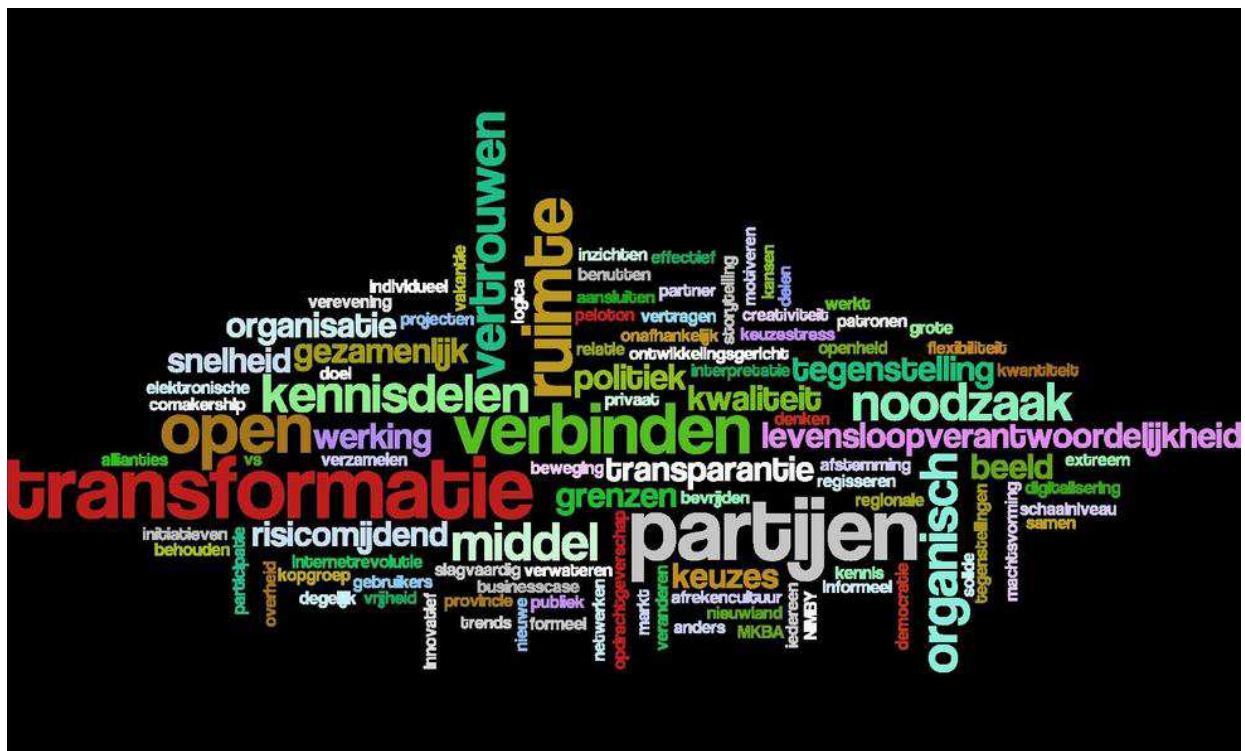


Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling na de crisis?

Een exploratief onderzoek naar de toekomst van gebiedsontwikkeling vanuit een gemeentelijk perspectief.



Auteur: Wim den Elzen

Datum: 20 augustus 2013

Document: Master thesis Vastgoedkunde, Rijksuniversiteit Groningen

Versie: Definitief

Begeleiders: Prof.dr. E.F. Nozeman, Rijksuniversiteit Groningen

Ing. A.L.M. Woestenberg MSc RT, Overwater Grondbeleid

Adviesbureau B.V.

Voorwoord

Nu is het dan bijna zover! Met deze thesis komt het einde in zicht van een leerzame master Vastgoedkunde. Tevens komt hiermee een einde aan mijn studentenperiode. Na het behalen van mijn HBO-opleiding aan de Hogeschool Rotterdam, besloot ik om mijn horizon te gaan verbreden aan de Rijksuniversiteit Groningen. De keuze voor 'het Noorden' is achteraf de juiste geweest en had ik nooit willen missen. De colleges, projecten en uiteindelijk de thesis hebben mij veel nieuwe kennis, inzichten en ervaring opgeleverd. De combinatie van studiegenoten en uiterst gemotiveerde docenten hebben mij een leuke studietijd bezorgd.

Het schrijven van de thesis was een intensieve periode, waaruit ik veel voldoening heb gehaald. Het huidige eindproduct was nooit tot stand gekomen zonder de hulp van een groot aantal personen. Ik wil hierbij dan ook graag van de gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen in het bijzonder te bedanken. Ten eerste wil ik Overwater Grondbeleid Adviesbureau B.V. bedanken voor de geboden kans om intern af te studeren onder goede begeleiding van Ad Woestenbergh. Daarnaast wil ik Prof.dr. Nozeman bedanken voor de tijd en moeite die hij in m'n onderzoek heeft gestoken. Altijd was er wel een mogelijkheid om u ergens te ontmoeten en u mij met onderbouwde adviezen weer verder hielp. Tevens wil ik graag alle geïnterviewden bedanken, die bereid waren om medewerking te verlenen ten behoeve van dit onderzoek.

Verder wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor de getoonde interesse, het begrip en geduld. Mijn vriendin Lizzie wil ik bedanken voor de gegeven ruimte om deze opleiding te kunnen behalen.

Tot slot wil ik mijn moeder bedanken die het mogelijk heeft gemaakt om al die jaren te kunnen studeren. Bedankt!

Den Haag, 20 augustus

Wim den Elzen

Managementsamenvatting

Gebiedsontwikkeling is op dit moment aan verandering onderhevig. Nadat de vastgoedsector lange tijd heeft geprofiteerd van de ruime kredietverlening en de toenemende vraag, is hier in 2008 met het uitbreken van de kredietcrisis abrupt een einde aan gekomen. Voor de crisis zijn tal van grootschalige gebiedsontwikkelingen gerealiseerd, waarbij een belangrijke rol was weggelegd voor de banken, ontwikkelaars, consumenten en gemeenten. De vraag naar vastgoed was zeer groot, waardoor de afzet gegarandeerd leek. Jarenlang hebben ontwikkelaars en gemeenten voor de eindgebruikers bepaald wat er gebouwd werd. Er vond op grote schaal verevening plaats tussen onrendabele- en rendabele projecten. Het toenmalige businessmodel van gebiedsontwikkeling werd als geldmachine gezien. Met het uitbreken van de crisis kwam er een einde aan dit businessmodel en werden projecten stilgelegd of zelfs geschrapt. Banken, ontwikkelaars en gemeenten kwamen massaal in de problemen en niemand durfde meer iets te ondernemen. Het gevolg hiervan is dat er sinds de crisis weinig projecten van de grond zijn gekomen. Sindsdien wordt er in de literatuur over verschillende manieren gesproken om de gebiedsontwikkeling vlot te trekken, waarbij voor een faciliterende overheid gepleit wordt. De vraag is dan ook hoe toekomstige ontwikkelingen mogelijk gaan verlopen. Dit heeft geresulteerd in de volgende hoofdvraag, welke in dit onderzoek centraal staat:

'In welke hoedanigheid is er een toekomst voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en welke rol is hierbij voor de gemeentelijke overheid weggelegd?'

Middels literatuurstudie en empirisch onderzoek is onderzoek gedaan naar de toekomstige mogelijkheden voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Uit de literatuurstudie zijn een aantal kennislacunes ontstaan, waardoor empirisch onderzoek noodzakelijk is gebleken. Dit empirisch onderzoek bestaat enerzijds uit het interviewen van experts met een helikopterview en anderzijds uit een meervoudige-casestudy. Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat er niet één oplossing is te benoemen voor de huidige problematiek. In de praktijk wordt vooral gezocht naar de invulling van een nieuwe businesscase. De invulling van de nieuwe businesscase is vooral gericht op het bevorderen van de financiële haalbaarheid en verschilt per specifieke situatie. Er wordt in de praktijk dan ook vooral ontwikkeld op een organische manier. De uitgangspunten voor deze aanpak zijn kleinschaligheid, flexibele planvorming, het centraal stellen van de eindgebruiker, het benutten van het bestaande vastgoed en openbare ruimte, diversiteit en een *'actief faciliterende'* gemeentelijke overheid. Op deze manier kunnen de risico's worden beperkt en kan er gemakkelijker financiering worden verkregen. Niet langer zal een heel gebied tegelijkertijd worden gesloopt en er grootschalige nieuwbouw plaatsvinden. Een gebied zal steeds vaker door middel van een geleidelijk proces worden vernieuwd.

Om de samenhang binnen een gebied te bewaken, is een belangrijke rol weggelegd voor de gemeentelijke overheid. De gemeente zal voor ieder gebied een globale visie moeten opstellen, waarin duidelijk wordt aangegeven wat de mogelijkheden zijn voor dat gebied. De marktpartijen kunnen hierop hun planvorming afstemmen en de gemeente een voorstel doen. Per initiatief moet door de gemeenten worden beoordeeld of dit een meerwaarde inhoudt voor het gebied. Om initiatieven te ontplooiën is er een *'actief faciliterende'* rol weggelegd voor de gemeentelijke overheid. Deze rol zal door gemeenten verschillend worden ingevuld, afhankelijk van de gebiedspotentie. In sommige situaties zal de gemeenten actief op zoek

moeten gaan naar initiatiefnemers en in andere situaties bieden deze zichzelf aan. Het begint echter met het wegnemen van gemeentelijke barrières, door bijvoorbeeld een flexibel bestemmingsplan te hanteren, een gebied welstandsvrij te maken, een spelregelkaart op te stellen, het snel doorlopen van procedures en begeleiding van marktinitiatieven.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Managementsamenvatting	3
Hoofdstuk 1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Probleemstelling	7
1.3 Doelstelling	8
1.4 Vraagstelling	8
1.5 Onderzoeksopzet.....	8
1.5.1 Onderzoeksmethodiek	8
1.5.2 Afbakening	9
1.6 Relevantie	10
1.6.1 Maatschappelijke relevantie.....	10
1.6.2 Wetenschappelijke relevantie	10
1.7 Leeswijzer	10
Hoofdstuk 2 Theoretisch Kader	11
2.1 Inleiding.....	11
2.2 De aanloop naar de gebiedsontwikkeling van nu	11
2.3 Verschuiving toelatings- naar ontwikkelingsplanologie	11
2.4 Begripsomschrijving.....	12
2.4.1 Typen gebiedsontwikkeling	13
2.4.2 Schaalniveau.....	14
2.5 Actoren bij gebiedsontwikkeling.....	15
2.5.1 Share- en stakeholders	15
2.5.2 Sectoren	15
2.6 PPS	17
2.7 Proces	18
2.8 Complexiteit	20
2.9 Crisis	22
2.10 Conclusie	25
Hoofdstuk 3 Gebiedsontwikkeling na de crisis	26
3.1 Inleiding.....	26
3.2 Stand van zaken	26
3.3 Conclusie	33
Hoofdstuk 4 De aanpak van het empirisch onderzoek.....	35
4.1 Onderzoeksstrategie.....	35
4.2 Selectie experts	35
4.3 Uitgangspunten interviews experts.....	36

4.4 Geselecteerde cases	36
4.5 Uitgangspunten interviews cases	37
Hoofdstuk 5 De visie van de experts	38
5.1 Inleiding.....	38
5.2 Algemeen beeld	38
5.3 Gemeentelijke rol bij gebiedsontwikkeling	38
5.4 Strategie gemeenten.....	39
5.5 Oplossingsrichtingen.....	40
5.6 Conclusie	44
Hoofdstuk 6 De ervaringen vanuit de cases.....	46
6.1 Inleiding.....	46
6.2 Planeigenschappen	46
6.3 Gemeentelijk grondbeleid	46
6.4 Werkbare ontwikkelstrategie.....	47
6.5 Rol gemeentelijke overheid	48
6.6 Marktinitiatieven stimuleren	49
6.7 Financiering	53
6.8 Oplossingsrichtingen.....	55
6.9 Conclusie	56
7. Conclusie	58
7.1 Aanbevelingen	59
7.1.2 Voor gemeenten.....	59
7.1.2 Voor vervolgonderzoek	59
7.2 Reflectie	60
Literatuur.....	61
Bijlagen	66
Bijlage 1 Vragenlijst experts met een helicopterview	66
Bijlage 2 Vragenlijst betrokkenen bij de cases	67
Bijlage 3 Kavelpaspoort Laakhaven-West Den Haag.....	68
Bijlage 4 Spelregelkaart Cruquiusgebied Amsterdam	70

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De crisis heeft de vastgoedsector blijvend veranderd. Zowel de publieke als de private sector zijn hard getroffen (Ten Have et al., 2010). Tot 2009 boekten de actieve partijen in de woningbouw mooie marges en resultaten tegen grote risico's (Ten Have et al., 2010). Deze risico's hebben zich sindsdien vertaald in een nieuwe realiteit. Zowel gemeenten als projectontwikkelaars -hebben te maken met afboekingen op grondposities en corporaties beschikken over minder investeringsruimte (Ten Have et al., 2010). Dit zorgt voor een moeizame samenwerking tussen publieke- en private actoren en het stilvallen van binnenstedelijke projecten (De Zeeuw et al., 2011).

