

RIS 270981B

Sturen op maatschappelijke effecten bij grote projecten

Feitenrapport

Colofon

Rekenkamer Den Haag

Leden

- mevrouw Ing Yoe Tan, waarnemend voorzitter
- de heer Pieter Welp, collegelid en lid rapporteur voor dit onderzoek

Aan dit onderzoek hebben meegewerkt

- Mirjam Swarte, secretaris rekenkamer
- Thijs Bosma, senior onderzoeker rekenkamer
- Hugo Verpoorten, onderzoeker rekenkamer

Extern deskundigen

- Wicher Schönau (Twynstra Gudde)
- Elke van Tendeloo (Policy Research)

Contactgegevens:

Rekenkamer Den Haag
Postbus 19157
2500 CD Den Haag
Telefoon 070 - 353 20 48
www.rekenkamerdenhaag.nl

Bezoekadres:

Stadhuis
Spui 70
2511 BT Den Haag

Datum

September 2013

Copyright

De informatie, inclusief beeldmerken, logo's en fotomateriaal zijn wettelijk beschermd. Niets uit de teksten of grafische voorstellingen uit dit rapport van Rekenkamer Den Haag mag zonder schriftelijke toestemming van Rekenkamer Den Haag worden verspreid en/ of verveelvoudigd. Gebruik van de informatie voor persoonlijke doeleinden is toegestaan. Citeren is alleen toegestaan met bronvermelding.

Inhoudsopgave

Inleiding	4
Hoofdstuk 1 Doel en probleemstelling, onderzoeksvragen	6
Hoofdstuk 2 Formele afspraken over sturing op grote projecten	10
Hoofdstuk 3 Beoogde maatschappelijke effecten op stedelijk schaalniveau	17
Hoofdstuk 4 Casusanalyse	30
Hoofdstuk 5 Informatie aan de gemeenteraad	50
Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording	58
Bijlage 2: Onderzoeksvragen en normenkader	59
Bijlage 3: Begrippen	60
Bijlage 4: Literatuur	62

Dit feitenrapport vormt de basis voor de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer Den Haag. De conclusies en aanbevelingen zijn afzonderlijk gepubliceerd in het bestuurlijk rapport. Dit is beschikbaar via website rekenkamer (downloaden pdf), of op verzoek toe te zenden.

Inleiding

Wat vooraf ging

In het onderzoeksprogramma 2012 - 2013 van de Rekenkamer Den Haag is een vervolgonderzoek opgenomen naar grote projecten in relatie tot de beoogde maatschappelijke effecten. De rekenkamer deed op het terrein van grote projecten eerder onderzoek. Dat onderzoek betrof primair de *informatievoorziening* over grote projecten aan de raad. In 2009 publiceerde de rekenkamer de 'Checklist grote projecten', waarmee de raad een leidraad kreeg om de benodigde informatie over (de voortgang van) projecten te verkrijgen voor het invullen van zijn kaderstellende en controlerende taken. In het Rekenkamerrapport 'Grip op grote projecten' van januari 2010 werden op basis van casuïstiek onderzoek aanbevelingen gedaan waarmee de raad zijn controlefunctie bij grote projecten verder kon versterken. De raad heeft de aanbevelingen uit 'Grip op grote projecten' overgenomen en het college verzocht hieraan uitvoering te geven. Het proces van aansturing en ontwikkeling van grote projecten is daardoor verhelderd, doordat de raad op een eenduidige manier inzicht krijgt in het uitvoeringsproces van grote projecten, de momenten waarop het college de raad informeert en wanneer besluitvorming door de raad aan de orde is. Financiële informatie en financiële risico's worden nu op een begrijpelijke manier getoond in projectrapportages en de risicoanalyses van grote projecten worden verbeterd.

Het huidige vervolgonderzoek

In 2012 heeft de rekenkamer ter voorbereiding op een vervolgonderzoek naar grote projecten een juridische toets laten doen van de contracten bij twee grote projecten: Wijnhavenkwartier fase 2 en Vroondaal¹. Dit vooronderzoek gaf de rekenkamer geen aanleiding om verder in te gaan op de juridische kwaliteit van dergelijke contracten. Wel ontstond de indruk dat de gemeente in de uitvoeringsfase 'er veel meer bovenop' moet zitten, bijvoorbeeld door het periodiek toetsen van het 'realiteitsgehalte' van de lopende afspraken. Grote projecten worden door de gemeente immers ontwikkeld en in uitvoering genomen om gewenste maatschappelijk uitkomsten te realiseren. Zij zijn een middel tot een maatschappelijk doel, zoals versterking van de economie, groei van het inwoneraantal of de werkgelegenheid. Uit onderzoek naar grote projecten in andere gemeenten en bij het Rijk en uit publicaties over dit onderwerp blijkt echter dat gedurende de looptijd van de uitvoering van grote projecten de beoogde maatschappelijke effecten vaak uit beeld raken². Tijd en geld blijken dan vaak de dominante sturingsparameters, ook bij het bijstellen van de oorspronkelijke plannen voor het grote project. Dit wordt versterkt door de economische crisis in Nederland sinds 2008 mee te maken heeft, maakt dat dit gegeven tot een urgent probleem leidt. Steeds vaker zijn gemeenten, en zo ook Den Haag, genoodzaakt plannen aan te passen aan de beperktere mogelijkheden. Daarbij bestaat het risico dat vooral gekeken wordt naar de financiële haalbaarheid, zonder dat wordt stilgestaan bij de vraag in hoeverre het 'versoberde' project het beoogde maatschappelijk effect nog kan realiseren. In dat licht en gegeven het grote maatschappelijke en financiële belang van de Haagse grote projecten heeft de rekenkamer besloten een onderzoek te richten op de vraag: op welke wijze spelen de beoogde maatschappelijke effecten van grote projecten ook in de aan- en bijsturing van de uitvoering van die

¹ Juridisch vooronderzoek grote projecten is uitgevoerd door extern jurist met specifieke deskundigheid op contracten tussen gemeenten en marktpartijen.

² Voorbeelden zijn het rapport 'De grond wordt duur betaald' door gemeenteraad Apeldoorn, januari 2012, over de grote financiële tegenvallers binnen het grondbedrijf en het onderzoek 'Samenwerkingsovereenkomst Waalsprong', door de rekenkamer van Nijmegen, juni 2012, ook naar aanleiding van grote financiële tegenvallers en toenemende risico's voor de gemeente, de publicatie 'Onbeheersbare publieke werken', W.F. Schönau, in Openbaar Bestuur van mei 2012 en het rapport 'Risicobeheersing HSL Zuid', Algemene Rekenkamer, juni 2007.

projecten een rol. Specifiek naar deze vraag is nog geen onderzoek gedaan en ook binnen gemeenten is dit onderwerp tot op heden een relatief onontgonnen terrein. De Rekenkamer Den Haag wil met dit onderzoek een bijdrage leveren aan de kennis over het sturen op maatschappelijke effecten en de bewustwording vergroten van het belang van maatschappelijke effecten als aspect in de sturing op grote projecten. De rekenkamer heeft daartoe verkend hoe binnen de gemeente Den Haag tot op dit moment wordt gestuurd op de beoogde maatschappelijke effecten bij de uitvoering van grote projecten.

Het voorliggende feitenrapport

Het onderhavige rapport bevat de weerslag van de feitelijke onderzoeksbevindingen van de rekenkamer. Zij zijn gebaseerd op een analyse van beleidsstukken van de gemeente Den Haag. Dit feitenrelaas wordt ter ambtelijke verificatie aangeboden, teneinde het van eventuele fouten en omissies te ontdoen. Op basis van dit feitenrapport zal de rekenkamer een bestuurlijk rapport opstellen dat beleidsconclusies en beleidsaanbevelingen zal bevatten. In het bestuurlijke rapport richt de rekenkamer zich met conclusies en aanbevelingen op de raad en het college van B&W.

Hierna worden in hoofdstuk 1 voor de volledigheid het doel en de onderzoeksvragen voor dit onderzoek toegelicht. In de daaropvolgende hoofdstukken 2, 3, 4 en 5 wordt ingegaan op de geformuleerde onderzoeksvragen. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met een feitelijke beoordeling op de gehanteerde normen en een beantwoording van de feitelijke onderzoeksvraag. Een samenvatting van de bevindingen is opgenomen in hoofdstuk 6.

In de bijlagen zijn een onderzoeksverantwoording, het gehanteerde normenkader, een begrippenlijst en de literatuurlijst opgenomen.

1. Doel en probleemstelling, onderzoeksvragen

Doel van het onderzoek

De rekenkamer stelt zich met dit onderzoek ten doel een bijdrage te leveren aan een duurzame en weloverwogen stedelijke ontwikkeling van Den Haag. Duurzaam staat voor een doelgerichte ontwikkeling vanuit een lange termijnvisie op de stad. Weloverwogen staat voor een sturing van projecten waarin zowel de aspecten tijd, geld, prestaties als de beoogde maatschappelijke effecten tegen elkaar afgewogen worden.

Aan de basis van een door de gemeente geïnitieerd stedenbouwkundig- of bouwproject ligt de behoefte bepaalde maatschappelijke effecten te bereiken. Op basis van die beoogde maatschappelijke effecten worden de inhoudelijke ambities bepaald en een financieel kader voor een groot project vastgelegd. De vraag is echter welke rol deze beoogde maatschappelijke effecten blijven spelen in afwegingen rond en de aansturing van grote projecten. En hoe wordt het behalen van het maatschappelijke doel na de start van een project in het oog gehouden? Hoe worden andere, wellicht meer concrete of operationele, projectdoelen (zoals tijd en geld) afgewogen tegen de te realiseren maatschappelijke effecten? Deze vragen zijn bij grotere fysieke projecten vooral van belang, gezien de lange looptijd.

Hoofdvraag

In hoeverre is de sturing tijdens de uitvoering van grote projecten gericht op een evenwichtige afweging tussen de operationele sturingsaspecten tijd, geld en prestaties aan de ene kant en de beoogde maatschappelijke effecten van het project aan de andere kant?

Deze vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen die in dit feitenrapport worden beantwoord. De hoofdvraag wordt in het bestuurlijk rapport beantwoord.

Formele afspraken over sturing op grote projecten

1) Hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van het sturen op beoogde maatschappelijke effecten benoemd?

Beoogde maatschappelijke effecten op stedelijk schaalniveau

2) Op welke wijze zijn de beoogde maatschappelijke effecten op stedelijk schaalniveau vastgelegd?
3) Op welke wijze wordt verantwoording afgelegd over de voortgang en bereikte resultaten in relatie tot de beoogde maatschappelijke effecten (stedelijk schaalniveau)?

Casus analyse, beoogde maatschappelijke effecten op niveau van projecten

4) Op welke wijze zijn de beoogde maatschappelijke effecten binnen plankaders concreet en eenduidig vastgelegd en in hoeverre sluiten deze aan op beoogde effecten op het stedelijke schaalniveau?
5) Op welke wijze wordt verantwoording afgelegd over de voortgang en de bereikte resultaten van projecten in relatie tot de beoogde maatschappelijke effecten (schaalniveau project)?

6) *Hoe worden wijzigingen in lopende grote projecten doorvertaald in de beoogde maatschappelijke effecten voor de stad?*

Informatie aan de gemeenteraad

7) *Op welke wijze kan de raad financiële bijstellingen in projecten afwegen tegen inhoudelijke beleidsdoelstellingen en het beoogde maatschappelijke effect en sturen op maatschappelijke effecten vanuit zijn kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheid?*

De normen die in dit onderzoek worden beoordeeld teneinde de bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden zijn opgenomen in een overzicht in bijlage 2. Het normenkader gaat uit van een sturing in de uitvoering van grote projecten die gericht is op een evenwichtige afweging tussen de operationele sturingsaspecten tijd, geld en prestaties aan de ene kant en de beoogde maatschappelijke effecten van het project aan de andere kant. Het doel is te bezien op welke punten de sturing op beoogde maatschappelijke effecten nadrukkelijker aandacht zou kunnen krijgen. De normen komen ook terug in de samenvatting van de bevindingen aan het slot van elk hoofdstuk waarin de afzonderlijke onderzoeksvragen worden beantwoord.

Voorbeelden van sturen op maatschappelijke effecten

De rekenkamer heeft een beknopte scan gedaan van voorbeelden, zowel binnen als buiten de gemeente, van sturing op maatschappelijke effecten bij grote projecten. Dit ook ter onderbouwing van het normenkader, waarin uitgegaan wordt van een sturing op grote projecten waarin het beoogde maatschappelijke effect een volwaardig sturingsaspect is. Dat laatste is niet evident. In het sturen op grote projecten heeft de projectorganisatie de opdracht risico's te minimaliseren. Dat leidt tot een drang naar een procesmatige 'technische' beheersbaarheid van projecten die zich vooral richt op het projectmanagementresultaat, in plaats van het maatschappelijke effect, dat waar de belangrijkste stakeholders van een project belang bij hebben³. Desondanks zijn er verschillende voorbeelden waarin stappen worden gezet die als doel hebben het beoogde maatschappelijke effect als sturingsaspect een volwaardige positie te geven in de sturing op de uitvoering van grote projecten. In het Amsterdamse 'Plan- en besluitvormingsproces ruimtelijke maatregelen' (Plaberum) is bijvoorbeeld opgenomen op welke wijze in de voorbereiding van een project nut en noodzaak, op basis van gemeentelijk beleid en bestaande kaders, moet worden onderbouwd⁴. Binnen de gemeente Den Haag is het programma Krachtwijken een voorbeeld waarbij projecten voortkomen uit een analyse van maatschappelijke problemen en een daaropvolgend programma op basis van beoogde maatschappelijke effecten⁵. In het kader van het programma Krachtwijken wordt ook tijdens de uitvoering van projecten en het programma gerapporteerd over de maatschappelijke effecten⁶.

³ The soft stuff is always harder than the hard stuff, W.F. Schönau, 2011, p. 34-35

⁴ <http://www.amsterdam.nl/gemeente/organisatie-diensten/dienst-ruimtelijke/publicaties-dro/plaberum/>

⁵ Charter Krachtwijken Den Haag, juli 2008

⁶ RIS 253188, Wijkmonitor 2012

Afbakening

Dit onderzoek beperkt zich tot de sturing op grote (fysieke) projecten. Op dat vlak heeft de gemeente veel ambities die in tientallen beleidsstukken zijn vastgelegd. Sociaal- maatschappelijke doelen, economisch beleid, doelen op het gebied van milieu, openbare ruimte of cultuurhistorie kunnen, onder meer, van toepassing zijn bij de uitvoering van grote projecten. Het is niet zinvol om al die ambities te analyseren en te beschrijven. Om te kunnen analyseren hoe de sturing op maatschappelijke effecten bij grote projecten gebeurt, is gekeken naar de ambities op het gebied van wonen en van kantoren en werkgelegenheid. Voor deze onderwerpen is expliciet beleid geformuleerd dat geconcretiseerd moet worden in de uitvoering van fysieke projecten. Aan de hand van deze onderwerpen is dus goed na te gaan hoe in het sturingsproces met beleidsambities wordt omgegaan.

In de oorspronkelijke opzet van dit onderzoek wilde de rekenkamer zowel kijken naar de formele aspecten van de sturing op grote projecten, als naar de informele aspecten. De beoogde aanpak van het onderzoek bestond daarom uit een documentenanalyse (ten behoeve van het onderzoek naar de formele aspecten) en interviews met betrokkenen teneinde de informele en niet expliciete aspecten te achterhalen. Tijdens de uitvoering van het onderzoek is besloten alleen in te gaan op de formele aspecten en het onderzoek uit te voeren middels documentenanalyse. De hoofdvraag is ongewijzigd, de oorspronkelijke deelvragen zijn aangepast om tegemoet te komen aan de herziene aanpak. In de onderzoeksverantwoording wordt dieper ingegaan op deze verandering.

Definities

Hieronder wordt een beschrijving gegeven van een aantal relevante begrippen die in dit rapport worden gebruikt. In bijlage 3 is een uitgebreide begrippendefinitie opgenomen.

Project: een fysiek ruimtelijk resultaat dat binnen een afgebakende periode en vooraf afgesproken randvoorwaarden wordt gerealiseerd.

Groot project: voor dit onderzoek wordt geen scherpe definitie van het begrip ‘groot project’ aangehouden. Een groot project kan een gebouw, infrastructuur of een gebiedsontwikkeling betreffen. De gemeente Den Haag heeft een lijst met 10 ‘grote projecten’. Deze is in oktober 2010 vastgesteld door de gemeenteraad. Voor de projecten op deze lijst verzoekt de raad het college een GRIP rapportage conform de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport ‘Grip op grote projecten’.

Programma: een overzicht van middelen (geld, uit te voeren projecten of beleid), met een vastgesteld doel, een tijdsplan en einddatum. Een programma heeft als doel een (beleids-) ambitie te verwezenlijken en geeft invulling aan een visie.

Maatschappelijke effect: het gevolg van gevoerd beleid (waaronder het realiseren van projecten) voor zover dat merkbaar is in de maatschappij.

Prestatie: de concrete output van een project

Resultaat: containerbegrip voor de output of effecten van gevoerd beleid of een uitgevoerd project.

Ambitie/ doel/ doelstelling: containerbegrippen voor beoogde prestaties en effecten

Schaalniveau: relevant voor beleid is duidelijkheid ten aanzien van het schaalniveau van het gebied waarvoor het beleid is geformuleerd. Gaat het om beleid voor de hele stad, een deel van de stad, of betreft het beleid voor een specifiek project of gebouw?

Eenduidig (bij maatschappelijke effecten): zonder vermenging met concrete prestaties en in beleidsdocumenten in lijn met andere (formuleringen van) beoogde maatschappelijke effecten.

Projectsturing

Het begrip sturing (bij een project) omvat de toedeling en verantwoording van de voor de projectdoelstelling noodzakelijke inzet van mensen en middelen en omvat tevens de vormen van verantwoording en toezicht die door het sturend orgaan noodzakelijk worden geacht om te garanderen dat conform de verwachtingen van het sturend orgaan wordt gewerkt, teneinde de doelstellingen van het project te realiseren.

2. Formele afspraken over sturing op grote projecten

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk vormt de basis voor beantwoording van onderzoeksvraag 1:

Hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van het sturen op beoogde maatschappelijke effecten benoemd?

Norm

In de afspraken over projectsturing zijn taken en verantwoordelijkheden vastgelegd ten aanzien van het sturen op het beoogde maatschappelijke effect bij de uitvoering van grote projecten.

In de sturing op grote projecten spelen, binnen de gemeente, drie partijen een rol: gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie. De gemeenteraad bepaalt de kaders voor het beleid en dus ook voor de ontwikkeling van grote projecten. Daarnaast heeft de raad een controlerende functie. Binnen de gestelde kaders heeft het college bestuursverantwoordelijkheid⁷. Het ambtelijk apparaat, c.q. de dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO), stelt namens het college beleid op en is verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan: het projectmanagement en het programmamanagement van gemeentelijke beleidsdoelen en –programma's.

2.2 Analyse van documenten

Voor het in kaart brengen van de formele taak- en verantwoordelijkheidsverdeling voor het (aan-) sturen van grote projecten en in het verlengde daarvan het sturen op maatschappelijke effecten zijn de volgende documenten bestudeerd:

- 1) Een brief van de wethouder Stadsvernieuwing, Volkshuisvesting en Integratie (SVI) aan de raad van december 2010, 'Toelichting ruimtelijke projecten' (hierna: brief wethouder SVI)
- 2) De verordening beheersregels Grondexploitaties (2011 en herziening 2012) (hierna: verordening beheersregels GREX)
- 3) Het uitvoeringsbesluit beheersregels Grondexploitaties (2011 en herziening 2012) (hierna: uitvoeringsbesluit beheersregels GREX)
- 4) Het handboek 'Projectmatig werken' van de dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO). (hierna: Handboek projectmatig werken)

De hiërarchie tussen deze documenten onderling is duidelijk. De verordening beheersregels GREX is het kaderstellende document, vastgesteld door de raad. Het uitvoeringsbesluit beheersregels GREX blijft binnen die kaders en legt vast wat het college doet en is door het college vastgesteld. De brief van wethouder SVI is een toelichting bij de verordening beheersregels GREX. De brief heeft geen formele status als kaderstellend document.

⁷ Deze relatie is vastgelegd in de Gemeente wet, herziening 2002 . Bepalend voor dit onderzoek is artikel 169 waarin is vastgelegd dat elke wethouder verantwoording verschuldigd is aan de gemeenteraad over het door het college gevoerde bestuur.

De eerste versies van de verordening en het besluit beheersregels GREX zijn vastgesteld in 2011. In 2012 is van beide documenten een herziening vastgesteld. De herziening betreft een aantal specifieke onderdelen maar laat de hoofdlijn van de documenten uit 2011 intact. Opgenomen in 2012 zijn onder meer veranderingen naar aanleiding van de reorganisatie bij DSO en het doorvoeren van de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport ‘Grip op grote projecten’⁸. Omdat voor het overige de inhoud onveranderd is, wordt in onderstaande analyse van de verordening en het besluit alleen verwezen naar de beheersregels uit 2012.

Het handboek projectmatig werken van DSO is een intern document waarin de principes van projectsturing zijn uitgewerkt en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren zijn benoemd. Ook dit stuk heeft geen bestuurlijke status; het is een intern document van de dienst en niet door college of raad vastgesteld.

Ad 1. Toelichting Ruimtelijke projecten (brief wethouder SVI 30 december 2010)⁹

In deze brief licht de wethouder SVI toe hoe het college voorstelt de besluitvorming bij ruimtelijke projecten vorm te geven. De brief is een toelichting bij de verordening beheersregels grondexploitaties uit 2011 en is in de commissie ruimte tegelijk met deze verordening besproken¹⁰. De brief zelf is niet vastgesteld door de raad en heeft dus geen formele status als beleidskader¹¹. De wethouder noemt in de brief ‘ruimtelijke projecten’ als het onderwerp: *‘In deze brief wil ik nader toelichten hoe het college voorstelt de besluitvorming bij ruimtelijke projecten vorm te geven’*¹².

De portefeuillehouder schetst de hoofdlijn van de verantwoordelijkheidsverdeling in de inleiding van de brief: *‘bij de uitvoering van ruimtelijke projecten is het college gehouden aan de beleidsmatige en financiële kaders die door de gemeenteraad worden vastgesteld. Voorbeelden hiervan zijn beleidsmatige kaders als de Structuurvisie, de woonvisie, kantorennota, maar ook ruimtelijke kaders zoals masterplannen, juridische kaders als bestemmingsplannen, financiële kaders zoals de programmabegroting en een programmatisch kader als het IpSO. Het uitgangspunt is dat het college vervolgens bevoegd is om binnen deze kaders ruimtelijke projecten uit te voeren.’*¹³

De brief geeft aan dat de *verordening* beheersregels GREX de bevoegdheid van de raad vastlegt en het *besluit* beheersregels GREX de bevoegdheid van het college. Beschreven wordt de kaderstellende verantwoordelijkheid van de raad en de bestuurlijke verantwoordelijkheid en -ruimte van het college binnen die kaders. Per fase van een project wordt aangegeven wanneer de verantwoordelijke wethouder de commissie ruimte informeert. Ook wordt aangegeven waaraan de verschillende fasedocumenten (projectopdracht, nota van uitgangspunten en projectdocument) moeten voldoen.

Uit de brief blijkt dat een projectopdracht wordt gegeven door de bestuurlijke opdrachtgever aan de dienst stedelijke ontwikkeling. In deze opdracht staat ook het doel van het project geformuleerd.

⁸ RIS 251905 Verordening beheersregels GREX 2012, p. 1. De verandering betreft het vervangen van de verplichte rapportagevorm voor de rapportage conform de aanbevelingen van de rekenkamer.

⁹ Commissiebrief toelichting ruimtelijke projecten, 30 december 2010, RIS 177990

¹⁰ Commissie ruimte, 19 januari 2011

¹¹ Tijdens de behandeling van de brief en de verordening beheersregels GREX in de commissie Ruimte op 19 januari 2011 is aangegeven dat de toelichtende brief onderdeel zal maken van de besluitvorming ten aanzien van de Verordening beheersregels GREX, de commissieleden stemden in met de afspraken zoals geformuleerd in de brief. In het raadsbesluit over de verordening beheersregels GREX van 20 januari 2011 is hierover niets opgenomen.

¹² Commissiebrief toelichting ruimtelijke projecten, 30 december 2010, RIS 177990, p.1

¹³ Commissiebrief toelichting ruimtelijke projecten, 30 december 2010, RIS 177990, p.2

Hierbij is niet aangegeven waaraan deze formulering moet voldoen of hoe het doel zich moet verhouden tot andere beleidskaders. Bij de daaropvolgende documenten (Nota van Uitgangspunten, projectdocument) wordt niet gesproken over het formuleren van een ‘doel’ voor het betreffende project.

Ad. 2 Verordening beheersregels GREX (versies 2011 en 2012)

De verordening beheersregels GREX benoemt als doel van dit document: ‘*het stellen van regels waarmee zorg kan worden gedragen voor tijdige en juiste informatievoorziening aan de gemeenteraad over ruimtelijke projecten én de beheersing van deze projecten*’¹⁴. Een project is volgens de begrippendefinitie in de verordening een: ‘*fysiek ruimtelijk project met een gemeentelijke grondexploitatie*’¹⁵. Dat is een beperktere definitie van het begrip project dan door de wethouder aangehouden in zijn toelichtende brief¹⁶. Dat betekent dat de formele afspraken over de beheersing van grote projecten zich beperken tot projecten met een gemeentelijke grondexploitatie en niet gelden voor alle andere projecten of ruimtelijke ontwikkelingen, zoals de aanleg van de Rotterdamsebaan.

