



Bestuurlijke nota

Duurzame gebiedsontwikkeling

september 2019

Onderzoek “Duurzame gebiedsontwikkeling”

Aanleiding

In de woningbouwagenda van de gemeente Zoetermeer staat dat er de komende jaren 10.000 tot 16.000 extra woningen worden gebouwd. Hierdoor groeit Zoetermeer met 18.000 tot 30.000 inwoners. Dit omvangrijke programma heeft de naam ‘Schaalsprong’ gekregen. Het gaat bij de Schaalsprong om de ontwikkeling van de stad in de volle breedte. Er komt een kwaliteitsimpuls voor de binnenstad met woningen en appartementen en kwalitatief hoogwaardige uitgaansmogelijkheden. Maar ook wordt voor de hele stad geïnvesteerd in bereikbaarheid en parkeermogelijkheden, het voorzieningenniveau, de ruimtelijke en andere voorzieningen voor het bedrijfsleven, de onderwijsmogelijkheden, het prettig samen leven in de stad, het groen en de duurzaamheid. Op al deze terreinen kan en moet de stad meebewegen met de Schaalsprong, kwantitatief maar vooral ook kwalitatief. Waarbij er ook aandacht blijft voor de bestaande wijken en woningen. Alleen zo kan Zoetermeer op de lange termijn aantrekkelijk en gezond blijven.

De rekenkamercommissie beschouwt dit als een opgave van duurzame gebiedsontwikkeling, waarbij duurzaam wordt opgevat in de brede zin van het woord. Wil er werkelijk sprake zijn van duurzame gebiedsontwikkeling, dan gaat het er om gebieden te creëren waarin mensen willen wonen, werken en/of recreëren en die de tand des tijds kunnen doorstaan. Kortom: gebieden die leefbaar zijn. Thema's die daarbij aan de orde komen zijn: bodem, water, stedelijk groen, natuur en landschap, energie, mobiliteit en transport, gezondheid en veiligheid, slim ruimtegebruik en cultuurhistorie.

Aanleiding voor het onderzoek is onder andere de discrepantie tussen de grote ambitie van de gemeente Zoetermeer en de benchmarkcijfers op het gebied van duurzaamheid. Daarnaast maakt de noodzaak om de Schaalsprong grotendeels binnenstedelijk te realiseren de duurzaamheidsuitdaging nog groter. De rekenkamercommissie wil de raad handvatten meegeven om een succes te maken van de ambitie om de gebiedsontwikkeling duurzaam vorm te geven.

Conclusies

Een opgave van formaat

1. Het combineren van een flinke groei van de stad middels nieuwbouw en transformatie in combinatie met het verhogen van de kwaliteit van de nieuwe én bestaande stad is een forse opgave. Zeker omdat tot de kwalitatieve opgave ook de energietransitie en de bereikbaarheid van Zoetermeer over de weg en via het openbaar vervoer gerekend worden.
2. De opgave is niet alleen groot, maar ook complex. De ruimte voor de Schaalsprong moet vooral binnenstedelijk gevonden worden. Wanneer grote aantallen woningen binnenstedelijk gerealiseerd moeten worden is er een aantal grote vraagstukken die een oplossing vragen (parkeergelegenheid bijvoorbeeld). Zeker omdat dit tegelijkertijd een hoogwaardige openbare ruimte moet opleveren. De gekozen oplossing kan bij een deel van de inwoners echter weerstand (zoals NIMBY-protest) oproepen. Goede samspraak is onontbeerlijk. Daarbij gaat het niet om het voorleggen van een plan, maar om inwoners al te betrekken vóórdat er plannen worden gemaakt.
3. Alle betrokken partijen (woningcorporaties, eigenaren, ontwikkelende partijen etc.) zijn in de doelrealisatie sterk afhankelijk van enerzijds de kansen die zich voordoen

en anderzijds van elkaar. Complicierend hierbij is dat de gemeente slechts in beperkte mate zelf grondeigenaar is binnen de te ontwikkelen gebieden. Het is dan ook zaak te zoeken naar een goede balans tussen gemeentelijke sturing via de publiek- en privaatrechtelijke mogelijkheden waarover de gemeente beschikt en samenwerking en overleg. Naast samenwerking binnen de gemeente op de verschillende betrokken domeinen zijn ook andere vaardigheden nodig, zoals het kunnen onderhandelen met marktpartijen, het 'spel kunnen spelen'. Overigens is de gemeente zich hier reeds bewust van; zij zet in op uitbreiding van capaciteit op deze gebieden.