Het gezegde dat het verleden geen garantie biedt voor de toekomst is de afgelopen jaren waarheid gebleken. Er zal dan ook op een andere manier naar de toekomst moeten worden gekeken. Ook de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is blijvend veranderd en zal in een andere vorm verder moeten (Ten Have., 2010). De grootschalige projecten uit het verleden zullen plaats maken voor een kleinschaliger aanpak (Arts et al., 2012). Door een afnemende investeringscapaciteit van de betrokken actoren zal er gekeken moeten worden naar nieuwe manieren om projecten haalbaar te maken (Arts et al., 2012). In verschillende beleidsstukken als 'Vormgeven aan de Spontane Stad' (Buitelaar et al., 2012), 'Handreiking stedelijke herprogrammering woningbouw' (Van Dijken et al., 2011) en 'Financiering van Gebiedsontwikkeling' (Buitelaar et al., 2011) worden mogelijke oplossingsrichtingen gegeven om de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling kansen te bieden.

De grootste knelpunten voor de lopende binnenstedelijke ontwikkelingen worden gevormd door vraaguitval, overprogrammering en onrendabele projecten (Van der Krabben, 2012). Om de ontwikkelingen weer op gang te helpen zijn er verschillende oplossingsrichtingen te bedenken waar het gaat om een andere aanpak, bijzondere samenwerkings- en financieringsvormen (Peek, 2012). Er is echter weinig tot niets bekend over de toegevoegde waarde en de consequenties van deze mogelijke oplossingsrichtingen in de praktijk. De binnenstedelijke gebiedsontwikkeling zal door de dynamische maatschappij een andere insteek krijgen.

In de toekomst zal de gemeentelijke overheid een andere positie moeten innemen om binnenstedelijke projecten mogelijk te maken (Peek, 2012). De gemeentelijke overheid is echter nog zoekende naar die rol (Ten Have et al., 2010). Op dit moment experimenteren veel gemeenten met nieuwe samenwerkingsvormen en een andere aanpak. Nieuwe inzichten ontleend aan oplossingsrichtingen uit de theorie in combinatie met bevindingen uit de praktijk zijn zeer welkom. Op deze wijze kunnen onderbouwde- en duurzame beslissingen genomen worden vanuit gemeentelijk standpunt.

1.2 Probleemstelling

Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is een belangrijk instrument om veranderingen te kunnen realiseren. De uitgangspunten voor deze vorm van ontwikkelen staan in tijden van 'crisis' onder druk. Het principe van binnenplanse verevening is door vraaguitval onhaalbaar gebleken. Inmiddels verkeren een groot aantal projecten in een patstelling, met publieke- en private partijen in een zoekende en soms afwachtende houding (De Zeeuw et al., 2011). Gemeenten weten niet goed hoe ze moeten omgaan met de huidige problematiek. Er zal daarom gezocht moeten worden naar oplossingsrichtingen om de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling kansen te bieden en te kijken welke rol hierbij is weggelegd voor de

gemeentelijke overheid. De probleemstelling van deze scriptie luidt dan ook: 'Er is geen inzicht in de toegevoegde waarde en consequenties van mogelijke oplossingsrichtingen om de stilgevallen binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen te stimuleren en welke rol hierbij is weggelegd voor de gemeentelijke overheid'.

1.3 Doelstelling

De doelstelling van deze thesis is het verkrijgen van kennis en inzichten rondom de belangrijkste oorzaken van de stagnerende binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Vervolgens zal bekeken worden welke oplossingsrichtingen mogelijkheden bieden voor de gevonden problemen en welke rol hierbij is weggelegd voor de gemeentelijke overheid.

1.4 Vraagstelling

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt:

In welke hoedanigheid is er een toekomst voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en welke rol is hierbij voor de gemeentelijke overheid weggelegd?

Deze centrale vraagstelling zal door middel van de volgende vijf deelvragen worden beantwoord:

1. Hoe kan binnenstedelijke gebiedsontwikkeling worden gedefinieerd, wat is het belang en welke actoren zijn hier traditioneel bij betrokken?
2. Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de stagnerende binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en
3. Wat zijn de kansen voor de toekomst dat de gevonden oorzaken opgelost zullen worden?
4. Welke rol is in de toekomst weggelegd voor de gemeentelijke overheid bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?
5. Welke mogelijke oplossingsrichtingen kunnen er gegeven worden voor de problematiek en wat zijn de voor- en nadelen van deze aanpak?
6. Hoe verlopen de pilots die zijn opgestart sinds het uitbreken van de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en welke (andere) actoren zijn hierbij betrokken?

1.5 Onderzoeksopzet

1.5.1 Onderzoeksmethodiek

De benodigde informatie zal door middel van een verkennend/exploratief onderzoek worden verkregen. Bij een verkennend onderzoek gaat het vooral om het verkrijgen van kennis en nieuwe inzichten over kwaliteiten, perspectieven, ervaringen en beleving (Baarda & De Goede, 2006). Het onderzoek heeft een exploratief karakter, omdat over de problematiek onvoldoende theorie voorhanden is. De huidige problematiek rondom binnenstedelijke gebiedsontwikkeling wordt daarbij in kaart gebracht en vervolgens de kansen en bedreigingen van de mogelijke oplossingsrichtingen (Saunders et al., 2007). Hierbij zal gekeken worden naar de mogelijke rol van de gemeentelijke overheid. Aan de hand van de volgende twee manieren zullen nieuwe inzichten worden vergaard:

- Literatuuronderzoek;
- Het interviewen van experts op het vakgebied.

Volgens Saunders, Lewis & Thornhill kunnen er drie categorieën literatuur worden onderscheiden, namelijk primaire (beleidsstukken, artikelen en scripties), secundaire (boeken en artikelen) en tertiaire (catalogussen en encyclopedieën) bronnen (2007, p.64). In dit onderzoek zullen hoofdzakelijk primaire- en secundaire bronnen geraadpleegd worden.

Naast het raadplegen van literatuur zullen verschillende experts op het gebied van binnenstedelijke ontwikkeling worden geïnterviewd. Dit zullen zowel experts van publieke als private partijen zijn. Volgens Baarda & De Goede leveren mondelinge interviews veel informatie op, welke niet verkregen kan worden door middel van een schriftelijke vragenlijst (2006, p.218). Er kan bijvoorbeeld informatie worden ingewonnen over meningen, gedachten en kennis wat nieuwe inzichten kan opleveren. Een nadeel van interviews is de betrouwbaarheid van de ingewonnen informatie. Hier zal in de verwerking en analyse van het onderzoek rekening mee gehouden dienen te worden (Baarda & De Goede, 2006). In de analysefase worden de experts geraadpleegd. De verschillende oplossingsrichtingen zullen aan hen worden voorgelegd. Bij deze interviews zal de focus liggen op de kansen en nadelen van deze maatregelen.

Kenmerkend voor een exploratief onderzoek is dat de werkwijze van tevoren niet helemaal vastligt in tegenstelling tot toetsend onderzoek (Baarda & De Goede, 2006). Het is gebaseerd op vage verwachtingen met als doel zoveel mogelijk kennis en inzichten uit de praktijk te verkrijgen. Op basis hiervan kan een eigen onderbouwde veronderstelling geformuleerd worden (Baarda & De Goede, 2006).

Een kanttekening bij exploratief onderzoek is dat het minder controleerbaar is in vergelijking met toetsingsonderzoek (Baarda & De Goede, 2006).

Het volgende onderzoeksmodel dient als uitgangspunt voor dit onderzoek:



Figuur 1.1 Het te volgen onderzoeksmodel (Eigen bewerking, 2013)

1.5.2 Afbakening

Het onderzoek zal worden uitgevoerd binnen een vooraf vastgesteld onderzoekskader. Er zal alleen onderzoek gedaan worden naar binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen in Nederland. Er zal hierbij nadrukkelijk gekeken worden naar de toekomstbestendigheid van de oplossingsrichtingen voor de huidige problematiek. Een aantal recentelijk gerealiseerde projecten zullen worden onderzocht, waarbij er gekeken wordt naar de aanpak, samenwerking en de tot op heden beschikbare bevindingen. Het onderzoek zal vanuit gemeentelijk optiek worden bekeken. De reden voor deze invalshoek is dat de gemeentelijke rol in de literatuur ter discussie staat.

1.6 Relevantie

1.6.1 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie heeft betrekking op het belang van het onderzoek voor gemeentelijke overheden en daarmee samenwerkende partijen. Gemeenten zijn altijd in een bepaalde hoedanigheid betrokken bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Nieuwe inzichten omtrent oplossingsrichtingen kunnen gemeenten helpen bij de stimulering en realisering van ontwikkelingen. Gebiedsontwikkeling zal in de toekomst blijvend veranderen en daarbij ook de rol van de gemeentelijke overheid. Nieuwe inzichten kunnen bijdragen aan het stimuleren van de samenwerking tussen publieke- en private actoren om op deze manier de ruimtelijke doelstellingen te kunnen bewerkstelligen. Gemeenten kunnen bij de ontwikkeling van hun beleid rekening houden met de nieuwe inzichten.

1.6.2 Wetenschappelijke relevantie

Door middel van dit onderzoek zal een bijdrage worden geleverd aan de bestaande kennis omtrent binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Uit de literatuur is een kennislacune ontstaan over de belangrijkste oorzaken van de stagnerende gebiedsontwikkeling. Er is tot op heden nog geen systematisch onderzoek gedaan naar de belangrijkste oorzaken van het stilvallen van gebiedsontwikkeling. Ten eerste zal daarom onderzoek worden gedaan naar de belangrijkste oorzaken van de stagnerende gebiedsontwikkeling. Vervolgens zal er nieuwe kennis en inzichten geleverd worden over mogelijke oplossingsrichtingen voor deze oorzaken. De rol van de gemeentelijke overheid wordt hierbij extra belicht, omdat de literatuur daarover summier is. De huidige theorieën gaan veelal uit van een aanpak van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, die past bij een situatie van economische groei. Over een eventuele nieuwe insteek van gebiedsontwikkeling, in een situatie van krimp c.q. consolidatie is tot op heden weinig bekend. De aanpak, samenwerking tussen de (nieuwe) actoren en financiering zal in de toekomst naar verwachting anders verlopen dan voorheen.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk één is de onderzoeksopzet toegelicht aan de hand van de aanleiding, probleem-doel- en vraagstelling, aanpak, relevantie, afbakening en leeswijzer van het onderzoek. Hoofdstuk twee bevat het theoretische kader, waarin begrippen worden gedefinieerd en oorzaken van de ontstane impasse worden geduid ter beantwoording van de deelvragen één en twee. De huidige stand van zaken van gebiedsontwikkeling wordt in hoofdstuk drie besproken, waarmee deelvraag drie wordt beantwoord. De opzet van het empirisch onderzoek wordt in hoofdstuk vier besproken. De analyse van de interviews met de geselecteerde experts en van eventuele bijbehorende documenten is in hoofdstuk vijf terug te vinden ter beantwoording van de deelvragen vier en vijf. De resultaten uit de meervoudige casestudy zullen in hoofdstuk zes worden besproken, waarmee deelvraag zes wordt beantwoord. Tenslotte wordt in hoofdstuk zeven de conclusie(s), aanbeveling(en) en de reflectie op het onderzoek gegeven.

Hoofdstuk 2 Theoretisch Kader

2.1 Inleiding

In hoofdstuk twee wordt het theoretische kader van dit onderzoek uiteengezet. Het theoretische kader dient als uitgangspunt voor het verdere onderzoek. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat er in de literatuur bekend is over gebiedsontwikkeling ter beantwoording van de eerste twee deelvragen.

2.2 De aanloop naar de gebiedsontwikkeling van nu

De ruimtelijke ordening kent een lange geschiedenis. De industriële revolutie heeft er in de negentiende eeuw voor gezorgd dat er een trek naar steden op gang kwam. Gezinnen woonden onder slechte omstandigheden in te kleine woningen. De Woningwet uit 1901 moest hier verandering in aanbrengen. Particulier opdrachtgeverschap bleef tot circa 1930 dominant. De economische crisis in de jaren dertig zorgde voor een forse daling van de publieke woningbouwproductie (Van Rooy, 2009). Na de Tweede Wereldoorlog, met name in de -jaren vijftig en zestig, stond de ruimtelijke ordening in het teken van wederopbouw. Steden moesten opnieuw worden opgebouwd om te kunnen voldoen aan de schrijnende woningnood. Er ging hierbij weinig aandacht naar de ordening van de ruimte. Om dit te bewaken is in 1960 de eerste Nota Ruimtelijke Ordening geïntroduceerd waarin de ruimtelijke programmering stond beschreven (Healey, 2004).