De verordening beschrijft de kaderstellende rol van de raad. Deze uit zich in het vaststellen van de begroting, met daarin de baten en lasten per project en geactualiseerde dotaties en onttrekkingen aan reserves. Daarnaast stelt de raad jaarlijks het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO) vast, tegelijk met de begroting, waarin het benodigde budget en het programma van de fysiek ruimtelijke projecten binnen de gemeente wordt aangegeven. Het IpSO is direct gerelateerd aan de begroting.

De verordening geeft voorts aan dat het college binnen dat financiële en programmatische kader projecten moet uitvoeren. Daarbij heeft zij de ruimte om middelen tussen projecten onderling te verschuiven/verevenen zolang dat binnen het *ontwikkelingsprogramma* uit het IpSO past¹⁷.

¹⁴ RIS 251905, p.1

¹⁵ RIS 251905, p.6. In de verordening van 2012 wordt daarnaast één specifieke categorie projecten geïntroduceerd en apart behandeld: klusobjecten.

¹⁶ Er zijn ook grote projecten waarbij een grondexploitatie niet aan de orde is. Voorbeelden daarvan zijn de ontwikkeling van de Rotterdamse Baan en de aanleg van de nieuwe boulevard van Scheveningen.

¹⁷ Uit de raadsbesluiten bij de vaststelling van IpSO 2012 en 2013 blijkt dat het hele IpSO gezien wordt als het ‘ontwikkelingskader’. O.a. RIS 181177, besluit VII: ‘de voorgestelde plankaderwijzigingen in dit IpSO vast te stellen als het ontwikkelingsprogramma conform Verordening beheersregels Grond- en Ontwikkelingsbedrijf...’.

Procesbeschrijving ontwikkeling groot project, volgens de verordening GREX

De verordening geeft een beschrijving van het bestuurlijke proces voor de ontwikkeling van grote projecten. Om de voorbereiding van een project te starten geeft de verantwoordelijk portefeuillehouder een *projectopdracht*. Op basis daarvan kan DSO aan de slag met het opstellen van een nota van uitgangspunten (NvU). Wanneer de voorbereidingskosten voor het opstellen van een NvU hoger worden geraamd dan €500.000, legt het college de projectopdracht ter advisering voor aan de desbetreffende raadscommissie(s). Daarmee is de raad geïnformeerd en kan hij zijn controlerende functie uitoefenen.

In de *Nota van uitgangspunten* worden de uitgangspunten en de randvoorwaarden waarbinnen het project moet worden uitgevoerd, vastgelegd. Na de vaststelling van de NvU wordt het project opgenomen in het IpSO (dat jaarlijks aan de raad ter vaststelling wordt voorgelegd) en kunnen anticiperende grondaankopen worden gedaan door het college. Wanneer hiervoor meer dan € 1 miljoen nodig is, legt het college de NvU ter advies voor aan de desbetreffende raadscommissie.

Met het opnemen van het project in het IpSO heeft de raad het financiële kader voor een project vastgelegd. Daarbinnen kan het college zelf een *projectdocument* opstellen. Dit wordt alleen ter kennisneming aan de raad voorgelegd. Projectherzieningen, voor zover die binnen de financiële en programmatische kaders passen worden vastgesteld door het college en ter kennisneming aan de betreffende raadscommissie toegezonden. Alle herzieningen worden wel opgenomen in het IpSO. Herzieningen die als gevolg hebben dat de financiële en programmatische kaders (uit de begroting en IpSO) worden overschreden hebben daarmee een begrotingswijziging tot gevolg en dienen afzonderlijk aan de raad voorgelegd te worden. De gemeenteraad heeft dus alleen bij wijzigingen die een overschrijding van het totale begrotingsprogramma tot gevolg hebben, besluitvormende verantwoordelijkheid.

De uitvoering van projecten start na het vaststellen door het college van het projectdocument, waarbij de verordening wederom aangeeft dat dit is op voorwaarde dat het projectdocument past binnen de financiële en programmatische kaders uit begroting en IpSO en in principe binnen de randvoorwaarden die in de NvU zijn neergelegd. Het college kan beargumenteerd afwijken van de kaders uit de NvU. Met andere woorden: binnen de kaders vastgelegd door de raad kan het college zelfstandig projecten uitvoeren. Het projectdocument wordt ter kennisname toegezonden aan de betreffende raadscommissie. De specifieke projectkaders worden vastgelegd per fase van een project, telkens door het college, opnieuw onder de voorwaarde dat documenten (plankaders) passen binnen de totaalkaders van begroting en IpSO. De raad heeft jaarlijks (namelijk bij het vaststellen van de begroting en het IpSO) inzage en sturing op alle wijzigingen en de samenhang binnen het programmatische en financiële kader.

In de verordening is, afgezien van de regels ten aanzien van het financiële beheer, niet vermeld wat er gebeurt wanneer een projectherziening leidt tot een overschrijding van de door de raad vastgelegde beleidsmatige kaders. Ook wordt geen financiële grens aangegeven waarboven de raad een rol krijgt bij de herziening. Het enige criterium is of het totale (financiële en programmatische) kader niet overschreden wordt door het samenstel van projecten in het volledige programma zoals opgenomen in het IpSO. Dat betekent dat het college in principe over- of onderbestedingen op één project kan compenseren met andere projecten binnen de totale financiële en programmatische kaders van het IpSO. Alleen wanneer het totale financiële kader wordt overschreden en er daarmee een begrotingswijziging nodig is om de projectherziening mogelijk te maken, dient het college een voorstel voor besluitvorming aan de raad voor te leggen.

Ditzelfde geldt voor het programmatische kader, waarbij opvalt dat niet duidelijk gemaakt wordt wat de criteria zijn voor ‘passen binnen het programmatische kader’.

Beeld: een schematische weergave van de trechter van besluitvorming waarbij de raad de ruimte bepaalt waarbinnen het college kan opereren en vice versa het college binnen die kaders alle ruimte heeft om te opereren.

Informatievoorziening aan de raad

De verordening beheersregels GREX geeft ook regels over de informatievoorziening aan de raad.¹⁸ De raad besluit jaarlijks ten aanzien van de projectenportefeuille over de financiële en programmatische kaders middels het IpSO en krijgt informatie over de voortgang op projectenniveau bij de halfjaarrekening, de jaarrekening en in enkele stukken die samen met de begroting worden voorgelegd aan de raad: de Meerjarenprognose Grondexploitaties, Meerjarenperspectief Vastgoed en in de Grippapportages. Bij de toelichting wordt alleen ingegaan op de financiële informatie die daarin opgenomen moet worden¹⁹.

In hoofdstuk 5 van dit rapport wordt nader ingegaan op de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad. Daarbij worden de genoemde stukken ook onderzocht.

Ad. 3. Uitvoeringsbesluit beheersregels GREX (versies 2011 en 2012)

Het *uitvoeringsbesluit* beheersregels GREX 2012 richt zich, net als de *verordening*, op projecten met een grondexploitatie²⁰. De beheersregels zijn gedetailleerde regels over de beheersing en autorisatie van grondexploitaties, als uitwerking van de verordening²¹. Het besluit geeft ten aanzien van sturing geen nieuwe informatie, alleen verdieping. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven welke kosten ten laste van welke dienstreserve komen per fase van een project en worden verantwoordelijkheden met betrekking tot autorisaties van bestedingen gedetailleerd geregeld. Er is vrijwel geen melding van sturing op maatschappelijke effecten. Alleen bij het onderwerp ‘projectopdracht’ wordt aangegeven dat hierin door de verantwoordelijke portefeuillehouder het ‘doel’ van het te ontwikkelen project wordt gemeld, zonder verder vormvereisten²².

Ad. 4. Handboek projectmatig werken DSO (Het ‘OGON’ model)

Door DSO is het ‘handboek projectmatig werken’ opgesteld²³. Het handboek is een leidraad voor het projectmatig werken en heeft als doel een eenduidige werkwijze binnen projecten te realiseren²⁴. Het handboek is in principe bedoeld voor alle verschillende vormen van projecten (naast fysiek ruimtelijke projecten ook verkeer- & infrastructurele projecten en beleidsproducten). Het handboek geeft aan dat in ‘de toekomst’ deelhandboeken zullen worden opgesteld voor specifieke projectvormen. Deze zijn nog niet uitgewerkt. In 2009 en 2010 zijn door DSO interne handleidingen gemaakt voor het opstellen

¹⁸ RIS 251905, Verordening beheersregels GREX 2012, p. 7, artikel 2.1 ‘Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO)’ en 8, hoofdstuk 4 ‘Informatievoorziening en verantwoording’.

¹⁹ RIS 251905, p. 9.

²⁰ De verordening richt zich op de verantwoordelijkheden van de raad, het uitvoeringsbesluit op de verantwoordelijkheden van het college.

²¹ RIS 251902, p. 1

²² RIS 251902, p. 2: ‘In de projectopdracht komen beknopt aan de orde: doel, programma, aanpak, benodigde middelen, planning en dekkingsbronnen’

²³ Handboek projectmatig werken, DSO. Gepubliceerd op intranet (http://intra.dso.denhaag.nl/Handboek_ProjectmatigWerken/index.html).

²⁴ Handboek projectmatig werken, inleiding.

van besluitvormingsdocumenten bij de verschillende fasen van een fysiek ruimtelijk project, de projectopdracht, nota van uitgangspunten en het projectdocument²⁵. In de handleidingen voor het opstellen van de projectopdracht en de nota van uitgangspunten wordt telkens aangegeven dat het doel van het project duidelijk omschreven dient te worden. Ten aanzien van het opstellen van een projectdocument wordt niet expliciet aangegeven dat het doel van het project omschreven moet worden. Wel dient volgens de handleiding ingegaan te worden op de aanleiding, de voorgeschiedenis en de relevante kaders voor het project.

Binnen DSO bestaan twee organisatieprincipes naast elkaar: de lijnorganisatie en de zogenaamde 'projectenkolom'. De lijnorganisatie bestaat uit klassieke hiërarchische structuren met een ambtelijke eindverantwoordelijkheid bij het managementteam van de dienst (DT DSO). De projectenkolom is binnen DSO ingevoerd om effectiever en efficiënter te kunnen sturen op projecten. Het handboek projectmatig werken richt zich vooral op de projectenkolom. Belangrijkste actoren in deze structuur zijn de bestuurlijk opdrachtgever, de ambtelijk opdrachtgever en de opdrachtnemer. De bestuurlijk opdrachtgever is verantwoordelijk voor de sturing op de beoogde maatschappelijke effecten: hij of zij 'stuurt het project aan, ziet erop toe dat het bestuurlijke resultaat wordt gehaald en dat het proces verloopt binnen de bestuurlijke randvoorwaarden en beleidsmatige en financiële kaders. De bestuurlijk opdrachtgever is gericht op het maatschappelijke resultaat²⁶. De ambtelijk opdrachtgever ziet erop toe dat de opdrachtnemer (de projectmanager) binnen de kaders blijft. Deze kaders zijn voor de start van het project vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders, via het DT DSO²⁷. De opdrachtnemer stuurt binnen de randvoorwaarden ten aanzien van de aspecten geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit (GOTIK) op het bereiken van het concrete eindresultaat²⁸. Ambtelijk opdrachtgever en opdrachtnemer hebben in het verlengde daarvan een rol in het signaleren van strijdigheid van het project met de vastgestelde kaders.

In de sturing tijdens de uitvoering is formeel geen rol voor het DT DSO²⁹. Bij het vaststellen van kaders en bij afwijkingen van het project ten opzichte van de vastgestelde kaders krijgt het DT DSO wel een rol; in de ambtelijke besluitvorming, voorafgaand aan besluitvorming in het college van b&w. Bij afwijkingen ten opzichte van de vastgestelde kaders meldt de opdrachtnemer dit aan de ambtelijk opdrachtgever. De ambtelijk opdrachtgever stuurt op het aanpassen van de kaders (wanneer dit vanuit het project onvermijdelijk is). De gewijzigde kaders worden, weer via het DT DSO, vastgesteld door het college van b&w.

Beeld: De drie rollen/ actoren in de sturing op projecten weergeven en zichtbaar maken dat alleen de bestuurlijk opdrachtgever stuurt op maatschappelijke effecten. De ambtelijke opdrachtgever en de opdrachtnemer sturen op projectresultaten.

²⁵ DSO plaza (intranetpagina Dienst Stedelijke Ontwikkeling)/bestuurlijk ABC/hulpmiddel bij het maken van een bestuurlijk stuk/...

²⁶ Handboek projectmatig werken DSO, onderdeel 2.5

²⁷ Handboek projectmatig werken DSO, onderdeel 2.6

²⁸ Handboek projectmatig werken DSO, onderdeel 3.3

²⁹ Behalve dat de ambtelijke opdrachtgever ook lid is van het DT DSO

2.3 Samenvatting bevindingen, beoordeling normen en beantwoording onderzoeksvraag

Beheersregels GREX

De raad heeft volgens de Verordening beheersregels GREX ten aanzien van grote projecten alleen bij het vaststellen van het IpSO een besluitvormende bevoegdheid. Op alle andere momenten in de ontwikkeling van een project hoeft informatie alleen ter kennisname of advies voorgelegd te worden door het college. Projectdocumenten dienen volgens de verordening te voldoen aan het financiële en programmatische kader dat door de raad wordt vastgesteld met de begroting en het IpSO. De verordening beheersregels GREX gaat conform de titel en de in de verordening opgenomen definitie van ‘project’ alleen over projecten met een grondexploitatie. Projecten als de realisatie van de Rotterdamse Baan vallen dus niet onder deze afspraken.

In de uitwerking (wat mag het college doen en wanneer informeert het de raad) wordt ook alleen ingegaan op projecten met een gemeentelijke grondexploitatie. Ook het besluit beheersregels GREX, wat gaat over de bevoegdheden van het college, gaat alleen in op grondexploitaties.

Omdat in de brief ‘Toelichting ruimtelijke projecten’ een bredere definitie wordt aangehouden van het begrip ‘project’ (breder dan in de beheersregels die alleen over projecten met een grondexploitatie gaan), kan de indruk ontstaan dat de verordening over meer dan alleen projecten met een grondexploitatie gaat. Deze situatie is in ieder geval niet eenduidig.

In tegenstelling tot de beheersregels zelf (verordening en besluit), die alleen betrekking hebben op *financiële* aspecten, gaat de brief in op meer aspecten van de verantwoordelijkheid bij fysiek ruimtelijke projecten. Dat is eveneens verwarrend, omdat de brief geen formele status heeft en de formele documenten (de beheersregels) niets zeggen over deze aspecten.

Handboek projectmatig werken DSO

De afspraken in het handboek projectmatig werken van DSO gelden voor alle projecten. In de interne organisatie is daarmee in principe de sturing, monitoring en verantwoording op alle projecten geregeld. DSO, in de persoon van de opdrachtnemer van een project, stuurt binnen de randvoorwaarden ten aanzien van de aspecten geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit op het bereiken van het concrete projectresultaat. De projectorganisatie heeft daarmee niet een verantwoordelijkheid voor het sturen op de beoogde maatschappelijke effecten. De verantwoordelijkheid voor het sturen op maatschappelijke effecten ligt bij de bestuurlijk opdrachtgever. Formeel wordt alleen in de projectopdracht (eerste opdracht van verantwoordelijk wethouder aan organisatie voor het doen van voorbereidend werk voor een project) een omschrijving gegeven van het beoogde doel van een project.

Beoordeling norm en beantwoording onderzoeksvraag:

Norm

- In de afspraken over projectsturing zijn taken en verantwoordelijkheden vastgelegd ten aanzien van het sturen op het beoogde maatschappelijke effect bij de uitvoering van grote projecten.

De geanalyseerde documenten voldoen gedeeltelijk aan deze norm. De verantwoordelijkheid voor het sturen op beoogde maatschappelijke effecten is duidelijk bepaald. De taakverdeling bij de sturing op beoogde maatschappelijke effecten is niet duidelijk uitgewerkt.

Het handboek projectmatig werken van de dienst Stedelijke Ontwikkeling geeft een overzicht van de sturingsmechanismen voor (in principe) alle fysiek ruimtelijke projecten. Hierin wordt gesteld dat de betrokken bestuurlijk opdrachtgever verantwoordelijk is voor de sturing op beoogde maatschappelijke effecten. De ambtelijke organisatie krijgt afgebakende kaders waarbinnen zij verantwoordelijk is voor de uitvoering van een project. Het handboek bevat geen afspraken over de sturing op maatschappelijke effecten. Het handboek is niet formeel (door b&w of gemeenteraad) vastgesteld.

In de verordening- en het besluit beheersregels Grondexploitaties zijn afspraken over sturing wel formeel vastgelegd. Hierin is alleen sprake van het opnemen van een 'doel' in de projectopdracht bij aanvang van een project. Aan deze doelomschrijving zijn verder geen kwaliteitscriteria gesteld, bijvoorbeeld ten aanzien van de concreetheid of samenhang met andere gemeentelijke doelstellingen. De projectopdracht wordt door de betreffende bestuurlijk opdrachtgever opgesteld en hoeft niet te worden voorgelegd aan de raad. De verordening en het besluit beheersregels Grondexploitaties hebben alleen betrekking op projecten met een gemeentelijke grondexploitatie. Voor projecten zónder een grondexploitatie zijn geen afspraken vastgesteld in formele documenten.

Onderzoeksvraag

1) Hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van het sturen op beoogde maatschappelijke effecten benoemd?

De verantwoordelijkheid voor het sturen op beoogde maatschappelijke effecten bij de uitvoering van projecten is expliciet bij de bestuurlijk opdrachtgever gelegd. De ambtelijke organisatie is verantwoordelijk voor de uitvoering van het project binnen de gestelde kaders en heeft geen verantwoordelijkheid bij de sturing op maatschappelijke effecten, anders dan het bewaken of een project binnen de gestelde kaders, waaronder ook de beoogde maatschappelijke effecten, wordt uitgevoerd. Taken ten aanzien van het sturen op beoogde maatschappelijke effecten zijn niet vastgelegd.

3 Beoogde maatschappelijke effecten op stedelijk schaalniveau

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op de beantwoording van de tweede en derde onderzoeksvraag.

Op welke wijze zijn de beoogde maatschappelijke effecten op stedelijk schaalniveau eenduidig vastgelegd?

Op welke wijze wordt verantwoording afgelegd over de voortgang en bereikte resultaten in relatie tot de beoogde maatschappelijke effecten (stedelijk schaalniveau)?

Normen

De beoogde effecten op stedelijk schaalniveau zijn eenduidig en integraal voor alle beleidsterreinen geformuleerd en zijn naar hun aard en abstractie geschikt als ambities voor een lange termijn.

In evaluaties en actualisaties van visie documenten of beleidsnota's worden resultaten gepresenteerd in relatie tot beoogde maatschappelijke effecten en de gestelde concrete doelen.

Algemeen

Teneinde een antwoord te krijgen op de vraag ‘in hoeverre wordt er gestuurd op de beoogde maatschappelijke effecten tijdens de uitvoering van projecten?’, moet helder zijn in hoeverre de beoogde effecten duidelijk zijn geformuleerd. Wat de gemeente wil bereiken met grote projecten – en in bredere zin met stedelijke ontwikkeling – wordt vastgelegd in beleidsdocumenten.

Beleidsdocumenten bestaan op veel verschillende schaalniveaus, zoals generiek/stedelijk of specifiek voor één onderwerp of gebied. Daarbij is het ook van belang dat er onderlinge samenhang is van documenten op verschillende schaalniveaus en van documenten op één schaalniveau (bijvoorbeeld: afzonderlijke gebiedsgerichte kaders moeten aansluiten op het stedelijke beleid en onderling niet met elkaar in strijd zijn). Tenslotte is het van belang dat duidelijk wordt gemaakt wat de vorderingen zijn bij het realiseren van de beoogde maatschappelijke effecten. Daarvoor is gekeken naar evaluaties en actualisaties van visie- of beleidsdocumenten.

3.2 Analyse documenten

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvragen is een analyse gemaakt van documenten waarin het integrale stedelijk beleid is neergelegd en geëvalueerd en van thematisch beleid op het gebied van wonen en kantoren. De volgende documenten zijn geanalyseerd (inclusief relevante evaluaties, herzieningen en bijlagen):

- 1) Structuurvisie 2020
- 2) Coalitieakkoord 2010
- 3) Woonvisie
- 4) Kantorenstrategie

In de volgende paragrafen komen deze documenten successievelijk aan de orde.

3.2.1 Structuurvisie

Structuurvisie 2020 (2005)³⁰

Met de Structuurvisie legt het gemeentebestuur in 2005 een visie neer op de toekomst van Den Haag³¹. Het schetst een toekomstbeeld voor Den Haag tot 2020 en bepaalt de agenda voor de belangrijkste ruimtelijke ontwikkelingen voor een periode van 15 jaar³². Deze nadruk op een tijdsafbakening, maakt dat het document in opzet in ieder geval ook de aard heeft van een programma.

De Structuurvisie begint met een hoofdstuk over de ambitie, gaat verder via de ‘visie op de stad in 2020’, de regionale en stedelijke agenda en eindigt met een hoofdstuk over de uitvoeringsstrategie. Die indeling lijkt logisch en lijkt te leiden tot een opbouw van abstracte ambities naar concrete doelstellingen (zie onderstaand schema).



Figuur 1 (uit Structuurvisie 2020, p. 14)

³⁰ Naast de Structuurvisie zijn er documenten die de doelstellingen verder uitwerken, zoals het ‘Plan van aanpak uitwerking structuurvisie’ (RIS 138705b) en het stuk ‘Van visie naar beleidsagenda’ (RIS 138705a) en de negen (gebiedsgerichte) Masterplannen, die op basis van de Structuurvisie zijn uitgewerkt. Een deel van deze documenten gaat alleen in op het proces van uitwerking en is niet inhoudelijk van aard. De Masterplannen die volgen uit de structuurvisie zijn hier buiten beschouwing gelaten omdat ze in principe vertalingen zijn van de ambities uit de structuurvisie (RIS 138705a, p. 10). Bij de casus analyse van het project Binckhorst is het Masterplan Binckhorst wél meegenomen, omdat hier de hele structuur van abstracte stedelijke ambities tot en met concreet plankader voor de gebiedsontwikkeling wordt gereconstrueerd (zie hiervoor hoofdstuk 4).

³¹ RIS 129201, p. 9 ‘De Structuurvisie Den Haag 2020 beschrijft het gewenste toekomstbeeld en de ruimtelijke veranderingen die de komende vijftien jaar nodig zijn om dat te bereiken.’

³² RIS 129201, p 14.

De invulling van de genoemde hoofdstukken is echter niet zo eenduidig als de titels doen voorkomen. In het eerste hoofdstuk wordt bijvoorbeeld al een concreet woningbouwprogramma (het bouwen van 37.500 woningen tot 2020) als doelstelling geformuleerd, naast abstracte ambities als de wens in 2020 een internationaal toonaangevend opleidings- en onderzoekscentrum te zijn op het vlak van recht en bestuur³³. De opstellers presenteren daarmee ook al in het visiedocument een programma met beoogde prestaties. Dat programma volgt niet uit of ná de visie, maar is in de tekst onderdeel daarvan. Het stellen van concrete doelen (prestaties) voor een afgebakende periode betekent dat bij wijzigingen in de realisatie van die concrete doelen, de ‘visie’ niet meer realiseerbaar is. Er is daardoor geen sprake van een eenduidige abstractie visie op de toekomst die geschikt is voor een langere termijn. De Structuurvisie geeft geen samenvattend overzicht van de visie en de beoogde maatschappelijke effecten. Die worden alleen in de lopende tekst, door het hele document heen, beschreven. Zo schetst de visie bijvoorbeeld dat Den Haag in 2020 de woonstad van de Randstad is geworden (p. 25), dat groen een cruciale vestigingskwaliteit is voor bedrijven en bewoners (p. 31) en wordt aangegeven dat ruimte voor water binnen de groenstructuur van groot belang is (p. 32). Er is geen overzicht van ambities dat in één oogopslag duidelijk maakt waar de gemeente met de stad Den Haag naar toe wil. Voor output doelstellingen zijn wel overzichten opgenomen (waarin bijvoorbeeld programmatische doelen op de verschillende beleidsterreinen worden opgesomd).

In het document worden door elkaar verschillende begrippen gehanteerd; ‘doelen’, ‘pijlers’, ‘ambities’, ‘streefbeeld’, ‘eindbeeld’. Het is onduidelijk wat de status van de onder die noemer vastgelegde doelstellingen is en hoe deze zich ten opzichte van elkaar verhouden.

‘Evaluatie Structuurvisie 2020’, oktober 2012³⁴

De commissiebrief waarmee de ‘Evaluatie Structuurvisie’ is aangeboden, geeft een samenvatting van de (behaalde resultaten van de) structuurvisie uit 2005. Voor dit onderzoek is gekeken naar de informatieve waarde van de evaluatie, ten opzichte van de ambities uit de Structuurvisie, hoe er wordt gereageerd op de veranderde context en mogelijk wordt geanticipeerd op veranderingen in de realisatie ten opzichte van de ambities, doelstellingen of prognoses. Voor deze analyse is specifiek naar twee onderwerpen gekeken teneinde doelstellingen uit de Structuurvisie 2020 te kunnen vergelijken met resultaten zoals weergegeven in de Evaluatie Structuurvisie. Het gaat om de beleidsterreinen ‘wonen’ en ‘werkgelegenheid’.

