeenten naar het Grondbeleid en grondbeleidsinstrumentarium in relatie tot doelbereiking Nota

Ruimte⁶⁹ hebben gemeenten weinig aanvullende wensen voor het juridische grondbeleidsinstrumentarium.

Door een geïnterviewde wordt gepleit voor betere invulling van het juridisch instrumentarium (in het bijzonder van WGR+ en Grondexploitatiewet e.d.) om verevening beter mogelijk te maken: verevening van rood-groen (privaat-publiek) bij gebiedsontwikkeling en regionale verevening bij publieke exploitaties, zonodig met bijdragen van private exploitaties (meer dan de grondexploitatiewet mogelijk maakt).⁷⁰ Een ander vindt een aanvulling in het grondbeleid wenselijk om bij herstructurering van bedrijventerreinen de vele eigenaren tot medewerking aan de planuitvoering te brengen.

De regelgeving is volgens enkele geïnterviewden (marktpartijen) ten aanzien van milieu in het bijzonder te streng. Volgens een geïnterviewde kan de milieuregelgeving eenvoudiger. Volgens een ander verdraagt de harde fijnstofnorm zich helemaal niet met de onzekerheidsmarges in het onderliggende onderzoek naar de schadelijkheid. Ook zouden niet in alle gebieden in dezelfde mate mogelijkheden moeten zijn een bouwvergunning aan te vechten. Bijvoorbeeld in groene gebieden wel en daarbuiten veel minder mogelijkheden.

e) Stimulering en kennisoverdracht

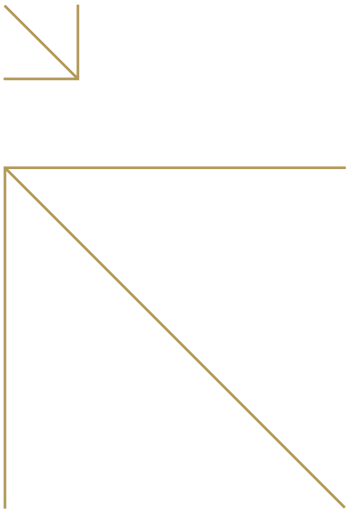
Een viertal geïnterviewden vindt bij meer decentrale verhoudingen extra aandacht voor stimulering en kennisoverdracht van belang. Elk geeft daar een eigen invulling aan.

Hoe wordt bij gemeenten, ontwerpers en ontwikkelaars meer aandacht gegeven aan kwaliteit en duurzaamheid van plannen? Dit item kan apart aan een financieel instrument worden

⁶⁸ Interdepartementaal beleidsonderzoek, Locatiekeuzes bij woningbouw – eindrapportage van de werkgroep Verstedelijking, Den Haag, 2005. Dit onderzoek geeft aan dat woningbouw in BBG in een aantal regio's fors duurder wordt. Ook de grote nieuwe uitleglocaties voor woningbouw laten beduidend grotere tekorten zien dan in de VINEXperiode.

⁶⁹ OTB, Delft, 2006, blz. 24 en 61-62. Er wordt gewezen op de kans dat bevoegdheden van overheden elkaar gaan overlappen, zoals bestemmingsplanbevoegdheid in de herziene WRO. Verdere uitwerking van rolverdeling en instrumenten wordt daarvoor van belang geacht. Aan uitwisseling van specifieke kennis over gebiedsontwikkeling en grondbeleid blijkt behoefte te bestaan.

⁷⁰ Volgens een onderzoek onder gemeenten naar het Grondbeleid en grondbeleidsinstrumentarium in relatie tot doelbereiking Nota Ruimte hebben gemeenten weinig aanvullende wensen voor het juridische grondbeleidsinstrumentarium; OTB, Delft, 2006, blz. 24 en 61-62. Er wordt gewezen op de kans dat bevoegdheden van overheden elkaar gaan overlappen, zoals bestemmingsplanbevoegdheid in de herziene WRO. Verdere uitwerking van rolverdeling en instrumenten wordt daarvoor van belang geacht. Aan uitwisseling van specifieke kennis over gebiedsontwikkeling en grondbeleid blijkt behoefte te bestaan.



gekoppeld, zoals het IPSV. Het moet apart worden gewaardeerd, men moet ermee worden verleid en gestimuleerd. Het stimuleringsinstrument moet wel simpel blijven. Bij ISV III zou een budget kunnen worden afgezonderd voor kwaliteitstimulering.

Diversiteit in instrumenten blijft belangrijk. Als verschillende (financiële) instrumenten onbenoemd in een grote geldstroom opgaan, dan worden bepaalde doelstellingen minder bereikt, zoals duurzame kwaliteit.

Bij verdere decentralisatie in het ruimtelijke beleid wordt ondersteuning van de rijksoverheid met instrumenten van communicatie belangrijker. Is het communicatieproject Ruimteforum voldoende voor stimulering en kennisoverdracht en terugkoppeling bij actoren op provinciaal en gemeentelijk niveau, is dan vooral de vraag. Aanbevelingen daarvoor zijn: meer interactieve beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering naar schaalniveau; kennis en stimuleringsbeleid als gerichte drager voor systeemverantwoordelijkheid van het rijk in de ruimtelijke ordening.

Maatwerk en transparantie zijn daarbij gewenst want de afgelopen jaren zijn er voor kennisoverdracht en innovatie in de ruimtelijke ordening veel andere organisaties, fora, websites, voorbeeldplannen e.d. ontstaan.

Dat de Nota Ruimte te decentraal beleid zou voeren wordt met de praktijk van ontwikkeling van bedrijventerreinen geïllustreerd. Die praktijk is echter een resultaat van het VINEXbeleid. Aldus kan de Nota Ruimte mogelijk onterecht een negatief imago krijgen zoals bij VINEX, naar aanleiding van de benoemde VINEXuitleglocaties. Indien dit als een reëel probleem wordt gezien ligt er een opgave voor 'communicatie' om dit beeld recht te zetten. Dat kan natuurlijk zo nodig in combinatie met aanvullend beleid.