De eerste voorbeelden van grootschalige gebiedsontwikkeling ontstonden eind jaren zestig. De overheidsdominantie (Eerste en Tweede Nota) op het gebied van volkshuisvesting nam iets af, waardoor er ruimte ontstond voor projecten met particuliere opdrachtgevers. Er werden in deze periode grote binnenstedelijke projecten ontwikkeld, zoals Hoog Catharijne in Utrecht en Babylon in Den Haag. In deze tijd ging kwantiteit veelal voor kwaliteit, door de planmatige aanpak vanuit de overheid. Na deze grootschalige projecten kreeg Nederland tussen 1970 tot 1990 te maken met een economische teruggang. Er kwam steeds meer weerstand tegen de maakbaarheidsgedachte uit eerder beleid. De kabinetten Lubbers, 1982 tot 1994, boden marktpartijen veel ruimte zolang deze binnen de kaders van het beleid bleven. De focus lag onder invloed van de opkomende kenniseconomie op de steden. Dit resulteerde in projecten als het Oostelijk Havengebied in Amsterdam en de Kop van Zuid in Rotterdam (Vierde Nota). Vanaf 1991 werd het beleid (Vierde Nota Extra) gericht op de grootschalige woningbouwlocaties in de stad of op uitleglocaties (Healey, 2004). De rol van de overheid werd afgezwakt en private partijen namen op grote schaal grondposities in. Deze verschuiving in de machtsverhoudingen zorgde voor het ontstaan van nieuwe vormen van samenwerking tussen publiek en privaat. Hiermee werd tevens de oorspronkelijke toelatingsplanologie uitgebreid met de ontwikkelingsplanologie (De Zeeuw, 2011). De Vinex-wijken en de herstructurering van binnenstedelijke woonwijken zijn geslaagde voorbeelden uit deze periode. Wanneer eind 2008 de crisis toeslaat, is er een eind gekomen aan de bloeiperiode van gebiedsontwikkeling. De haalbaarheid staat onder druk, waardoor projecten worden stilgelegd of zelfs geschrapt.

2.3 Verschuiving toelatings- naar ontwikkelingsplanologie

Het uitvoeren van ruimtelijke plannen begint bij het vormen van ruimtelijk beleid (Dekkers, 2010). Binnen dit ruimtelijk beleid zijn er de afgelopen decennia twee soorten beleid te onderscheiden, namelijk toelatings- en ontwikkelingsplanologie. Bij toelatingsplanologie speelt de overheid doorgaans een passieve rol (VROM-raad, 2004). De focus van toelatingsplanologie ligt op het bestemmen. In bestemmingsplannen wordt aangegeven wat

ruimtelijk en functioneel mogelijk is. De uitvoering en de beslissing over het gebruik van de gronden wordt hierbij voornamelijk aan marktpartijen overgelaten (Needham, 2003).

Ontwikkelingsplanologie is een begrip dat voortkomt uit het rapport 'Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek' uit 1998. Gebiedsontwikkeling kan gezien worden als de praktische vertaling van ontwikkelingsplanologie (De Zeeuw, 2007). De essentie van ontwikkelingsplanologie is de koppeling tussen ruimtelijk beleid en de uitvoering ervan. Het beleid komt steeds vaker in overleg met lagere overheden, private partijen en maatschappelijke groeperingen tot stand (Daamen, 2005). Op deze wijze kunnen er inzichten en uitdagingen van een bepaald gebied worden uitgewisseld. Vervolgens kunnen er ideeën over mogelijke oplossingsrichtingen worden geopperd. Deze vorm van planologie sluit door het open planproces aan bij de hoge maatschappelijke dynamiek van deze tijd. De overgang van een industriële samenleving naar de netwerksamenleving speelt een belangrijke rol in deze dynamische maatschappij. Door een actieve aanpak, waarbij stimuleren, ontwerpen en ontwikkelen centraal staan, wordt hierop ingespeeld. Door de flexibiliteit kan het als katalysator dienen om betrokkenen op één lijn te krijgen (Dammers et al., 2004).

Dammers e.a. (2004) stellen dat door de dynamische samenleving er een steeds grotere rol is weggelegd voor ontwikkelingsplanologie. In stedelijke gebiedsontwikkeling zijn grote investeringen in de beginfase noodzakelijk. De rijksoverheid bouwt echter haar financiële steun aan binnenstedelijke opgaven af. Hierdoor is private participatie cruciaal, waardoor deze meer grip krijgt op het initiatief en de planvorming. De rol van de gemeenten in dit proces is het toepassen van publiekrechtelijke instrumenten en planologische medewerking. Echter, door toenemende ruimteclaims en schaarste aan ruimte blijft overheidsregulering noodzakelijk. Ontwikkelingsplanologie zal de toelatingsplanologie dan ook niet vervangen, in de praktijk kunnen beide worden toegepast (Daamen, 2005).

2.4 Begripsomschrijving

De term gebiedsontwikkeling zal veelvuldig gebruikt worden in dit onderzoek en vereist daarom een nauwkeurige omschrijving. In de literatuur worden verschillende definities gegeven omtrent gebiedsontwikkeling:

1. De Zeeuw (2007) definieert in zijn oratie 'De engel uit het marmer' het proces van gebiedsontwikkeling als volgt:
"Gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her)ontwikkeling van een gebied".
2. In het boek 'PPS en gebiedsontwikkeling' omschrijft Wolting (2008) gebiedsontwikkeling als volgt: "Gebiedsontwikkeling gaat uit van een integrale, intersectorale benadering van ruimtelijke opgaven waarin alle benodigde activiteiten ter realisering van een project of een complex van projecten - zoals aanleg van infrastructuur, groen en watervoorziening – in samenhang met opstalactiviteiten, worden gerealiseerd".
3. In het eindrapport 'Ontwikkel Kracht!' van de adviescommissie gebiedsontwikkeling (2005) wordt de volgende uitleg gegeven: "Gebiedsontwikkeling betekent het versterken van slagvaardigheid, een oriëntatie op uitvoeren, het synchroniseren van belangen, het koppelen van dossiers, het genereren van snelheid en het op gang brengen van kwalitatieve duurzame bewegingen.
4. In het boek 'Handboek Projectontwikkeling' van Nozeman (2010) wordt gebiedsontwikkeling omschreven als: "de ontwikkeling van een afgebakend gebied in

al haar facetten gericht op het op een lijn brengen van publieke, private en particuliere belangen waarbij overheden samenwerken met marktpartijen en risicodragend participeren, om zowel maatschappelijke als commerciële doelen te realiseren".

5. Het kenniscentrum PPS (2004) stelt het volgende omtrent gebiedsontwikkeling: "Gebiedsontwikkeling is een verzamelterm voor projecten van substantiële omvang waarin een bepaalde functie wordt ontwikkeld; bijvoorbeeld wonen, werken, winkelen en recreatie, al dan niet in combinatie met elkaar of met de aanleg van infrastructuur".
6. Wallagh (2006) geeft de volgende definitie van gebiedsontwikkeling: "Gebiedsontwikkeling richt zich op de fysieke en functionele transformatie van een gebied, dat gegeven het schaalniveau, de lange doorlooptijd van een gebiedsgerichte aanpak en de ambitie om binnen het duidelijk begrensde gebied (ruimtelijke, sociale economische en culturele) opgaven in samenhang en samenwerking te realiseren – plaatsvindt in een (door de tijd veranderend) krachtenveld, waarbinnen partijen met uiteenlopende belangen, posities, rollen, verantwoordelijkheden en risico's te traceren zijn.

Eén van de belangrijkste redenen om gebiedsontwikkeling als integraal proces te beschouwen is dat er verevening kan plaatsvinden tussen winstgevende en verlieslatende onderdelen (Van Berkel, 2009). Met een deel van de opbrengst van de commerciële functies en met overheidsinvesteringen worden de publieke functies gezamenlijk gefinancierd (Verhees, 2013).

Uit de verschillende definities kan worden opgemaakt dat consensus over het begrip kennelijk ontbreekt. Wel kunnen een aantal gemeenschappelijke kenmerken worden benoemd:

- Er vindt samenwerking plaats tussen meerdere actoren, zowel publiek als privaat;
- Het gaat om het combineren van functies in een bepaald gebied;
- De samenwerking heeft als doel het creëren van samenhang en kwaliteit;
- Er vindt verevening plaats tussen rendabele en onrendabele planonderdelen;
- Het traject heeft een lange looptijd;
- Het gaat om projecten met een grote omvang qua investering welke afkomstig is uit zowel publieke- als private bronnen.

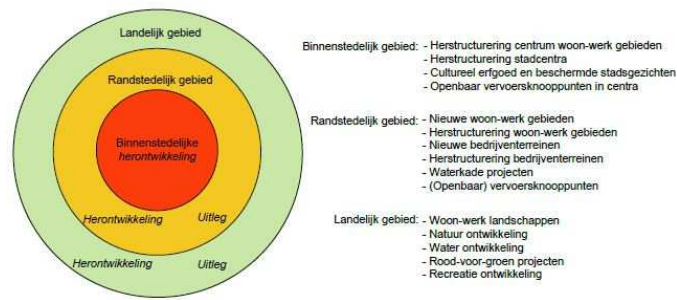
2.4.1 Typen gebiedsontwikkeling

In de literatuur worden drie typen gebiedsontwikkelingen onderscheiden op basis van locatie en soort ontwikkeling (De Zeeuw, 2007; Kersten et al., 2011).

- Binnenstedelijke opgaven;
- Stadsuitbreidingen in uitleggebieden;
- Herontwikkeling van landelijke gebieden naar woon- of werklandschappen en 'rood-voor-groen' opgaven. Het gaat hierbij vaak om grote regionale planvorming geïnitieerd door de provincie.

Vrancken (2009) stelt dat de ruimtelijke functies binnen een integrale gebiedsontwikkeling in drie categorieën zijn onder te verdelen: vastgoed (commercieel en residentieel), infrastructuur en openbare ruimte.

In figuur 2.1 is de typologie van gebiedsontwikkeling visueel weergegeven.



Figuur 2.1 Typologie gebiedsontwikkeling (Vrancken, 2009)

Om gebiedsontwikkeling te kunnen realiseren is grond nodig. Grondverwerving is in binnenstedelijk gebied lastiger dan in buitenstedelijk gebied door de hoeveelheid grondeigenaren en de aanwezigheid van opstallen (Buitelaar et al., 2008). Bij binnenstedelijke ontwikkelingen is de complexiteit vaak groot. Bruil et al. (2004) onderscheiden vier soorten binnenstedelijke opgaven:

- Herinrichting en herstructurering (naoorlogse wijken, winkelcentra, woongebieden en stadsdeelcentra);
- Volledige vernieuwing (voormalige havengebieden oude bedrijventerreinen);
- Transformatie (stationslocaties, universiteitsgebieden en centrumgebieden);
- Wijziging van één of meer stedelijke functies.

Waar Bruil et al. (2004) een specifieke verdeling geven van de soorten binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is die van De Zeeuw (2007) en Buitelaar et al. (2008) breder ingestoken.

- Functieverandering (transformatie, inclusief verdichting);
- Herstructurering (hierbij blijven de aanwezige functies dominant).

2.4.2 Schaalniveau

De verschillende typen gebiedsontwikkeling zijn te koppelen aan een specifiek schaalniveau. Op elk niveau zijn andere overheden betrokken. Deze kunnen hun eigen instrumenten inzetten om de regie te voeren. De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling onderscheidt de volgende schaalniveaus (2005):

- *Opgaven op gemeentelijk niveau*
Hierbij gaat het veelal om traditionele stedelijke vernieuwing of landschapsontwikkeling;
- *Opgaven op provinciaal niveau*
Bij gemeentegrensoverschrijdende opgaven zullen gemeenten samenwerken onder de regie van de provincie;
- *Opgaven op rijksniveau*
Dit is van toepassing bij zeer omvangrijke, complexe en kostbare opgaven waarmee een nationaal belang is gediend.

Bij binnenstedelijke opgaven ligt de regie bij de gemeentelijke overheid. De regie kan o.a. bestaan uit het vaststellen van een masterplan, bestemmingsplan, het vestigen van voorkeursrecht, het uitvoeren van onteigening en het verlenen van een omgevingsvergunning.

2.5 Actoren bij gebiedsontwikkeling

De nadruk bij gebiedsontwikkeling ligt op het samenwerken om daardoor een meerwaarde te creëren. De belangen, motieven en bijdragemogelijkheden van de actoren kunnen verschillend van aard zijn. De belangen en doelen van publieke partijen verschillen vaak met die van private partijen bij ruimtelijke planontwikkeling (Nozeman, 2010).

2.5.1 Share- en stakeholders

In het gebiedsontwikkelingsproces is bijna altijd sprake van meerdere belanghebbenden. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen de belanghebbenden, namelijk share- en stakeholders.

Een actoranalyse kan helpen bij het verkrijgen van inzichten in de verschillende belangen van de share- en stakeholders. De shareholders zijn financieel of middels instrumentarium betrokken bij een project. De stakeholders zijn belanghebbenden die niet financieel betrokken zijn bij een project en hebben een maatschappelijk of persoonlijk motief. Vooral de shareholders spelen een bepalende rol middels grondeigendom (Daamen, 2005).

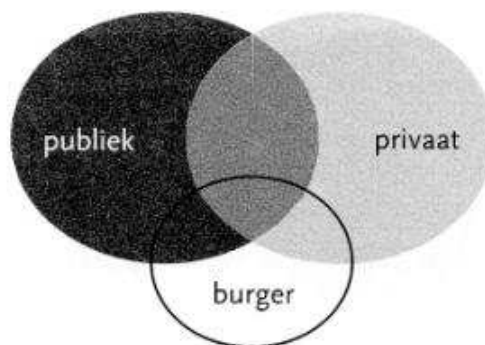
De resultaten van de analyse kunnen vooraf aangeven wat de gevaren van het project/proces zijn en wat de meerwaarde is van samenwerken. Daarnaast kan op basis van een actoranalyse een heldere projectdefinitie worden geformuleerd.