Opvallend is dat in de evaluatie resultaten op verschillend abstractieniveaus door elkaar worden gepresenteerd. Zo wordt zowel het uitwerken van beleid voor specifieke onderwerpen (zoals bijvoorbeeld duurzaamheid) gezien als resultaat, maar ook het daadwerkelijk realiseren van ontwikkelingen, projecten of het behalen van streefcijfers. Met andere woorden, het opstellen van een nota wordt als ‘resultaat’ gepresenteerd, maar ook het realiseren van een gebouw. Zo wordt bijvoorbeeld de ontwikkeling van nieuwbouw voor Europol, Eurojust en het ICC genoemd als resultaat van de ambitie het internationale profiel te versterken³⁵, terwijl bij het onderdeel ‘bereikbaarheid’ als eerste resultaat de vaststelling van de Haagse Nota Mobiliteit wordt gepresenteerd³⁶. Dat maakt, samen met de niet eenduidige formulering van doelstellingen in de Structuurvisie dat het toetsen van de resultaten aan de gestelde doelen wordt bemoeilijkt. De gepresenteerde resultaten kunnen maar in beperkte mate gekoppeld worden aan de doelstellingen, met het risico dat ‘alles’ als resultaat kan tellen.

³³ RIS 129201, p. 18 en 23 (respectievelijk internationaal onderzoekscentrum en doelstelling woningbouw).

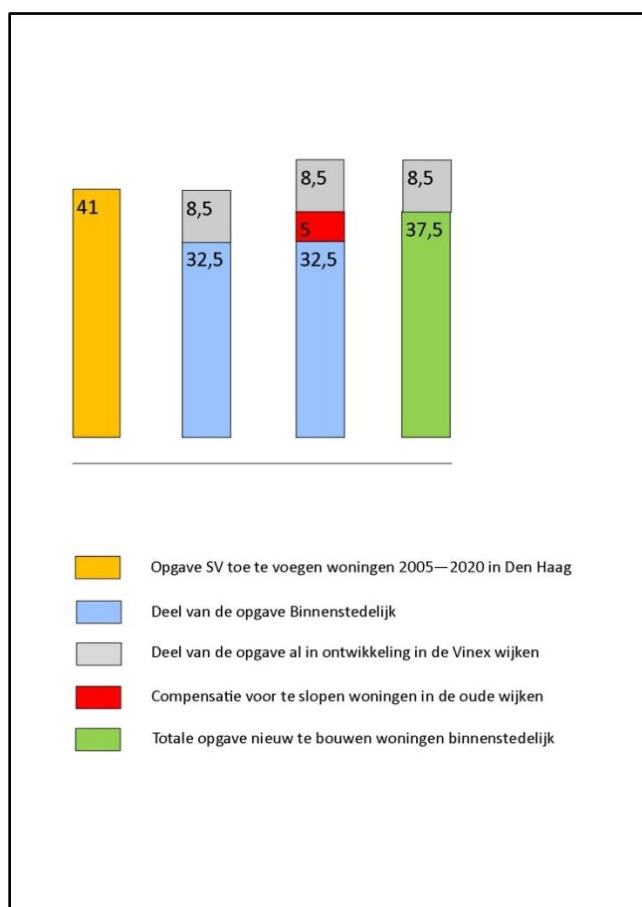
³⁴ RIS 252788, Evaluatie Structuurvisie

³⁵ RIS 252788, p. 17

³⁶ RIS 252788, p. 29

Wonen in de evaluatie Structuurvisie

In de Evaluatie Structuurvisie wordt aangegeven dat de doelstelling uit de Structuurvisie is 30.000 extra woningen te realiseren in de stad tot 2020. In de Structuurvisie worden verschillende getallen genoemd, maar nergens komt het aantal van 30.000 naar voren³⁷. De Structuurvisie stelt als doel tot aan 2020 41.000 woningen toe te voegen in heel Den Haag³⁸. Daaruit vloeit de opgave voort *binnenstedelijk*³⁹ 32.500 woningen extra te realiseren ten opzichte van 2005, omdat er in de VINEX-wijken⁴⁰ al 8500 gepland stonden bij het vaststellen van de Structuurvisie Den Haag 2020. Daarnaast moet de verwachte sloop van woningen in oude wijken worden gecompenseerd, dat gaat om 5000 woningen. In totaal moeten er daarom 37.500 nieuwe woningen binnenstedelijk worden gebouwd (zie figuur 2).



Figuur 2. Doelstellingen woningbouw volgens Structuurvisie 2005 (x1000/bron: Structuurvisie 2020, Den Haag 2005).

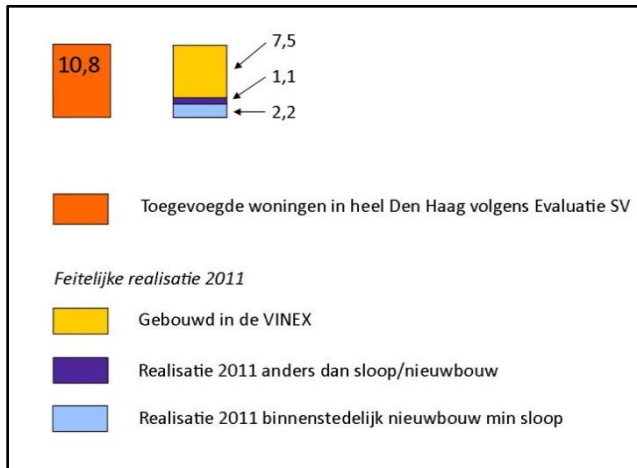
³⁷ In RIS 138705 'Van visie naar beleidsagenda' (20 juni 2006) wordt onder 'Planrealisatie' (blz 37) aangegeven dat het totaal aantal geplande woningen in het kader van de Structuurvisie uitkomt op 31.000. Op pagina 39 wordt in de tekst wel gesproken van 30.000 te bouwen woningen. Eerder wordt in deze nota echter aangegeven dat het totaal aantal geplande woningen 'optelt tot 35.000' (blz. 28). De nota is alleen ter kennisname en niet ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. In de betreffende raadsmededeling (met hetzelfde RIS nummer) wordt niets gezegd over een aangepaste woningbouwambitie, wel wordt vermeld dat het groeiscenario dat ten grondslag ligt aan de Structuurvisie, onveranderd is.

³⁸ RIS 129201, p. 29

³⁹ Onder 'binnenstedelijk' wordt hier verstaan: alles afgezien van de VINEX wijken (zie noot hierna).

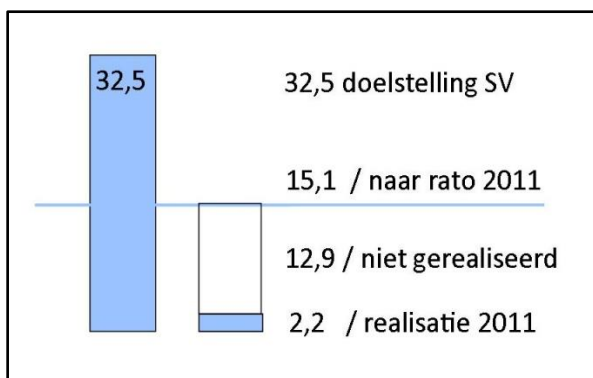
⁴⁰ VINEX wijken: Leidschenveen, Ypenburg en Wateringse Veld. De prognose voor het gebied Westlandse Zoom (onder meer Vroondaal) is hier ook meegeteld.

De Evaluatie Structuurvisie geeft aan dat er 10800 woningen zijn gerealiseerd en vergelijkt dit met de genoemde doelstelling 30.000 woningen toe te voegen. De 10800 woningen bestaan echter uit zowel binnenstedelijke toevoeging (=saldo nieuwbouw minus sloop), als nieuwbouw in de VINEX wijken (7544) en toevoegingen anders dan door nieuwbouw / sloop (1052). Dit betekent dat bijna 8600 woningen worden meegeteld in het resultaat, die niet vallen binnen de criteria van de doelstelling. Gaan we uit van de doelstelling in de structuurvisie, dan is dus het getal van 2200 (10800 – 8600) de feitelijke realisatie ten opzichte van de doelstelling (zie figuur 3).



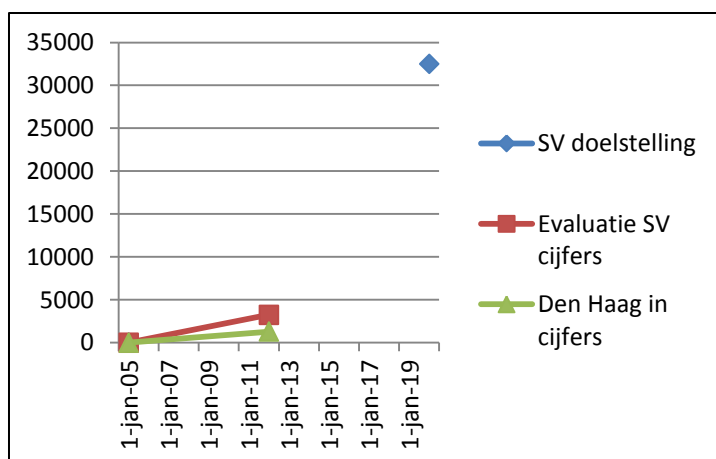
Figuur 3. Realisatie woningbouw volgens Evaluatie Structuurvisie 2012 en opbouw van dat cijfer (x1000/bron: Evaluatie Structuurvisie 2012 en 'Den Haag in Cijfers' (www.denhaag.nl)).

De 2200 woningen die feitelijk zijn toegevoegd binnenstedelijk zijn te vergelijken met de ambitie uit de Structuurvisie 32.500 woningen binnenstedelijk toe te voegen in 2020. Naar rato voor 2011 zou dit betekenen dat er inmiddels 15.100 woningen extra zouden moeten zijn ten opzichte van 2005. Dat betekent dat er van de doelstelling op dit moment maar één zevende is gerealiseerd (zie figuur 4).



Figuur 4. Doelstelling Structuurvisie en realisatie in 2011

Afgezet in de tijd is te zien dat met het met dit niveau van woningbouwproductie niet aannemelijk is dat de ambities kunnen worden gehaald (figuur 5).



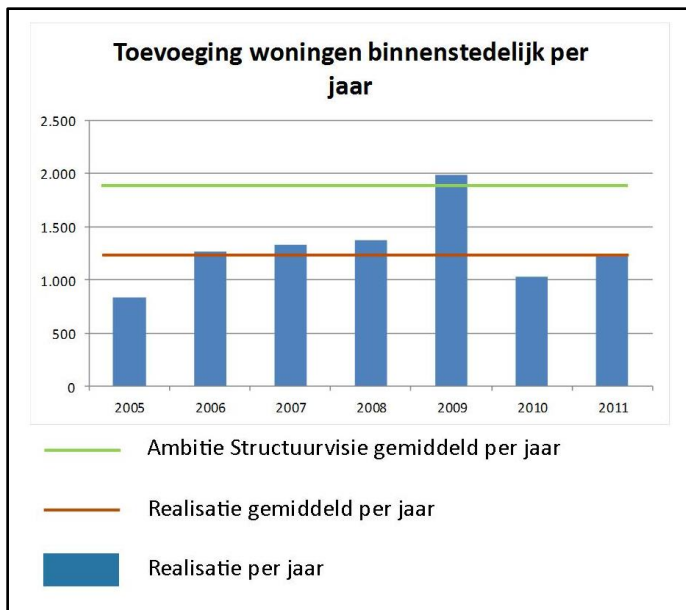
Figuur 5. Realisatie toevoeging aan de woningvoorraad binnenstedelijk. Dit cijfer geeft de netto toevoeging weer na aftrek van het aantal gesloopte woningen, dus wat er in Den Haag aan woningen bij is gekomen op de totale voorraad, ten opzichte van 2005 (bronnen: Structuurvisie, Evaluatie Structuurvisie en 'Den Haag in Cijfers').

Cijfers op jaarbasis

In de Evaluatie wordt ook gesproken over een ambitie op jaarbasis. Dat zou volgens de Evaluatie Structuurvisie het bouwen van 2500 woningen per jaar zijn, na sloop resulterend in een netto toevoeging van 1600 woningen per jaar. Van een ambitie per jaar wordt echter in de Structuurvisie niet gesproken. Maar als we de cijfers voor de hele looptijd omrekenen op jaarbasis zou de ambitie zijn 2167 woningen netto toe te voegen. Het verschil zit in de prognose van het aantal te slopen woningen. In de Evaluatie Structuurvisie wordt het aantal van 900 woningen per jaar aangehouden, terwijl de prognose uit de Structuurvisie 5000 woningen te slopen, op jaarbasis uit zou komen op 333 woningen. Het is niet duidelijk waar dit verschil vandaan komt. Ook op jaarbasis is één zevende van de ambitie gerealiseerd, met een gemiddelde netto productie van 1263 woningen per jaar tussen 2005 en 2011 (figuur 6)⁴¹. De stelling in de Evaluatie Structuurvisie dat de groei ambitie voor Den Haag realistisch is, op basis van een beoogde productie van 1500 woningen netto op jaarbasis wordt niet nader onderbouwd⁴².

⁴¹ Op basis van 'Den Haag in Cijfers' komt het aantal netto gerealiseerde woningen per jaar totaal (dus inclusief VINEX) in de periode van 1 januari 2005 tot en met 2011 overigens lager uit dan het in de evaluatie structuurvisie gemelde aantal (1263 per jaar, ten opzichte van streefcijfer 1500). Op basis van de gerealiseerde gemiddelden per jaar wordt aangegeven dat het streefcijfer van 1500 woningen netto per jaar nog steeds realistisch is. Daarbij moet worden aangemerkt dat dit een gemiddelde is waarbij de topjaren 2006 tot en met 2009 (inclusief realisatie in de VINEX) worden meegeteld met respectievelijk 2.471, 2.372, 2.451 en 3.669 nieuw gebouwde woningen. Na 2009 laat de productie een sterke daling zien, met minder dan 1.500 woningen in 2011 bruto (dus nog zonder sloop). Het is de vraag of een gemiddelde, dat mede gebaseerd is op de topjaren in de woningproductie én met inbegrip is van woningen gerealiseerd in de relatief makkelijk te ontwikkelen VINEX wijken een realistische prognose geeft voor de komende jaren.

⁴² RIS 252788, p. 47. Daarbij moet worden aangemerkt dat dit een gemiddelde is waarbij de topjaren 2006 tot en met 2009 (inclusief realisatie in de VINEX) worden meegeteld met respectievelijk 2.471, 2.372, 2.451 en 3.669 nieuw gebouwde woningen. Na 2009 laat de productie een sterke daling zien, met minder dan 1.500 woningen bruto in 2011.



Figuur 6. Aantal woningen toegevoegd aan de woningvoorraad (alleen binnenstedelijk) per jaar (bronnen: Structuurvisie en 'Den Haag in Cijfers').

Werkgelegenheid in de evaluatie Structuurvisie

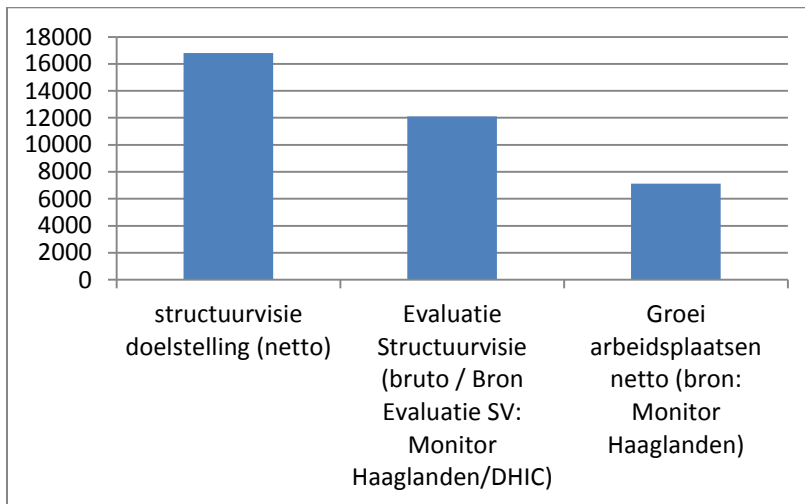
De Structuurvisie stelt op het gebied van werkgelegenheid als ambitie dat er in 2020 in Den Haag 260.000 arbeidsplaatsen zijn, een groei van 40.000 banen ten opzichte van 2005⁴³. Hierbij wordt expliciet vermeld dat het om arbeidsplaatsen van *12 uur of meer per week* gaat (aangeduid als *netto* cijfers) en dat Den Haag in 2005 218.000 arbeidsplaatsen heeft. Bij de evaluatie van Structuurvisie worden echter *alle arbeidsplaatsen* meegeteld (de zogenoemde *bruto* cijfers, dus ook die van minder dan 12 uur per week)⁴⁴. Verder wordt als nulmeting uitgegaan van 249.000 arbeidsplaatsen in 2005 in de Evaluatie Structuurvisie⁴⁵ in plaats van de 218.000 uit de Structuurvisie. Dat lijkt logisch door het verschil in bruto/netto, maar het netto aantal arbeidsplaatsen in 2005 is, volgens de door de Evaluatie Structuurvisie aangehaalde bron, 233.000. Het is onduidelijk waar het verschil tussen 218.000 en 233.000 (netto) arbeidsplaatsen in 2005 vandaan komt.

⁴³ RIS 129202, Structuurvisie Den Haag, 2020, 2005, p. 23

⁴⁴ De Evaluatie Structuurvisie geeft als bron op: 'DHIC/Werkgelegenheidsregister Haaglanden', wat staat voor Den Haag in Cijfers en de Monitor Haaglanden. Voor de analyse in het kader van dit onderzoek zijn deze zelfde bronnen gebruikt.

⁴⁵ Dit betreft een bruto cijfer, dus alle arbeidsplaatsen, ook die minder dan 12 uur per week.

Uitgaande van de beschikbare *netto* cijfers over de werkgelegenheid in Den Haag⁴⁶ blijkt dat halverwege de looptijd van de structuurvisie⁴⁷ niet een kwart van de ambitie is gerealiseerd zoals in de Evaluatie Structuurvisie op basis van *bruto* cijfers wordt vermeld⁴⁸, maar met een groei van ruim 7000 banen (netto) tot nu toe slechts één vijfde daarvan. Daarmee is de doelstelling naar rato voor 2011 nog niet voor de helft behaald (zie figuur 6).



Figuur 6. Realisatie extra banen periode 2005 t/m 2011⁴⁹

3.2.2 Coalitieakkoord 2010 – 2014⁵⁰

Het coalitieakkoord geeft prioriteiten weer die meegegeven worden aan het college. Het coalitieakkoord is niet vastgesteld door één van de bestuursorganen van de gemeente (raad, college of burgemeester), maar een document van de gezamenlijke coalitiepartijen⁵¹. Het is dus formeel niet een document van het college⁵². In enkele beleidsnota's wordt echter wel degelijk verwezen naar de ambities uit het coalitieakkoord. Het is de basis voor bijvoorbeeld de ruimtelijke focus binnen het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling⁵³. Ook in het stuk 'Evaluatie Structuurvisie' wordt, met betrekking tot de ambities op het gebied van woningbouw, verwezen naar het coalitieakkoord⁵⁴

⁴⁶ Monitor werkgelegenheid Haaglanden, 2010, p 13 (cijfers 2005) en monitor werkgelegenheid Haaglanden 2011, p 9 (cijfers 2006 t/m 2011)

⁴⁷ Voor de berekening naar rato van de doelstelling per 2011 wordt uitgegaan van 7/15 van de doelstellingen voor de periode 2005 tot 2020.

⁴⁸ RIS 252788 Evaluatie Structuurvisie, p. 4: 'per saldo een groei van 12.000 banen... bijna de helft van de beoogde 30.000 arbeidsplaatsen' en bijlage 1 bij RIS 252788 p. 42 'sinds 2005 is de werkgelegenheid toegenomen met 12.000 banen'. Uit het hier weergegeven overzicht blijkt dat het bruto werkgelegenheidscijfers betreft.

⁴⁹ Voor de 'doelstelling Structuurvisie' is uitgegaan van 7/15 van de totale ambitie (2005 tot en met 2011)

⁵⁰ Ris 173030, 21 mei 2010.

⁵¹ Overigens geeft het college, bij monde van wethouder SVI, tijdens de bespreking van het coalitieakkoord wel aan dat dit document leidraad is voor het handelen, onder het motto 'afpraak is afspraak' (Raadsvergadering, 3 juni 2010)

⁵² Het college doet jaarlijks een voorstel voor een (meerjaren-) programmabegroting, waarin alle beleidsdoelen van de gemeente zijn neergelegd. De raad stelt de begroting vast (eventueel na aanpassingen).

⁵³ Zie: RIS 181177, IpSO 2012, p. 2

⁵⁴ RIS 252788, bijlage 1 'Evaluatierapport', p. 5.

Kantorenbeleid

Er wordt in het coalitieakkoord niet gesproken over kantorenontwikkeling. Wel wordt er zeer beknopt ingegaan op de werkgelegenheid. Bij het onderdeel ‘actief, talentvol, ondernemend en zorgzaam’⁵⁵, wordt in een korte alinea aangegeven dat de werkgelegenheid onder druk staat en dat voor deze coalitie de economische ontwikkeling hoge prioriteit heeft (p. 14). Onder de noemer ‘ondernemersvriendelijke gemeente’ wordt aangegeven dat de aanpak uitgewerkt wordt in het verminderen van de bureaucratie, het verbeteren van de dienstverlening en het actief werven van bedrijven en instellingen. Daarnaast wordt ingezet op de ontwikkeling van gebieden die gezichtsbepalend zijn voor de Haagse economie: Den Haag Nieuw Centraal, de binnenstad, de Binckhorst, internationale zone en Scheveningen.

Wonen in het coalitieakkoord

Op het gebied van wonen geeft het coalitieakkoord aan dat wordt aangesloten op de ambities uit de Structuurvisie uit 2005⁵⁶ en de woonvisie 2009⁵⁷. Het streven is een nieuwbouwproductie van 2.500 woningen per jaar en een verbeterprogramma van 1.000 woningen per jaar. Daarbij wordt geconcentreerd op de doelgroepen: studenten, gezinnen, expats, vijftigplussers van wie de kinderen het ouderlijk huis hebben verlaten, senioren en mensen met een beperking⁵⁸.

Een belangrijk deel van de nieuwbouw zal ontwikkeld worden in het middensegment. Vernieuwing en verbetering van de sociale voorraad gaat gebeuren met vervangingsnieuwbouw en renovatie. En: ‘we breken met het uitgangspunt 30% sociale woningbouw per stadsdeel. Per project maken we een keuze van het aandeel sociale woningbouw’⁵⁹. Een belangrijk deel van de goedkope nieuwbouw is voor de eerder genoemde doelgroepen. De mogelijkheden voor lage middeninkomens een woning te kopen worden verruimd.

Teneinde meer gezinnen te binden aan de stad, zijn aantrekkelijke woningtypen en woonmilieus nodig. De stad kan maar beperkt voorzien in ééngesinswoningen met een tuin. Royale gezinsappartementen met veel buitenruimte, anders dan een tuin, zijn nodig. Dit vraagt om vernieuwende woonconcepten⁶⁰.

3.2.3 Woonvisie

Woonvisie Den Haag 2009-2020, juni 2009⁶¹

De woonvisie is nieuw opgesteld naar aanleiding van de Structuurvisie 2020, uit 2005⁶². In de woonvisie worden twee beleidsuitgangspunten geformuleerd, waarop de visie is gebaseerd: het aantrekken van hogere- en middeninkomens, teneinde het draagvlak voor voorzieningen in Den Haag te versterken, en het tegengaan van segregatie⁶³. De kern van het Haagse woonbeleid wordt omschreven als: doorgaan met de herstructurering en het zorgen voor een betere spreiding van de sociale voorraad over de hele stad⁶⁴. Voor het aantrekken van de hogere inkomens wordt gemikt op een paar specifieke doelgroepen, zoals studenten en mensen zonder kinderen.

⁵⁵ RIS 173030, ‘Aan de slag!, Coalitieakkoord 2010 – 2014’, p. 14.

⁵⁶ RIS 173030, ‘Aan de slag!, Coalitieakkoord 2010 – 2014’, p. 27

⁵⁷ RIS 173030, ‘Aan de slag!, Coalitieakkoord 2010 – 2014’, p. 29

⁵⁸ RIS 173030, ‘Aan de slag!, Coalitieakkoord 2010 – 2014’, p. 30.

⁵⁹ RIS 173030, ‘Aan de slag!, Coalitieakkoord 2010 – 2014’, p. 29

⁶⁰ RIS 173030, ‘Aan de slag!, Coalitieakkoord 2010 – 2014’, p. 30

⁶¹ RIS 164345a ‘Woonvisie Den Haag 2009 – 2020’

⁶² RIS 164345, raadsvoorstel, p. 1

⁶³ RIS 164345a, p. 9

⁶⁴ RIS 164345a, p. 11

De woonvisie gaat in op de voorwaarden waaraan moet worden voldaan teneinde gewenste doelgroepen te binden aan de stad. Daarbij wordt bijvoorbeeld ook ingegaan op de woning typologieën en woonsferen waarop ingezet wordt: voornamelijk binnenstedelijk bouwen in hoge dichtheden. Niet inzetten op de grondgebonden ‘doorzonwoning’, maar vooral op bijzondere woningtypes en appartementen⁶⁵.