4. Zowel de Schaalsprong als de energietransitie kennen een lange looptijd. De woningbouwagenda richt zich op de periode tot 2035. Ook de energietransitie zal decennia vergen en is in sterke mate bepalend voor de keuzes die tot die tijd gemaakt worden in de verduurzaming van de (bestaande) woningvoorraad. Er zit een spanning tussen enerzijds deze lange looptijd en de onzekerheden die daarbij horen, en anderzijds de keuzes die op korte of middellange termijn moeten worden gemaakt. De kans bestaat dat een keuze die ooit weloverwogen gemaakt is, op termijn niet de meest gelukkige blijkt te zijn. Het is daarom belangrijk om consistente besluiten te nemen die passen binnen de vastgestelde koers, maar tegelijkertijd de ruimte te nemen om te kunnen leren van ervaringen binnen én buiten Zoetermeer en daar een methodiek voor te bedenken.
5. Zoetermeer is natuurlijk niet de enige gemeente met een opgave in duurzame gebiedsontwikkeling. Het is dan ook leerzaam om te kijken naar andere steden en om hun oplossingen en suggesties mee te nemen in het leerproces rondom de besluitvorming. Concrete voorbeelden die uit het onderzoek naar voren komen zijn:
 - de wijk Overvecht-Noord (Utrecht) waar aardgasvrije woningen worden gebouwd (inclusief hoogbouw) en er een breed participatietraject is met particuliere woningeigenaren;
 - de wijk De Wijert (Groningen) waar een wijkdeal is gesloten tussen gemeente, wijkbewoners, ondernemers, onderwijsinstellingen en andere organisaties. Deze partijen werken intensief samen aan de toekomst van de wijk;
 - de wijk Beukenhorst-West (Hoofddorp) als voorbeeld van de transformatie van een kantorenpark naar een modern, stedelijk woon-werkgebied en bruisende entree van de stad.

De rol van de gemeenteraad

6. Het lukt de gemeenteraad in de Schaalsprong steeds beter om een meer kaderstellende rol te vervullen. De gemeenteraad heeft zichzelf in positie gebracht door het college te vragen om een concreet toetsingskader. Dit toetsingskader wordt gebruikt in latere fases in de uitrol van de Schaalsprong en de verschillende projecten binnen dit programma. Ook geeft de raad steeds vaker eigen wensen mee.
7. De lange looptijd van projecten/programma's zoals de Schaalsprong betekent dat het voor raadsleden lastig kan zijn het overzicht te bewaren: hoe past elk project in het grotere geheel? In een poging grip te krijgen kan de raad geneigd zijn om te sturen op details (operationele en tactische zaken), in plaats van zich te beperken tot een meer kaderstellend strategisch niveau en een toets van de concrete projecten aan de eerder - in uitgebreide participatietrajecten – tot stand gekomen strategische kaders. Hiermee acteert de raad soms op het terrein van het college en het ambtelijk apparaat en kunnen rolconflicten ontstaan.
8. De gemeenteraad wordt – voorsnog en gewoontegetrouw – op gebieds- of projectniveau geïnformeerd. De gemeente sluit aan bij de reguliere planning- en control cyclus met een aparte verantwoordingslijn die de Schaalsprong in zijn totaliteit beschrijft. Ook worden extra beeldvormende bijeenkomsten georganiseerd. Alle

informatievoorziening aan de raad moet erop gericht zijn dat de raad betrokken en op koers blijft en weet hoe plannen bij inwoners vallen. De organisatie van de informatievoorziening moet hierop aansluiten.

Aanbevelingen

Aan de raad en aan het college

1. Bij een langlopend project/programma als de Schaalsprong is het hoe dan ook zaak consistent te blijven werken en de focus gericht te houden op de vastgestelde koers. Neem besluiten, maar neem ze stap voor stap. Het reeds geformuleerde toetsingskader (inclusief eventuele toekomstige bijstelling) kan hierbij behulpzaam zijn. Laat echter ook voldoende ruimte om bij te sturen wanneer opgedane ervaringen daar om vragen.
2. Voor een Schaalsprong die meer is dan de 'som der delen' is het nodig om als gemeentelijke organisatie, college van B&W en gemeenteraad steeds inzicht te hebben in de voortgang van het programma op de verschillende doelstellingen en kaders. Ook is inzicht nodig in de bijdrage van (nieuwe) individuele projecten aan de Schaalsprong in het geheel. Een instrument dat hierin ondersteunend kan zijn is de Omgevingswijzer die Rijkswaterstaat¹ heeft ontwikkeld of een op maat gesneden variant hierop. Hiermee is eenvoudig inzichtelijk te maken is hoe duurzaam, en ook hoe integraal, een grootschalig project of een gebiedsontwikkeling is. Zeker wanneer de gemeente hierin de relatie legt met de eigen doelstellingen van de Schaalsprong en de in opdracht van de raad opgestelde en de door de raad vastgestelde toetsingskaders, biedt dit instrument een basis om kansen en de bijbehorende risico's te inventariseren, de impact van een project op het geheel in beeld te brengen, de duurzaamheid van verschillende oplossingsvarianten te vergelijken en consistente keuzes binnen projecten en een programma als de Schaalsprong te bevorderen.
3. Kijk kritisch naar de manier waarop samenspraak wordt georganiseerd. Betrekken bij planvorming en bij lastige afwegingen in het gebruik van de schaarse ruimte is wezenlijk anders dan uitgewerkte plannen voorleggen. Dit geldt niet alleen voor inwoners, maar ook voor raadsleden.