In deze analyse worden opeenvolgend drie stappen doorlopen (Wolting, 2008):

1. Actoreninventarisatie ;
2. Verkenning van samenwerkingsvisie en –vorm;
3. Verdere uitwerking van gekozen samenwerkingsvorm.

2.5.2 Sectoren

Er zijn drie sectoren te onderscheiden binnen de Nederlandse ruimtelijke inrichtingsopgave, namelijk de publieke sector, private sector en burgers. Deze sectoren hebben elk een eigen bestaansrecht en kenmerken. Desondanks ontstaat er steeds meer overlap tussen deze sectoren met betrekking tot de ruimtelijke doelstellingen. De private- en publieke sector zijn dan ook steeds meer afhankelijk van elkaar om de ruimtelijke doelstellingen van hun organisaties te realiseren. Deze overlap wordt ook wel een netwerk genoemd, waarbinnen interactie tussen actoren plaatsvindt. Bij een initiatief wordt vaak maar een gedeelte van dit netwerk geactiveerd, wat resulteert in een beleidsarena. Het uitgangspunt voor deze beleidsarena is een probleem of doel van ten minste één actor. Dit probleem biedt andere actoren kansen om hun problemen en oplossingen in te brengen. Wanneer er door de overlap van activiteiten een samenwerkingsverband ontstaat is er sprake van een interorganisationele relatie. Wanneer de realisatie van een concreet project het doel is, heeft de interorganisationele een tijdelijk karakter. Een PPS bij gebiedsontwikkeling kan daarom worden getypeerd als een tijdelijke interorganisationele relatie (Bult-Spiering et al., 2005).



Figuur 2.2 Overlap in sectoren bij ruimtelijke projecten (Bult-Spiering et., 2005)

Publieke belanghebbenden:

De overheid speelt op verschillende schaalniveaus een rol in de ruimtelijke ordening. Van der Valk (2002) onderscheidt drie niveaus van overheidsturing, namelijk de rijksoverheid, de provincie en de gemeentelijke overheid. Voorheen werden ruimtelijke opgaven vertaald in een planologische kernbeslissing, het streekplan van de provincie en het gemeentelijke structuurplan. Deze top-down benadering heeft inmiddels plaatsgemaakt voor beleid (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte) waarbij decentrale initiatieven centraal staan (Witsen, 2011).

Tiers of government	Legal spatial plan	Area	Content
Central government	Planning core decision	All of the country	Broad national policy guidelines
Provinces (12)	Regional structure plan	Province or part of a province	An overview of provincial planning policy
Municipalities (500)	Local structure plan	Municipality or combination of municipalities	Municipal policy guidelines
	Land allocation plan	Part of a municipality	Binding maps and regulations

Figuur 2.3 Overheid en beleid (Van der Valk, 2002)

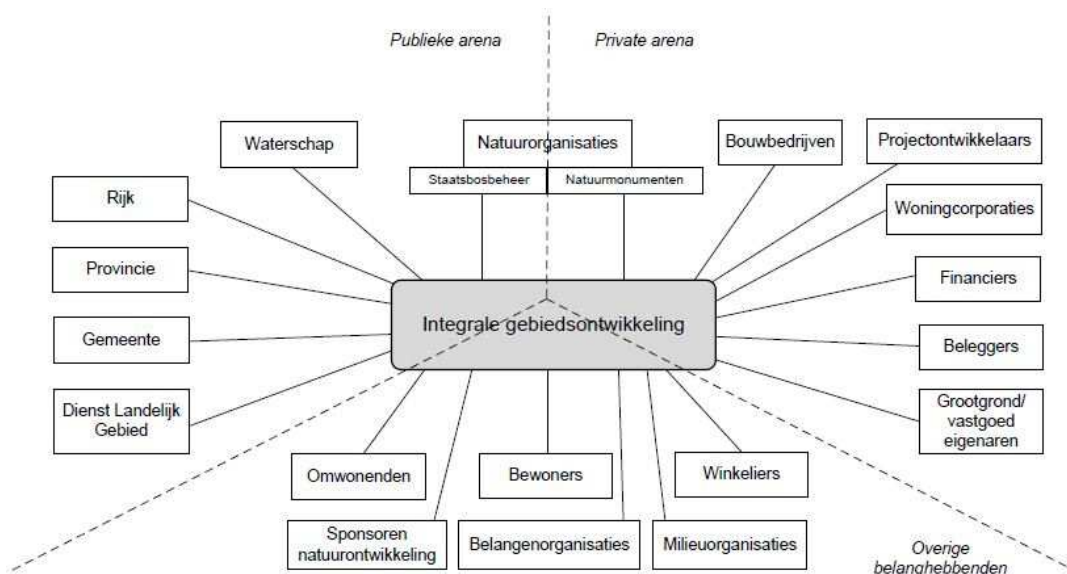
Grondeigendom geeft veel invloed op het verwezenlijken van ruimtelijke doelstellingen. Bij binnenstedelijke ontwikkelingen heeft men veelal te maken met versnipperd eigendom. Verwervingsmogelijkheden bepalen dan ook vaak de mogelijkheden voor binnenstedelijke ontwikkelingen (Buitelaar et al., 2008). Een gemeente kan er voor kiezen om zich actief of passief te bewegen op de grondmarkt. Bij actief grondbeleid handelt de gemeente zelf in grond en maakt gebruik van publiekrechtelijke mogelijkheden (bijv. voorkeursrecht en onteigening). Bij passief grondbeleid handelt de gemeente zelf niet in grond en valt ze terug op haar publiekrechtelijke bevoegdheden (bijv. bestemmingsplan en bouwregelgeving). Wanneer de private partijen (initiator) er zelf niet in slagen om de grond te verwerven, wordt de gemeente vaak alsnog ingeschakeld.

Private belanghebbenden:

De private betrokkenen zijn vaak voor verschillende termijnen aan een project verbonden. Deze betrokkenen hebben dan ook verschillende benaderingen van het ontwikkelingsproces. Er zijn een aantal belangrijke private partijen te onderscheiden, namelijk beleggers, financiers, bouwondernemingen en ontwikkelaars. De belegger heeft een langetermijnbelang waarbij het behalen van een hoog rendement tegenover een laag risico centraal staat. De financier heeft een kortetermijnbelang waarbij projectfinanciering en het verstrekken van hypotheek tegen een zo hoog mogelijke rente het uitgangspunt is. De bouwondernemingen en projectontwikkelaars zijn gericht op winstmaximalisatie en bedrijfscontinuïteit. Om dit te behalen wordt er veelal gestreefd naar optimale kwaliteit tegen een zo laag mogelijke prijs.

Burgers en belangengroepen

De belangen van burgers en andere gebruikers in een te ontwikkelen gebied zijn vaak verschillend. Dit verschil kan zich ook voordoen bij de huidige- versus toekomstige gebruikers en de eigenaren- versus gebruikers. Andere belanghebbenden zijn lokale bewoners-, eigenaren- en winkeliersverenigingen of landelijk opererende milieuorganisaties.



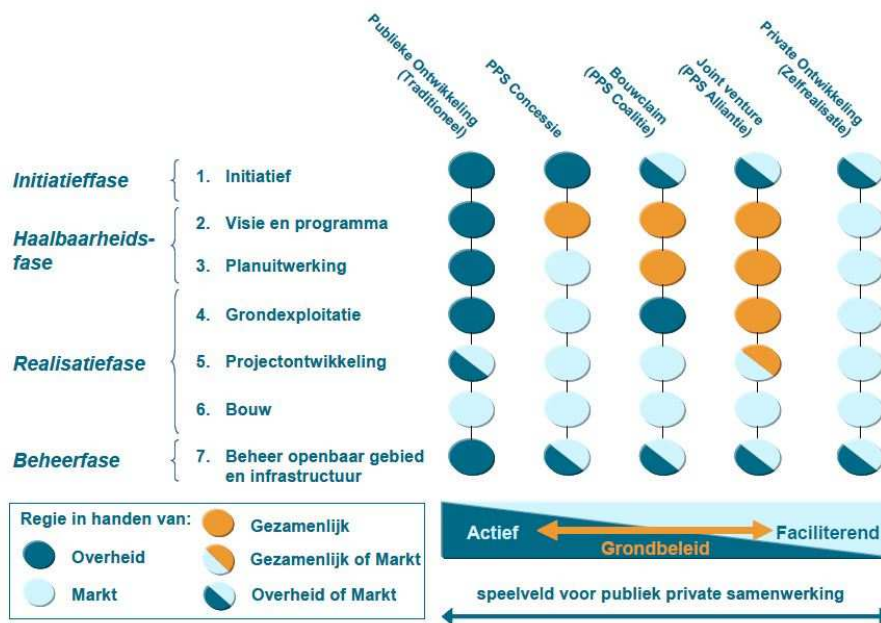
Figuur 2.4 Actoren bij gebiedsontwikkeling (Vrancken, 2009)

2.6 PPS

Al in de oudheid, zoals bij de Grieken en Romeinen, zochten publieke- en private partijen naar manieren om samen omvangrijke projecten te realiseren. Tegenwoordig kunnen deze partijen nog steeds niet zonder elkaar bij de realisatie van omvangrijke projecten. Gebiedsontwikkeling is een vorm van ontwikkelen waarbij de invulling en het beter functioneren van een gebied centraal staat. Bij deze aanpak is het vanzelfsprekend dat publieke- en private partijen samenwerken. De betrokkenen hebben binnen de publiek-private samenwerking (PPS) elk hun eigen kennis, rol en doelen. Deze samenwerking heeft alleen nut als de betrokkenen er financiële, ruimtelijke en maatschappelijke meerwaarde uit kunnen halen (Wolting, 2008). Overwegingen om deze meerwaarde te creëren kunnen zijn (Bruil et al., 2004):

- Vergroten van de financiële basis;
- Risicospreiding;
- Kennisbundeling;
- Combineren van projecten met hoog- en laag rendement;
- Grondeigendomsverhoudingen.

Een publieke-private samenwerking komt op vrijwillige basis tot stand. Wanneer de betrokken partijen elkaar veel te bieden hebben zullen deze elkaar sneller opzoeken om samen te werken. Een voorwaarde voor succesvolle samenwerking is dat partijen afhankelijk van elkaar zijn (Bruil et al., 2004). Er zijn verschillende soorten publiekprivate samenwerkingsmodellen te onderscheiden bij gebiedsontwikkeling (Kenniscentrum PPS, 2006).



Figuur 2.5 Publiekprivate samenwerkingsmodellen (Kenniscentrum PPS, 2006)

In de vijf modellen wordt de rolverdeling per fase weergegeven. De publieke- en private rollen verschillen per model. Hoewel samenwerking bij gebiedsontwikkeling vanzelfsprekend is, blijkt die niet altijd effectief te verlopen (Van Rooy, 2009). In het **traditionele model** speelt de gemeente van het begin tot het eind een beslissende rol en is voor het grootste deel risicodragend.

Bij het **concessiemodel** hebben de private partijen de beschikking over alle gronden in het plangebied, eventueel na overdracht door een gemeente. Het grondexploitatie-risico ligt dan bij de marktpartijen. De marktpartijen realiseren tevens het vastgoed. De gemeente is in dit model kaderstellend en zal uiteindelijk het beheer van de openbare ruimte voor haar rekening nemen.

In het **bouwclaimmodel** voert de gemeente de regie over de gronduitgifte en draagt hierbij het grondexploitatie-risico. De private grondeigendommen worden hierbij tegen een vaste prijs per vierkante meter aan de gemeente overgedragen. Vervolgens wordt de grond bouwrijp geleverd aan dezelfde private partijen die de grond hebben ingebracht. Vervolgens zijn de private partijen verantwoordelijk voor de vastgoedexploitatie en wordt het beheer van de openbare ruimte overgedragen aan de gemeente.

In het **alliantiemodel** beperkt de publieke- en private samenwerking zich meestal tot de grondexploitatie in de vorm van bijvoorbeeld een grondexploitatie-maatschappij (GEM). Het risico wordt hierbij gedragen door de GEM. De vastgoedexploitatie komt meestal voor rekening van private partijen maar een participatie van een gemeente is niet uitgesloten. De openbare ruimte wordt bij voltooiing door de gemeente of voor een vastgestelde periode door private partijen beheerd.

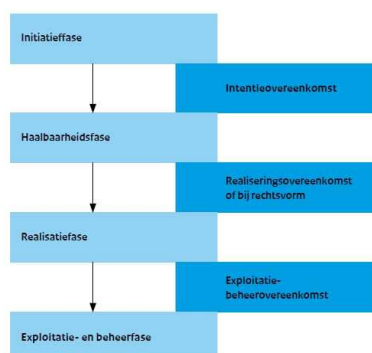
Wanneer de private partij kiest voor **zelfrealisatie** is deze gedurende het gehele proces risicodragend. De gemeente is hierbij kaderstellend en zal bij voltooiing de openbare ruimte in beheer nemen (Kenniscentrum PPS, 2004).