***Strategische agenda wonen tot 2014, oktober 2011*⁶⁶**

De woonvisie is in 2011 geëvalueerd en geactualiseerd in het stuk ‘Strategische agenda wonen tot 2014’. Daarbij wordt geconstateerd dat de economische crisis duidelijke gevolgen heeft voor de woningmarkt, waardoor de doelstelling met betrekking tot nieuwbouw naar beneden bijgesteld wordt (1500 woningen per jaar in plaats van 2500)⁶⁷. Inhoudelijk wordt het beleid uit 2009 grotendeels voortgezet, met een nadruk op het stimuleren en faciliteren van ontwikkelingen uit de markt. Opvallend is wel dat er aangegeven wordt meer in te zetten op het lage middensegment⁶⁸. De achterliggende reden is de veranderde regelgeving vanuit Brussel voor deze categorie⁶⁹. Wat het effect is van deze accentverschuiving op de oorspronkelijk ambitie vooral voor midden- en hogere inkomensgroepen woningen te realiseren teneinde het voorzieningenniveau op peil te houden, wordt niet benoemd.

3.2.4 Kantorenstrategie

***Raadsmededeling bij evaluatie en actualisering Kantorenbeleid, februari 2006*⁷⁰**

Deze raadsmededeling is een evaluatie van de in 2003 vastgestelde nota ‘Beleidsstrategie kantoor- en bedrijfsruimte’⁷¹. Het doel van de raadsmededeling is het informeren van de raad over de evaluatie van het kantorenbeleid sinds de nota van 2003 en het vaststellen van een nieuwe kantorenprogrammering⁷². Het doel is niet om een nieuwe visie vast te leggen, daarvoor wordt verwezen naar successievelijk de Structuurvisie, de economische impuls en de functiemengingsstrategie. Op basis van die drie visies is voor de belangrijke kantorenlocaties (gebiedsontwikkelingen) een functiecategorie bepaald. Zo is bijvoorbeeld vastgelegd dat in de ‘internationale zone’ uit de structuurvisie ingezet wordt op het vestigen van internationale instellingen⁷³. Het totaal aantal geprogrammeerde vierkante meters in de raadsmededeling komt overeen met de cijfers uit de Structuurvisie⁷⁴.

De geactualiseerde kantorenstrategie zoals die is opgenomen in de raadsmededeling, is vooral gericht op het programmeren van de nieuwbouw van kantoren. Daarbij wordt rekening gehouden met de afspraken met de regio over maximaal te ontwikkelen aantallen vierkante meters.

⁶⁵ RIS 164345a, p. 31.

⁶⁶ RIS 181460, ‘Strategische agenda wonen tot 2014’, oktober 2011

⁶⁷ RIS 181460, Commissie brief bij Strategische agenda wonen tot 2014’, p. 2

⁶⁸ RIS 181460a, ‘Strategische agenda wonen tot 2014, p. 5

⁶⁹ RIS 181460a, p. 5. De inkomensgroep 33.000 tot 43.000 is in de praktijk veelal aangewezen op sociale huurwoningen. Volgens Europese regels mag aan deze groep nog maar een beperkt aandeel van de sociale huurvoorraad worden toegewezen. Aan de andere kant ziet het college een kans om voor deze groep nieuwbouw te realiseren en stelt zich ten doel om 25% van de productie te richten op deze inkomensgroep.

⁷⁰ RIS 13555, raadsmededeling ‘Evaluatie en actualisering Kantorenbeleid’, 14 februari 2006.

⁷¹ RIS 105830, vastgesteld september 2003.

⁷² RIS 135553, p. 1

⁷³ RIS 135553, bijlage 2.

⁷⁴ Structuurvisie 2020: ambitie 1.000.000 vierkante meter / Kantorennota: totaal van geprogrammeerde ontwikkelingen: 1.074.500 vierkante meter tot en met 2020.

De systematiek die in de raadsmededeling wordt gepresenteerd, houdt rekening met de, voor een deel van het programma, beperkte sturingsmogelijkheden vanuit de gemeente. De markt kan namelijk in een aantal gevallen binnen de regels van een bestemmingsplan op eigen initiatief een locatie ontwikkelen. De uitgangspunten uit de Beleidsstrategie kantoor en bedrijfsruimten uit 2003 blijven ongewijzigd. Aanvullend daarop is in de raadsmededeling veel aandacht voor het afstemmen van aanbod op de vraag. Naar aanleiding van de actualisatie worden enkele nieuwe uitgangspunten toegevoegd, waarvan het invoeren van een kantorenprogrammamanagement met name relevant is: voor het honoreren van aanvragen moet op stedelijk niveau een afweging plaatsvinden. Het doel daarvan is om naast het honoreren van de wensen van de klant, ontwikkelingen af te stemmen op draagvlak van voorzieningen en openbaar vervoer en ruimtelijke en financiële belangen.

Het feitelijke kantorenprogramma is een concrete tabel met metrages per deelgebied binnen Den Haag en een projectenoverzicht met bijbehorende metrages. Beiden zijn in de tijd gezet. Hiermee wordt voor een pragmatische aanpak gekozen, waarbij het 'binnen de kantorenprogrammering mogelijk is om plannen en kantoorprojecten te wijzigen zolang het totale planvolume niet wordt overschreden'⁷⁵.

Kantorenstrategie 2010-2030⁷⁶

De kantorenstrategie wordt aangekondigd als een opvolger van het beleid zoals neergelegd in de raadsmededeling 'Evaluatie en actualisering kantorenbeleid' uit 2006. Inhoudelijk is het op de meeste onderdelen een voortzetting van het in 2006 geformuleerde (terughoudende) beleid om te sturen op kantorenontwikkeling in de stad. Een nieuw accent is het laten aansluiten van vraag en aanbod naar vestigingsmilieu⁷⁷, waarmee gericht gestuurd wordt in de programmering per deelgebied, in het verlengde van de ambities uit de Structuurvisie. Daarnaast gaat meer gestuurd worden op het beheer van de bestaande voorraad en dan met name het omzetten naar andere bestemmingen⁷⁸. Hiervoor is nu ook een overzicht van onttrekkingen opgenomen, op gebouwniveau⁷⁹. De nota geeft een uitgebreide en zeer gedetailleerde analyse van de stand van zaken in de kantorenmarkt, inclusief achterliggende gegevens over bijvoorbeeld ontwikkeling van de werkgelegenheid, en een gedetailleerde prognose van de toekomstige ontwikkelingen inclusief een onderbouwde vraagraming voor de komende jaren, met onderbouwing bijvoorbeeld aan de hand van ontwikkelingen in de werkgelegenheid per sector of een analyse van nieuwe vormen van bedrijfsvoering (bijvoorbeeld uitbesteding van onderdelen waardoor de vraag in Den Haag afneemt).

Opvallend is dat ondanks de stagnerende kantorenmarkt nog rekening wordt gehouden met eenzelfde vraag als in de raadsmededeling 'Evaluatie en actualisering kantorenbeleid' van 2006 en daarmee ook met nagenoeg gelijke doelstellingen als die uit de Structuurvisie uit 2005⁸⁰.

⁷⁵ RIS 135553, p. 2

⁷⁶ RIS170032a, 'Kantorenstrategie 2010-2030', januari 2010.

⁷⁷ RIS 170032a, p. 29

⁷⁸ RIS 170032a, p. 35

⁷⁹ RIS 170032b, 'definities bij Kantorenstrategie', p. 7

⁸⁰ Totaal prognose van de vraag: 900.000 vierkante meter volgens Kantorennota. Ambitie Structuurvisie: 1.000.000 vierkante meter.

3.3 Samenvatting bevindingen, beoordeling normen en beantwoording onderzoeksvraag

Structuurvisie

In de structuurvisie worden zowel globale abstract of open geformuleerde ambities (zoals ‘Den Haag wil een internationale stad van recht en vrede zijn’) als doelstelling gepresenteerd als zeer concrete prestatie indicatoren. Daardoor ontbreekt een logisch consistente en samenhangende opbouw van doelstellingen en beoogde effecten en daarvoor te leveren prestaties. De ‘visie’ geeft daarmee te weinig handvatten voor enerzijds een heldere stip op de horizon als globale ambitie en anderzijds een daar uit volgende route en bijbehorend programma.

De ‘Evaluatie Structuurvisie’ geeft veel informatie over de stand van zaken en de ontwikkeling van Den Haag. Waar het stuk teruggrijpt op de (doelstellingen uit de) Structuurvisie, worden oorspronkelijke doelstellingen impliciet gewijzigd (in plaats van 32.500 te bouwen woningen stellen dat 30.000 de doelstelling was), criteria niet eenduidig toegepast voor de meting van voortgang op deelonderwerpen (doelstelling werkgelegenheid in netto aantal arbeidsplaatsen en resultaatmeting in bruto aantal arbeidsplaatsen), en ontbreekt een overzicht van het totaal aan doelstellingen en realisaties.

Coalitieakkoord

Hoewel het coalitieakkoord formeel niet een stuk van college of raad is, wordt in verschillende andere documenten wel naar het akkoord verwezen als de basis voor beleidsdoelstellingen. Het coalitieakkoord geeft duidelijke en concrete doelstellingen voor een afgebakende periode. De doelstellingen beslaan niet alle beleidsterreinen. Zo worden er over kantoorontwikkeling geen doelstellingen opgenomen. Doelstellingen worden verder op verschillende abstractieniveaus beschreven.

Thematisch beleid, wonen en kantoren

Voor beide beleidsterreinen wonen en kantoren geldt dat de betreffende nota’s inhoudelijk eenduidig zijn en dat uitgebreid ingegaan wordt op sociaal- economische veranderingen en de benodigde beleidswijzigingen die daaruit voortkomen. Voor beide beleidsterreinen geldt wel dat cijfermatige en inhoudelijke veranderingen in het beleid niet leiden tot een analyse van de gevolgen voor de ambities en doelstellingen op stedelijk schaalniveau.

Beoordeling normen en onderzoeksvraag

Normen

De beoogde effecten op stedelijk schaalniveau zijn eenduidig en integraal voor alle beleidsterreinen geformuleerd en zijn naar hun aard en abstractie geschikt als ambities voor een lange termijn.

De documenten die bij deze analyse zijn betrokken voldoen deels aan deze norm. Met de Structuurvisie heeft de gemeente een toekomstbeeld van de stad geschetst dat dienst doet als lange termijn-doel voor de stedelijke ontwikkeling. Beoogde effecten zijn per onderwerp op zeer uiteenlopende abstractieniveaus geformuleerd, van zeer globaal tot in de vorm van concrete outputprogramma’s. In geen van de documenten wordt een integraal overzicht gegeven van beoogde maatschappelijke effecten.

Er is tussen deze (kaderstellende) documenten geen duidelijke onderlinge verhouding. De beoogde effecten op stedelijk schaalniveau zijn daardoor naar hun aard en abstractie niet uitgewerkt in een concrete ambitie voor de lange termijn.

In evaluaties en actualisaties van visie documenten of beleidsnota's worden resultaten gepresenteerd in relatie tot beoogde maatschappelijke effecten en de gestelde concrete doelen.

De hiervoor relevante documenten die bij deze analyse zijn betrokken voldoen niet aan deze norm. In de actualisatie van de structuurvisie worden resultaten gepresenteerd op basis van aangepaste indicatoren. Deze aanpassingen worden niet nader toegelicht. Bij de evaluatie en actualisatie van het kantoren- en woonbeleid wordt (uitgebreid) ingegaan op maatschappelijke en economische veranderingen en impact daarvan op de mogelijkheden om de programma's te realiseren. Consequenties op outputniveau (prestaties) worden wel weergegeven, maar een analyse van de consequenties in relatie tot de beoogde maatschappelijke effecten ontbreekt op beide beleidsthema's.

Onderzoeksvragen

Op welke wijze zijn de beoogde maatschappelijke effecten op stedelijk schaalniveau vastgelegd?

Op stedelijk schaalniveau is, vooral in de Structuurvisie, een toekomstbeeld geschetst voor Den Haag. Daarmee heeft de gemeente een globaal eindbeeld vastgesteld voor de stedelijke ontwikkeling. Het abstractieniveau van de beschrijving van verschillende beoogde effecten wisselt echter sterk en wordt vermengd met concrete prestatiedoelen.

Op welke wijze wordt verantwoording afgelegd over de voortgang en bereikte resultaten in relatie tot de beoogde maatschappelijke effecten (stedelijk schaalniveau)?

De verantwoording die wordt afgelegd over de bereikte resultaten in relatie tot de gestelde doelen (zowel maatschappelijke effecten als concrete prestatiedoelen) geeft een vertekend beeld door het tussentijds aanpassen van doelstellingen en het aanpassen van indicatoren. Consequenties van niet behaalde resultaten ten opzichte van de oorspronkelijk beoogde maatschappelijke effecten worden niet gepresenteerd.

Hoofdstuk 4: Casusanalyse

Dit hoofdstuk richt zich op de vierde, vijfde en zesde onderzoeksvraag:

Op welke wijze zijn de beoogde maatschappelijke effecten binnen plankaders concreet en eenduidig vastgelegd en in hoeverre sluiten deze aan op beoogde effecten op het stedelijke schaalniveau?

Op welke wijze wordt verantwoording afgelegd over de voortgang en de bereikte resultaten van projecten in relatie tot de beoogde maatschappelijke effecten (schaalniveau project)?

Hoe worden wijzigingen in lopende grote projecten doorvertaald in de beoogde maatschappelijke effecten voor de stad?

Normen

- In het plankader is het beoogde maatschappelijke effect van het grote project concreet geformuleerd
- Het beoogde maatschappelijke effect zoals vastgelegd in een plankader, volgt op een logische wijze uit de beoogde maatschappelijke effecten zoals vastgelegd in het stedelijke beleid
- In de informatievoorziening aan de raad over de voortgang van grote projecten in uitvoering, wordt zodanig over de criteria tijd, geld, prestaties en beoogd maatschappelijk effect gerapporteerd dat deze in samenhang kunnen worden afgewogen⁸¹;
- bij (voorgestelde) wijzigingen tijdens de uitvoering van een groot project wordt ingegaan op: - de gevolgen voor het beoogde maatschappelijk effect van het project zelf; - de gevolgen voor andere grote projecten en; - de beoogde maatschappelijke effecten op stedelijk niveau.

Voor de beantwoording van bovenstaande vragen zijn twee casussen geanalyseerd. Twee grote ontwikkelingen met een verschillende geschiedenis en verschillende kenmerken: de herontwikkeling van de Binckhorst en de herstructurering van Moerwijk Zuid in Den Haag Zuidwest. De indeling van beide paragrafen verschilt vanwege de aard van de casussen. Bij de analyse van de Binckhorst zijn zowel kaderstellende documenten als voortgangsrapportages (van de portefeuillehouder aan de raad) in chronologische volgorde opgenomen. De voortgangsrapportages zijn onderdeel van het proces van verandering van de koers in de aanpak van de Binckhorst in de aanloopfase van de ontwikkeling. Ze vormen onderdeel van het proces waarin de kaderstelling voor het project tot stand is gekomen. Bij Moerwijk Zuid zijn na de fase van voorbereiding verschillende rapportages over de inhoudelijke voortgang aan de raad toegezonden. Deze rapportages geven een weergave van de resultaten tijdens de ontwikkeling van het gebied, na de vaststelling van de kaders. De voortgangsrapportages worden bij de casus Moerwijk Zuid daarom afzonderlijk besproken.

⁸¹ Omdat deze norm alleen beoordeeld kan worden met een uitgebreide analyse van documenten die in het kader van de ontwikkeling van een groot project aan de raad zijn voorgelegd, is er voor gekozen de beoordeling te doen aan de hand van de casus analyses en de beoordeling niet op te nemen in het hierna volgende hoofdstuk over informatievoorziening aan de raad.

4.1 Binckhorst

4.2.1 Inleiding

Het project voor de gebiedsontwikkeling Nieuw Binckhorst kent een lange geschiedenis en is uiteindelijk niet tot een formele projectfase gekomen. Nog voor het afronden van de voorbereidingsfase is deze gebiedsontwikkeling, in de oorspronkelijke vorm, in 2010 stopgezet⁸². De ambities voor de herontwikkeling van de Binckhorst waren hoog. En die stonden niet op zichzelf, ze dienden verschillende doelen zoals: groei van het inwoneraantal, verbreden van het woningaanbod en het versterken van de stedelijke economie en het internationale imago van Den Haag. Formeel is er geen sprake van een project, alleen van voorbereidende werkzaamheden en het uitvoeren van 'anticiperende maatregelen' (onder andere de aankoop van verschillende gronden en gebouwen in het gebied). Na 2010 is het roer omgegaan. De economische crisis heeft nadelige gevolgen voor de markt en de bezuinigingen maken dat de gemeente niet meer (financieel) trekker kan zijn van de gebiedsontwikkeling. De Binckhorst moet nu door de markt zelf worden ontwikkeld en de gemeente neemt een ondersteunende rol in.

De analyse strekt vanaf de 'Visie Binckhorst' van het stedenbouwkundig bureau Kraaijvanger Urbis, uit 2002⁸³ tot en met het stopzetten van de gebiedsontwikkeling - volgens het oorspronkelijke Masterplanconcept - met het raadsvoorstel 'Gebiedsaanpak Binckhorst' van 25 november 2011⁸⁴. Voor de analyse is alleen gekeken naar documenten waarin een formulering van de doelstellingen of een verdere uitwerking of aanpassing daarvan verwacht kan worden. Niet meegenomen zijn bijvoorbeeld de op basis van de gebiedsvisie en het Masterplan Binckhorst uitgewerkte bestemmingsplannen.

4.2.2 Kaderstellende documenten en voortgangsrapportages Binckhorst

Visie Binckhorst Kraaijvanger Urbis, augustus 2002⁸⁵

Deze visie schetst twee mogelijke modellen voor de herontwikkeling van het bedrijventerrein. Eén model zet sterk in op het handhaven van de bestaande bedrijvigheid en het andere op herontwikkeling met een duidelijk accent op wonen. De modellen worden als het ware neutraal gepresenteerd. Er zijn geen keuzecriteria, aanbevelingen of conclusies opgenomen. Het stuk formuleert geen duidelijke ambities.

Gebiedsvisie Binckhorst 18 september 2003⁸⁶

In de gebiedsvisie wordt op verschillende manieren aangegeven wat de problematiek van het gebied is en welke veranderingen worden beoogd. Inhoudelijk zijn de genoemde elementen min of meer met elkaar in samenhang. Zo geeft de 'analyse' van het gebied aan dat er veel verschillende bedrijven zijn, waardoor het gebied 'onevenwichtig' is. In de 'Aanleiding voor deze visie', wordt aangegeven dat de laagwaardige bedrijvigheid tot een neerwaartse spiraal leidt. En in het onderdeel 'versterken van de economische structuur' wordt aangegeven dat één van de doelen is het upgraden van de bedrijvigheid⁸⁷. Nergens wordt echter concreet aangegeven wat het beoogde doel is voor de ontwikkeling. De lezer krijgt een beeld, maar niet een toetsbare doelstelling.

⁸² RIS 175589d, IpSO2011, 1 oktober 2010, p. 2

⁸³ RIS 108458, bijlage bij 'Gebiedsvisie Binckhorst' 18 september 2003 (identieke RIS nummers)

⁸⁴ RIS 181857, Raadsvoorstel bij 'Gebiedsaanpak Binckhorst', 25 november 2011.

⁸⁵ RIS 108458

⁸⁶ RIS 108458

⁸⁷ RIS 108458, respectievelijk p. 2 en p. 6.

Daarnaast worden in het document veel verschillende termen en beschrijvingen gehanteerd om de beoogde doelen te beschrijven. Achtereenvolgens is sprake van een ‘analyse’ van het gebied, ‘aanleiding voor deze visie’, ‘potenties’, een doelstelling, ‘randvoorwaarden voor succes’, een ‘doel’, ‘ruimtelijke doelen’, ‘het versterken van de economische structuur’ en een beschrijving van het belang van ‘wonen’ in het gebied. Het wordt niet duidelijk welke doelen welk ‘gewicht hebben’ en in welke mate ze afrekenbaar zijn. In de conclusie van het stuk wordt aangegeven dat de visie geen ‘concreet functioneel en ruimtelijk programma’ kent, vanwege de noodzakelijke flexibiliteit door de marktconforme benadering en de lange looptijd. Dat betekent dat de markt voor een belangrijk deel het tempo zal bepalen en dat daardoor een concrete planning met een vooraf vastgesteld programma niet mogelijk is.

Raadsmededeling voortgang ontwikkelingsstrategie Binckhorst, december 2004⁸⁸

In de raadsmededeling wordt verwezen naar de gebiedsvisie Binckhorst als kader voor de ontwikkeling van het gebied. Volgens de raadsmededeling ligt de nadruk in de gebiedsvisie op een ‘economische structuurverbetering’, waarbij de doelstellingen zijn: het versterken van werkgelegenheid, economische verbetering door verdichting en het versterken van de aantrekkingskracht door het verbeteren van het milieu en verhogen van de veiligheid, bijvoorbeeld door het toevoegen van wonen in het gebied.

Voor het overige is de raadsmededeling vooral gericht op informatie over de voortgang in het proces. Wel wordt genoemd dat het ontbreken van een integrale visie op de ontwikkeling van het gebied voor belanghebbenden en initiatiefnemers als een belemmering wordt ervaren om initiatieven te ondernemen⁸⁹. Daarmee geeft het document in feite aan dat de kaderstelling voor de betrokken marktpartijen onvoldoende concreet is.

Structuurvisie 2020, 2005

De structuurvisie 2020 gaat onder meer in op de gebiedsontwikkeling Nieuw Binckhorst. In dat onderdeel schetst de visie een beeld van het toekomstige gebied. Centraal staan de verbetering van de ontsluiting en het ontwikkelen van een levendige wijk met een hoge dichtheid en veel verschillende functies. In een beschrijvende tekst worden ook als concrete doelen te kenschetsen zaken genoemd zoals het Trekvluettracé (nu Rotterdamse Baan) en de aanleg van fietspaden. Overige zaken worden vooral als ‘kansen’ of sfeerbeelden beschreven.

Gebiedsvisie Plus Binckhorst, januari 2006⁹⁰

De gebiedsvisie Plus is een bijlage bij een raadsmededeling over het collegebesluit om een intentieovereenkomst aan te gaan met twee marktpartijen. Deze intentieovereenkomst heeft als doel een haalbaarheidsonderzoek te doen naar de mogelijkheid tot herontwikkeling van de Binckhorst. De tekst geeft aan dat de inhoudelijke analyse en doelen zijn neergelegd in de gebiedsvisie van 2003 en de Structuurvisie 2020 van 2005⁹¹. De Gebiedsvisie Plus is opgesteld om duidelijkheid te geven over de ruimtelijke en programmatische opgaven voor het gebied en is de opmaat voor een stedenbouwkundig plan⁹².

⁸⁸ RIS 123157

⁸⁹ RIS 123157 p. 4 en 5

⁹⁰ RIS 13468, 11 januari 2006.

⁹¹ RIS 134681, p. 13

⁹² RIS 134681 rm, p. 4

De inhoudelijke ambities en doelen zoals neergelegd in de Gebiedsvisie, worden in de Gebiedsvisie Plus overgenomen, daarnaast is een concreet programma opgenomen op het gebied van wonen, (infra-) structuur, bedrijvigheid en kantoren. Op het gebied van wonen wordt de programmatische doelstelling uit de Structuurvisie 2020 overgenomen: 7000 woningen te realiseren. Economisch gezien wordt er ingezet op het verdichten van de bedrijvigheid: van de bestaande 300.000 vierkante meter bruto vloeroppervlak terug naar 125.000 vierkante meter⁹³ en het toevoegen van 85.000 vierkante meter kantoren. Door het verdichten van de bedrijvigheid (meer werk per vierkante meter) en de toevoeging van kantoren, moet de werkgelegenheid in het gebied groeien van 11.000 naar 15.000 arbeidsplaatsen⁹⁴.

brief portefeuillehouder 'Transformatie Binckhorst, voortgangsrapportage september 2006' en 'Gebiedsconcept Nieuw Binckhorst', 10 oktober 2006⁹⁵

Deze brief is een voortgangsrapportage over het proces, naar aanleiding van het opstellen van een gebiedsconcept met de samenwerkende partners. Aangegeven wordt dat de projectkaders zijn vastgelegd in de Gebiedsvisie en de Gebiedsvisie Plus⁹⁶, maar dat de ambities ten opzichte van de Gebiedsvisie Plus zijn opgevoerd. Het gebiedsconcept Nieuw Binckhorst is de 'inspiratiebron'⁹⁷ voor het op te stellen Masterplan. Nieuw accent in zowel de begeleidende brief portefeuillehouder als het gebiedsconcept zelf, is de positionering binnen de Zuidvleugel. Aangegeven wordt dat de gebiedsontwikkeling op de agenda van provincie en Rijk wordt gezet om middelen te kunnen werven. Inhoudelijk zijn de beschreven doelen in lijn met de vorige documenten, waarbij wel duidelijk meer nadruk wordt gegeven aan de positie van het gebied in de Zuidvleugel van de Randstad en (daarmee) de potentie van het gebied om het internationale karakter van Den Haag als stad van vrede en recht te versterken. 'Nieuw Binckhorst kan een bijdrage leveren aan Den Haag Internationale Stad, in aanvulling op de Internationale Zone: programmatisch onderscheidend vanwege het bereikbaarheidsprofiel en toekomstige karakter van het gebied, in het bijzonder geschikt voor internationaal opererende bedrijven'⁹⁸.