Uitvoeringsagenda Ruimte 2006 (september 2006): overzicht van onderwerpen die in het licht van bovenstaande suggesties bij het rijk aandacht hebben.

Advies van de VROM-raad. Onduidelijkheid over wat van verschillende partijen te verwachten is in de uitvoering. Centraal wat moet verdient meer aandacht, naast decentraal wat kan. Hoe decentrale overheden te steunen?

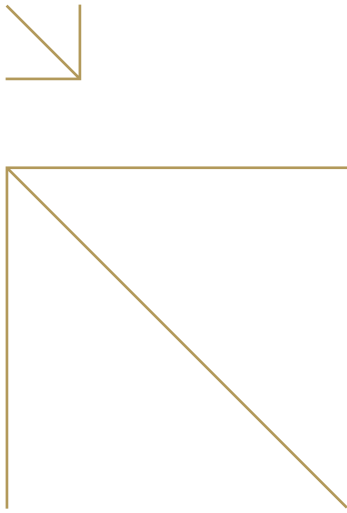
Systeem van monitoring, evaluatie en toezicht. Er wordt gewerkt aan een nieuw systeem om zichtbaar te maken hoe kwaliteitsborging is geregeld. Dan gaat het in het bijzonder om wat het rijk kan doen wanneer anderen onvoldoende invulling geven aan bijvoorbeeld basiskwaliteit.

Samenwerking tussen rijk en decentrale overheden waaronder het instellen van een ambtelijk platform uitvoering Nota Ruimte voor de gebiedsgerichte opgaven (en projecten).

Acties en ontwikkelingen aangaande bedrijventerreinen.

Bij het onderwerp bundeling van verstedelijking wordt ingegaan op de complexe opgave van bouwen binnen bestaand bebouwd gebied en de uit het IBO voortvloeiende acties zoals een analyse van de werking van (financiële) rijksinstrumenten in relatie tot locatiekeuzen.

Kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering. Via het op te richten platform zal een gezamenlijk programma kennisontwikkeling opgesteld worden om stapeling te voorkomen.



4.4 Lering uit het verleden voor de toekomst

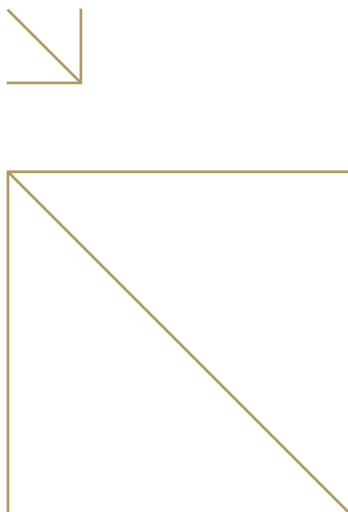
In deze slotparagraaf gaan wij in op de leermomenten die volgens de onderzoekers in meer algemene zin uit de evaluatie naar voren komen. We plaatsen de leermomenten vooral in het perspectief van de vijf oorspronkelijke hoofddoelstellingen van VINEX. Die hanteren we dan ook als thematische leidraad in deze paragraaf.



Doelstellingen:	Instrumenten: Pre VINEX	VINEX Instrumenten
Bundelen van wonen	Groei-kernen beleid (gebundelde deconcentratie)	Convenanten (waar te bouwen) Restrictief beleid
Bundelen van werken	Subsidies bij vestiging in groei-kernen	Convenanten
Kwaliteit locaties en Groene verbindingen	Wervende woonmilieus	Kwaliteitscriteria
Terugdringen woningtekort	Afspraken met gemeenten	Convenanten (hoeveel te bouwen)
Beperken (auto) mobiliteit	Bundelen wonen, werken, voorzieningen en OV	Bundelen wonen, werken, voorzieningen en OV

Beperkingen

- We beperken de bespreking van de leermomenten tot de hoofddoelstellingen van VINEX; afzonderlijke instrumenten worden hier niet geëvalueerd. Aan het einde van hoofdstuk 3 is daartoe een meer gedetailleerd overzicht gegeven van de plus- en minpunten die aan specifieke instrumenten kunnen worden verbonden.
- De leermomenten die in deze paragraaf worden beschreven, moeten primair worden beschouwd vanuit de doelstellingen en sturingsfilosofie die ten tijde van VINEX golden. In de periode na VINEX is die context anders en zal die ook in relatie tot nog te maken politieke keuzes in nog sterkere mate anders kunnen worden. De veranderende beleidscontext maakt het moeilijk om de lessen uit het verleden rechtstreeks te interpreteren in relatie tot de toekomst. Veel aanbevelingen in deze paragraaf zullen dan ook voorwaardelijk worden geformuleerd: "Als er voor wordt gekozen om ... dan zal men rekening moeten houden met...".
- Het uitgevoerde evaluatieonderzoek heeft zijn beperkingen. De werking van het ingezette VINEXinstrumentarium is niet altijd direct te koppelen aan de resultaten. Oorzaak-



gevolgrelaties zijn niet altijd even duidelijk. Er is immers meer dan alleen het (rijks) VINEXbeleid van invloed geweest op het verstedelijkingspatroon. Anderzijds heeft VINEX als document, dus buiten het daaruit volgende instrumentarium, hoogstwaarschijnlijk ook invloed gehad op bestuurders, beleidmakers, marktpartijen en bijvoorbeeld stedenbouwkundige bureaus. Deze invloed is niet onderzocht en wordt dus ook niet betrokken in de evaluatie. Bij de evaluatie stond vooral de inhoud van de VINEXconvenanten centraal.

4.4.1 Bundelen van wonen

Instrumenten

Het bundelen van wonen was een belangrijke doelstelling van VINEX. De belangrijkste instrumenten om tot deze bundeling te komen maakten onderdeel uit van de afspraken in de convenanten. Het ging hier om:

- Een percentage van de nieuwbouw dat binnen de VINEXregio's diende plaats te vinden.
- Het benoemen van VINEXlocaties die voldeden aan locatiercriteria.
- Een aandeel van de nieuwbouw dat binnen bestaand stedelijk gebied diende plaats te vinden.