2.7 Proces

Er kunnen binnen gebiedsontwikkeling twee typen exploitaties worden onderscheiden, namelijk die van grond en opstal. De rol van de gemeentelijke overheid beperkt zich in eerste instantie tot de grondexploitatie. Gemeenten kunnen wel opdrachtgever zijn van de

opstalexploitatie ten behoeve van de realisering van maatschappelijke voorzieningen, zoals openbare parkeergarages, gemeentehuis en maatschappelijk vastgoed (Kersten et al., 2011). De grondexploitatie is de financiële vertaling van de verwerving en het bouw- en woonrijp maken van de grond. Een sluitende grondexploitatie is het beoogde doel. De baten van een grondexploitatie kunnen naast de gronduitgifte ook voortkomen uit lokaal, provinciaal, nationaal en Europees beleid in de vorm van subsidies en bijdragen (Daamen, 2005). Wanneer planonderdelen onrendabel blijken te zijn kan er bij gebiedsontwikkeling gekozen worden voor *verevening*. Bij *verevening* worden onrendabele planonderdelen, zowel in de planvorming als financieel gekoppeld aan rendabele projecten. Deze koppeling zorgt voor een integrale aanpak wat resulteert in (verhoogde) ruimtelijke kwaliteit. *Verevening* kan op verschillende schaalniveaus worden toegepast. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen binnenplanse of bovenplanse en gemeentelijke of bovenlokale *verevening* (Vrancken, 2009). Binnenplans is van toepassing op één exploitatiegebied. Bovenplans is van toepassing op kosten die buiten het exploitatiegebied vallen. Bij bovenplanse *verevening* moet wel sprake zijn van profijt en toerekenbaarheid aan het gebied (Klaasen, 2008). Daamen (2005) wijst erop dat het profijtbeginsel bij bovenplanse *verevening* moeilijk is aan te tonen. Hierdoor zullen stedelijke gebieden vooraf gekoppeld moeten worden om een integrale aanpak te kunnen realiseren.

De financiële uitgangspunten voor de vastgoedontwikkeling worden vastgelegd in de opstalexploitatie. De opstalexploitatie is over het algemeen in handen van marktpartijen, zoals projectontwikkelaars en woningcorporaties. De marktpartijen doen dit voor eigen rekening en risico. Naast genoemde exploitaties wordt er een plan gevormd voor het betreffende gebied. Bij gebiedsontwikkeling is het van belang dat de grond- en opstalexploitaties en de planvorming op elkaar worden afgestemd. Op deze wijze kan er een financiële/kwalitatieve meerwaarde worden gecreëerd. In complexe binnenstedelijke projecten kan dit de haalbaarheid bepalen (Kersten et al., 2011). In het ontwikkelingsproces van gebiedsontwikkeling kunnen grofweg vier fasen worden onderscheiden (Kersten et al., 2011; Wolting, 2008; Kenniscentrum PPS, 2006)



Figuur 2.6 De fasen in gebiedsontwikkeling (Kersten et al., 2011)

Initiëfphase:

Een project begint altijd met een initiërende partij. Deze partij heeft een visie op de mogelijkheden voor een bepaald gebied (Nozeman, 2010). Er wordt in deze fase gekeken of de ontwikkeling wenselijk is en of er geen betere alternatieven zijn. Dit stadium is bepalend voor de slagingskans van een project. Er wordt een globale schatting gemaakt van de kosten en baten. Daarnaast worden de betrokkenen en belangen in kaart gebracht ten aanzien van het project (Wolting, 2008).

Wolting (2008) merkt op dat er vaak te weinig aandacht uitgaat naar de initiatiefase. Er wordt te snel overgegaan naar het ontwerpen zonder dat er een goede basisanalyse wordt gemaakt (Wolting, 2008). Een positieve basisanalyse kan resulteren in een intentieovereenkomst voor de haalbaarheidsfase.

Haalbaarheidsfase:

In de haalbaarheidsfase wordt het plan uit de initiatiefase verder uitgewerkt. Dit is de meest intensieve en complexe fase van gebiedsontwikkeling (Wolting, 2008). De uitwerking bestaat uit afspraken over de realisatie en de verdeling van kosten, risico's en zeggenschap tussen de betrokkenen. De haalbaarheidsfase is onder te verdelen in drie subfasen (Wolting, 2008):

- Definitiefase (Programma van Eisen);
- Ontwerpfase: (Uitstraling, haalbaarheid en uitvoerbaarheid);
- Voorbereidingsfase: (Overeenkomst, definitief ontwerp en doorlopen publiekrechtelijke/planologische procedures).

Bij complexe projecten lopen de subfasen vaak door elkaar (Kersten et al., 2011). De ontwerpfase is een traject van tekenen en rekenen om de haalbaarheid te bepalen. Wanneer er een haalbaar plan tot stand is gekomen, zal er een realiseringsovereenkomst worden opgesteld.

Realiseringsfase:

Wanneer de haalbaarheid van een plan is gebleken, wordt er overgegaan tot realisatie van de gebiedsontwikkeling. Onzekerheden uit eerdere fases ontbreken in dit stadium door het vaststellen van het definitieve ontwerp. In deze fase gaat de aandacht naar het toedelen van verantwoordelijkheden, organiseren van (risico)management en een werkzame uitvoeringsorganisatie (Kersten et al., 2011). Vervolgens wordt duidelijk hoe de samenwerking tussen de betrokkenen verloopt op basis van de gemaakte afspraken. Deze fase is financieel gezien de meest kostbare door de grondaankopen en bouwkosten (Kersten et al., 2011; Nozeman, 2010).

Exploitatie- en beheerfase:

Wanneer een project is gerealiseerd volgt de overdracht naar de toekomstige gebruikers. De woningen worden overgedragen aan de kopers, de winkels aan de beleggers of particuliere eigenaren, openbare ruimte aan de gemeente, enzovoort (Wolting, 2008). Het beheer en onderhoud komen hierna in beeld tot het moment dat nieuwe planvorming noodzakelijk is. Nozeman (2010) geeft aan dat er in Nederland een duidelijke scheiding is te zien tussen ontwikkelen en exploiteren. De meeste ontwikkelaars dragen na de realisatie het project in zijn geheel over en richten zich op nieuwe initiatieven.

2.8 Complexiteit

Ruimte voor uitleggebieden wordt schaarser, waardoor de bouwopgave steeds vaker in de gebouwde omgeving wordt gerealiseerd. De gebouwde omgeving moet hierdoor opnieuw worden ingericht. Het combineren van functies als wonen, werken, winkelen natuur, recreatie, water en infrastructuur is hierdoor noodzakelijk (Ten Have & Nauta, 2004). De complexiteit wordt vooral bepaald door de aard en intensiteit van de fysieke verandering, de spanning die er heerst tussen gevestigde- en toekomstige belangen en het gegeven dat in het gebied tijdens de transformatie een aantal functies operationeel moeten blijven. Het uitgangspunt van gebiedsontwikkeling is het onderling afstemmen van verschillende functies als gebouwen, infrastructuur en openbare ruimte. Een goede afstemming is essentieel voor het toekomstig functioneren. De maatschappelijke eisen en behoeften moeten hierbij als uitgangspunt worden genomen (Daamen, 2005).

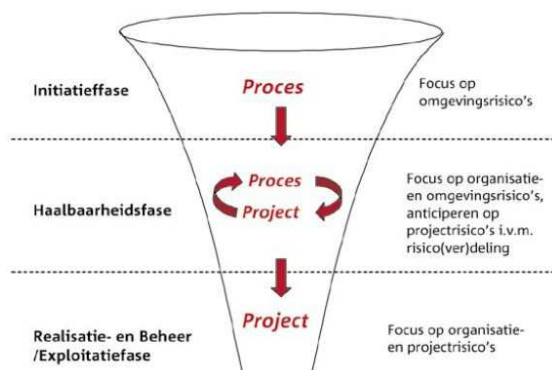
Risico's

Om de financiële risico's beheersbaar en overzichtelijk te maken wordt een groot project vaak opgesplitst in deelprojecten. Om een opgave te laten slagen is het benoemen en beheersen van risico's essentieel. De te lopen risico's moeten in verhouding staan tot het verwachte financiële en maatschappelijke rendement. Bij grootschalige en langlopende projecten is het lastig om de rendementen realistisch in te schatten (Daamen, 2005). Risicomanagement zorgt voor het nemen van maatregelen om de risico's te beheersen. De praktijk wijst uit dat dit element niet altijd adequaat en tijdig wordt toegepast (Nozeman, 2010). Gehner (2008) stelt dat de nadruk niet ligt op het beheersen van de risico's, maar op het aangaan van het risico. Naast het rechtvaardigen van het besluit, moeten de betrokkenen hun verantwoordelijkheid nemen (Gehner, 2008). Een algemene regel is dat risico's worden toebedeeld aan de invloedrijkste partij (Nozeman, 2010). Bij gebiedsontwikkelingen kunnen de risico's zich vertalen in grote financiële gevolgen. In vergelijking met de traditionele projectontwikkeling is er bij gebiedsontwikkeling lange tijd sprake van een veranderend project. Deze mate van onzekerheid brengt risico's met zich mee. Bij gebiedsontwikkeling kan er risicodeling onder de betrokkenen plaatsvinden. De risicodeling bij een PPS wordt als een belangrijke meerwaarde gezien voor ruimtelijke plannen (Ommen, 2009).

Er kunnen drie soorten risico's worden onderscheiden bij gebiedsontwikkelingsprojecten (Ten Have & Nauta, 2004; Nozeman, 2010). De factor tijd speelt een essentiële rol in het beperken van de risico's. Wanneer een momentum voorbij is, zullen de fasen niet meer goed op elkaar aansluiten en de risico's toenemen. Onder de factor tijd kunnen de volgende soorten risico's worden geschaard:

- Omgevingsrisico's. Hieraan ten grondslag liggen zaken als het draagvlak, economische trends, wet- en regelgeving, financiële parameters en samenwerking tussen de actoren.
- Projectrisico's. Deze risico's komen voort uit de pps-constructie, plankwaliteit en de ruimtelijke- en technische omstandigheden van het project.
- Organisatierisico. Dit risico wordt beïnvloed door de structuur, het procesverloop, de heersende cultuur en het personeel van de projectorganisatie.

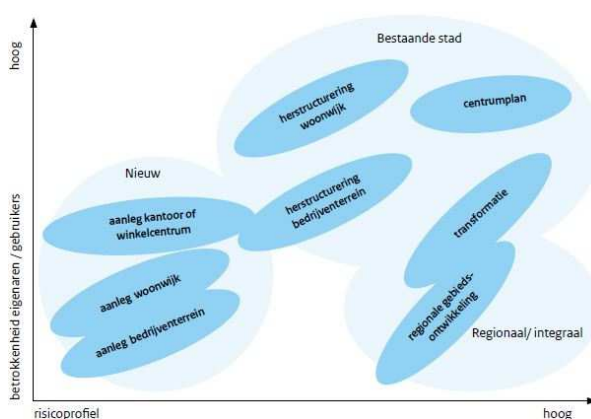
De hierboven genoemde risico's kunnen worden toebedeeld aan de verschillende fasen van een gebiedsontwikkelingsproject. Aan het begin van het traject zijn er nog veel onzekerheden. In de eerste twee fasen worden de doelstellingen, randvoorwaarden en reikwijdte van het project steeds meer inzichtelijk.



Figuur 2.7 Fasering in relatie tot risico's (Ten Have & Nauta, 2004)

In de initiatiefase wordt nadrukkelijk gekeken naar de omgevingsrisico's om de slagingskans te bepalen. In de haalbaarheidsfase wordt het idee vertaald in een project. Er worden in deze fase keuzes gemaakt welke van invloed zijn op het verdere projectverloop. Een uitgebreide risicoanalyse is in deze fase dan ook van groot belang. Tevens vindt in deze fase de selectie van partijen plaats. Aan het eind van deze fase kan op basis van een uitgewerkt plan een samenwerkingsovereenkomst worden opgesteld. In deze overeenkomst zijn de risico's toebedeeld aan de partij die ze (vaak) het beste kan beheersen.

Elk type gebiedsontwikkeling brengt een ander risicoprofiel met zich mee. Tevens is de betrokkenheid van de eigenaren/gebruikers verschillend. In de 'Reiswijzer gebiedsontwikkeling' (Kersten et al., 2011) wordt een indeling gemaakt op basis van het risicoprofiel in combinatie met de betrokkenheid.



Figuur 2.8 Risico en betrokkenheid bij gebiedsontwikkeling

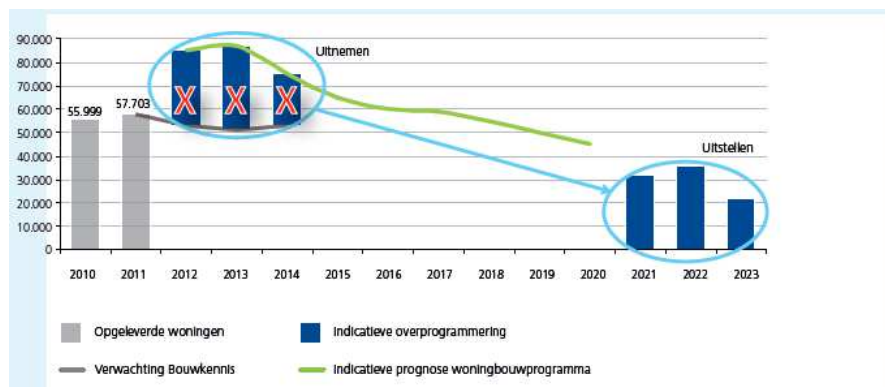
Uit dit overzicht kan opgemaakt worden dat binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen een hoog risicoprofiel met zich mee brengen. Het gaat hierbij veelal om complexe projecten welke ingeklemd zijn tussen bestaande bebouwing. Het hoge risico wordt onder andere veroorzaakt door de versnippering van het grondeigendom en stapeling van functies, zoals winkels, parkeren, wonen en voorzieningen. Deze functiemenging brengt veel huidige en toekomstige eigenaren en/of gebruikers met zich mee. Het aanbod van de verschillende soorten vastgoed is sterk conjunctuurgevoelig. Flexibiliteit in de samenwerking is dan ook noodzakelijk (Kersten et al., 2011).