Raadsvoorstel 'haalbaarheidsstudie Nieuw Binckhorst' en 'Concept Masterplan Binckhorst', maart 2008⁹⁹

Het Masterplan is de uitwerking van de ambities en doelstellingen voor de gebiedsontwikkeling, zoals die zijn neergelegd in de eerdere documenten. Doelen worden concreet gemaakt in aantallen te realiseren woningen, vierkante meters bedrijven en kantoren. Het masterplan geeft ook een stedenbouwkundig kader en een ruimtelijk beeld van de toekomstige situatie. De doelstelling met betrekking tot woningbouw is niet eenduidig. Het masterplan biedt ruimte voor 6000 te realiseren woningen, het raadsvoorstel geeft aan dat de programmatische doelstelling is 7000 woningen te realiseren. In het masterplan wordt alleen aangegeven, op één van de laatste pagina's, dat er ten opzichte van de ruimtelijke kaders een éxtra opgave is om 1000 woningen meer te realiseren¹⁰⁰. Hierbij wordt het extra benodigd aantal vierkante meters woonruimte en parkeren vermeld, maar het hogere aantal is ruimtelijk niet uitgewerkt.

⁹³ RIS 134681 'Gebiedsvisie plus', p. 16

⁹⁴ RIS 134681 'Gebiedsvisie plus', p. 19.

⁹⁵ RIS140963, 10 oktober 2006

⁹⁶ P. 5 brief portefeuillehouder.

⁹⁷ RIS 140963 brief portefeuillehouder, p. 3

⁹⁸ RIS 140963, p. 2.

⁹⁹ RIS 152167, 18 maart 2008

¹⁰⁰ RIS 152167, p. 166 'Als extraopgave is gevraagd 1000 woningen in het concept Masterplan toe te voegen'.

Het masterplan legt verder veel nadruk op de toekomstige positie van de Binckhorst als nieuwe entree voor de stad. Het programma voor bedrijven en kantoren is ten opzichte van de gebiedsvisie opgehoogd¹⁰¹.

In het raadsvoorstel wordt aangegeven dat het programma ‘ambitieuw maar realistisch is’. Dit wordt in beide documenten niet verder onderbouwd.

Bestemmingsplan ‘Nieuw Binckhorst Zuid’ en begeleidende raadsmededeling, mei 2009¹⁰² en de brief portefeuillehouder bij het ‘Integraal OntwikkelingsPlan’ en de ‘Position paper Nieuw Binckhorst’, januari 2010¹⁰³

Deze producten zijn het resultaat van een wijziging in de aanpak en een doorwerking van de oorspronkelijke visie. Procesmatig is in eerste instantie ingezet op een bestemmingsplan voor de hele gebiedsontwikkeling, met een looptijd van 20 jaar. Juridisch gezien bleek dit niet haalbaar, waarna is ingezet op het uitwerken van het zuidelijke deel van het gebied als eerste fase. Daartoe is een bestemmingsplan voor dit deelgebied opgesteld en in lijn daarmee een integraal ontwikkelingsplan en een ‘position paper Nieuw Binckhorst Zuid’.

Aangegeven wordt dat de ambities uit het Masterplan Nieuw Binckhorst onverkort gelden¹⁰⁴. In de toelichting wordt een duidelijk accent gelegd op het ontwikkelen van de Rotterdamse Baan (voormalig Trekvliettracé). De ontwikkelingsstrategie is aangepast: het gebied zal in meer en kleinere deelgebieden worden ontwikkeld.

In de analyse van het gebied wordt aangegeven dat de Binckhorst een ‘traditioneel bedrijventerrein is met een breed palet aan kleine en grotere bedrijven’. Deze ‘dynamiek van bedrijvigheid wil de gemeente voor de toekomst behouden’. Daarmee wordt een andere benadering gekozen dan in de eerdere documenten, waar werd aangegeven dat er teveel verschillende bedrijven waren en daarmee een onevenwichtigheid was in het gebied¹⁰⁵.

Opmerkelijk is dat er in dit document nog niet geanticipeerd wordt op de veranderde context. In januari 2010 was de omvang van de economische crisis al duidelijk en waren de gevolgen voor de markt van stedelijke ontwikkeling en vastgoed ook zichtbaar. Ook binnen DSO zijn de gevolgen van de economische crisis al merkbaar. In oktober van hetzelfde jaar zal een Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling worden gepresenteerd, waarin de effecten van de economische crisis tot gevolg hebben dat een groot deel van de stedelijke ontwikkelingsprojecten stilgezet wordt, waarbij ook de gebiedsontwikkeling Binckhorst wordt genoemd (zie hieronder).

IpSO 2011, oktober 2010¹⁰⁶

Dit Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO) staat in het teken van de economische crisis en de daardoor benodigde bezuinigingen bij de dienst Stedelijke Ontwikkeling. Het IpSO is het instrument waarmee de projectenportefeuille en de benodigde middelen op elkaar worden afgestemd¹⁰⁷. In het document wordt aangegeven dat er veel minder middelen zijn om projecten mogelijk te maken en dat er dus geselecteerd wordt. De gebiedsontwikkeling Binckhorst is opgenomen in de categorie projecten die niet meer actief worden getrokken door de gemeente. De markt moet het gebied zelfstandig gaan ontwikkelen, de gemeente stelt zich terughoudend op en neemt een faciliterende rol in.

¹⁰¹ Zie schema ‘overzicht ontwikkeling programma’.

¹⁰² RIS164088, 29 mei 2009.

¹⁰³ RIS169916, 14 januari 2010.

¹⁰⁴ RIS 169916, p. 3

¹⁰⁵ RIS 108458 Gebiedsvisie Binckhorst, 2003, p. 2

¹⁰⁶ RIS 175589, 19 oktober 2010.

¹⁰⁷ Zie ook de evaluatie IpSO's in hoofdstuk 5, paragraaf 3.

Daar staat tegenover dat de Centrale Zone, waar de Binckhorst deel van uitmaakt, belangrijkste prioriteit krijgt in de stedelijke ontwikkeling. Hier worden de integrale gebiedsontwikkelingen voortgezet. Ook wordt aangegeven dat in het kader van de samenwerking met het Rijk - en het verkrijgen van (Rijks) middelen - ingezet wordt op de 'Haagse Passage', een bundeling van integrale ontwikkelingen in de Centrale Zone. De Binckhorst wordt ook genoemd als ontwikkeling die hiervan deel uitmaakt en als groot stedelijk transformatiegebied dat van belang is voor de aansluiting op de metropoolregio en daarmee bijdraagt aan de internationale concurrentiepositie van de Randstad en de positie van Den Haag als Internationale Stad van Vrede en Recht¹⁰⁸. Het belang van de gebiedsontwikkeling wordt hiermee herhaaldelijk onderschreven in het IpSO. Ook in de fasering van het IpSO is het gebied nog gewoon opgenomen¹⁰⁹. De status van het project Binckhorst is daarmee niet eenduidig beschreven in dit IpSO.

Voortgangsrapportage Binckhorst, december 2010¹¹⁰.

In dit stuk wordt aangegeven dat de koers omgaat voor de Binckhorst. De aanleiding hiervoor is het stopzetten van de actieve rol van de gemeente in het IpSO 2011. Die nieuwe strategie is uitgewerkt in een nieuwe aanpak. Met die nieuwe aanpak wordt 'afscheid genomen van de uitgewerkte toekomstvisie voor de Binckhorst zoals geformuleerd in het Masterplan Nieuw Binckhorst en het Integraal Ontwikkelingsplan'¹¹¹. Desondanks zal de geleidelijke transformatie van het gebied bijdragen aan een meer binnen stedelijk gebied waarin naast economie ook ruimte is voor bijvoorbeeld sport, welzijn en wonen¹¹². De aanpak zelf is niet uitgewerkt in dit document. Er wordt ook niet melding gemaakt van mogelijke consequenties voor de beoogde maatschappelijke effecten en de wijze waarop deze bereikt kunnen worden. Het is in feite alleen een melding aan de raad van het stopzetten van de ontwikkeling zoals die tot dat moment is opgezet.

Gebiedsaanpak Binckhorst, november 2011¹¹³

Een klein jaar na de melding dat de oorspronkelijke manier van ontwikkelen wordt stopgezet (zie hierboven) stuurt het college een voorstel naar de raad met een uitwerking van de nieuwe aanpak. Deze nieuwe aanpak betekent dat de gemeente stopt met grootschalige integrale gebiedsontwikkeling en dat er afscheid wordt genomen van het Masterplan en het Integraal Ontwikkelingsplan¹¹⁴. De doelen uit de structuurvisie 2020 blijven wel het kader voor de ontwikkelingen in de Binckhorst. Het stuk geeft niet aan hoe en via welke weg die doelen bereikt gaan worden. Wel wordt aangegeven dat de gemeentelijke inbreng zich gaat beperken tot het realiseren van een sterke ruimtelijke hoofdstructuur, in het verlengde van de aanleg van de Rotterdamse Baan¹¹⁵. In de gebiedsaanpak zelf wordt aangegeven dat het nieuwe kader gestoeld is op de uitgangspunten van het IpSO 2011 en de daaruit voortvloeiende prioriteiten. Wat opmerkelijk is, omdat het IpSO 2011 herhaaldelijk het belang van de integrale ontwikkeling van het gebied benadrukt, terwijl hier het accent wordt gelegd op de ontwikkeling van de Rotterdamse Baan.

¹⁰⁸ RIS 175589, p. 9 - 10

¹⁰⁹ RIS 175589, p. 16

¹¹⁰ RIS 177564, 14 december 2010.

¹¹¹ RIS 177564, p. 1

¹¹² RIS 177564, p. 4

¹¹³ RIS 181857, Gebiedsaanpak Binckhorst, 25 november 2011.

¹¹⁴ RIS 181857, rv, p. 1

¹¹⁵ RIS 181857, rv, p. 2

4.2.3 Ontwikkeling programma Binckhorst

In het hierna volgende schema is een samenvatting per thema van de ontwikkeling van de beoogde effecten in de opeenvolgende documenten weergegeven. De doelstelling met betrekking tot de woningbouw is zeer concreet en blijft vrijwel gelijk. De concrete doelstellingen met betrekking tot bedrijven en kantoren variëren in de verschillende kaders. Opvallend is, dat het aantal vierkante meters in het uiteindelijke Masterplan Binckhorst aanzienlijk hoger ligt dan in de eerdere documenten.

Doelen Binckhorst	<i>gebiedsvisie 18 sept 2003</i>	<i>structuurvisie 2020 / 2005</i>	<i>gebiedsvisie plus 2006</i>
infra	te veel barrières, goed ontsluiting moet gerealiseerd voor auto en ov	Het Trekvlittracé zal als nieuwe entree de aanjager van de herontwikkeling van de Binckhorst zijn en zij koppelt bovendien het gebied aan de Rivierenbuurt en het centrum.	versterken (o.a trekvlittracé, fietspaden, versterken ov etc).
bedrijven	te veel verschillende bedrijven, meer samenhang, door zonering, en upgrading nodig	Door opwaardering van de Erasmusweg en de Neherkade en koppeling van de Binckhorstlaan aan de Schenkade wordt dit deel van het centrum ook goed aangesloten op de ringwegen in de flanken van de stad. Voor het functioneren als stedelijk centrum zullen twee bestaande knelpunten in het Haagse wegennet structureel moeten worden opgelost: de Schenkverbinding en de gordiaanse verkeersknoop rond station Moerwijk. De Binckhorst wordt een aantrekkelijk gemengd woonvoorzieningen- en werkgebied met intensief en meervoudig grondgebruik. De Binckhorst leent zich door zijn goede bereikbaarheid uitstekend voor de vestiging van stedelijke bedrijvigheid, regionale voorzieningen als onderwijsinstellingen, huisvesting van studenten en starters. De nieuwe stedelijke bedrijvigheid kan aansluiten op de concentratie van scholen, zodat een breed kenniscluster ontstaat. "B@Binckhorst"! door menging van oude en nieuwe, grote en kleine bebouwing, formeel en informeel gebruik biedt het gebied gunstige condities voor het ontstaan van een creatief stedelijk milieu. De noordwesthoek van de Binckhorst rond de huidige afvalverwerkingsinstallatie heeft door zijn centrale ligging tussen alle centrumdelen en kenmerken van de aanwezige bebouwing de kans om zich op termijn te ontwikkelen tot een Haagse variant op het Westergasfabriekterrein in Amsterdam, een stadspark van de 21e eeuw. Als woonlocatie biedt vooral het aanwezige water goede aanknopingspunten voor een karakteristieke omgevingskwaliteit. Omliggende wijken worden op het nieuwe centrumgebied betrokken door de aanleg van nieuwe (fiets)routen naar Laak-Noord en het Schipperskwartier, de Rivierenbuurt en Leidschendam-Voorburg.	terug van 300k bvo naar 125k, mix van werk, verschillende soorten bedrijvigheid realiseren, zonering realiseren
kwaliteiten gebied	karakteristieke kwaliteiten worden niet benut, ga dat wel doen, woningen toevoegen ter upgrading, nieuw stedelijk milieu moet hier ontstaan		
ligging	potentie ligging in de regio tov centrum		
economie	binnen centrale zone moet dit de economische motor worden		4000 banen extra (van 11 naar 15k)
kosten	woningen moeten deel ontwikkeling betalen		
ruimtelijk	creëer een vitale hoofdstructuur, intensiveer de bebouwing		cnf 2003 + kans om sprong over het spoor te maken en ruimtelijke kwaliteit versterken
wonen	nodig ter bekostiging plan en voor halen doelstellingen woningvoorraad.		7000 woningen realiseren
voorzieningen			Cultuur, sport en onderwijs ontwikkelen
kantoren			85.000 m2 toevoegen
ontwikkeling			

Doelen Binckhorst	<i>masterplan 2008</i>	<i>Gebiedsaanpak Binckhorst 2011</i>
infra	strategisch gelegen, nabij snelwegen, trein en luchthavens. Centrumring ontlast Binckhorstlaan. Verbinden van het gebied met de omgeving, verbreken geïsoleerde ligging	Het realiseren van de Rotterdamse Baan heeft prioriteit voor de gemeente. Hier zet zij actief op in. Daarnaast versterking lokale wegennet, fietsroutes en op termijn verbetering van OV.
bedrijven	65000m2 bedrijfsruimte nieuw, 130.000 handhaving bestaande bedrijfsruimte.	Ruimte bieden aan innovatie en creativiteit. Eigenaars en gebruikers maken het gebied tot wat het is.
kwaliteiten gebied	potentie om deels internationale ambities van Den Haag te helpen realiseren. Aantrekken internationale bedrijven. Stoer, stedelijk, mondiaal en compact dus duurzaam. Binckhorst schept condities om recht te doen aan 'Stad van vrede, recht en veiligheid'.	Inspelen op de bestaande kwaliteiten van het gebied en behouden/versterken van de identiteit. Het gebied heeft mooie locaties en monumenten en ontleent kwaliteit aan de ligging bij water.
ligging	Nieuwe entree van de stad, strategische ligging nabij centrum	Kwaliteit van het gebied is de ligging nabij het centrum en dichtbij de hoofdinfrastructuur. Daarmee heeft het gebied een goede verbinding met de randstad en Antwerpen en Brussel.
economie	5000 banen er bij (van 13k naar 18k)	Binckhorst kent veel aansprekende gebruikers, waar duizenden mensen werken.
kosten	Positionering in de Zuidvleugel wordt benadrukt om middelen bij Rijk en provincie te kunnen werven.	Middelen worden vrijwel alleen ingezet op ontwikkeling van de Rotterdamse Baan.
ruimtelijk	Sterke verdichting, aanleg van een stedelijke park. Creeëren van 3 zones (Noord/hoogstedelijk, park en Zuid/lokaal). Verknopen met stedelijke netwerk.	De noodzaak van de aanleg van de Rotterdamsebaan vormt de leidende opgave en de kern van de gemeentelijke inzet in de Binckhorst voor de komende jaren. Inpassing van de RB in het gebied. Inzet op verbetering en ontsluiting van de openbare ruimte en versterking van de infrastructuur.
wonen	7000 woningen als eindbeeld (6000 zijn werkelijk meegenomen in het masterplan/stedenbouwkundige kaders)	Onder 'mogelijke toekomstige ontwikkelingen' wordt aangegeven dat er ruimte is voor 5000 woningen, mits de hele Binckhorst transformeert. Elders wordt aangegeven dat de programmatische doelstelling ongewijzigd is.
voorzieningen	65.000m2 wijkvoorzieningen, 65000m2 publieksaantrekkende functies van internationale allure, 60000m2 additioneel programma	Op termijn (wanneer is onduidelijk) het realiseren van een groenrecreatieve zoom langs de Trekvluit. Er is volop ruimte voor grootschalige detailhandelvoorzieningen. Maximaal 7000m2 toe te voegen.
kantoren	200.000m2 kantoren nieuw, 300.000 handhaving bestaande kantooruimte	Restrictief beleid ten aanzien van kantorenontwikkeling (vanwege hoog percentage leegstand). Elders wordt aangegeven dat er geen nieuwe kantoorontwikkeling is toegestaan (afgezien van zeer kleinschalige ontwikkelingen, minder dan 500m2)
ontwikkeling	De wijze van samenwerken met private partijen kan een voorbeeldfunctie vervullen voor andere grootschalige herstructureringsopgaven in Nederland	Gemeente gaat uit van een geleidelijke ontwikkeling. De gemeente neemt alleen nog een actieve rol in bij de ontwikkeling van de Rotterdamse Baan. Voor het overige zal zij alleen initiatieven uit de markt faciliteren. De ontwikkeling van het gebied is daarmee helemaal afhankelijk van individueel privaat initiatief. Deze zullen worden gestuurd vanuit een beperkt aantal richtlijnen.

Figuur 9. Doelstelling bij de herontwikkeling van de Binckhorst in opeenvolgende documenten.

4.3 Moerwijk Zuid

4.3.1 Inleiding

Moerwijk- Zuid ligt in Den Haag Zuidwest. Dit is het belangrijkste Centrale Vernieuwingsgebied in Den Haag, waarvan aangegeven is dat daar het grootste deel van de stedelijke herstructurering zal moeten plaatsvinden¹¹⁶. Deze vernieuwing moet voor een belangrijk deel tot stand komen door sloop/nieuwbouw en kwaliteitsverbetering van het woon- en leefmilieu. Door vergroting van de differentiatie van het woningaanbod zou het gebied aantrekkelijker moeten worden, waardoor midden- en hogere inkomensgroepen worden vastgehouden en aangetrokken¹¹⁷. De gemeente Den Haag en de corporaties Haag Wonen, Staedion en Vestia werken samen aan de herstructurering van Den Haag Zuidwest.

Het proces van herstructurering in Moerwijk-Zuid startte in 2005. Na de economische crisis, die in 2008 uitbrak, moesten de doelstellingen op het gebied van nieuwbouw worden aangepast en werd de aanpak veranderd, waarbij de ambitie om het gebied te vernieuwen wel overeind is gebleven¹¹⁸. In deze analyse betrekken we de doelstellingen op het gebied van wonen, het centrale thema in de herstructurering van Moerwijk Zuid. Kantorenbouw heeft hier een zeer ondergeschikte rol en is daarom minder representatief als voorbeeld voor uitvoering van beleid.

De analyse strekt van de Woonvisie 2020¹¹⁹ tot de laatste voortgangsrapportage van de Haagse krachtwijkenaanpak van januari 2012. De Woonvisie2020, de Structuurvisie Den Haag Zuidwest (2004), Gebiedsvisie Moerwijk (2005) en de Gebiedsontwikkeling Moerwijk-Zuid (2005)¹²⁰ zijn de belangrijkste beleidskaders voor de casus Moerwijk-Zuid.

Daarnaast is gekeken naar de verschillende rapportages die aan de Raad zijn voorgelegd waarin mogelijk ook voortgangsinformatie over de gebiedsontwikkeling Moerwijk Zuid is opgenomen. Er zijn twee rapportages over de voortgang van de herstructurering op het niveau van heel Den Haag geanalyseerd (2008 en 2010) en er is gekeken naar de ‘Stand van zaken herstructurering Den Haag Zuidwest’ (2010)¹²¹. Verder is gekeken naar voorgangsinformatie in het kader van de krachtwijkenaanpak¹²². Hierin wordt incidenteel aandacht besteed aan Moerwijk-Zuid. Daarnaast zijn verschillende monitors opgesteld in het kader van de krachtwijkenaanpak, waarin voor Den Haag Zuidwest een groot aantal verschillende thema’s, waaronder ‘wonen’ wordt beschreven.

¹¹⁶ De centrale vernieuwingsgebieden zijn: Duindorp, Transvaalkwartier en de wijken Bouwlust/Vrederust, Morgenstond, Moerwijk en Spoorwijk. Uit de Kracht van Den Haag, Haags plan Grote Steden Beleid, november 1999, RIS 067602C, p. 116

¹¹⁷ RIS 067602C, p. 117

¹¹⁸ RIS 175859

¹¹⁹ RIS 110711, Woonvisie 2020, november 2003

¹²⁰ Respectievelijke RIS nummers: 110711; 116497; 127277; 127276.

¹²¹ Respectievelijke RIS nummers: 151460; 175459; 175859

¹²² RIS 154371, Investeringsprogramma Krachtwijken Den Haag, april 2008.

4.3.2 Kaderstellende documenten Moerwijk Zuid

Woonvisie 2020, 2003¹²³

De Woonvisie 2020 uit 2003 geeft het woonbeleid weer voor heel Den Haag. Het doel van de gemeente, zoals beschreven in de woonvisie is het vergroten van de verscheidenheid, vitaliteit en duurzaamheid van de woningvoorraad om te komen tot een gevarieerde stad waarin geen grote concentraties van armoede voorkomen¹²⁴.

Voor Moerwijk wordt in de woonvisie een toekomstbeeld geschetst: ‘de wijk kan gevarieerder opgezet worden waardoor buurten met eigen karakters ontstaan. In het enclave-deel is ruimte voor meer grondgebonden woningen. De woonzorgzone biedt de bewoners vormen van serviceverlening in de buurt of aan huis. Moerwijk wordt een stedelijke wijk met een mix van grondgebonden- en meergezinswoningen in een rustige woonomgeving met alle grootstedelijke voorzieningen onder handbereik. In rustige enclave-zones kan gevarieerd worden met de woonmilieus ‘comfortabel in het groen’ en ‘hoogwaardige grondgebonden woningen’¹²⁵. De woonvisie gaat niet nader in op het deelgebied Moerwijk-Zuid.

Structuurvisie Den Haag Zuidwest, 2004¹²⁶

In 2004 wordt de Structuurvisie Den Haag Zuidwest opgesteld. Belangrijkste doel van deze visie is het bieden van een kader aan de (inmiddels gestarte) gebiedsontwikkelingen in Zuidwest, waaronder die in Moerwijk Zuid. ‘Bij de aanpak van deze gebieden bleek dat een Structuurvisie op het niveau van heel Zuidwest noodzakelijk is om op het niveau van de deelgebieden en locatie -ontwikkeling voldoende sturing te kunnen geven en te voorkomen dat bij elke opgave discussies over de inpassing in het grotere geheel (ruimtelijk, programmatisch, afstemming met andere beleidsvelden) opnieuw moeten plaatsvinden’. De Structuurvisie Den Haag Zuidwest biedt een kader voor de ontwikkeling tot 2020¹²⁷.

Bij het formuleren van de doelstellingen in de Structuurvisie Zuidwest wordt aangegeven dat deze een uitwerking zijn van de doelen die onder andere in de Woonvisie 2020 (2003) zijn neergelegd: ‘de algemene beleidsdoelstellingen van de hogere schaalniveau zijn vertaald naar de specifieke situatie van Zuidwest. Daaruit zijn vijf doelstellingen geformuleerd waaraan de structuurvisie moet voldoen’¹²⁸:

- 1) Zorgdragen voor een goede inbedding van Zuidwest in de stad (ruimtelijke doelstelling).
- 2) Behouden, benutten en profileren van bestaande kwaliteiten in Zuidwest (duurzaamheidsdoelstelling).
- 3) Vergroten van de differentiatie in inkomensopbouw in Zuidwest (programmatische doelstelling).
- 4) Creëren van een meer gevarieerd stadsdeel met daarbij behorend spectrum aan woonmilieus en woningtypen (doelstelling vanuit woonbeleid).
- 5) Behoud en versterken van het draagvlak voor voorzieningen (sociaal-economische doelstelling).

¹²³ RIS 110711, november 200. Voor deze casus wordt gekeken naar het woonbeleid vanaf 2003. Met betrekking tot generiek beleid is een analys gemaakt vanaf de Woonvisie van 2006.

¹²⁴ RIS 110711, p 29.

¹²⁵ RIS 110711, p. 116.

¹²⁶ RIS 116497, Structuurvisie Den Haag Zuidwest, september 2004

¹²⁷ RIS 116497, Raadsvoorstel, 18 mei 2004, p. 1 (ook voor de quote).