Naast de instrumenten die onderdeel uitmaakten van de convenanten was het restrictief beleid voor de gebieden buiten de VINEXregio's van betekenis om de bundelingsdoelstelling te halen.

Over de convenanten als sturingsinstrument waren betrokkenen redelijk tevreden. Het gaf onder andere meer zekerheid over het rijksbeleid (en de financiële bijdrage) dan het voormalige groeikernenbeleid (minder tussentijdse onderhandelingen). In algemene zin was het decentrale karakter volgens betrokkenen succesvol.

Resultaten

De in de convenanten opgenomen afspraken over bundeling zijn over de gehele linie niet gehaald. Er zijn daarbij nogal wat verschillen per regio. Vooral het bouwen binnen de VINEXregio's ten opzichte van daarbuiten is in algemene zin niet gehaald. Het bouwen binnen bestaand stedelijk gebied was wel (zij het in mindere mate dan voorzien) succesvol, al waren ook hier grote verschillen per regio waarneembaar.

Leermomenten

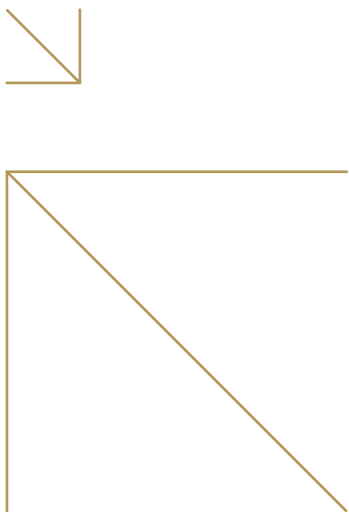
In de convenanten zijn afspraken gemaakt over de verdeling van woningen binnen VINEXregio's ten opzichte van het gebied daarbuiten en woningen binnen BSG en in de uitleg op al dan niet benoemde locaties. Er waren verder geen 'harde' sturingsinstrumenten beschikbaar die deze afspraken konden afdwingen. Er was geen verplichting om ook binnen de betreffende periode op de benoemde locaties te bouwen of om een gespecificeerd aandeel binnen bestaand stedelijk gebied te realiseren. Met de differentiatie in BLS-bijdragen voor binnenstedelijke nieuwbouw en nieuwbouw in de uitleg werd gestimuleerd dat er meer binnenstedelijk werd gebouwd. De dwingende werking daarvan is echter beperkt. Het is denkbaar dat dit heeft bijgedragen aan de beperkte realisatie van de bundelingsdoelstelling. Als het rijk hier harder op had willen inzetten, was een directere koppeling tussen bijdragen en gerealiseerde output wellicht geëigend geweest.

Ook in meer algemene zin moet worden opgemerkt dat ook in de toekomst voor het realiseren van een bundelingsdoelstelling waarschijnlijk gericht financieel instrumentarium nodig zal zijn. Dat geldt voor de binnenstedelijke locaties, maar ook voor de uitbreiding. Het principe van bundeling beperkt immers het aantal mogelijke locaties waardoor de kans op 'moeilijke' en daarmee duurdere locaties toeneemt.

Doorwerking van het beleid niet meteen merkbaar

Het maken van afspraken leidt niet direct tot veranderingen in termen van output. In het bijzonder de sturing van bundeling is afhankelijk van de tijdsduur die is gemoeid met het planproces. Het feit dat er zeker in het begin van de VINEXperiode gebouwd werd op locaties die reeds vóór de VINEXperiode gepland waren, onderschrijft dit. In het 'buitengebied' was er een aanzienlijke plancapaciteit die tijdens de VINEXperiode is benut. Ook op een lager schaalniveau speelde dat de benoemde VINEXuitleglocaties, die qua ligging bijdragen aan de bundelingsdoelstelling, slechts deels bebouwd zijn binnen de VINEXperiode.

Kortom, er treedt altijd vertraging op tussen het formuleren van beleidsuitgangspunten, het maken van uitvoeringsafspraken en het boeken van daadwerkelijke resultaten. Het zou verstandig zijn om dat fenomeen meer expliciet te betrekken bij het formuleren van de verwachtingen over de te boeken resultaten en de termijn waarbinnen die resultaten kunnen worden gerealiseerd.



Beperkte werking restrictief beleid

Naast de genoemde vertraagde doorwerking van afspraken is er behoorlijk wat nieuwbouw tot stand gekomen buiten de VINEXregio's. Het geformuleerde restrictieve beleid was niet in staat dit te voorkomen binnen de VINEXperiode. Dit kwam ten eerste omdat het ingezette restrictieve beleid geen invloed had op al in gang gezette bouwplannen. Er is hier dus ook sprake van een vertraagde doorwerking. Ten tweede was het (rijks)restrictieve beleid niet op al het gebied buiten de stadsgewesten van toepassing.

Benoemen van locaties

Ook het benoemen van locaties bij de start van een afgebakende beleidsperiode heeft te kampen met een vertraagde doorwerking in de uitvoering. In die zin is het effect van het instrument beperkt binnen de benoemde beleidsperiode. Anderzijds zijn de lange-termijneffecten van het benoemen van locaties groot. De invloed daarvan gaat ook nog na de VINEXperiode door bij de verdere ontwikkeling van deze locaties.

Monitoring

De bundelingsdoelstelling werd jaarlijks gemonitord. De focus bij de monitor lag vooral op het halen van de woningbouwafspraken. Er was minder aandacht voor het volgen van de ontwikkelingen en het eventueel bijsturen van de resultaten op het vlak van bundeling. In algemene zin maakte de monitoring het wel mogelijk om tijdig knelpunten te signaleren. Er kan ook niet worden uitgesloten dat van de publicatie van de resultaten een zekere communicatieve – en daarmee stimulerende – werking is uitgegaan.