2.9 Crisis

De crisis waarin de Nederlandse vastgoedmarkt op dit moment verkeert is historisch gezien niet uitzonderlijk. Echter elke crisis is anders en vraagt om andere bestrijdingsmiddelen (De Klerk, 2011). Eind jaren '70 van de vorige eeuw stortte de nationale koopwoningmarkt en de markt voor commercieel vastgoed in. Aan het vooruitgangsoptimisme uit de jaren '60 en '70 kwam daarmee een eind. De tijden van grootschalige projectwikkeling waren voorbij. In de tachtiger jaren kreeg de woningbouwsector naast economische neergang te maken met politieke onrust. Dit zorgde ervoor dat overheidsregulering plaats moest maken voor marktinitiatieven. In de jaren negentig treedt er langzamerhand herstel op van de vastgoedmarkt. Vervolgens raakte de vastgoedmarkt in de jaren '00 oververhit. In deze jaren vond er een omslag plaats van huurwoningmarkt naar koopwoningmarkt.

Om aan deze grote vraag te voldoen namen partijen massaal grondposities in, vooral op uitleggebieden. Hierbij waren het veelal gemeenten en marktpartijen die samenwerkten door gezamenlijke belangen. Grond betekent in deze hoogtijdagen macht en bepaalt wie er betrokken is bij de ontwikkeling en realisatie van projecten. Door de overvloedige beschikbaarheid aan geld is er veel vraag naar woningen, winkels en kantoren. Banken zijn veelal bereid om projecten te financieren met weinig tot geen eigen vermogen van de initiatiefnemer. De grote vraag naar woningen zorgde voor een sterke stijging van de grondprijzen. In de Randstad stegen de grondprijzen van nog geen € 200 in 1998 naar € 600 in 2008 (Vulperhorst, 2009). Vooral gemeenten hebben aanvankelijk geprofiteerd van de hoge grondprijzen door gronduitgiften.

De veronderstelling aan zowel de vraag- als aanbodzijde was dat de vastgoedprijzen alleen nog maar verder zouden stijgen. Kopen zou dan ook een goede investering zijn. Banken verleende gemakkelijk krediet tegen een lage rente. Wanneer de kredietcrisis in 2008 toeslaat is er sprake van schaarste aan krediet, prijsdalingen en onzekerheid. Hierdoor valt de vraagzijde volledig stil. Het gevolg is dat er op dit moment een structureel overaanbod is ontstaan aan kantoren, winkels en bedrijfsruimte (Vulperhorst, 2009). Met 14,6% leegstand op de kantorenmarkt is dit een fors probleem voor de eigenaren en financiers (DTZ, 2013). Daarnaast zijn er door gemeenten veel grondposities verworven waarop is afgeboekt als gevolg van dalende Vrij-Op-Naam prijzen van de bestaande woningvoorraad. De rentekosten over de onverkoopbare gronden lopen door en de verwachte opbrengsten kunnen niet gegenereerd worden. Naast de dalende Vrij-Op-Naam prijzen zijn er teveel grondposities verworven door gemeenten. Tot 2020 is er, op basis van een indicatieve benadering, sprake van een overprogrammering van 35% ten opzichte van de behoefte (Ten Have, 2012).



Figuur 2.9 Indicatieve overprogrammering van nieuwbouwwoningen (Ten Have, 2012)

Gebiedsontwikkeling op haar retour?

In de praktijk zijn veel grootschalige gebiedsontwikkelingen stilgevallen. Een compleet overzicht daarvan is niet voorhanden. Een selectie op basis van persberichten illustreert niettemin dit verschijnsel.

Voorbeelden van stilgevallen gebiedsontwikkelingen zijn 'de Binckhorst' in Den Haag, 'Belvédère' in Maastricht, 'Wierringerrandmeer' in Wieringen, 'de Blauwestad' in Groningen en 'de Bergse Haven' in Bergen op Zoom. De planvorming voor deze gebieden dateert van voor 2008, toen er nog sprake was van gunstige marktomstandigheden. Er werden PPS-constructies opgericht om de ambitieuze plannen te realiseren. Door de economische neergang bleken de grootschalige masterplannen onrealistisch. Vervolgens trokken marktpartijen zich terug en stagneerden de projecten.

De vastgoedsector heeft vanaf 2000 tot 2008 een bloeiperiode gekend (De Zeeuw, 2011). Sinds 2008 zijn veel grootschalige projecten stilgevallen of zelfs geschrapt. Aan de stagnatie van projecten kunnen een aantal belangrijke oorzaken worden gekoppeld (zie o.a. Ten Have, 2012; Van der Krabben, 2012; Meys, 2011; Platform31, 2011, 2013; Vulperhorst, 2009, 2011; De Zeeuw, 2011):

- Schaarste aan krediet;
- Onzekerheid;
- Gebrek aan vertrouwen;
- Vraaguitval;
- Prijsdalingen;
- Overprogrammering;
- Terugtrekkende overheid;
- Terugtrekkende marktpartijen;
- Onrendabele projecten;
- Krimp;
- Aanbodgericht ontwikkelen;
- Gebrek aan subsidies;
- Grootschalige planvorming;
- Top-down aanpak.

Toekomst

Er is op dit moment een omslag waar te nemen in gebiedsontwikkeling. Grootschalige projecten blijken onhaalbaar te zijn door de huidige economische omstandigheden. Het oude businessmodel van projectontwikkelaars werkt niet meer door het gebrek aan krediet en het gebrek aan afnemers van vastgoed (Vulperhorst, 2011). Daarnaast zal de ruimtelijke ordening vooral gericht zijn op het vernieuwen van bestaand stedelijk gebied in plaats van de ontwikkeling van grote uitleggebieden. De eisen en het karakter van gebiedsontwikkeling zal ingrijpend veranderen door deze nieuwe bouwopgave (Van der Krabben, 2011). Door de toegenomen onzekerheid zal er een einde komen aan een uniek model voor gebiedsontwikkeling. Een sterke overheidsregie met zeer grote risicovolle grondinvesteringen en grote ruimtelijke plannen waren kenmerkend voor dit model. Vulperhorst (2011) maakt onderscheid tussen het oude businessmodel tot 2010 en de zoektocht naar nieuwe businessmodellen voor de toekomst.

Oude businessmodel (1945-2010)		Nieuwe businessmodel (2010-..)
Blindeman		Coproducent
Grond	→	Kennis
Massa maken	→	Klein denken
Anonieme markt	→	Klanten (bewoners, gebruikers)
Anoniem gebouw	→	Persoonlijk gebouw
Immobiel gebouw, groot, veel eigenaren	→	Aanpasbaar gebouw
Standaardisatie met detailvariatie	→	Maatwerk vanuit modules en standaarden
Schaarste	→	Kieskeurig, keuzevrijheid
Improviseren	→	Gegarandeerde eindproducten
Enmalige transactie	→	Langdurige klantrelaties
Grootschalig, gebiedsgericht, complex proces	→	Kleinschalig, stap voor stap, simpel proces
Nieuwbouw	→	Transformeren
Financiering van banken en beleggers	→	Directe financiering bewoners en gebruikers
Start bij 70% verkoop	→	Kleine eenheden
Overheid steunt aanbodzijde	→	Overheid steunt vraagzijde
Macht aanbodzijde	→	Cocreatie bewoners gebruikers

Figuur 2.10 Kenmerken oud- versus nieuw businessmodel (Vulperhorst, 2011)

Het uitgangspunt van het nieuwe businessmodel is de overstap van een grootschalige gebiedsaanpak naar een kleinere projectmatige aanpak. Het is duidelijk dat gebiedsontwikkeling 1.0 uit het verleden niet meer toereikend is voor de huidige problemen en dat er naar een andere aanpak gezocht moet worden (Peek & Van Remmen, 2011). De veranderende ruimtelijke ordeningsopgave zal nieuwe spelers aantrekken, door bijvoorbeeld de transformatie van leegstaande kantoren. Daarnaast kunnen burgers een belangrijke rol gaan spelen bij de zgn. organische aanpak (Buitelaar et al., 2012). De overheid zal voor zichzelf moeten bepalen welke rol zij gaat spelen bij toekomstige projecten. De tijd van grootschalige masterplannen is voorbij (Reuten, 2011). Kortom, er is een nieuwe realiteit ontstaan die vraagt om een nieuwe aanpak van gebiedsontwikkeling in de toekomst.

2.10 Conclusie

In dit hoofdstuk is uitgebreid ingegaan op de verschillende facetten van gebiedsontwikkeling. De belangrijkste oorzaken van de stagnerende gebiedsontwikkelingen zijn gegeven. Van 2000 tot 2008 was er sprake van overkreditering, waardoor er veel vraag was naar alle soorten vastgoed. De aanpak uit de bloeiperiode lijkt niet meer van toepassing in tijden van crisis. De huidige vastgoedmarkt wordt gekenmerkt door een schaarste aan krediet, onzekerheden en een gebrek aan vertrouwen. Er is een nieuwe realiteit ontstaan waarin er gezocht moet worden naar een andere aanpak. Hiermee zijn deelvraag één en twee uitgebreid beantwoord.

Hoofdstuk 3 Gebiedsontwikkeling na de crisis

3.1 Inleiding

Op basis van het literatuuronderzoek kan worden gesteld dat het fenomeen gebiedsontwikkeling tot stilstand is gekomen. In hoofdstuk 2 zijn de belangrijkste oorzaken van de stagnatie geschetst. De stilgevallen ontwikkelingen vragen om oplossingsrichtingen voor de toekomst ("Het nieuwe businessmodel"). Er wordt op dit moment veel geschreven over de invulling van dit nieuwe businessmodel. In dit hoofdstuk komt een selectie van oplossingsrichtingen ter sprake, welke veelvuldig zijn terug te vinden in recente publicaties. In dit hoofdstuk zal deelvraag drie worden beantwoord.

3.2 Stand van zaken

De vastgoedcrisis veroorzaakt veel onzekerheid en verwarring binnen gebiedsontwikkelingsprojecten. Gebiedsontwikkeling oude stijl lijkt weinig toekomstperspectief te bieden. De oude stijl werd gedomineerd door de drie grote spelers: het rijk, gemeente en ontwikkelaars. In tijden van een groeiende en grote vraag is afzet nauwelijks een issue en wisten aanbieders lang van te voren wat ze moesten bouwen. In een aanbodmarkt is er voor 'de grote drie' tijd om te onderhandelen over wie wat betaalt en wie welke winst krijgt. Het proces van gebiedsontwikkeling werd geleid door plannen en procedures (Teisman, 2012). Aan deze trend van grootschalige gebiedsaanpak kwam door de economische neergang een einde. Sommige partijen stellen dat er op dit moment sprake is van een tijdelijke neergang en dat na de crisis de oude aanpak weer van toepassing is. Andere partijen stellen dat er sprake is van een structurele verandering en zijn op zoek naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling (Peek & Van Remmen, 2012).

Er wordt op dit moment naarstig gezocht naar nieuwe stijlen voor gebiedsontwikkeling om de huidige impasse te doorbreken. In verschillende publicaties zetten experts uiteen waar volgens hen het probleem ligt en hoe dat het beste opgelost kan worden. Een eenduidige oplossing is niet te geven voor de belangrijkste problemen. Perspectieven als organische groei, bottom-up ontwikkelen, uitnodigingsplanologie, het einde van de grondexploitatie, particulier opdrachtgeverschap, nieuwe verdienmodellen en stedelijke herverkaveling worden vaak genoemd als oplossingsrichting. Een algemene verschuiving welke hieruit is waar te nemen is die van een integrale naar een organische aanpak. Deze organische aanpak probeert in te spelen op de huidige marktomstandigheden. In de volgende tabel zijn de verschillen tussen een integrale en organische aanpak weergegeven:

	Integrale gebiedsontwikkeling	Organische gebiedsontwikkeling
Ruimtelijke neerslag	In één keer	Gespreid
Schaal	Grootschalig	Kleinschalig
Proces	Projectmatig	Open einde
Plan	Eindbeeld	Strategisch
Type ontwikkelaar	Grote professionele ontwikkelaars	Kleine ontwikkelaars en particulieren
Rol gemeente	Actief en risicodragend	Faciliterend
Ontwikkeling en beheer	Volgtijdelijk	Door elkaar

Figuur 3.1 Integrale- versus organische gebiedsontwikkeling (Buitelaar, 2012)

Organische aanpak

De Nederlandse planningstraditie staat bekend om de grootschalige integrale aanpak (Buitelaar et al., 2012). De organische aanpak is een manier van werken welke juist gericht is op kleinschaligheid. Buitelaar et al. (2012) omschrijven organische gebiedsontwikkeling als volgt:

"Organische gebiedsontwikkeling is een optelsom van relatief kleinschalige (her)ontwikkelingen, met een open-eindeproces zonder blauwdruk, waarbij ontwikkeling en beheer door elkaar lopen, met een dominante rol voor eindgebruikers en een faciliterende rol voor de overheid."