¹²⁸ RIS 116497, p. 23. Daarnaast wordt verwezen naar de Kracht van Den Haag (RIS 067602)

De integrale visie geeft de wijze aan waarop deze vijf doelstellingen worden bereikt. De visie wordt geschetst aan de hand van vier kernbegrippen (positioneren, waarderen, differentiëren en intensiveren) die vervolgens in een aantal onderdelen zijn uitgewerkt¹²⁹. Er worden negen meetbare doelstellingen geformuleerd. Elke doelstelling is gekoppeld aan een index (100 in het jaar 2000) en doorgezet tot 2020. De eerste vier doelstellingen hebben betrekking op het beleidsthema wonen:

- 1) Het streven is om in 2020 gemiddeld 85% van het aantal te slopen woningen te hebben teruggebouwd.
- 2) Het aandeel sociale woningen daalt van 85%-90% naar circa 50% en het aandeel koopwoningen stijgt van 10-15% naar circa 50%. Uitgangspunt bij deze berekening is dat 16.000 sociale woningen gesloopt worden en in de verhouding 30-70 (sociaal – koop) worden teruggebouwd.
- 3) Na sloop-nieuwbouw worden ca. 5000 gestapelde en circa. 300 grondgebonden woningen teruggebouwd. Het aandeel grondgebonden woningen stijgt met 40% terwijl het aandeel gestapelde woningen van 90% naar 60% daalt.
- 4) Het netto woonoppervlak zal per saldo toenemen van ca. 1 miljoen m² tot 3 miljoen m².

In de Structuurvisie Den Haag Zuidwest worden drie toekomstige zones onderscheiden met bijbehorende terugbouwpercentages: ‘de gemengde woonvelden’ (80-85% terugbouw), de ‘dynamische zone’ (90 – 100% of hoger) en de ‘rustige enclaves’ (70%)¹³⁰. Moerwijk Zuid ligt in het gebied ‘rustige enclaves’. Op bladzijde 30 is een kaart opgenomen waaruit opgemaakt kan worden dat in Moerwijk-Zuid 2477 woningen moeten worden gerealiseerd.

In de Structuurvisie Zuidwest wordt aangegeven dat er voor het toetsen en bijsturen van de doelstellingen een monitoringsysteem wordt opgezet. Er wordt deels aangesloten op bestaande onderzoeken en deels specifiek voor Zuidwest onderzoek gedaan. Als voorbeelden om op aan te haken, worden het werkgelegenheidsregister en de stadsenquête genoemd. Beiden zijn voor het thema wonen niet relevant en zijn dus niet meegenomen in deze analyse.

Gebiedsvisie Moerwijk, april 2005¹³¹

De gebiedsvisie Moerwijk is gebaseerd op de uitgangspunten uit het Haagse plan voor het Grote Stedenbeleid ‘de Kracht van Den Haag’ uit 1999, de Haagse Woonvisie, de Structuurvisie Den Haag Zuidwest, het Actieplan sociale aanpak Den Haag Zuidwest uit 2004¹³². Ook sluit het aan bij het strategisch voorraadbeleid voor Moerwijk van de betrokken corporaties uit 2003¹³³. De gebiedsvisie werd tegelijk met de uitwerking voor Moerwijk Zuid (‘Gebiedsontwikkeling Moerwijk Zuid’, zie hierna) voorgelegd aan de raad¹³⁴.

¹²⁹ RIS 119497, p. 24-31

¹³⁰ RIS 116497, p.29 en 31

¹³¹ RIS 127277, 26 april 2005.

¹³² RIS 127277, p. 1 genoemde stukken, respectievelijke RIS nummers: 067602; 110711; 116497; 114806

¹³³ RIS 106359. Bekendmaking strategisch voorraadbeleid Moerwijk, juni 2003.

¹³⁴ RIS 127276, p. 3

De gebiedsvisie Moerwijk schetst het ruimtelijk en programmatisch kader voor de herontwikkeling van Moerwijk¹³⁵. In deze visie wordt een streefbeeld ‘Moerwijk Straks’ geschetst, dat richtinggevend is voor de ontwikkeling van Moerwijk in de komende 10 jaar. Het streefbeeld is gebaseerd op de volgende uitgangspunten¹³⁶:

- 1) Het vergroten van verscheidenheid aan huishoudens naar sociaal-economische positie.
- 2) het vergroten van de diversiteit aan woningaanbod.
- 3) Clustering van het voorzieningenaanbod in multifunctionele gebouwen.
- 4) Realiseren van voldoende kwantitatief en kwalitatief aantrekkelijke bedrijfsruimte.
- 5) Vergroten van de leefbaarheid.
- 6) Handhaven van de hoofd (groen)structuur en daarmee het versterken van het groenstedelijke karakter en het vergroten van de verscheidenheid in woonmilieus.

Naast ‘uitgangspunten’, ‘bouwstenen’ en ‘thema’s’ worden drie ‘opgaven’ onderscheiden: twee voor de lange termijn (fysieke vernieuwing door differentiatie van wooncarrières en economische versterking) en één voor de korte termijn (gericht op verbetering van het sociale klimaat in de wijk). Er zijn in de Gebiedsvisie alleen globale kwalitatieve doelstellingen opgenomen, die in hoofdlijn overeenkomen met de (ook globaal geformuleerde) doelstellingen uit de Structuurvisie Den Haag Zuidwest en de Woonvisie 2020. In de gebiedsvisie wordt aangegeven dat voor Moerwijk geldt dat bij 1760 woningen een ingreep zal plaatsvinden waarbij verhuizing noodzakelijk is (voor de periode tot 2010). Dat aantal komt overeen met de doelstellingen uit het strategische voorraadbeheer van de corporaties¹³⁷. Er wordt geen relatie gelegd met de doelstellingen in de herstructureringsopgave voor heel Zuidwest.

Gebiedsontwikkeling Moerwijk Zuid, 2005¹³⁸

De gebiedsontwikkeling Moerwijk Zuid is tegelijk met het bovenliggende kader, de Gebiedsvisie Moerwijk (zie hierboven), voorgelegd aan de raad. Voor de fysieke vernieuwing van dit gehele aaneengesloten gebied is in samenwerking met de woningcorporaties die hier bezit hebben, Haag Wonen en Staedion, een stedenbouwkundig plan opgesteld en zijn concrete afspraken over het programma en de wijze van uitvoering, inclusief de financiering, gemaakt. Het streven is om het kader waarbinnen de herontwikkeling van ‘Moerwijk Zuid’ plaatsvindt, vast te leggen in een samenwerkingsovereenkomst van de gemeente Den Haag met de woningcorporaties Haag Wonen en Staedion¹³⁹. Voor de gebiedsontwikkeling Moerwijk Zuid worden voor een periode van tien jaar vijf doelstellingen nagestreefd¹⁴⁰:

- 1) Meer ruimte voor huidige bewoners om te stijgen in de woningmarkt en voor nieuwe doelgroepen.
- 2) Verbreden van het woningaanbod door 70% te realiseren in de middeldure en dure sector (en 30% sociale huur).
- 3) Het op peil houden van de wijk economie in Moerwijk.
- 4) Vergroten van de leefbaarheid.
- 5) Beter benutten van de potenties van de aanwezige ruimtelijke structuur.

¹³⁵ RIS 127277, p. 1

¹³⁶ RIS 127277, p. 2

¹³⁷ RIS 106359, bekendmaking ‘Strategisch voorraadbeheer Moerwijk’, juni 2003.

¹³⁸ RIS 127276, ‘Gebiedsontwikkeling MoerwijkZuid, april 2005.

¹³⁹ De Samenwerkingsovereenkomst Moerwijk Zuid tussen gemeente en corporaties is nooit ondertekend.

¹⁴⁰ RIS 127276, p. 3, doelen zijn hier samengevat

Van deze doelstellingen wordt aangegeven dat ze gebaseerd zijn op de doelen zoals neergelegd in de Gebiedsvisie Moerwijk. De verhoudingen middelduur en duur respectievelijk sociale huur en koopwoningen komen overeen met de doelstellingen uit de Structuurvisie Zuidwest. Het belangrijkste deel van de vernieuwingsopgave voor Moerwijk moet in dit deel plaatsvinden¹⁴¹. Moerwijk- Zuid is onderdeel van de zone ‘rustige enclaves’. In deze zone ligt de nadruk op de woonfunctie in een ruime setting van groen en water. Het verbeteren van de ruimtelijke en functionele relatie tussen Moerwijk Zuid en park Overvoorde en het toevoegen van extra wateroppervlak zijn ingrepen die dit groene karakter moeten versterken¹⁴².

In het woningbouwprogramma voor Moerwijk-Zuid is opgenomen dat in totaal 1.981 huurwoningen voor sloop /nieuwbouw in aanmerking komen (2004-2016) en minimaal 1.351 woningen nieuw worden gebouwd¹⁴³. Deze aantallen wijken af van de opgave die in de Gebiedsvisie Moerwijk zijn vastgelegd. Belangrijkste oorzaak daarvan lijkt het verschil in tijdsspanne te zijn tussen de opgaves in beide stukken (Gebiedsvisie Moerwijk: tot 2010 / Gebiedsontwikkeling Moerwijk Zuid: tot 2016. Zie paragraaf 4.3.3 voor een overzicht van alle doelstellingen en resultaten die in afzonderlijke documenten voor dit gebied zijn neergelegd).

4.3.2 Rapportages en monitors met betrekking tot Moerwijk Zuid

De staat van de Haagse herstructurering, 2008 & 2010¹⁴⁴

In deze eerste stand van zaken uit 2008 wordt teruggekeken op de herstructurering in heel Den Haag, over de periode 2000-2006. Hierbij wordt verwezen naar de doelstellingen in het Haagse herstructureringsbeleid, dat in 2000 is ingezet als onderdeel van de fysieke pijler (ISV) van het Grotestedenbeleid¹⁴⁵. Per wijk wordt de stand van zaken toegelicht. Er worden geen specifieke gegevens voor Moerwijk Zuid vermeld. Voor Moerwijk als geheel wordt aangegeven dat de herstructurering nog grotendeels op gang moet komen en dat nog geen sloop heeft plaatsgevonden. Wel zijn er ruim 100 nieuwbouwwoningen gebouwd, voornamelijk in het middeldure koopsegment¹⁴⁶. Uit de rapportage van 2010 wordt duidelijk dat er in de periode 2000-2009 419 woningen in Moerwijk zijn gebouwd en 779 woningen zijn gesloopt¹⁴⁷. Net als in 2008 zijn er ook in deze rapportage geen specifiekere cijfers voor Moerwijk Zuid opgenomen.

Er wordt geen relatie gelegd met de (doelstellingen) van de Structuurvisie Zuidwest, de Gebiedsvisie Moerwijk en de gebiedsontwikkeling Moerwijk Zuid. De realisatiecijfers worden ook niet afgezet tegen de oorspronkelijke doelstellingen.

¹⁴¹ Een kleiner deel van de opgave zal in Moerwijk Oost plaatsvinden

¹⁴² RIS 127276, p. 3

¹⁴³ RIS 127276, p. 12. Dit aantal is opgebouwd uit 1.251 conform het strategisch voorraadbeleid plus een intensiveringsopgave die hier is opgenomen van 100 woningen extra.

¹⁴⁴ RIS 151460, Staat van de Haagse herstructurering 2002- 2006, januari 2008 en Staat van de Haagse herstructurering II, 30 september 2010.

¹⁴⁵ RIS 067602 ‘De Kracht van Den Haag’, november 1999

¹⁴⁶ RIS 151460, p. 11 en 14.

¹⁴⁷ RIS 175459, p. 12

Stand van zaken herstructurering Den Haag Zuidwest 2010, oktober 2010¹⁴⁸

In deze rapportage wordt de stand van zaken ten aanzien van de herstructurering in de achterliggende periode van tien jaar in heel Zuidwest gegeven. In deze stand van zaken wordt aangegeven dat medio 2008 een wezenlijke verandering optrad in de vraag/verkoop van nieuwbouwwoningen en dat de vraag naar koopwoningen sterk daalde. Er wordt geconcludeerd dat de herstructurering van Den Haag Zuidwest nog steeds doorgaat maar dat de corporaties en de gemeente, als gevolg van de economische crisis en de crisis op de woningmarkt, gedwongen zijn goed te kijken in welk tempo de vernieuwing kan worden voortgezet. De doelstelling op het gebied van het aantal te vernieuwen woningen wordt niet aangepast. Er wordt wel aangegeven dat mogelijk vaker gekozen zal worden voor een hoogwaardige renovatie in plaats van sloop-nieuwbouw.

In een aantal tabellen in bijlages bij deze rapportage is een overzicht opgenomen van de belangrijkste vernieuwingen die zijn uitgevoerd in de voorliggende periode, de plannen voor herstructurering van de woningvoorraad en bouw van maatschappelijk en economische functies voor de korte en middellange termijn en een globale doorkijk voor het vervolg van de herstructurering. Verder is weergegeven voor welke projecten de betreffende corporaties hebben besloten tot uitstel van de herstructurering of het doorexploiteren van een complex¹⁴⁹. Deze gegevens zijn ook voor Moerwijk-Zuid opgenomen, waarbij zowel het project als het programma worden genoemd. Dat betekent dat concreet complexen worden genoemd die gerealiseerd worden. Voor de gebiedsontwikkeling Moerwijk Zuid wordt aangegeven dat er 182 woningen zijn gerealiseerd in de periode 2000 -2009 en dat er op 1 januari 2010 nog 44 woningen in aanbouw waren, waarmee het totaal op 226 woningen komt. De cijfers worden niet afgezet tegen de oorspronkelijke doelstellingen uit de gebiedsontwikkeling Moerwijk-Zuid, of de doelstellingen uit bovenliggende kaders.

Voortgangsrapportages business cases Wijkaanpak (Krachtwijken), november 2010 en januari 2012¹⁵⁰.

In de Voortgangsrapportage over de krachtwijkenaanpak van *november 2010* wordt aangegeven dat door de economische crisis de drie Haagse corporaties hun plannen hebben bijgesteld . Per corporatie wordt de stand van zaken gemeld (september 2010). Haag Wonen zal minder inzetten op sloop/nieuwbouw. De meeste complexen in Moerwijk en Morgenstond die als mogelijk vernieuwingscomplex waren aangewezen, zullen worden door-geëxploiteerd in combinatie met het benodigde onderhoud . Verder wordt bij de stand van zaken aangegeven dat Staedion de herstructurering ten behoeve van de nieuwbouw en renovatie van totaal circa 700 woningen (bijna 50% van hun opgave) continueert en daarbij prioriteit geeft aan het afronden van Morgenstond Midden 'linker deel', Haveltestraat en de aanpak van twee 'slechte' complexen in Moerwijk-Zuid en de Steden. De overige gebiedsontwikkeling Moerwijk-Zuid en De Steden is voor zeven à tien jaar uitgesteld, maar het is wel de bedoeling deze complexen op langere termijn alsnog te vernieuwen. In de voortgangsrapportage van *januari 2012* wordt dezelfde informatie gegeven, zonder verdere aanvullingen¹⁵¹.

¹⁴⁸ RIS 175859, 12 oktober 2010.

¹⁴⁹ RIS 175859, p. 10 e.v.

¹⁵⁰ Respectievelijke RIS nummers: 176569; 246480. In de twee hieraan voorafgaande Voortgangsrapportages Wijkaanpak van februari en november 2009 (RIS 161349; 167618) wordt niet ingegaan op de ontwikkelingen in Moerwijk Zuid.

¹⁵¹ Dit is na de rapportage van november 2010 de eerstvolgende.

Op basis van deze voortgangsrapportages is een globaal beeld van het herstructureringsproces te krijgen. Het is echter niet duidelijk hoeveel woningen gesloopt en gebouwd zijn en hoe de productie zich verhoudt tot de oorspronkelijke plannen.

4.3.3 Overzicht doelstellingen en behaalde resultaten voor Moerwijk Zuid in verschillende kaders en rapportages

In het onderstaande overzicht zijn alle ‘sloop- /nieuwbouwcijfers Den Haag Zuidwest, Moerwijk en Moerwijk Zuid (doelstellingen en realisaties) samengevat. Hieruit wordt duidelijk hoe divers de formulering van doelstellingen in de verschillende documenten is. Ditzelfde geldt voor de realisaties. In verschillende rapportages wordt ingegaan op de stand van zaken Moerwijk maar niet op de situatie in Moerwijk-Zuid. In de voortgangsrapportages van de Krachtwijkaanpak wordt Moerwijk- Zuid wel genoemd maar dit biedt geen inzicht in welk deel van de oorspronkelijke opgave gerealiseerd is. Uit de cijfers in de verschillende documenten is af te leiden, dat de afgelopen jaren gemiddeld een derde van jaarlijkse slooppogave werd gerealiseerd en een kwart van de jaarlijkse nieuwbouwopgave. Er wordt wel aangegeven dat de corporaties faseren en dat er voor een andere aanpak is gekozen, maar dat wordt niet naast de oorspronkelijke doestellingen gelegd. Evenmin wordt dit vertaald naar een hoger schaalniveau.

Sloop- / nieuwbouwcijfers Zuidwest, Moerwijk en Moerwijk Zuid. Doelstelling en realisatie				
	Doelstelling	Bron	Realisatie	Bron
Zuidwest Sloop	16.000 ¹ (2000-2020)	SV	2207 (2000-2006)	DHZW 07
	8.000 (2000-2010)	WV 09	2028 (2000-2006)	SHH 07
	12.000 ¹ (2008-2015)	SV	3957 (2000-2009)	SHH 10
	4.840 (2008-2012)	KW	4165 (2000-2010)	HS ZW
	9.600 ² (2005-2014)	KW	4450 (2000-2012)	DH ic
Zuidwest Nieuwbouw	13.600 (2000-2020)	SV	1675 (2000-2006)	DHZW 07
	5.000 (2009-2020) ³	WV 09	1567 (2000-2006)	SHH 07
			3537 (2000-2009)	SHH 10
			3640 (2000-2010)	HS ZW
			3908 (2000-2012)	DH ic
Moerwijk Sloop	1760 (2003-2010)	GV Mw	0 (2000-2006)	SHH 07
			779 (2000-2009)	SHH 10
			827 (2000-2012)	DH ic
Moerwijk Nieuwbouw	1350 (2003-2010)	VKr Mw	136 (2000-2006)	SHH 07
			419 (2000-2009)	SHH 10
			529 (2000-2012)	DH ic
Moerwijk Zuid Sloop	1271 (2004-2010)	GO MZ	531 (2000-2012)	DH ic
	1981 (2004-2016)	GO MZ		
	2477 (2005-2020)	SV		
Moerwijk Zuid Nieuwbouw	1251 (2004-2016)	GO MZ	226 (2000-2010/11)	HS ZW
	1733 (2005-2020)	SV	226 (2000-2012)	DH ic

SV	Structuurvisie Den Haag Zuidwest
WV 03	Woonvisie 2003
WV 09	Woonvisie 2009
KW	Krachtwijkenprogramma, businesscase gedifferentieerd wonen, Zuidwest
GV Mw	Gebiedsvisie Moerwijk
GO MZ	Gebiedsontwikkeling Moerwijk Zuid
VKr Mw	http://www.moerwijk.nl/cms/pdf_upload/Verbeterkrant%20Moerwijk%20dec%202004.pdf

DHZW 07	Den Haag Zuidwest in perspectief, juli 2007, Dienst OCW Den Haag.
DHZW 10	Ontwikkelingen in Den Haag Zuidwest, juli 2010, Dienst OCW Den Haag.
SHH 07	Staat van de Haagse Herstructurering 2000 - 2006, 2007
SHH 10	Staat van de Haagse Herstructurering II, 2010
HS ZW	Stand van Zaken Herstructurering Den Haag Zuidwest, 2010
DH ic	Den Haag in cijfers, online databestanden via www.denhaag.nl

¹ Is inclusief Mariahoeve en Stationsbuurt

² 9.600 = 80% van 15.000 totaal X 80% krachtwijken X 80% zuidwest
http://www.denhaagwijkenaanpak.nl/nl/business_cases/business-cases/bc/bc_4.11_gedifferentieerd_wonen

³ De totale nieuwbouwopgave is 6.000, deels na 2020 te realiseren

** 13600 = afgeleid van 85% terughbouw van 16.000 te slopen woningen

Figuur 10. Sloop en nieuwbouw in Zuidwest, Moerwijk en Moerwijk Zuid.

4.4 Beoordeling normen en beantwoording onderzoeksvraag

Normen

- *In het plankader is het beoogde maatschappelijke effect van het grote project concreet geformuleerd*

De kaderstellende documenten voor de ‘gebiedsontwikkeling Nieuw Binckhorst’ en ‘Moerwijk Zuid’ voldoen gedeeltelijk aan deze norm.

In de kaderstellende documenten voor de beide casussen worden verschillende doelen aangegeven. Die variëren van zeer abstract (*Binckhorst*: ‘het versterken van het internationale imago van Den Haag’ en *Moerwijk Zuid*: ‘het creëren van een ontspannen woonmilieu in een ruime setting van groen en water’) tot zeer concreet (*Binckhorst*: ‘het realiseren van 7000 woningen, waarvan 5000 voor 2020’ en *Moerwijk Zuid*: ‘sloop 1.760 woningen in de periode 2004-2012’). Ondanks nuancerings in de beschreven doelstellingen, zijn de ambities op hoofdlijn steeds gelijk gebleven. Er is echter geen sprake van een samenhangend stelsel van concreet geformuleerde beoogde maatschappelijke effecten.

- *Het beoogde maatschappelijke effect zoals vastgelegd in een plankader, volgt op een logische wijze uit de beoogde maatschappelijke effecten zoals vastgelegd in het stedelijke beleid.*

De voor beide casussen geanalyseerde plankaders voldoen gedeeltelijk aan deze norm. In de plankaders wordt naar veel documenten verwezen op hogere schaalniveaus (Structuurvisie, Woonvisie, coalitieakkoord en dergelijke). Beoogde maatschappelijke effecten binnen de plankaders sluiten in hoofdlijn aan op beoogde maatschappelijke effecten op stedelijk schaalniveau. Op specifieke onderdelen wijken plankaders echter regelmatig af van kaders op stedelijk schaalniveau. Zo wordt in de Structuurvisie gesproken van de ambitie de Binckhorst beter te ontsluiten ten behoeve van het economisch functioneren van het gebied zelf, terwijl in het uitgewerkte Masterplan de nadruk wordt gelegd op de positie van het gebied in de Randstad en de mogelijkheid om met de Binckhorst het internationale profiel van Den Haag te versterken.

Het is in de afzonderlijke plankaders onvoldoende duidelijk welk aandeel het betreffende project heeft in het bereiken van de ambities op een hoger schaalniveau. Daardoor passen doelstellingen op projectniveau altijd in de kaders op een hoger schaalniveau en is het zonder aanpassing van kaders op stedelijk schaalniveau mogelijk om beoogde maatschappelijke effecten op projectniveau aan te passen (zie de verandering van beoogde maatschappelijke effecten voor de Binckhorst waarbij eerst bijvoorbeeld de nadruk werd gelegd op het minder veelvormig maken van de bedrijvigheid, terwijl dat in latere fasen van het proces juist als kracht van het gebied benadrukt wordt).

- *In de informatievoorziening aan de raad over de voortgang van grote projecten in uitvoering, wordt zodanig over de criteria tijd, geld, prestaties en beoogd maatschappelijk effect gerapporteerd dat deze in samenhang kunnen worden afgewogen¹⁵².*

¹⁵² Omdat deze norm alleen beoordeeld kan worden met een uitgebreide analyse van documenten die in het kader van de ontwikkeling van een groot project aan de raad zijn voorgelegd, is er voor gekozen de beoordeling te doen aan de hand van de casus analyses en de beoordeling niet op te nemen in het hierna volgende hoofdstuk over informatievoorziening aan de raad.

Aan deze norm wordt niet voldaan. De analyse van de beide casussen laat zien dat bij opeenvolgende kaderstellende documenten of voortgangsrapportages niet of nauwelijks ingegaan wordt op de relatie tussen de concrete sturingsaspecten tijd, geld en prestaties ten opzichte van de beoogde maatschappelijke effecten. Een afweging daarvan in samenhang met andere sturingsaspecten (tijd, geld, prestaties) is daarmee niet aan de orde.

• *bij (voorgestelde) wijzigingen tijdens de uitvoering van een groot project wordt ingegaan op: - de gevolgen voor het beoogde maatschappelijk effect van het project zelf; - de gevolgen voor andere grote projecten en; - de beoogde maatschappelijke effecten op stedelijk niveau.*

De relevante documenten die voor de casussen Binckhorst en Moerwijk Zuid zijn bestudeerd voldoen niet aan deze norm.

Uit de analyse blijkt dat niet ingegaan wordt op de gevolgen van de veranderingen in de aanpak, niet voor het project zelf en niet voor de te realiseren doelen op stedelijk schaalniveau wanneer sprake is van veranderingen in de uitvoering. De stelling die door het college in beide casussen bij (opeenvolgende) wijzigingen in de (aanloop naar) gebiedsontwikkeling wordt aangehouden, is dat de oorspronkelijke ambities en doelstellingen overeind blijven. Het is op grond van de voor dit onderzoek uitgevoerde analyse niet te beoordelen of die stelling realistisch is, maar duidelijk is wel dat er op wijzigingen in de aanpak of de context van de ontwikkeling, geen analyse volgt van mogelijke gevolgen of noodzakelijke aanpassingen van ambities op hogere schaalniveaus.