Conclusie

Het instrumentarium dat is ingezet voor de bundelingsdoelstelling werd gekenmerkt door een afsprakenkader dat decentraal werd uitgewerkt. Aan de afspraken waren geen sancties verbonden voor het geval de afspraken niet zouden worden gehaald. Het is denkbaar dat dit kan hebben bijgedragen aan het beperkte succes. De bundelingsdoelstellingen zijn naar het zich laat aanzien echter vooral niet gehaald doordat er sprake is van een vertraagde doorwerking van de afspraken in de resultaten. Al is de bundelingsdoelstelling maar in beperkte mate gehaald, toch lijkt het er op dat de afspraken hieromtrent effect hebben gehad. In de periode van vóór VINEX werd er in dezelfde stedelijke regio's immers minder gebundeld. Bovendien zal het bundelingsbeleid

van VINEX ook op de lange termijn doorwerken:

- De benoemde VINEXlocaties worden nagenoeg allemaal gerealiseerd. Een groot deel van de geplande woningen wordt na de VINEXperiode opgeleverd. Hiermee heeft de locatiekeuze in de VINEXperiode directe invloed op de periode erna.
- Het VINEX bundelingsbeleid heeft ook zijn neerslag gevonden in streekplannen. In veel streekplannen komt het bundelingprincipe inclusief binnenstedelijk bouwen terug (bijvoorbeeld via rode contouren). Deze streekplannen dienen weer als toetsingskader voor nieuwe woningbouwplannen. Deze streekplannen hebben een langere planningshorizon dan de inmiddels afgesloten VINEXperiode.

4.4.2 Bundelen van werken

Instrumentarium

Voor het bundelen van werken zijn vooral de afspraken in de convenanten met de Kaderwetgebieden van belang geweest. Het ging om het streven naar voldoende capaciteit aan bouwgrond voor bedrijven en kantoren. Het betrof indicatieve aantallen en er was geen sprake van een kwantitatieve bundelingsdoelstelling. De afspraken waren beperkt tot de Kaderwetgebieden.

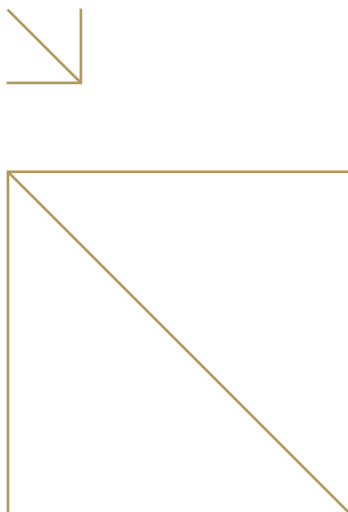
Resultaten

Er heeft binnen de VINEXperiode enige mate van verder bundeling van bedrijven en kantoren plaatsgevonden. Binnen de VINEXregio's is echter sprake geweest van een verdere verspreiding van de werkgelegenheid naar bijvoorbeeld snelweglocaties.

Leermomenten

Indien het rijk voor de toekomst de doelstelling heeft om (meer) invloed te hebben op bundeling van bedrijvigheid lijkt het zinvol om ook voor werklocaties een kwantitatieve meetbare bundelingsdoelstelling te formuleren. Ook lijkt het zinvol om dan daarbij locatiecriteria te formuleren.

Het aantal arbeidsplaatsen is weliswaar direct te relateren aan de oorspronkelijke doelstelling (nabijheid van wonen en werken). Met betrekking tot sturing is de ruimte voor werken (in aantallen hectare) het aangewezen instrument. Het sturen op aantallen bedrijven en kantoren is minder goed te verwezenlijken omdat



de realisatie daarvan sterk afhankelijk is van conjuncturele ontwikkelingen. Met de Nota Ruimte wordt dit overigens in zekere zin ook onderschreven door formulering van de doelstelling dat de bestaande bundeling van bedrijventerreinen en arbeidplaatsen in stedelijke regio's ten minste gelijk moet blijven.

4.4.3 Kwaliteit locaties

Instrumentarium

In de VINEXuitvoeringsconvenanten zijn geen afspraken over kwaliteit gemaakt. Voor wat betreft de ruimtelijke kwaliteit lag de verantwoordelijkheid bij de lagere overheden. In VINEX waren echter wel kwaliteitscriteria (gerelateerd aan duurzaamheidsdoelstellingen) geformuleerd. Het instrumentarium met betrekking tot de kwaliteit van locaties was vooral communicatief. Het ging om randvoorwaarden zoals ten aanzien van bebouwingsdichtheid, parkeernormen en zuinig ruimtegebruik. Er zijn ook voorbeeldplannen gemaakt om gemeenten en ontwerpers te inspireren.

Resultaat

Al is kwaliteit een subjectief begrip, toch lijken de VINEXwijken - al zijn ze zeer verschillend - beter te scoren dan wijken van vóór de VINEXperiode op aspecten als duurzaamheid en differentiatie van woningtypen. Ook de bewoners zijn over het algemeen positief.

Leermomenten

Het lijkt er op dat ondanks het feit dat het rijk geen kwaliteit heeft afgedwongen, er wel via het stellen van kwaliteitscriteria en communicatie een doorwerking heeft plaatsgevonden. Het blijft uiteraard moeilijk om dit hard te maken. Er waren immers ook andere invloeden dan VINEX die uitgewerkt hebben op het resultaat. In de VINEXperiode waren de opvattingen bij gemeenten, en binnen de stedenbouwkundige vakwereld ook anders dan in de periode daarvoor. In hoeverre dit een gevolg is van het rijksbeleid, een oorzaak of een gezamenlijke uiting van eenzelfde maatschappelijk beeld is niet eenduidig vast te stellen. Waar het om gaat is dat vele van de thema's die in VINEX zijn geformuleerd terug worden gevonden in de gerealiseerde wijken.

Niet alle algemene kwaliteitsdoelstellingen leken even goed op elkaar aan te sluiten. Zo was het meer aansluiten op de markt en

consumentenvraag soms in tegenspraak met het bouwen in hoge dichtheid waarmee zuinig ruimtegebruik werd beoogd. Dergelijke doelstellingen zouden in de toekomst mogelijk minder algemeen geldend geformuleerd dienen te worden. Het op sommige locaties bouwen in lage dichtheden binnen een stadsgewest kan bijvoorbeeld juist goed aansluiten op de vraag en daarmee bijdragen aan de bundelingsdoelstelling omdat hierdoor een trek naar het landelijk gebied voorkomen kan worden.