De afgelopen decennia zijn er in Nederland veel projecten gerealiseerd volgens het blauwdruk-principe. Bij deze manier van werken stond het (grootschalige) programma vooraf vast en waren uitgewerkte masterplannen leidend. De overheid was in deze aanpak vaak zelf actief betrokken middels grondaankopen. Deze rol kenmerkte zich door het hoge risicoprofiel. De organische aanpak heeft als uitgangspunt dat er vooraf weinig vast staat en dat er binnen de kaders veel mogelijk is. Marktinitiatieven zijn hierbij het uitgangspunt voor ontwikkelingen. De verandering binnen de Nederlandse planningscultuur van de overheid vraagt veel aanpassingsvermogen van zowel publieke- als private spelers. Een sterk sturende overheidsrol zal plaats moeten maken voor een faciliterende/flexibele overheidsrol.

Gemeentelijk grondbeleid

Gemeenten kunnen op verschillende manieren betrokken zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen. Dit vertaalt zich in het gevoerde grondbeleid van gemeenten. In de huidige crisistijd staat het gemeentelijk grondbeleid vaak ter discussie. In de praktijk zijn er drie vormen van gemeentelijk grondbeleid te onderscheiden (Cozijnsen et al., 2012):

1. **Actief.**
2. **Faciliterend.**
3. **Publiek-Private samenwerking.**

	Grond	Voordeel	Nadeel
1. Actief grondbeleid (Overheid koopt grond aan)	In bezit van de overheid	- Winst is voor overheid. - Veel zeggenschap in de ontwikkeling. - Overheid heeft regie in initiatief- en haalbaarheidsfase.	Overheid neemt financieel risico.
2. Faciliterend grondbeleid (ontwikkelaar, of andere partij, koopt de grond)	- (Vrijwel) volledig eigendom bij markt of particulier. - Overheid kan wel eisen stellen (zoals bestemmingsplan)	Overheid neemt geen financieel risico.	- Winst is niet voor overheid. - Minder zeggenschap in de ontwikkeling.
3. Samenwerkingsverbanden (Overheid werkt samen met private partner, bijv. PPS)	In bezit van de overheid of private partner.	- Risico's worden verdeeld. - Gezamenlijke ontwikkeling.	Veelal delen van de winst.

Figuur 3.2 Vormen grondbeleid (Eigen bewerking op basis van Ministerie van I en M, 2013)

1 . Actief grondbeleid

De rol die Nederlandse gemeenten innemen op de grondmarkt wordt in de internationale literatuur als bijzonder aangeduid. Veel Nederlandse gemeenten voeren actief grondbeleid in tegenstelling tot veel buitenlandse gemeenten. Het doel van het actieve grondbeleid is het sturen van ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast is het een toevoeging op de publiek-rechtelijke instrumenten (Buitelaar, 2010). Gemeenten lopen bij deze vorm van grondbeleid veel risico door de noodzakelijke investeringen. Echter, op deze manier kunnen er door de marktverhoudingen gunstige exploitatieresultaten ontstaan voor gemeenten (Groetelaers, 2004). Buitelaar (2010) omschrijft actief grondbeleid als volgt:

‘Actief grondbeleid houdt in dat gemeenten zelf grond verwerven, al dan niet met de hulp van onteigening, deze bouw- en woonrijp maken en vervolgens weer verkopen aan woningcorporaties, projectontwikkelaars, particulieren of ondernemers.’

2. Faciliterend grondbeleid

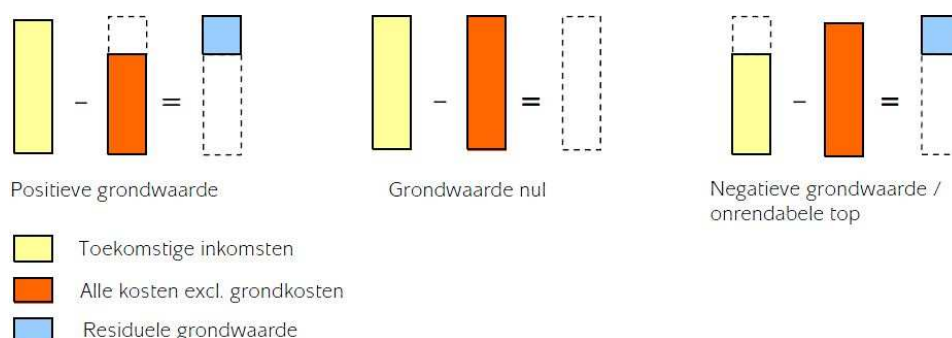
Bij faciliterend grondbeleid hebben gemeenten geen grond in eigendom. Gemeenten voeren zelf geen grondexploitaties, maar laten dit over aan private partijen. Gemeenten proberen de grondexploitaties maximaal te faciliteren, door bijvoorbeeld het maken van een nieuw bestemmingsplan (RIGO, 2013). Op deze wijze kunnen gemeenten door middel van hun publiekrechtelijke instrumenten sturing blijven geven aan private initiatieven (Buitelaar, 2010). De kosten en opbrengsten zijn in deze vorm van grondbeleid laag voor gemeenten, aangezien de private partijen voornamelijk risico lopen maar ook de winsten toucheren.

3. Samenwerkingsverbanden

In sommige situaties kan er gekozen worden om de grondexploitatie in een samenwerkingsverband tussen private- en publieke partijen uit te voeren. De kosten, baten en risico's zijn afhankelijk van de afspraken die de betrokkenen overeen zijn gekomen (Cozijnsen et al., 2012).

Grondexploitatie

Mede door de crisis zijn gebiedsexploitaties onder druk komen te staan. Gemeenten kunnen de grond niet of voor lage prijzen verkopen. Hierdoor blijft er geen geld over voor niet-kostendekkende planonderdelen. Tot het begin van de crisis werd de residuele grondwaardeberekening vaak toegepast. De residuele grondwaarde is het verschil tussen de verkoopwaarde en de bouw- en ontwikkelingskosten (De Zeeuw, 2012). De residuele methodiek brengt met zich mee dat wanneer de verkoopwaarde stijgt ook de residuele grondwaarde stijgt. In de huidige economische situatie is er sprake van dalende verkoopwaarden, waardoor er moet worden afgeboekt op de waarde van de grond. Naast het verlagen van de grondprijzen zal er een correctie op de grondkosten plaats moeten vinden. De grondkosten bestaan uit de verwervingskosten, bouw- en woonrijp maken en toegerekende plankosten. In een realiteit van dalende grondprijzen, is de marge tussen grondprijzen en grondkosten minimaal. Wanneer deze marge te klein is, is er sprake van een onrendabele top. In het volgende figuur is deze methodiek weergegeven.



Figuur 3.3 Principe van de residuele grondwaardemethode (Eldonk, 2005)

In binnenstedelijk gebied is er bijna altijd sprake van een negatieve residuele grondwaarde. Deze 'onrendabele top' werd voorheen gedekt door subsidies (o.a. ISV-gelden) vanuit de overheid. Het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing is een investering vanuit het Rijk om de stedelijke herstructurering te bevorderen. In tijden van bezuinigingen en het wegvallen van subsidies (ISV-gelden na 2014) zal op een andere manier moeten worden gekeken naar de 'onrendabele top'. Er is de afgelopen tijd veel discussie, tussen publieke- en private partijen, over de vraag of er binnen- of buiten de bestaande stad gebouwd moet worden. Enerzijds staat er op dit moment binnen de stad veel bestaand vastgoed leeg, te wachten op een herbestemming. Anderzijds wegen de hoge kosten van binnenstedelijk ontwikkelen niet op tegen de opbrengsten. Met het ontwikkelen in uitleggebieden valt wel een positief exploitatiesaldo te behalen.

Verschillen in grondexploitaties tussen binnenstedelijke locaties en uitleggebieden, in euro per woning, gemiddeld in database		
	Uitleg	Binnenstedelijk
Totaal kosten	50.400	58.100
Verwervingskosten	11.900	20.500
w.v. Sanering	300	1.200
Bouw- en woonrijp maken	25.700	24.100
Overige kosten	12.800	13.500
w.v. plankosten	6.800	7.100
Totaal opbrengsten	58.600	49.600
Grondopbrengsten woningbouw	53.100	35.300
Bijdragen van derden	500	700
Overige opbrengsten	700	5.100
Binnenplanse vervening	4.200	8.500
Exploitatiesaldo	8.400	- 9.600
Subsidies	- 3.300	9.300
w.v. rijk en provincie	2.100	5.400
w.v. gemeente	- 5.400	3.900
Exploitatiesaldo incl. subsidies	5.100	- 300

Figuur 3.4 Exploitatiresultaat uitleg versus binnenstedelijk (Van Hoek et al., 2011)

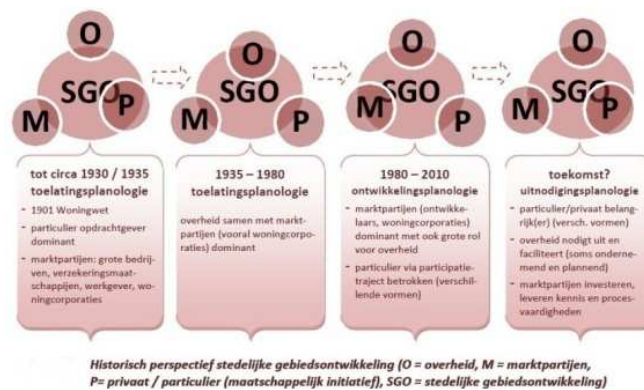
Uitnodigingsplanologie

Uitnodigingsplanologie is een term die in combinatie met de organische aanpak wordt genoemd. Na een periode van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie, is het wellicht nu tijd voor uitnodigingsplanologie. Deze vorm van planologie is een actieve benadering van organisch ontwikkelen. De gemeenten wil bij deze aanpak initiatieven uitlokken, stimuleren en ze vervolgens faciliteren.

Uitnodigingsplanologie kan als volgt worden omschreven (Van Baardewijk et al., 2013):

"Uitnodigingsplanologie is het gericht doen van een uitvraag tot ontwikkeling, inclusief ideeën over producten, diensten en projecten. En ook inclusief de plicht om zelf voor (een groot deel van) de financiering te zorgen. En met de opdracht om zelf te zorgen voor steun in de omgeving voor het initiatief."

De nieuwe realiteit binnen de ruimtelijke ordening betekent veranderende rollen voor zowel publieke- als private partijen. Vanuit een sterk sturende overheid wordt deze in de toekomst mogelijk puur faciliterend. Er wordt getracht de markt zijn werk te laten doen door marktinitiatieven te initiëren. Door bezuinigingen en gewijzigd grondbeleid lijken gemeenten zichzelf een passieve rol in gebiedsontwikkeling toe te delen. Om deze reden kan uitnodigingsplanologie in combinatie met actief grondbeleid worden toegepast. Een dergelijke situatie kan zich voordoen, wanneer gemeenten al grond hebben verworven en niet weten of en hoe de grond nog tot ontwikkeling is te brengen (Van Baardewijk et al., 2013). In het volgende overzicht is het (mogelijke) verloop van de ruimtelijke ordening in de tijd weergegeven (Groot Jebbink, 2012):

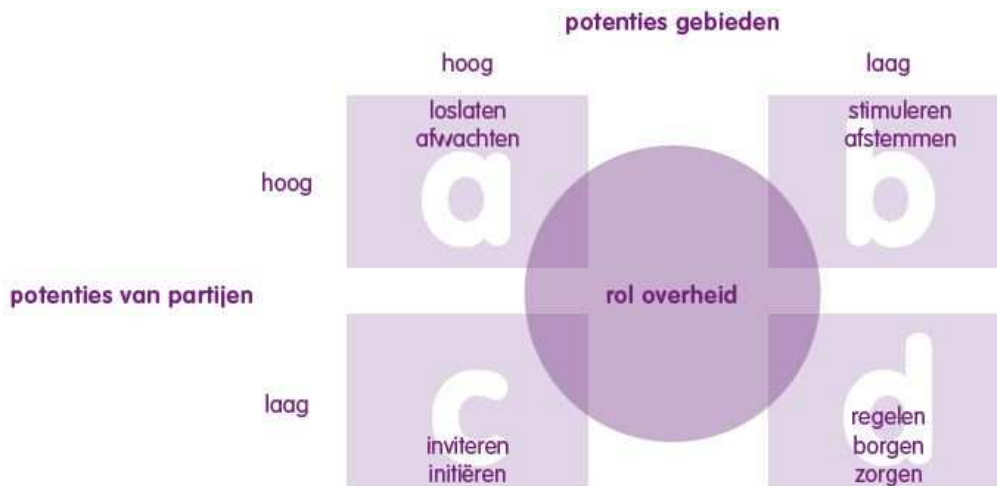


Figuur 3.5 Van toelatingsplanologie tot uitnodigingsplanologie (Groot Jebbink, 2012)

Rol gemeentelijke overheid

Uitnodigingsplanologie is als concept de laatste jaren opgekomen. Dit vraagt om een nieuwe rol van de gemeentelijke overheid. Voor de crisis hebben gemeenten vaak de voortrekkersrol (actief) op zich genomen, om projecten van de grond te krijgen. De huidige situatie van bezuinigen noodzaakt gemeenten een stap terug te doen in het proces van stedelijke vernieuwing. De overheid zal steeds vaker volstaan met het opstellen van randvoorwaarden, waaraan private partijen vervolgens invulling kunnen geven. Dit betekent niet dat de lokale overheid helemaal geen rol meer speelt in de aanpak van een gebied. Gemeenten zullen in de toekomst de initiatieven moeten uitlokken en vervolgens maximaal faciliteren. Deze aanpak vraagt om een omslag van programmatisch werken naar het prikkelen van initiatieven op basis van potenties (Van der Velden et al., 2012).