Onderzoeksvragen 4, 5 en 6

Op welke wijze zijn de beoogde maatschappelijke effecten binnen plankaders concreet en eenduidig vastgelegd en in hoeverre sluiten deze aan op doelen op het stedelijke schaalniveau?

De formulering van beoogde maatschappelijk effecten in kaderstellende documenten voor de Binckhorst en Moerwijk Zuid is niet concreet en niet eenduidig. Voorzover beoogde maatschappelijke effecten zijn benoemd, sluiten ze aan bij de formulering van beoogde maatschappelijke effecten op stedelijk schaalniveau. Het ontbreekt echter aan een logische opbouw waarbij uit een visie op de stad een programma volgt met beoogde maatschappelijke effecten, op basis waarvan projecten worden ontwikkeld die deze effecten teweeg moeten brengen.

Op welke wijze wordt verantwoording afgelegd over de voortgang en de bereikte resultaten van projecten in relatie tot de beoogde maatschappelijke effecten (schaalniveau project)?

Er wordt geen verantwoording afgelegd over bereikte resultaten in relatie tot de beoogde maatschappelijke effecten. Zowel doelstellingen (concrete output en beoogde maatschappelijke effecten) als resultaten worden bij beide casussen niet eenduidig of in het geheel niet weergegeven. En doelstellingen en resultaten sluiten niet op elkaar aan: tijdsperioden en/of gebiedsafbakeningen van doelstellingen in kaderstellende documenten en gemeten resultaten in voortgangsrapportages en evaluaties komen niet overeen (er is bijvoorbeeld een doelstelling voor een aantal te bouwen woningen in Moerwijk Zuid, maar resultaten worden alleen gepresenteerd voor grotere gebieden zoals Moerwijk of heel Den Haag Zuidwest).

Hoe worden wijzigingen in lopende grote projecten doorvertaald in de beoogde maatschappelijke effecten voor de stad?

Uit het onderzoek is niet gebleken dat wijzigingen in grote projecten leiden tot een analyse van de gevolgen voor de beoogde maatschappelijke effecten. Er is geen sprake van een heroverweging van ambities of het ontwikkelen van vervangende initiatieven waarmee de beoogde effecten alsnog gerealiseerd zouden kunnen worden. Wijzigingen in lopende grote projecten worden daarmee niet doorvertaald in de consequenties voor de beoogde maatschappelijke effecten voor de stad. In documenten op stedelijk schaalniveau wordt wel consequent melding gemaakt van veranderingen in de uitvoering van projecten (door de economische crisis), maar inhoudelijk wordt daar geen gevolg aan gegeven. Het meest in het oog springende voorbeeld is de herontwikkeling van de Binckhorst, die feitelijk vrijwel stop is gezet. Zowel in de stukken voor de Binckhorst zelf, als in de stedelijke beleidsnota's wordt echter aangegeven dat de ambities voor de herontwikkeling ongewijzigd blijven, ondanks dat de beoogde output hiervoor niet meer voldoende lijkt te zijn.

5 Informatie aan de gemeenteraad

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de zevende onderzoeksvraag:

Op welke wijze kan de raad financiële bijstellingen in projecten afwegen tegen inhoudelijke beleidsdoelstellingen en het beoogde maatschappelijke effect en sturen op maatschappelijke effecten vanuit zijn kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheid?

Normen:

- *In de informatie aan de raad over grote projecten zijn de criteria tijd, geld, prestaties en beoogd maatschappelijk effect expliciet en in samenhang opgenomen.*
- *Het college waarborgt een beleidscyclus waarbinnen projecten volgen uit een visie op de ruimtelijke ontwikkeling van de stad en aanpassingen binnen projecten leiden tot analyse van mogelijke gevolgen voor de beoogde effecten op stedelijk schaalniveau of de wijze waarop deze effecten bereikt kunnen worden.*
- *Het college informeert de raad periodiek over de (visie op de) ruimtelijke ontwikkeling van de stad en de concretisering daarvan door middel van de integrale projectenportefeuille.*

In dit hoofdstuk komt de praktijk van informatievoorziening aan de raad aan de orde. De formele afspraken rond informatievoorziening zijn aan de orde gekomen in hoofdstuk 2.

5.2 Begrotingscyclus

De raad wordt periodiek geïnformeerd over het stedelijke ontwikkelingsprogramma bij de begroting, de jaarrekening en jaarverslag en de halfjaarrekening¹⁵³.

In de *begroting* is per collegeprogramma opgenomen wat de doelstellingen zijn voor het begrotingsjaar en wat de begrote lasten en baten zijn. Bij de begroting legt het college ook het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO) ter besluitvorming voor aan de raad¹⁵⁴. Bijlages bij het IpSO zijn de ‘GRIP’ rapportages voor de ‘tien grootste fysiek ruimtelijke projecten’¹⁵⁵ en de Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG)¹⁵⁶. De GRIP rapportages geven een uitgebreid overzicht van de financiële stand van zaken van grote projecten, op basis van door de raad vastgestelde criteria¹⁵⁷. In de GRIP rapportages wordt een samenvatting van het project, een overzicht van de besluitvorming en de recente ontwikkelingen opgenomen. In de GRIP rapportages komt de voortgang op het gebied van beoogde maatschappelijke effecten niet aan de orde. Het MPG geeft gedetailleerde voortgangsinformatie voor de 40 grootste projecten, zowel inhoudelijk als financieel. Ook in het MPG komt de voortgang op het gebied van beoogde maatschappelijke effecten niet aan de orde. In zowel GRIP als MPG wordt alleen een ‘stand van zaken’ beschreven en wordt niet gerefereerd aan doelstellingen en beoogde maatschappelijke effecten.

¹⁵³ RIS 251905, Verordening beheersregels GREX 2012, p. 4, hoofdstuk 4 ‘Informatievoorziening en verantwoording’.

¹⁵⁴ Op de IpSO’s wordt hierna afzonderlijk ingegaan.

¹⁵⁵ Feitelijk gaat het om een lijst van 10 projecten die door de Raad is vastgesteld als zijnde de 10 grootste fysiek ruimtelijke projecten (RIS 174420), oktober 2010. Bij het IpSO 2013 werd over 8 van de 10 projecten gerapporteerd (waarbij van één project een deel niet is opgenomen, Laakhaven LA-38).

¹⁵⁶ Bijvoorbeeld MPG 2012, RIS 251583

¹⁵⁷ GRIP-rapportages zijn ontwikkeld naar aanleiding van aanbevelingen uit het rapport ‘Grip op grote projecten’, Rekenkamer Den Haag, januari 2010.

Het *halfjaarbericht* geeft inzicht in de financiële ontwikkelingen per begrotingsprogramma op saldoniveau, geeft waarschuwingen voor over- of onderbestedingen die in de volgende begroting meegenomen moeten worden en geeft een voortgangsverslag per masterplangebied uit de structuurvisie. Er is niet een projectenoverzicht opgenomen en er wordt geen informatie verschaft over doelstellingen bij projecten.

In de *jaarrekening* en het *jaarverslag*¹⁵⁸ wordt verantwoording afgelegd over het voorbije begrotingsjaar. Hogere of lagere bestedingen worden per collegeprogramma verantwoord. Voor wat betreft het programma ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling worden in de jaarrekening alleen afwijkingen per saldo over het hele programma aangegeven¹⁵⁹. De enige specifieke informatie op projectniveau wordt in één van de bijlagen van de jaarrekening gegeven: een specificering van de afwijkingen voor de 40 grootste grondexploitaties¹⁶⁰. Afgezien daarvan is alle informatie in de jaarrekening financieel van aard en op niveau van het totale programma. Inhoudelijke voortgangsinformatie en informatie over afzonderlijke projecten wordt in de jaarrekening en de bijlage niet opgenomen. Het jaarverslag geeft globale informatie over de procesmatige voortgang van projecten en stedelijke ontwikkeling. Daarnaast zijn in het jaarverslag GRIP rapportages opgenomen voor de ‘tien grootste fysiek ruimtelijke projecten’¹⁶¹.

5.3 Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling

Met elk Investeringsplan Stedelijke Ontwikkeling (IpSO) legt het college een overzicht van het programma van de komende periode ter besluitvorming voor aan de raad. Het IpSO wordt tegelijk met de begroting aangeboden. Met het IpSO stelt de raad, jaarlijks, het financiële en programmatische kader vast voor stedelijke ontwikkeling en daarmee voor alle projecten met een grondexploitatie¹⁶². Het stuk wordt als instrument ingezet om de gestelde ambities uit bijvoorbeeld de Structuurvisie 2020 te verwezenlijken, het verbindt de ambitie op het gebied van stedelijke ontwikkeling met de financiële mogelijkheden van de gemeente. En het IpSO is een jaarlijks bijgewerkt uitvoeringsprogramma, het is daarmee als het ware het ‘jaarwerkplan’ op het gebied van stedelijke ontwikkeling. Het IpSO biedt, met het onderdeel ‘meerjaren prognose grondexploitaties’¹⁶³ ook een financiële planning voor de langere termijn.

Naar een Investeringsprogramma stedelijke ontwikkeling (2008)

Het IpSO wordt in de huidige vorm sinds 2009 opgesteld en aan de raad ter besluitvorming voorgelegd. In 2008 is een opzet voor het IpSO uitgewerkt en ter informatie voorgelegd aan de raad¹⁶⁴. In dat voorstel wordt het principe van het IpSO toegelicht. Aangegeven wordt dat de visie op de ontwikkeling van de stad, als verwoord in de Structuurvisie uit 2005, het uitgangspunt is. Het IpSO is er om de ambities te verwezenlijken, regelt de planning en maakt de financiële consequenties

¹⁵⁸ RIS 248383 ‘Jaarrekening 2011’ en RIS 248385 ‘Jaarverslag 2011’, beiden april 2012. Vanaf 2013 worden jaarrekening en jaarverslag geïntegreerd in een ‘programmarekening’.

¹⁵⁹ Bron: Jaarrekening gemeente Den Haag 2011, april 2012. P. 130.

¹⁶⁰ Jaarrekening gemeente Den Haag 2011, april 2012, bijlage 11.

¹⁶¹ Jaarverslag 2011, p 267 – 281, Bijlage 6. Zie voor een toelichting op GRIP rapportages hierboven bij ‘begroting’ in deze zelfde paragraaf.

¹⁶² Zie ‘Verordening en besluit beheersregels GREX’.

¹⁶³ oa Meerjarenprognose Grondexploitaties 2012, RIS 251583, bijlage bij IpSO 2013.

¹⁶⁴ RIS 158872, Raadsmededeling ‘Naar een investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling’, november 2008. Met de bijlagen: ‘Systematiek IpSO’; ‘Investeringsagenda en –strategie’; ‘Uitvoeringsprogramma’s’ en; ‘Beleidsmatige prioriteiten en faseren’.

inzichtelijk¹⁶⁵. In het stuk ‘Systematiek IpSO’, de eerste van vier bijlagen bij het voorstel, wordt aangegeven dat er in de begrotingscyclus twee momenten van belang zijn. Eerst wordt er op basis van een Masterplan of visiedocument door de raad een reservering gemaakt binnen de Reserve Grote Projecten. Wanneer een plan ‘uitvoeringsgereed’ is, kunnen middelen daadwerkelijk ‘gealloceerd’ worden, dat wil zeggen: toegewezen worden aan een project en in de begroting van de uitvoerende dienst als zodanig opgenomen¹⁶⁶.

In het geschetste proces is geen sprake van een omgekeerde richting, waarin onmogelijkheid van realisatie (door bijvoorbeeld gebrek aan middelen of het niet uit kunnen voeren van een ontwikkeling in de markt) leidt tot een route naar aanpassing of heroverweging van de visie die de basis vormt voor het programma in het IpSO. Het IpSO kan maar één kant op: uitvoeren wat de ambitie is.

‘Het [IpSO] maakt vooral inzichtelijk wat er op de (middel) lange termijn aan fysieke investeringen in Den Haag nodig is’, volgens de bijlage Investeringsagenda en - strategie¹⁶⁷. Daarmee wordt duidelijk gemaakt dat het IpSO faciliterend is en niet als doel heeft om aan programmasturing te doen. Het is niet het instrument om te overwegen of projecten wel of niet uitgevoerd kunnen worden of om te overwegen of het niet uit (kunnen) voeren van projecten, leidt tot de noodzaak om de strategie, de planning of de ambities aan te passen.

In ‘Beleidsmatige prioriteiten en fasen’ (de vierde bijlage bij het stuk ‘Naar een IpSO’) worden verschillende scenario’s geschetst waarmee de ambities gerealiseerd kunnen worden. Elke beleidsmatige ‘fasering’ leidt tot hetzelfde eindresultaat¹⁶⁸. Er worden ook randvoorwaarden genoemd voor het uitvoeren van de ambities, zoals ‘voldoende productiecapaciteit’ en de noodzaak om van andere partijen (vooral van het Rijk) bijdragen te ontvangen voor de ontwikkeling van grote projecten. Als voorbeeld: ‘Met name de dekking van planoverschrijdende infrastructuur is een echte achilleshiel voor de ambities van de structuurvisie’¹⁶⁹. Risico’s worden dus wel benoemd, maar dat leidt niet tot scenario’s waarin uitgegaan wordt van het zich voordoen van (enkele of meer van) de genoemde risico’s. Ook hier geldt dus dat er van uit wordt gegaan dat de visie en het programma niet aangepast hoeven te worden naar aanleiding van veranderingen in de praktijk van de ontwikkeling van projecten.

IpSO 2009

In deze eerste versie van het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling, van oktober 2009¹⁷⁰, worden de ambities uit de Structuurvisie 2005 herhaald en genoemd als uitgangspunt voor het programma. ‘Het IpSO laat vooral zien wanneer middelen beschikbaar moeten zijn’¹⁷¹. Het stuk is daarmee in lijn met de uitgangspunten zoals die in 2008 werden geschetst in ‘Naar een IpSO’.

¹⁶⁵ RIS 158872, p. 8

¹⁶⁶ RIS 158872A, p. 2

¹⁶⁷ RIS 158872B ‘Investeringsagenda en- strategie’ (bijlage bij ‘Naar een IpSO), p. 2.

¹⁶⁸ RIS 158872D ‘Beleidsmatig prioriteren en fasen’ (bijlage bij ‘Naar een IpSO), p. 3

¹⁶⁹ RIS 158872D, p. 9

¹⁷⁰ RIS 166412. IpSO 2009. N.B. Deze eerste IpSO heeft de naam van het lopende jaar (2009), vanaf 2010 krijgen de IpSO’s in de titel het komende jaar mee (vergelijk met de begroting, het IpSO voor 2012 wordt dus gepresenteerd in 2011).

¹⁷¹ RIS 166412, p. 12

IpSO 2011

Dit IpSO wordt aan de raad voorgelegd in oktober 2010. De crisis in de vastgoedmarkt is op dat moment een feit, waarmee de Haagse stedelijke ontwikkeling stevig wordt geconfronteerd. ‘De noodzaak om zeer zorgvuldig af te wegen waar de schaarse middelen op in te zetten, is alleen maar groter geworden’¹⁷². In het IpSO 2011 wordt een groot deel van de projectenportefeuille stopgezet. Dat wil zeggen: de gemeente neemt hierin niet meer een actieve trekkersrol, maar wacht tot de markt zelf tot uitvoering over gaat. Alleen projecten die al in uitvoering zijn, of waarbij afbreken van de ontwikkeling duurder is dan doorgaan, worden niet stopgezet. In het IpSO wordt beschreven dat dit gevolgen heeft voor de uitvoeringsstrategie. De belangrijkste principiële verandering is dat in een groot deel van de stad de gemeente niet langer een actieve rol in zal nemen. Alleen in de ‘Centrale Zone’ (een gebied dat loopt van Scheveningen, de binnenstad tot Binckhorst) zal nog actief geïnvesteerd worden. Volgens het IpSO 2011 blijven de ambities uit de Structuurvisie echter overeind. Opvallend is dat de Structuurvisie juist de nadruk legt op het ontwikkelen van de stad in de volle breedte¹⁷³.

Bij de herhaling van de ambities uit de Structuurvisie in het IpSO 2011 valt op dat verschillende nieuwe begrippen worden geïntroduceerd. Zoals ‘twee pijlers waarop de Haagse stedelijke ontwikkeling is gebaseerd’ en zes ‘kernwaarden’ die voortvloeien uit de visie. Deze kernwaarden zijn erg algemeen gesteld en richten zich bijvoorbeeld op ‘duurzame bereikbaarheid’ en ‘ruimtelijke en inhoudelijke samenhang’¹⁷⁴.



Figuur 8. Ipso 2011: Ruimtelijke Focus (uit: IpSO 2012, p. 7)

¹⁷² RIS 175589d, p. 4

¹⁷³ RIS 129201, Structuurvisie Den Haag 2020, p 31.

¹⁷⁴ RIS 175589d, p. 6.

Ipso 2012

In het IpSO 2012, gepresenteerd in september 2011, wordt de ingezette lijn van ‘de ruimtelijke focus ten behoeve van de twee pijlers’ van het voorgaande IpSO vastgehouden. Wel wordt aangegeven dat de moeilijke markt aanhoudt en dat daardoor aanvullende ingrepen in de projectenportefeuille nodig zijn. Die ingrepen betreffen onder andere het uit de exploitatie nemen van bijna 200.000 vierkante meter kantorenprogramma¹⁷⁵. Daarnaast geeft het college in het IpSO aan dat een ‘nieuwe werkwijze in de stedelijke ontwikkeling’ is doorgevoerd¹⁷⁶, een werkwijze waarbij ingezet wordt op kleinschaliger ontwikkelingen en een sterker faciliterende rol van de gemeente. Per onderdeel van de projectenportefeuille wordt aangegeven wat de benodigde aanpassingen zijn, steeds vanuit het financiële perspectief. Per onderdeel wordt ook ingegaan op de inhoudelijke consequenties. Zo wordt voor het kantorenprogramma aangegeven dat de economische crisis gevolgen heeft voor de beleidsuitgangspunten uit de (recente) kantorennota. In een noot worden de beleidsuitgangspunten van de Kantorennota genoemd, maar er wordt niet duidelijk gemaakt hoe deze worden aangescherpt of aangepast¹⁷⁷.

Ook het programma woningbouw wordt aangepast¹⁷⁸. Er wordt hierbij aangegeven dat de bestaande doelen overeind blijven. In de aangepaste programmering is echter de marktopnamecapaciteit het leidende principe. Verschillende projecten worden ‘geherprogrammeerd’, waarbij de geprogrammeerde woningtypes worden gewijzigd. In een aparte paragraaf wordt aangegeven dat ‘de Haagse woonmarkt uit allemaal deelmarkten bestaat, die niet of nauwelijks uitwisselbaar zijn’¹⁷⁹. Een analyse van de gevolgen van deze wijziging voor de te bereiken maatschappelijke effecten is niet opgenomen.

Dit IpSO besteedt uitgebreid aandacht aan de veranderde ‘Uitvoeringsstrategie’, de manier waarop de gemeente stedelijke ontwikkeling wil bedrijven¹⁸⁰. Hierbij wordt in ‘beleidsmatige prioriteiten’ wel ingegaan op de prioriteiten in het beleid (en daarmee in de ambities), maar er wordt niet aangegeven hoe omgegaan wordt met de zaken die buiten de prioriteiten vallen. In dit IpSO wordt de Structuurvisie niet meer aangehaald. Duidelijk is dat de gestelde prioriteiten in het beleid niet het totale ‘pakket’ aan ambities dekken dat in 2005 is vastgesteld. Maar er wordt niet aangegeven dat en waarin dit IpSO afwijkt van de oorspronkelijke doelstellingen. De gevolgen voor de beoogde maatschappelijke effecten worden niet benoemd.

IpSO 2013

In de inleiding van het Raadsvoorstel bij dit IpSO wordt aangegeven dat de uitgangspunten die aan de basis liggen van de stedelijke ontwikkeling, onveranderd blijven. De twee ‘pijlers’ die eerder ook in het IpSO 2012 zijn aangehaald, worden hier herhaald. Dit IpSO zet heel nadrukkelijk in op het uitvoeren van een nieuw ‘verdienmodel’ om stedelijke ontwikkeling te financieren, als vervanging van de weggevallen Rijkssubsidies op binnenstedelijke vernieuwing¹⁸¹.

¹⁷⁵ RIS 181177, IpSO 2012, raadsvoorstel, p. 2

¹⁷⁶ De raad werd daar in een commissiebrief, RIS 180812, van juni 2011, al over geïnformeerd.

¹⁷⁷ RIS 181177, IpSO 2012, p. 11

¹⁷⁸ RIS 181177, p 28 e.v.

¹⁷⁹ RIS 181177, p 30.

¹⁸⁰ RIS 181177, p 39 e.v.

¹⁸¹ RIS 251582, p. 6 t/m 13.

Op het gebied van wonen wordt aangegeven dat het woonbeleid is vastgelegd in de Haagse woonvisie (2009)¹⁸². Op hoofdlijnen worden ambities uit de woonvisie herhaald, waarbij opvalt dat het tegengaan van segregatie (één van de twee hoofddoelen uit de woonvisie) niet wordt genoemd. Net als in het IpSO 2012 wordt in de programmering (wat verwachten we te gaan ontwikkelen het komende jaar) alleen ingegaan op de mogelijkheden in de markt. Het uitgangspunt is te bouwen waar de markt om vraagt¹⁸³. Onder de noemer ‘woningbouwstrategie’ wordt een aantal doelen geformuleerd, waaronder bijvoorbeeld het realiseren van ‘meer grondgebonden woningen’ en ‘minder woningen in het dure segment’. Er wordt niet nader ingegaan op de achtergronden van deze nieuwe strategie. Ook wordt niet aangegeven wat de nieuwe strategie betekent voor de beoogde maatschappelijke effecten. De geformuleerde doelstellingen worden aangeduid als kader waarbinnen verschillende projecten zijn geherprogrammeerd (onder meer de woningbouw in Vroondaal).

Op het gebied van kantorenontwikkeling wordt alleen ingegaan op de vraag hoe om te gaan met de toenemende leegstand. Er wordt niet gerefereerd aan ambities of doelstellingen.

5.4 Projectspecifieke afspraken.

Op grond van de verordening beheersregels GREX¹⁸⁴ legt het college alleen projectdocumenten ter kennisgeving voor aan de raad, en dan alleen voor zover ze betrekking hebben op projecten met een gemeentelijke grondexploitatie. Alleen bij het instellen van een voorbereidingskrediet voor een bedrag boven de €500.000 legt het college een besluit ter advisering voor aan de raad of wanneer bij het vaststellen van een nota van uitgangspunten geraamd wordt dat het budget voor anticiperende aankopen (grond of gebouwen) groter is dan € 1 miljoen. Veel grote projecten komen boven deze grenzen uit en worden dus in de praktijk wel voorgelegd. De raad heeft alleen besluitvormende bevoegdheid ten aanzien van het kader - het IpSO en de begroting. Daarnaast geldt de gemeentewet, die bepaalt dat het college besluiten ten aanzien van voor de gemeente ingrijpende zaken voorlegt aan de raad met de mogelijkheid om wensen en bedenkingen te uiten¹⁸⁵. In de praktijk worden projectdocumenten van grote projecten dan ook voorgelegd aan de raad voor wensen en bedenkingen¹⁸⁶. Dit gebeurt in verschillende vormen, maar geeft de raad in veel fasen van een project de ruimte om vragen te stellen en bedenkingen te uiten¹⁸⁷.

¹⁸² RIS 251582, p. 15.

¹⁸³ RIS 251582, p. 19. e.v.

¹⁸⁴ Zie hoofdstuk 2.

¹⁸⁵ Gemeentewet art 169, lid 4

¹⁸⁶ Voorbeelden zijn; projectdocument Wijkhavenkwartier, RIS 89890, 20 09 2002 of het aangepaste projectdocument voor de gebiedsontwikkeling Vroondaal, RIS 256697, 28 03 2013.

¹⁸⁷ Zo worden bijvoorbeeld enkele grote projecten jaarlijks ‘GRIP’ rapportages opgesteld die bij de behandeling van het IpSO en de begroting aan de raad worden voorgelegd. De gemeenteraad heeft per besluit van 14 oktober 2010 een lijst van 10 grote (grootste) projecten vastgesteld, waarover het college conform de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport ‘Grip op grote projecten’ informatie zal leveren aan de raad (RIS 17 4420, ‘Voorstel van het presidium inzake vaststelling grote projecten’)

5.5 Samenvatting bevindingen, beoordeling normen en beantwoording onderzoeksvraag

De stukken die worden voorgelegd aan de raad, bevatten vooral financiële informatie. Alleen op niveau van de masterplannen die in het kader van de structuurvisie zijn uitgewerkt, wordt in de halfjaarrekening inhoudelijke informatie gegeven. Voor het overige geldt ook dat informatie wordt verstrekt op programmaniveau. Dat wil zeggen, niet projectspecifiek, maar per saldo over de hele stedelijke ontwikkelingsportefeuille.