4.4.4 Openbaar vervoer

Instrumentarium

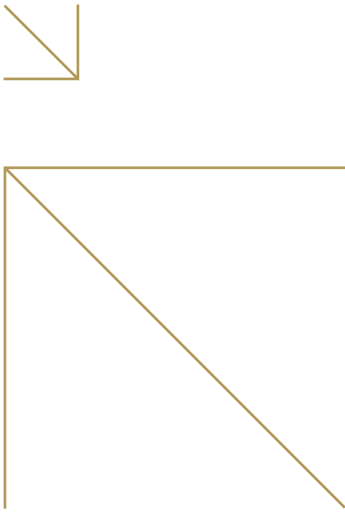
Het specifieke VINEXinstrumentarium bestond uit rijksfinanciering van benoemde projecten in de meeste Kaderwetgebieden, exclusief de regio's SRE en Twente en financiering per project in de overige stadsgewesten. De doelstelling was de kwaliteit van het openbaar vervoer te waarborgen om bij te dragen aan een vermindering van de groeiende (auto)mobiliteit. De planning was erop gericht de projecten te realiseren indien tweederde van de woningbouw op een locatie was verwerkelijk.

Resultaat

Het merendeel van de benoemde OV-projecten is gerealiseerd. Waar deze (nog) niet zijn gerealiseerd, is er veelal ook sprake van een vertraging van de betreffende woningbouwlocatie.

Leermomenten

- Het is aannemelijk dat het benoemen van OV-projecten in positieve zin bijdraagt aan de kans op daadwerkelijke realisatie van die projecten.
- Het van tevoren benoemen van (H)OV-projecten, zoals in de VINEXconvenanten is gedaan, is uiteraard alleen mogelijk indien ook de te ontsluiten woningbouwlocaties worden benoemd.
- Indien het rijk (H)OV wil stimuleren, lijkt een rijksbijdrage onvermijdelijk.
- De kosten die waren verbonden aan de kwaliteitsimpuls die met het hoogwaardig openbaar vervoer was beoogd, waren hoog. In hoeverre het HOV ook daadwerkelijk die kwaliteitsimpuls heeft geleverd ten opzichte van 'normaal openbaar vervoer' blijft onzeker. Het ligt in de rede om voor toekomstige ontwikkelingen te streven naar een meer expliciete kosten-batenafweging op dit vlak.



- De doelstelling om de (auto)mobiliteit terug te brengen lijkt beter haalbaar indien het (H)OV al in een nog eerder stadium dan bij tweederde realisatie van de locatie aanwezig is. Het al of niet aanwezig zijn van OV aan het begin van het project heeft immers invloed op het oordeel van bewoners en kan mogelijk de vervoerskeuze beïnvloeden. Ook hierbij ligt echter een expliciete kosten-batenafweging in de rede.
- De ontwikkeling van HOV in relatie tot VINEX was sterk gericht op verbindingen tussen de woonlocaties en de centrale stad. Daarmee wordt slechts in een (beperkt) deel van de vervoersbehoefte voorzien. Voor de toekomst zal dan ook meer rekening moeten worden gehouden met aspecten als ketenmobiliteit en de verplaatsingen tussen locaties aan de randen van de steden in plaats van alleen richting het centrum van de centrale stad.

4.4.5 Groene verbindingen

Instrumentarium

Het rijk ontwikkelde samen met de provincies in de Randstad groene gebieden. In de convenanten waren alleen de groene verbindingen tussen de locaties en de groene gebieden opgenomen. Het rijk financierde de realisering van deze verbindingen voor de helft.

Resultaat

De groene verbindingen zoals benoemd in de convenanten zijn maar ten dele uitgevoerd. Lokale factoren zoals de geringe grondmobiliteit hebben verhindert dat de groene verbindingen binnen de VINEXperiode gerealiseerd konden worden.

Leermomenten

Met het ingezette instrumentarium bleek het niet mogelijk om binnen de VINEXperiode de doelstelling te halen. Dit betekent overigens niet dat de groene verbindingen er niet komen. Ook hier moeten de convenanten waarschijnlijk vooral worden beoordeeld op hun effect op de lange termijn.

Voor de toekomst ligt het in de rede om meer dan in de VINEXconvenanten is gedaan, aandacht te besteden aan de realiteitswaarde van afspraken. Anderzijds lijkt aanvullend instrumentarium om lokale problemen op te lossen van belang indien het rijk de uitvoering van dit soort plannen wil bespoedigen.

Daarbij kan worden gedacht aan het versnellen van procedures. Met de nieuwe WRO wordt hier een begin mee gemaakt.

De afspraken over groene gebieden die nu met alle regio's zijn gemaakt lijken nog sterk afhankelijk van de wijziging van streekplannen. Wij verwachten dat daardoor nog vertragingen kunnen ontstaan.

4.4.6 Terugdringen woningtekort

Instrumentarium

Het rijksinstrumentarium kwam kort samengevat neer op het maken van afspraken met regio's en provincies over aantallen te bouwen woningen en de subsidiëring per opgeleverde woning.

Resultaat

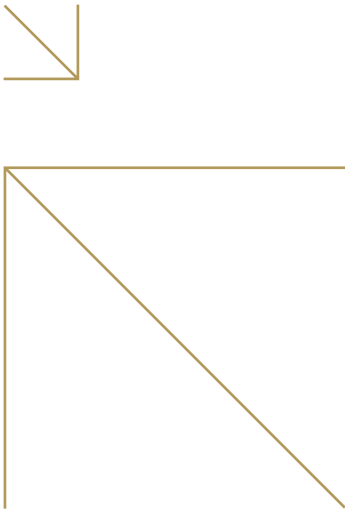
Het resultaat is dat de kwantitatieve opgave voor Nederland als totaal gerealiseerd is. De afgesproken aantallen zijn echter niet in alle regio's gehaald. Verschillen in woningtekorten tussen regio's zijn blijven bestaan.