Aan de raad

1. De looptijd vereist een lange-termijn visie die deze en volgende raadsperioden overstijgt. Dat betekent niet dat elk besluit in beton gegoten moet worden. Geef daarom in deze visie ruimte voor technische innovaties en maatschappelijke ontwikkelingen, zodat er keuzes gemaakt kunnen worden die op dat moment passend zijn. Vasthouden aan de visie kan ook behulpzaam zijn wanneer er keuzes gemaakt moeten worden ten behoeve van de langere termijn, die op de korte termijn niet populair zijn.
2. Naast een kaderstellende en controlerende rol heeft de raad ook de rol van volksvertegenwoordiger. Deze rol kan bij uitstek ingevuld worden door in ruime mate te participeren in de samenspraak die met inwoners wordt georganiseerd. Door gezamenlijk op te trekken ontstaat er meer draagvlak voor keuzes, zelfs wanneer die niet populair zijn.

¹ Zie: <https://www.omgevingswijzer.org/>.

Aan het college

1. Breng samenhang aan tussen de verschillende projecten, programma's en ambities. De programmatische uitwerking zoals recent beschreven in de Perspectiefnota 2020 is een goede stap. Dit betekent dat men binnen de gemeentelijke organisatie samen goed op moet trekken. De verschillende betrokken domeinen (wonen, grondzaken, ruimte et cetera) hebben elk hun eigen sturingsmogelijkheden en expertises. Het is zaak deze bij elkaar te brengen en gecombineerd in te zetten. Niet alleen inhoudelijk, maar ook bestuurlijk: trek als verantwoordelijk wethouders gezamenlijk op.
2. Help de raad op koers te blijven. Breng de raad in positie door het bij elkaar in beeld brengen van de verschillende projecten. Doe dit op een zodanige wijze dat er een duidelijke samenhang zichtbaar is tussen elk afzonderlijk project en elk afzonderlijk besluit in relatie tot het grotere geheel.
3. Ook waar de gemeente in slechts beperkte mate grond in handen heeft zijn er verschillende publiekrechtelijke en privaatrechtelijke mogelijkheden om te sturen op de gewenste ontwikkelingen. Maak hier goed gebruik van. Denk hier bijvoorbeeld aan de combinatie van private afspraken, afspraken bij de verkoop van gemeentegrond, anterieure overeenkomsten al dan niet in combinatie met sturing middels het bestemmingsplan of het exploitatieplan. Waar het de woningcorporaties betreft zijn hier mogelijkheden voor binnen het maken van lokale prestatieafspraken². Voor het verduurzamen van hun woningbezit kunnen corporaties ook subsidie aanvragen.³
4. Zoetermeer hoeft niet alle oplossingen zelf te bedenken. Doe inspiratie op bij andere gemeenten (zie ook Conclusie 5) die in eenzelfde ontwikkelingsfase zitten. Bekijk wat zij hebben gedaan een duurzame gebiedsontwikkeling te realiseren. Verder zijn de huidige duurzaamheidseisen in het Bouwbesluit (die steeds strikter worden) behulpzaam bij het bereiken van de gemeentelijke ambities; er moet simpelweg duurzamer worden gebouwd. Het daarnaast toestaan van zelfbouw creëert betrokkenheid bij de inwoners bij de gemeentelijke duurzaamheidseisen. Door een gebied stukje bij beetje te ontwikkelen ontstaat ruimte om te leren en ervaring op te doen.

² Zie ook het eerdere rapport van de Rekenkamercommissie Prestatieafspraken woningcorporaties uit 2017: https://www.zoetermeer.nl/gemeenteraad/rekenkamercommissie_43947/item/verslagen-rapporten-en-onderzoeksprogramma_13711.html

³ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/energiebesparen-voor-corporaties-en-verhuurders>