In het jaarlijks aan de raad ter besluitvorming voorgelegde Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO) wordt uiting gegeven aan de programmatische consequenties van de effecten van de veranderingen in projecten. De vertaling naar consequenties voor de beoogde maatschappelijke effecten wordt in het IpSO echter niet gemaakt. Waar in de Structuurvisie vastgelegd is dat voor het bereiken van de ambities een bepaald programma aan kantoren nodig is, wordt in het IpSO bij de noodzaak tot aanpassing (vermindering) van dat programma niet aangegeven wat dan de consequentie is voor het bereiken van de gestelde ambitie. Er wordt niet expliciet gemaakt of en hoe de ambities aangepast moeten worden en ook niet hoe wel voorzien gaat worden in de verwezenlijking van de beoogde maatschappelijke effecten.

Normen

• In de informatie aan de raad over grote projecten zijn de criteria tijd, geld, prestaties en beoogd maatschappelijk effect expliciet en in samenhang opgenomen.

Aan deze norm wordt deels voldaan. De criteria tijd, geld en prestaties worden expliciet vermeld. Het beoogde maatschappelijke effect wordt in de geanalyseerde documenten voor de raad echter nauwelijks benoemd en dit aspect is daarmee ook niet in samenhang met de andere aspecten opgenomen.

• Het college waarborgt een beleidscyclus waarbinnen projecten volgen uit een visie op de ruimtelijke ontwikkeling van de stad en aanpassingen binnen projecten leiden tot analyse van mogelijke gevolgen voor de beoogde effecten op stedelijk schaalniveau of de wijze waarop deze effecten bereikt kunnen worden.

Aan deze norm wordt niet voldaan. Naar aanleiding van veranderingen in projecten of de context waarbinnen projecten worden ontwikkeld en uitgevoerd volgt in de informatie naar de raad geen analyse van de consequenties voor het realiseren van de visie op de ontwikkeling van de stad. In het IpSO wordt in opeenvolgende jaren aangegeven dat, ondanks ingrijpende wijzigingen in het programma (projecten die niet meer ten uitvoer worden gebracht), de ambities uit de Structuurvisie overeind blijven.

• Het college informeert de raad periodiek over de (visie op de) ruimtelijke ontwikkeling van de stad en de concretisering daarvan door middel van de integrale projectenportefeuille.

Aan deze norm wordt deels voldaan. Periodiek wordt de raad op de hoogte gebracht van de visie op de ruimtelijke ontwikkeling van de stad met de inhoudelijke paragrafen in het Investeringsplan Stedelijke Ontwikkeling. De informatieve waarde van de informatie is echter zodanig dat het geen beeld geeft van de samenhang tussen de beoogde maatschappelijke effecten op stedelijk schaalniveau en de mate waarin de verschillende projecten daaraan bij moeten dragen. Aan het deel van de norm 'concretisering daarvan door middel van de integrale projectenportefeuille' wordt daarom niet voldaan.

Onderzoeksvraag

Op welke wijze kan de raad financiële bijstellingen in projecten afwegen tegen inhoudelijke beleidsdoelstellingen en het beoogde maatschappelijke effect en sturen op maatschappelijke effecten vanuit zijn kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheid?

Het is voor de raad in de huidige opzet van informatiestromen niet mogelijk om naar aanleiding van wijzigingen in projecten inzicht te krijgen in de gevolgen daarvan voor de beoogde maatschappelijke effecten, zowel op het niveau van individuele projecten, als op het niveau van de stad. Het verband tussen wijzigingen in projecten en de mogelijke consequenties voor de beoogde maatschappelijke effecten op stedelijk schaalniveau (aansluitend op de kaderstellende verantwoordelijkheid van de raad) wordt niet gelegd.

Bijlage 1: onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek richt zich op de maatschappelijke effecten die de gemeente wil bereiken met het realiseren van grote projecten. De centrale onderzoeksvraag is *‘in hoeverre is de sturing tijdens de uitvoering van grote projecten gericht op een evenwichtige afweging tussen de operationele sturingsaspecten tijd, geld en prestaties aan de ene kant en de beoogde maatschappelijke effecten van het project aan de andere kant?’*

Voor het beantwoorden van deze vraag had de rekenkamer het voornemen te kijken naar zowel de formele als de informele aspecten in de sturing op grote projecten in Den Haag. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek heeft het Haagse college van burgemeester en wethouders haar medewerking aan dit onderzoek opgeschort. Deze opschorting heeft in de uitvoering een vertraging tot gevolg gehad, met name bij het de analyse van de informele sturingsaspecten. De rekenkamer heeft besloten het onderzoek daarom af te ronden op basis van de documentenanalyse van openbaar beschikbare informatie. Eén van de beoogde drie casus analyses kon daardoor niet worden uitgevoerd: voor een goede analyse van Wijnhaven fase 2 achtte de rekenkamer het noodzakelijk de beschikking te hebben over actuele en nog vertrouwelijke documenten.

De onderzoeksvragen en de normen voor dit onderzoek moesten deels ook aangepast worden. Daar waar het de informele aspecten van de sturing op beoogde maatschappelijke effecten betrof, zijn de vragen en in het verlengde daarvan ook de normen aangepast.

Externe expertise

De rekenkamer heeft in de uitvoering van het onderzoek gebruik gemaakt van de deskundigheid en ervaring van twee externe deskundigen. Wicher Schönau, verbonden aan onderzoeks- en adviesbureau Twynstra Gudde te Amsterdam en Elke van Tendeloo, van Policy Research in Antwerpen, hebben het feitenonderzoek en het feitenrapport kritisch beoordeeld en met de rekenkamer besproken.

Bijlage 2: Onderzoeksvragen en normenkader

Onderzoeksvragen	Normen
1) Hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van het sturen op beoogde maatschappelijke effecten benoemd?	<ul style="list-style-type: none"> In de afspraken over projectsturing zijn taken, rollen en verantwoordelijkheden vastgelegd ten aanzien van het sturen op het beoogde maatschappelijke effect bij de uitvoering van grote projecten.
2) Op welke wijze zijn de beoogde maatschappelijke effecten op stedelijk schaalniveau eenduidig vastgelegd? 3) Op welke wijze wordt verantwoording afgelegd over de voortgang en bereikte resultaten in relatie tot de beoogde maatschappelijke effecten (stedelijk schaalniveau)?	<ul style="list-style-type: none"> De beoogde effecten (de visie op de ruimtelijke ontwikkeling van de stad) zijn eenduidig en integraal voor alle beleidsterreinen geformuleerd en zijn naar hun aard en abstractie geschikt als ambities voor een lange termijn. In evaluaties en actualisaties van visie documenten of beleidsnota's worden resultaten gepresenteerd in relatie tot beoogde maatschappelijke effecten en de gestelde concrete doelen.
4) Op welke wijze zijn de beoogde maatschappelijke effecten binnen plankaders concreet en eenduidig vastgelegd en in hoeverre sluiten deze aan op beoogde effecten op het stedelijke schaalniveau? 5) Op welke wijze wordt verantwoording afgelegd over de voortgang en de bereikte resultaten van projecten in relatie tot de beoogde maatschappelijke effecten (schaalniveau project)? 6) Hoe worden wijzigingen in lopende grote projecten doorvertaald in de beoogde maatschappelijke effecten voor de stad?	<ul style="list-style-type: none"> In het plankader is het beoogde maatschappelijke effect van het grote project concreet geformuleerd Het beoogde maatschappelijke effect zoals vastgelegd in een plankader, volgt op een logische wijze uit de beoogde maatschappelijke effecten zoals vastgelegd in het stedelijke beleid In de informatievoorziening aan de raad over de voortgang van grote projecten in uitvoering, wordt zodanig over de criteria tijd, geld, kwaliteit en beoogd maatschappelijk effect gerapporteerd dat deze in samenhang kunnen worden afgewogen Bij (voorgestelde) wijzigingen tijdens de uitvoering van een groot project wordt ingegaan op: - de gevolgen voor het beoogde maatschappelijk effect van het project zelf; - de gevolgen voor andere grote projecten en; - de beoogde maatschappelijke effecten op stedelijk niveau.
7) Op welke wijze kan de raad financiële bijstellingen in projecten afwegen tegen inhoudelijke beleidsdoelstellingen en het beoogde maatschappelijke effect en sturen op maatschappelijke effecten vanuit zijn kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheid?	<ul style="list-style-type: none"> In de informatie aan de raad over grote projecten zijn de criteria tijd, geld, prestaties en beoogd maatschappelijk effect expliciet en in samenhang opgenomen. Het college waarborgt een beleidscyclus waarbinnen projecten volgen uit een visie op de ruimtelijke ontwikkeling van de stad en aanpassingen binnen projecten leiden tot analyse van mogelijke gevolgen voor de beoogde effecten op stedelijk schaalniveau of de wijze waarop deze effecten bereikt kunnen worden. Het college informeert de raad periodiek over de (visie op de) ruimtelijke ontwikkeling van de stad en de concretisering daarvan door middel van de integrale projectenportefeuille.

In het onderzoeksplan zijn de oorspronkelijke deelvragen en normen opgenomen. Zie ook de toelichting in de onderzoeksverantwoording (bijlage 1)

Bijlage 3: Begrippen

Maatschappelijk effect

Dit onderzoek richt zich op de sturing op ‘maatschappelijke effecten’ bij grote projecten. Maatschappelijke effecten zijn de gevolgen van gevoerd beleid die merkbaar zijn in de maatschappij. Voorbeelden van effecten zijn: meer levendigheid in de binnenstad (beoogd effect van het stedelijk ontwikkelingsbeleid voor de binnenstad) en een minder sterke segregatie tussen inkomensgroepen (beoogd effect van het wonen beleid).

Eenduidig (bij maatschappelijke effecten)

Zonder vermenging met concrete prestaties en in beleidsdocumenten in lijn met andere (formuleringen van) beoogde maatschappelijke effecten.

Prestatie

De concrete output van een project

Resultaat

containerbegrip voor de output of effecten van gevoerd beleid of een uitgevoerd project.

Ambitie, doel of doelstellingen

Containerbegrippen voor beoogde resultaten en effecten.

Visie

Een visie geeft een beeld van de (verre) toekomst. Een visie is in principe niet aan een tijdsplan of einddatum gebonden en is ambitieus en wervend. Een voorbeeld is ‘Den Haag is een niet gesegregerde stad’.

Programma

Een programma is een overzicht van middelen (geld, uit te voeren projecten of beleid), met een vastgesteld doel, een tijdsplan en einddatum. Een programma heeft als doel een (beleids-) ambitie te verwezenlijken en geeft invulling aan een visie. Voorbeeld van een programma kan zijn het realiseren van de herstructurering van een woonwijk in een serie bouwprojecten gedurende een vooraf vastgestelde periode.

Projectsturing

Het begrip sturing (bij een project) omvat de toedeling en verantwoording van de voor de projectdoelstelling noodzakelijke inzet van mensen en middelen en omvat tevens de vormen van verantwoording en toezicht die door het sturend orgaan noodzakelijk worden geacht om te garanderen dat conform de verwachtingen van het sturend orgaan wordt gewerkt, teneinde de doelstellingen van het project te realiseren.

Project

Een project is in het kader van dit onderzoek een fysiek ruimtelijk resultaat dat binnen een afgebakende periode en vooraf afgesproken randvoorwaarden wordt gerealiseerd.

Groot project

Voor dit onderzoek wordt geen scherpe definitie van het begrip ‘groot project’ aangehouden. Een groot project kan een gebouw, infrastructuur of een gebiedsontwikkeling betreffen. De gemeente Den Haag heeft een lijst met 10 ‘grote projecten’. Deze is in oktober 2010 vastgesteld door de gemeenteraad. Voor de projecten op deze lijst verzoekt de raad het college een GRIP rapportage op te stellen over de financiële beheersaspecten, conform de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport ‘Grip op grote projecten’.

Schaalniveau

Relevant voor beleid is duidelijkheid ten aanzien van het schaalniveau van het gebied waarvoor het beleid is geformuleerd. Gaat het om beleid voor de hele stad, een deel van de stad, of betreft het beleid voor een specifiek project of gebouw?

Bijlage 4: Literatuur

Algemeen

Wéreldstad aan Zee, Structuurvisie Den Haag 2020	gemeente Den Haag	17 november 2005
Raadsvoorstel Structuurvisie Den Haag 2020	gemeente Den Haag	23 november 2005
Het spel en de spelregels', commissiebrief	gemeente Den Haag	5 december 2005
Raadsmededeling Evaluatie en actualisering kantorenbeleid	gemeente Den Haag	14 februari 2006
Brief portefeuillehouder Uitwerking Structuurvisie	gemeente Den Haag	1 maart 2006
Raadsmededeling Plan van aanpak uitwerking structuurvisie	gemeente Den Haag	20 juni 2006
Wéreldstad aan Zee, van visie naar beleidsagenda	gemeente Den Haag	20 juni 2006
Plan van aanpak uitwerking Structuurvisie 2020	gemeente Den Haag	20 juni 2006
Meedoen! Coalitieakkoord PvdA, VVD, Groenlinks 2006 - 2010	gemeente Den Haag	28 juni 2006
Het spel en de spelregels', notitie	gemeente Den Haag	10 augustus 2006
Sociaal economische agenda	gemeente Den Haag	september 2008
Sociaal economische agenda, raadsvoorstel	gemeente Den Haag	november 2008
Systematiek IpSO, bijlage 1 bij Naar een IpSO	gemeente Den Haag	november 2008
Investeringsagenda en strategie, bijlage 2 bij Naar een IpSO	gemeente Den Haag	november 2008
Uitvoeringsprogramma's, bijlage 3 bij Naar een IpSO	gemeente Den Haag	november 2008
Beleidsmatig prioriteren en faseren, bijlage 4 bij Naar een IpSO	gemeente Den Haag	november 2008
Naar een investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO)	gemeente Den Haag	4 november 2008
Woonvisie Den Haag 2009 - 2020, raadsvoorstel	gemeente Den Haag	5 juni 2009
Woonvisie Den Haag 2009 - 2020	gemeente Den Haag	5 juni 2009
Investeringsplan Stedelijke Ontwikkeling 2009	gemeente den haag	september 2009
Investeringsplan Stedelijke Ontwikkeling 2009, commissiebrief	gemeente den haag	8 september 2009
Investeringsplan Stedelijke Ontwikkeling 2009, bijlagen	gemeente Den Haag	11 september 2009
Kantorenstrategie 2010 - 2030	gemeente Den Haag	22 januari 2010
Voorstel van het college inzake kantorenstrategie 2010 - 2030, raadsvoorstel	gemeente Den Haag	10 februari 2010
Investeringsplan Stedelijke Ontwikkeling 2010	gemeente den haag	oktober 2010
Projectenoverzicht, bijlage bij IpSO 2011	gemeente den haag	oktober 2010
Lijst 10 grote projecten, raadsvoorstel	gemeente Den Haag	14 oktober 2010
Investeringsplan Stedelijke Ontwikkeling 2010, raadsvoorstel	gemeente den haag	19 oktober 2010
Uitvoeringsbesluit beheersregels grond- en ontwikkelingsbedrijf 2011	gemeente Den Haag	30 november 2010
Toelichting ruimtelijke projecten, commissiebrief	gemeente Den Haag	17 december 2010
Voorstel van het college inzake Verordening beheersregels grond- en ontwikkelingsbedrijf 2011	gemeente Den Haag	2 februari 2011
Aantrekkelijk wonen met kansen voor iedereen, Prestatieafspraken Den Haag 2010-2015	gemeente Den Haag / woningbouwcorporaties Vestia, Haagwonen en Stedion	mei 2011
Prestatieafspraken gemeente - corporaties, raadsmededeling	gemeente Den Haag	14 juni 2011
Meerjarenprognose Grondexploitaties 2011, bijlage bij IpSO 2012	gemeente Den Haag	augustus 2011

Halfjaarbericht 2011	gemeente Den Haag	september 2011
Investeringsplan Stedelijke Ontwikkeling 2012	gemeente Den Haag	september 2011
Inversteringplan Stedelijke Ontwikkeling 2012, raadsvoorstel	gemeente Den Haag	13 september 2011
Strategische agenda wonen tot 2014, commissiebrief	gemeente Den Haag	14 oktober 2011
Voortgangsnotitie woonvisie 2009 - 2020	gemeente Den Haag	14 oktober 2011
Grondprijzenbrief 2012	gemeente Den Haag	10 februari 2012
Grondprijzenbrief 2012, raadsmededeling	gemeente Den Haag	10 februari 2012
Jaarrekening 2011	gemeente Den Haag	april 2012
Jaarverslag 2011	gemeente Den Haag	april 2012
Investeringsplan Stedelijke Ontwikkeling 2013	gemeente Den Haag	augustus 2012
Meerjarenprognose Grondexploitaties 2012, bijlage bij IpSO 2013	gemeente Den Haag	augustus 2012
Projectrapportages Grote projecten, bijlage bij IpSO 2013	gemeente Den Haag	augustus 2012
Investeringsplan Stedelijke Ontwikkeling 2013, raadsvoorstel	gemeente Den Haag	september 2012
Uitvoeringsbesluit beheersregels grond- en ontwikkelingsbedrijf 2012	gemeente Den Haag	14 september 2012
Verordening beheersregels grond- en ontwikkelingsbedrijf 2012	gemeente Den Haag	14 september 2012
Evaluatie Structuurvisie, commissiebrief	gemeente Den Haag	23 oktober 2012
Evaluatierapport, bijlage1 bij Evaluatie Structuurvisie	gemeente Den Haag	23 oktober 2012
Feiten & Cijfers, bijlage 2 bij Evaluatie Structuurvisie	gemeente Den Haag	23 oktober 2012
Factsheets, bijlage 3 bij Evaluatie Structuurvisie	gemeente Den Haag	23 oktober 2012
Aanvullende vragen verlies op aangekochte bouwgrond gemeente Den Haag, beantwoording schriftelijke vragen raadslid Mos	gemeente Den Haag	13 november 2012
Verlies op aangekochte bouwgrond gemeente Den Haag, beantwoording schriftelijke vragen van raadslid van Doorn	gemeente Den Haag	13 november 2012
Handboek projectmatig werken DSO 2012	gemeente Den Haag	z.d (2012)

Binckhorst

Projectdocument Binckhorst Noord West en voorbereidingsbesluit voor gedeelten van het bestemmingsplangebied Binckhorst (Trekvljetplein/hoek Trekvljetplein hoek Haagse Trekvljet), raadsvoorstel	gemeente Den Haag	3 november 1999
Voortgang Trekvljettracé, commissiebrief	gemeente Den Haag	12 juni 2000
Visie Binckhorst (Kraaijvanger Urbis), bijlage bij Gebiedsvisie Binckhorst	Kraaijvanger Urbis	augustus 2002
Gebiedsvisie Binckhorst 2003, raadsvoorstel	gemeente Den Haag	14 oktober 2003
Gebiedsvisie Binckhorst 2003		14 oktober 2003
Intentieovereenkomst Binckhorst, raadsmededeling	gemeente Den Haag	11 januari 2006
Gebiedsvisie Plus Binckhorst	gemeente Den Haag	11 januari 2006
Voorstel college inzake voorbereidingsbesluit Binckhorst, raadsvoorstel	gemeente Den Haag	20 juni 2006
Transformatie Binckhorst: voortgangsrapportage juni 2006, commissiebrief	gemeente Den Haag	20 juni 2006
Gebiedsconcept Binckhorst	gemeente Den Haag	oktober 2006
Transformatie Binckhorst: voortgangsrapportage oktober 2006, commissiebrief	gemeente Den Haag	10 oktober 2006

Beslisdocument haalbaarheidsstudie Binckhorst, collegebesluit	gemeente Den Haag	juli 2007
Procesbeschrijving Binckhorst, commissiebrief	gemeente Den Haag	7 september 2007
Milieutoets bij het Masterplan Binckhorst, bijlage bij Beslisdocument Binckhorst	gemeente Den Haag	11 februari 2008
Duurzaamheidsparagraaf Binckhorst, bijlage bij Beslisdocument Binckhorst	gemeente Den Haag	11 februari 2008
Samenspraak rapportage concept masterplan Nieuw Binckhorst	gemeente Den Haag	11 februari 2008
Haalbaarheidsstudie watergebonden bedrijvigheid, bijlage bij Masterplan Nieuw Binckhorst	gemeente Den Haag	11 februari 2008
Binckhorst Concept Masterplan	gemeente Den Haag	11 februari 2008
Voorstel van het college inzake Beslisnotitie Haalbaarheidsstudie Nieuw Binckhorst (masterplan), raadsvoorstel	gemeente Den Haag	18 maart 2008
Ontwerp bestemmingsplan Binckhorst (Nieuw Binckhorst), raadsmededeling	gemeente Den Haag	22 juli 2008
Ontwerp bestemmingsplan Binckhorst (Nieuw Binckhorst), inclusief bijlagen	gemeente Den Haag	31 juli 2008
Stand van zaken ontwerp bestemmingsplan Nieuw Binckhorst, raadsmededeling	gemeente Den Haag	18 november 2008
Beslisnotitie haalbaarheidsstudie Nieuw Binckhorst (afspraken)	gemeente Den Haag	5 februari 2009
vrijgave voor inspraak en advisering geactualiseerde PlanMER Binckhorst, raadsmededeling	gemeente Den Haag	19 mei 2009
Procesdossier Nieuw Binckhorst, procesdossier Griffie	gemeente Den Haag	28 mei 2009
Ontwerp bestemmingsplan Nieuw Binckhorst Zuid, raadsmededeling	gemeente Den Haag	29 mei 2009
Position paper Binckhorst	gemeente Den Haag	15 september 2009
IOP en Position Paper Nieuw Binckhorst, commissiebrief	gemeente Den Haag	14 januari 2010
Voortgangsrapportage Binckhorst december 2010	gemeente Den Haag	14 december 2010
Aankoop bouwgrond bedrijvenpark Heron, raadsmededeling	gemeente Den Haag	7 september 2011
Gebiedsaanpak Binckhorst	gemeente Den Haag	25 november 2011
Herziening projectdocument Binckhorst Noordwest	gemeente Den Haag	6 december 2011
Voorstel college inzake gebiedsaanpak Binckhorst, raadsvoorstel	gemeente Den Haag	14 december 2011
Procesdossier Binckhorst Zuid + Park, procesdossier Griffie	gemeente Den Haag	december 2012

Moerwijk Zuid

Structuurvisie Den Haag Zuidwest, raadsvoorstel	gemeente Den Haag	18 mei 2004
Den Haag Zuidwest in perspectief, Een inventarisatie van problemen, ontwikkelingen en oordelen.	gemeente Den Haag	2 juli 2007
Projectdocument Moerwijk Zuid, collegebesluit	gemeente Den Haag	2 mei 2005
Gebiedsvisie Moerwijk, raadsvoorstel	gemeente Den Haag	26 april 2005
Gebiedsontwikkeling Moerwijk Zuid, commissiebrief	gemeente Den Haag	28 april 2005
Gebiedsvisie Moerwijk	gemeente Den Haag	april 2005
Stedenbouwkundig plan Moerwijk Zuid	gemeente Den Haag	april 2005
Voorgangsrapportage business cases programma Krachtwijken februari 2009	gemeente Den Haag	februari 2009
Ontwikkelingen in Den Haag Zuidwest	gemeente Den Haag	juli 2010
De staat van de Haagse Herstructurering II	gemeente Den Haag	maart 2010

De staat van de Haagse Herstructurering	gemeente Den Haag	november 2007
Voorgangsrapportage business cases programma Krachtwijken november 2009	gemeente Den Haag	november 2009
Voorgangsrapportage business cases programma Krachtwijken november 2010	gemeente Den Haag	november 2010
Stand van zaken herstructurering Den Haag Zuidwest	gemeente Den Haag	oktober 2010
Voorgangsrapportage business cases programma Krachtwijken oktober 2011	gemeente Den Haag	oktober 2011
De nieuwe aanpak voor Krachtwijk Den Haag Zuidwest, wijkactieplan	gemeente Den Haag	september 2007

Overige literatuur/ onderzoeken

Charter Krachtwijken Den Haag	Gemeente Den Haag/Ministerie VROM	10 juli 2008
Van visie naar Maatschappelijk Effect	BMC groep	februari 2009
Voor Rotterdam, Sturen op samenhang, interviews met programmamanagers	Gemeente Rotterdam	26 november 2009
Vervolgonderzoek Museumparkgarage, onderzoek voor onderzoekscommissie gemeenteraad Rotterdam	Policy Research	12 maart 2010
Stad en land	Henri de Groot e.a.	december 2010
Financiële effecten crisis gemeentelijke grondbedrijven - update 2011	Deloitte	september 2011
Voldoende grond voor discussie, Grondbeleid gemeente Maastricht 2000-2010	Rekenkamer Maastricht	september 2011
Onderzoeksopzet Grondexploitaties	Rekenkamer Rotterdam	26 september 2011
The soft stuff is always harder than the hard stuff	W.F. Schönau	december 2011
De grond wordt duur betaald, Raadsonderzoek naar het grondbedrijf in de gemeente Apeldoorn	Enquêtecommissie grondbedrijf, gemeenteraad Apeldoorn	5 januari 2012
Kaderstelling, aansturing en controle van de voortgang van grote projecten. Rekenkameronderzoek voor de RKC De Bilt	Policy Research	maart 2012
Onbeheersbare Publieke Werken (in Openbaar Bestuur, mei 2012 p. 31 - 36)	W.F. Schönau	mei 2012
Onderzoek samenwerkingsovereenkomst Waalsprong	Rekenkamer Nijmegen	14 juni 2012
Haagse Wijkmonitor	Gemeente Den Haag	5 september 2012
Plan- en besluitvormingsproces ruimtelijke maatregelen	gemeente Amsterdam	z.d.