De oorzaken voor de lagere productie bij regio's waar de afspraken niet zijn gehaald zijn van verschillende aard. De belangrijkste zijn vertragingen door procedurele zaken, een veranderende markt en lokale bestuurlijke factoren (organisatiekracht).

Leermomenten

Afspraken dienen realistisch te zijn. Indien een ambitie voor een regio (veel) groter is dan dezelfde regio in een voorgaande periode heeft gerealiseerd, moet worden bedacht dat er alleen een kans van slagen is als ook in de voorwaarden wordt voorzien die nodig zijn voor zo'n 'trendbreuk'. Daarbij zal in ieder geval de organisatiekracht van zo'n regio in ogenschouw moeten worden genomen.

Op zichzelf lijkt het maken van afspraken over aantallen te realiseren woningen een goede weg om de nieuwbouw te stimuleren als het rijk geen directe rol meer wenst te spelen bij het voorzien in de woningbehoefte (zoals het dat deed in de pre-VINEXperiode). De (beperkte) locatiesubsidiëring vanuit het rijk is dan nog een middel om enige nadere sturing te geven aan de lokalisering van de nieuwbouw. Het kan ook een impuls zijn



voor de realisatie van de gewenste aantallen als er sprake is van structurele tekorten.

Het is een bestuurlijke keuze met wie de afspraken gemaakt worden. Het is op zichzelf logisch om – zoals in de woningbouwafspraken is gedaan – afspraken te maken met regio's. De problemen op de woningmarkt moeten immers veelal vanuit het perspectief van een regionale woningmarkt worden beschouwd. In sommige gevallen (bij dreigend tekort) kan het echter effectiever zijn om afspraken met afzonderlijke gemeenten te maken. Gemeenten zijn de partijen die de plannen maken en dienen te zorgen voor voldoende plancapaciteit.

De kortere termijn waarvoor de afspraken gelden en de mogelijkheid om snel te kunnen reageren op mogelijke knelpunten (jaarlijkse monitoring ook van plancapaciteit) zoals nu gebeurt, zal naar wij verwachten bijdragen aan een beter resultaat. De suggestie van geïnterviewden om ook afspraken te maken over te ontwikkelen harde plancapaciteit (voor de periode erna) zien wij dan ook als een zinvolle aanvulling.

4.4.7 Terugdringen groei (auto)mobilititeit

Instrumentarium

Het terugdringen van de groei van de automobilititeit is een achterliggende doelstelling van VINEX waar de hiervoor besproken bundeling van verstedelijking en de aanleg van (H)OV-verbindingen een uitwerking van zijn. Ook het verbinden van woonlocaties in de Randstad met recreatiegebieden had als achterliggend doel om het recreatief verkeer te verminderen.

Realisatie

Er is sprake van enig effect op de mobiliteit wanneer we kijken naar de VINEX-uitleglocaties. Het is echter vooralsnog onduidelijk welke bijdrage het OV heeft in het geheel. Bundeling van verstedelijking lijkt effect te hebben. Echter de vervoerskeuze blijkt slechts in beperkte mate afhankelijk van de ligging van de woning.

Leermomenten

Het terugdringen van mobiliteitsgroei lijkt maar deels door ruimtelijke ordening te worden beïnvloed. Het is van belang om te weten welke afzonderlijke bijdrage de instrumenten aan

de vermindering van de mobiliteit hebben. Het gaat dan om de instrumenten: het benoemen van (woon- en werk)locaties, HOV-verbindingen en recreatiemogelijkheden op fietsafstand. Alleen dan kan de afweging gemaakt worden wat de maatschappelijke kosten en baten van de afzonderlijke instrumenten in de toekomst zijn.

4.4.8 Tot slot: terugblik op resultaten

Bij de terugblik op de uitvoering en resultaten van VINEX zijn diverse leermomenten naar voren gekomen.

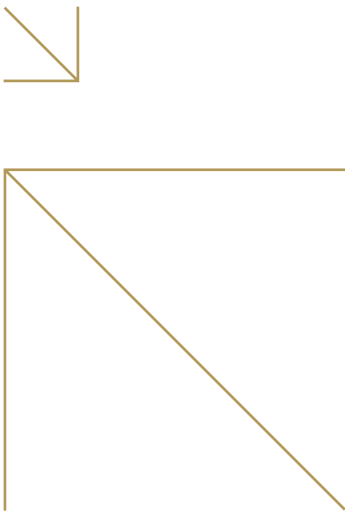
Met VINEX werden nieuwe doelen van de verstedelijking in 1995 tot 2005 gesteld en zijn met de VINEX-uitvoeringsconvenanten met lagere overheden ook nieuwe instrumenten voor decentrale beleidsuitvoering voor een periode van 10 jaar ingevoerd. De opgave van bundeling van wonen en werken in stedelijke regio's was groot vergeleken met voorafgaand verstedelijkingsbeleid. De bundeling van wonen betrof vooreerst in grote mate niet gesubsidieerde, maar ongesubsidieerde woningbouw. Een integrale aanpak van bundeling van wonen en werken met in het bijzonder openbaarvervoervoorzieningen was nodig om het ruimtelijk beleid ook een bijdrage te laten leveren aan het milieubeleid aangaande beheersing van de groei van de automobilititeit. De uitvoering van VINEX was daarbij nog extra gecompliceerd omdat de bundeling van de verstedelijking op regionale schaal speelde. De uitkomsten van dit nieuwe beleid waren toen ook onzeker.

De evaluatie laat zien dat de verstedelijkingskoers van VINEX in 1995 tot 2005 bij de uitvoering door regio's, gemeenten en andere partijen op lokaal niveau (projectontwikkelaars en corporaties) is gevolgd. Het beleid van VINEX (met verschillende decentrale beleidsinstrumenten) heeft daarmee duidelijk zijn stempel op de verstedelijking in Nederland gedrukt.

Bijlage I

Literatuur

- Alterra, Sturen door stimuleren: terugblikken en vooruitblikken, Wageningen, 2002.
- De Architect, Contouren van de nieuwe stadsuitleg, 1994 (7/8).
- Dekker, S., speech: 'Afsluiting van het Kenniscentrum PPS', juli 2006.
- Ecorys, Evaluatie voortgang PPS in Nederland, Rotterdam, 2002.
- Ecorys/Kolpron, Onderzoek stedelijke vernieuwing in StIR voorbeeldprojecten, Rotterdam, 2002.
- Ecorys, De prijs van kwaliteit – handreiking voor gemeentelijk grondprijnsbeleid bij woningbouw, Den Haag, 2006.
- Ecorys, Kwaliteit en concurrentie – onderzoek naar het effect van concurrentie op de kwaliteit van uitleglocaties, Rotterdam, 2006.
- Geurs, T.G., Accessibility, land use and transport. Accessibility evaluation of land-use and transportdevelopments and policy strategies, Delft, 2006.
- Hoog, M. de, De stedenbouwkundige discipline, waarborgen voor kwaliteit, in: Stimuleringsfonds voor architectuur, De periferie centraal, Rotterdam, 1994.
- Jaarrekening gemeente Alkmaar 2004 en 2005
- Jaarrekening gemeente Langedijk, 2004.
- Kenniscentrum PPS, Intensief ruimtegebruik en PPS, Den Haag, 2000.
- Kenniscentrum PPS, Inventarisatie faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten, Den Haag, 2000.
- Koenen, I. en R. Kragten, Speculant speelt bijna geen rol in VINEXgemeente, in: Cobouw, 22 januari 2000.
- Kolpron, Evaluatie van het instrument voorbeeldplannen, Rotterdam, 1995.
- Kolpron, Inventarisatie van VINEXbouwlocaties, Rotterdam, 1996.
- Korthals Altes, W.K. en J. de Jong, Beoordelingskader en achtergrond evaluatie Wet voorkeursrecht gemeenten, Delft, 1998.
- Naeff Consult, Meer dan één stap vooruit. Ervaringen uit 25 projecten stad&milieu, 2004.
- Needham, B., T. Zwanikken, J. Mastop e.a., Evaluatie van het VINEXverstedelijkingbeleid – de stand van zaken, Den Haag, RPD, 1994.
- NEI, KBA, Grote Bouwlocaties, een locatiespecifieke toelichting voor Rijnmond, Rotterdam, 1989.
- OTB, Ideeën voor naoorlogse wijken, Delft, 1993.
- OTB, Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie (bijlagen), Delft, 2004.
- OTB, Grondposities voor wijziging Wet voorkeursrecht gemeenten - analyse van optie- en koopovereenkomsten, Delft, 2004.
- OTB en RIGO Research en Advies, Prijskolom Nieuwbouwwoningen, Delft, 2005.
- OTB, Gronduitgifteprijs op uitleglocaties – casestudies voor het onderzoek Prijskolom Nieuwbouwwoningen, Delft, 2005.
- Provincie Noord-Holland, gemeente Alkmaar, Heerhugowaard en Langedijk, VINEXconvenant HAL, november 1996.
- Provincie Noord-Holland, Streekplan Noord-Holland Noord. Uitwerkingsplan voor het HES-gebied, Haarlem, 1998.
- REA, De woningmarkt uit het slot – over goede intenties en harde wetten van de woningmarkt, Den Haag, 2006.
- Regioplan, De tevreden Nederlander, Amsterdam, 2003.
- RIGO Research en Advies, Succesvolle uitbreidings- en stadsvernieuwings-plannen, Amsterdam, 1994.
- RIGO Research en Advies, Aanknopingspunten voor de realisatie van VINEXlocaties, VROM, Den Haag, 1994.
- RIGO Research en Advies, De kwaliteit van VINEXuitleglocaties - kikkers op het Berlagehof, Amsterdam, 1999.
- RIGO Research en Advies, De praktijk van grond- en bouwrijzen, Amsterdam, 2002.
- RIGO Research en Advies, Monitoring uitvoering convenant gemeentelijk grondprijnsbeleid, Amsterdam, 2003.
- RIGO Research en Advies en OTB, Marktimperfecties in de woningbouw, Amsterdam, 2005.
- Rossum, H. van, F. van Wijk (RIGO) & L. Baljon (2001), De stad in uitersten. Verkenningstocht naar VINEXland, Rotterdam, NAI Uitgevers.
- RPB, Nieuwbouw in beweging. Een analyse van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid van VINEX, Daniëlle Snellen, Hans Hilbers, Arno Hendriks (2005), Ruimtelijk Planbureau, 2005, Rotterdam, NAI Uitgevers.
- RPB, Woningproductie ten tijde van VINEX – een verkenning, Margit Jókövi, Claudia Boon, Friedel Filius, Den Haag, 2005.
- RPB, Bloeiende bermen. Verstedelijking langs de snelweg. David Hamers, Kersten Nabielek, Rotterdam/Den Haag, 2006.
- RPB 2006; VINEX! Een morfologische verkenning. Han Lörzing, Wiebke Klemm, Miranda van Leeuwen, Suus Soekimin, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- RPD, Verstedelijking in Nederland, 1995-2005, Den Haag, 1996.
- RPB/MNP, Monitor Nota Ruimte, De opgave in beeld. Den Haag 2006



- SEO, Evaluatie locatiesubsidie fase 1, Amsterdam, 1985.
- SOW, Regionaal volkshuisvestingsplan West-Friesland 1996.
- STOGO, 2005, Voortgang verstedelijking VINEX 2004.
- Sociaal-Wetenschappelijk Bureau West-Friesland, Overzicht woningproductie in West-Friesland 1995-2004. Hoorn, 2005.
- TNO INRO, Modeltoets, Verroen, E.J., H.D. Hilbers en C.A. Smits, Delft, 1995.
- Tripartite werkgroep bouwscenario Rijnmond, Bouwscenario Rijnmond 1990-2000, 1988.
- Twijnstra Gudde, Organisatie van de woningbouw in groeikernen – onderzoek naar de invloed van de factor organisatie op de voortgang van de woningbouw, Deventer, 1982.
- VINEX-uitvoeringsconvenant voor het Stadsgewest Amsterdam, 30 juni 1995
- VINEX-uitvoeringsconvenant voor het Stadsgewest Haaglanden, 29 juni 1995
- VINEX-uitvoeringsconvenant voor de Stadsregio Rotterdam, 11 juli 1995
- VINEX-uitvoeringsconvenant voor Stadsgewest Twente, 24 maart 1995
- VINEX-uitvoeringscontract voor de regio Utrecht, 22 december 1994
- VINEX-uitvoeringsconvenant voor het Knooppunt Arnhem Nijmegen, 24 april 1995
- VINEX-uitvoeringsconvenant voor de regio Eindhoven 6 oktober 1995
- Akkoorden tussen de provincies en het rijk (VROM-V&W) over de uitvoering verstedelijking VINEX in de 18 kleinere stadsgewesten, Den Haag 1 juli 1994
- VINEX NU, VINEX afspraken in beeld, juli 2000
- VROM, VINEX en ruimtelijke kwaliteit, een bijdrage aan de kwaliteitsdiscussie rond de inrichting van de VINEXlocaties uit het RPD-project Stedelijke Milieudifferentiatie, Den Haag, 1994.
- VROM, Stedelijke laagbouw, Den Haag, 1994.
- VROM, stadsgewest Haaglanden, VINEXuitvoeringsconvenant voor het stadsgewest Haaglanden, 29 juni 1995.
- VROM, Nadere standpuntbepaling ten aanzien van de voortgang van de woningbouw tot 2005, Den Haag, 20 oktober 1997.
- VROM, Stad & Milieu, Experimenten Stad & Milieu (info-blad), Den Haag, 1997.
- VROM, nieuwsbrief 10, Evaluatie Synergieprojecten, Kwaliteit op locatie, Den Haag, januari 1998.
- VROM, Stand van zaken VINEX BSG, Kwaliteit op locatie, Den Haag, 1998.
- VROM, brief bij de laatste Panorama VINEX, Den Haag, 17 december 1999.
- VROM, Voorbeeldprojecten intensief ruimtegebruik gevraagd, Den Haag, 1999 en 2000.
- VROM, Mensen, Wensen, Wonen, Den Haag, 2000.
- VROM, De Tussenstand – Populaire uitgave advies Evaluatiecommissie Stad & Milieu, Den Haag, 2001.
- VROM, brief StIR-1054, Den Haag, april 2001.
- VROM, De doeltreffendheid en effecten van de Experimentenwet stad en milieu in de praktijk, Den Haag, 2004.
- VROM, Nieuwsbrief Nederland in Uitvoering, De factor 'mens & organisatie bij de voortgang van ruimtelijke ontwikkelingsprojecten', Den Haag, juli 2006.
- Werkgroep Verstedelijking, Locatiekeuzes bij woningbouw - eindrapportage van de werkgroep Verstedelijking, Interdepartementaal beleidsonderzoek, Den Haag, 2006.
- Wolff, H. de, J. de Greef e.a., Gebruik en effecten van de Wet voorkeursrecht gemeenten, Delft, 2000.
- www.vastgoedmarkt.nl/bouwlocaties.



Bijlage II Geïnterviewden

Dhr. Drs. F. Gietema (Ministerie van BZK, Financiële organisatie Binnenlands Bestuur)

Dhr. Drs. J.P. van der Jagt (vm. Ministerie van VROM, DGR)

Dhr. Drs. C.B.F. Kuijpers (Ministerie van VROM, DGR)

Dhr. Ir. A.C.M. van der Pas (Van der PasAdvies / vm. Ministerie van VROM, DGR)

Dhr. R. Bergh (SDAC/ vm. HOB Den Haag en vm. Ministerie van VROM, DGW)

Dhr. J. Douma (Gemeente Heerhugowaard)

Dhr. Mr. A.B. Ringersma (Wonen West Brabant/ vm. Ministerie van VROM, DGW)

Dhr. B. Westerdijk (Consultancy/ vm. Ministerie van VROM, DGW)

Dhr. Drs. O.H. de Graaff (Ministerie van VROM, DGW)

Dhr. Mr. A.B. Holtkamp (Ministerie van VROM, DGM)

Dhr. Drs. S. Riedstra (Ministerie van V&W)

Dhr. Drs. A.L. Vaandrager (Ministerie van LNV, Directie Platteland)

Dhr. Mr. W.C.T.F. de Zeeuw (Bouwfonds)

Dhr. M.P. Swede (Ministerie van Financiën)

Dhr. Drs. D. Stadig (vm. Gemeente Amsterdam)

Dhr. Drs. N. Rietdijk (NVB)

Dhr. Ir. P. J. van Os (Mitros Wonen)

Dhr. J. Baars (woningcorporatie Ymere)

Dhr. G. van Randeraat (BPF Bouwinvest)

Dhr. Drs. W. Haeser (vm. Ministerie van VROM, DGW)

Dhr. P.G.A. Noordanus (AM/ vm. VROM-Raad /vm. Gemeente Den Haag)

Mevr. R. Lodde (IO Research / vm. Sociaal-Wetenschappelijk Bureau Westfriesland)

Dhr. S. den Nijs (Gemeente Heerhugowaard)

Colofon

Deze rapportage is tot stand gekomen in opdracht van:
Ministerie VROM/Directoraat-Generaal Ruimte
NIB / Cluster Beleidsevaluatie & Uitvoeringscoördinatie

Het onderzoek is uitgevoerd door:
RIGO Research en Advies BV te Amsterdam
OTB Delft

Deze publicatie is te downloaden via www.vrom.nl/vinex
(publicaties)

De deelrapportages:

- Deel 1: Realisatie afspraken
- Deel 2: Realisatie van verstedelijkings- en kwaliteitsdoelstellingen
- Deel 3: VINEXinstrumenten

zijn eveneens via bovengenoemde site te downloaden.

Het onderzoek is begeleid door een commissie waarin vertegenwoordigers van de ministeries van VROM, V&W, LNV, EZ, FIN, Senter Novem en de onderzoeksbureaus zitting hadden.