Het volgende schematische overzicht geeft de vergelijking tussen de potenties van partijen en van een gebied weer met daarbij de rol van de overheid. Verticaal staan de potenties: bewoners, gebruikers en ondernemers. Horizontaal staan de zwakke versus sterke gebieden. In het midden staat de rol van de verschillende overheden, afhankelijk van het schaalniveau.



Figuur 3.6 Potenties van partijen en gebieden met daarbij de overheidsrol (Van der Velden et al., 2012)

Per gebied verschilt de rol van de overheid, afhankelijk van de lokale omstandigheden. In de meest gunstige situaties waar sprake is van veel potentie (A), is er geen actieve rol weggelegd voor de overheid. In een gebied met weinig potentie, maar wel beschikt over kansrijke initiatiefnemers is stimulering nodig (B). In gebieden met potentie waar zich geen initiatiefnemers aanbieden, is initiëren nodig (C). Situaties waarin de potentie van een gebied en partijen laag is, vragen om een actieve rol van de overheid (D).

Van geprogrammeerd naar flexibiliteit

Gebiedsontwikkelingen uit het verleden waren veelal gekoppeld aan grootschalige en dichtgetimmerde masterplannen. In een aanbodgestuurde markt waar de afzet geen issue is, werkt deze programmatische aanpak. Gemeenten stelden vooraf het programma vast voor een gebied, waar vervolgens moeilijk vanaf kon worden geweken. De huidige realiteit vraagt om een andere manier van ruimtelijk plannen. Er zal een overstap moeten worden gemaakt van sectoraal programmeren naar een bredere en samenhangende visie op een gebied. Stap voor stap zal er te werk moeten worden gegaan, waarbij ieder initiatief zal worden gefaciliteerd. Initiatieven moeten steeds meer met een open-mind worden beoordeeld. Deze manier van werken vraagt om globale structuurvisies, bestemmingsplannen en eindplannen waar flexibiliteit voorop staat.

Regelgeving

De huidige economische situatie zorgt ervoor dat projecten niet of nauwelijks doorgang vinden. Mede hierdoor staat de samenwerking tussen publieke en private partijen vaak onder druk. Voortgang en samenwerking worden steeds lastiger, doordat de (grote) belangen erg uiteen kunnen lopen. De kosten nemen verder toe en er kunnen minder opbrengsten worden gegenereerd. Daarnaast wordt er steeds meer tijd gependend aan overleg en regelgeving. Ontslakken zou hier verandering in moeten brengen (De Zeeuw et al, 2013).

Ontslakken = sneller, goedkoper en flexibeler

Het pakket aan lokale regels belemmert vaak de gebiedsontwikkeling. In beleidsnota's, verordeningen en (bestemmings-)plannen zijn deze regels vaak statisch vastgelegd. Soms zijn de beleidsnota's onderling tegenstrijdig. Hieraan ten grondslag liggen de specifieke sectorbelangen, waarover veel discussie wordt gevoerd tussen de gemeentelijke sectoren (De Zeeuw, 2013). De hoeveelheid aan regelgeving zorgt ervoor dat projecten veelal

onhaalbaar zijn. Om gebiedsontwikkeling in woelige tijden doorgang te laten vinden, zal er minder regeldruk moeten worden uitgeoefend.

Nieuwe verdienmodellen

Aan het begin van deze eeuw was er sprake van voldoende financiële daadkracht bij de betrokkenen van gebiedsontwikkeling. Sinds het uitbreken van de crisis is deze situatie omgeslagen en lijkt niemand meer geld te hebben (De Zeeuw, 2012). In tijden van crisis worden er doorgaans veranderingen afgedwongen. De financierbaarheid van projecten is één van de grootste problemen binnen gebiedsontwikkelingsprojecten. Het gebrek aan financieringsmogelijkheden leidt op korte termijn tot uit- en afstel van projecten. Op de lange termijn zijn de gevolgen ingrijpender en zal er op een andere manier met de financiering moeten worden omgegaan. Zo behoort het financieren op basis van eeuwigdurende waardevermeerdering tot het verleden. Daarnaast heeft het meefinancieren van woningbouw door commercieel vastgoed geleid tot overaanbod (De Klerk, 2011). Tenslotte is niemand bereid om risicovolle voorinvesteringen te doen om nieuwe projecten te starten. Peek & Van Remmen (2012) stellen dat de 'nieuwe stijl' van gebiedsontwikkeling mogelijk de financierbaarheid kan bevorderen. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen gebiedsontwikkeling 1.0 (voor de crisis), 2.0 (huidige werkwijze) en 3.0 (nieuwe stijl voor de toekomst). Gebiedsontwikkeling 3.0 richt zich voornamelijk op de koppeling van verschillende exploitaties aan elkaar (grond-, vastgoed-, gebruiks- en beheerexploitaties). Daarbij zal worden gezocht naar een mogelijke rol voor (nieuwe) spelers als vastgoedbeleggers, vastgoedgebruikers, nutsbedrijven en afvalverwerkers. De gebiedsexploitatie op de lange termijn zal hierbij als uitgangspunt dienen.

Gebiedsontwikkeling		Samenwerking		
Aanpak	Focus	Rolinvulling	Meerwaarde	Private partners
1.0	Ontwikkeling	Ontwikkelaar: actief	Schaalvoordelen	Vastgoedontwikkelaars
2.0	Huidig gebruik	Beheerder: faciliterend	Verticale ketenintegratie	Huidige vastgoedeigenaren en -gebruikers
3.0	Toekomstig gebruik en stromen	Belegger: initiërend en co-investerend	Combinaties van vastgoed en stromen (horizontale ketenintegratie)	Toekomstige vastgoedeigenaren en -gebruikers en partijen van stromen

Figuur 3.7 Overzicht gebiedsontwikkeling 1.0, 2.0 en 3.0 (Peek & Van Remmen, 2012)

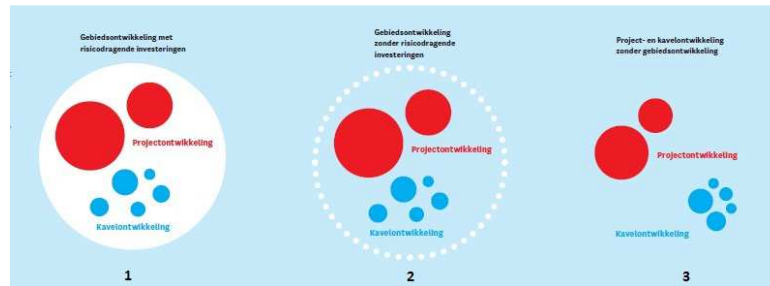
Nieuwe spelers

In combinatie met nieuwe verdienmodellen wordt er op dit moment veel gepleit voor het betrekken van nieuwe spelers bij gebiedsontwikkeling. In het buitenland zijn er naast de traditionele ontwikkelaars en ontwikkelende beleggers, nieuwe marktpartijen actief in gebiedsontwikkeling. In de publicatie van het ministerie van Infrastructuur & Milieu (2012) over de nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling worden mogelijke nieuwe vastgoed-investeerders besproken. Één van de voorbeelden is het betrekken van energiebedrijven in een vroeg stadium. De voornaamste reden om nieuwe spelers te betrekken, is de financiering bevorderen. Waar traditionele partijen niet meer beschikken over voldoende financiële middelen, wordt er gezocht naar partijen met financiële daadkracht.

Positionering gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling kenmerkt zich door de grootschalige aanpak. Juist de grootschaligheid is een knelpunt in een tijd dat het economisch slecht gaat. Het doel van gebiedsontwikkeling is een groter gebied te veranderen, met daarin verschillende functies, waardoor een commerciële en/of maatschappelijke meerwaarde ontstaat. De veranderingen brengen

risicodragende investeringen in grond en gebouwen met zich mee. De risico's hebben zich mede door de crisis vertaald in grote financiële gevolgen. Om de risico's in de toekomst te beperken biedt het masterplan-nieuwe-stijl wellicht mogelijkheden. Als basis voor deze nieuwe aanpak dient een verleidelijk verhaal met daarbij veel aandacht voor de kernkwaliteiten van het gebied. Er is wel een beoogd eindbeeld voor het gebied, maar de weg daar naar toe ligt vooraf niet vast. De fysieke structurelementen (groen, blauw en grijs) zijn wel vastgelegd, maar door een procesmatige aanpak kan er worden ingespeeld op de veranderende vraag. Binnen de vastgoedontwikkeling zijn drie aanpakken te onderscheiden: gebiedsontwikkeling oude stijl (1), gebiedsontwikkeling nieuwe stijl (2) en projectontwikkeling- en kavelontwikkeling (3) (De Zeeuw et al., 2013).



Figuur 3.8 Vastgoedontwikkeling op verschillende schaalniveaus (Eigen bewerking o.b.v. De Zeeuw et al., 2013)

1. De grootschalige gebiedsontwikkeling uit het verleden gaat gepaard met risicodragende investeringen in grond en opstallen. Alles was vooraf vastgelegd in masterplannen en bestemmingsplannen, waar niet of nauwelijks vanaf kon worden geweken. Onderdelen van deze aanpak zijn: een grondexploitatie, publiek-private contracten en een gebiedsbusinesscase.
2. Het verschil van de gebiedsontwikkeling-nieuwe-stijl met de oude aanpak is het achterwege laten van risicodragende investeringen. Er wordt volstaan met een visie voor een gebied. In grote lijnen wordt aangegeven hoe, wanneer, met wie en onder welke financiële condities de plandelen kunnen worden ingevuld. Op deze wijze wordt er ruimte geboden voor spontane initiatieven. Binnen de procesmatige aanpak kunnen projectontwikkeling en kavelontwikkeling plaatsvinden. De voorinvesteringen blijven beperkt door het achterwege laten van pps-contracten en een gebieds-businesscase.
3. Projectontwikkeling en kavelontwikkeling kunnen op kleine schaal worden gerealiseerd. Er is dan geen sprake van gebiedsontwikkeling.

3.3 Conclusie

Op dit moment wordt er veel geschreven over de problemen en de mogelijke oplossingsrichtingen om gebiedsontwikkeling vlot te trekken. De oplossingen lopen echter sterk uiteen. Theoretisch gezien bieden de oplossingsrichtingen kansen voor het nieuwe business model waar in hoofdstuk 2 over gesproken werd. Hiermee is de derde deelvraag beantwoord. Er is echter nog weinig bekend of, en zo ja welke oplossingsrichtingen in de praktijk worden toegepast. Een algemene trend is dat er gepleit wordt voor een kleinschaliger aanpak in plaats van de oude grootschalige aanpak. Daarbij zal de markt meer ruimte moeten krijgen om te ontwikkelen, waarbij een faciliterende rol is weggelegd voor de gemeentelijke overheid. Helaas wordt in de literatuur weinig informatie aangetroffen over de (nieuwe) wijze van faciliteren door de gemeentelijke overheid. Omdat geen afdoende antwoord kan worden gegeven op de deelvragen vier en vijf is empirisch onderzoek dan ook noodzakelijk. De volgende verwachtingen dienen als uitgangspunt voor het empirisch onderzoek:

Verwachting 1:

In de literatuur wordt gesteld dat de traditionele integrale gebiedsontwikkeling tot het verleden behoort. In plaats daarvan wordt gesproken over verschillende oplossingsrichtingen om vastgelopen en toekomstige ontwikkelingen van de grond te krijgen. De literatuur geeft onvoldoende inzicht over de toepasbaarheid van de verschillende oplossingsrichtingen in de praktijk en wat de ervaringen hier mee zijn. De verwachting voor het empirisch onderzoek luidt dan ook volgt:

'De oplossingsrichtingen in de literatuur lopen sterk uiteen. De praktijk zal een bevestiging zijn van die veelheid. Er is dan ook niet één oplossing voor de huidige problemen in de gebiedsontwikkeling te benoemen vanwege de uiteenlopende oorzaken.'

Verwachting 2:

In de literatuur wordt gesteld dat er na een periode van toelatings- en ontwikkelingsplanologie, het nu tijd is voor uitnodigingsplanologie. In de huidige economische situatie zijn marktpartijen niet snel geneigd om tot ontwikkeling van projecten te komen. Daarnaast zijn gemeenten op dit moment niet in staat om forse investeringen te doen om ontwikkelingen van de grond te krijgen. Uitnodigingsplanologie is gericht op het ontplooiën of uitlokken van marktinitiatieven en hier vervolgens flexibel mee om te gaan. De literatuur geeft onvoldoende inzicht over de manier van ontplooiing en behandeling van marktinitiatieven. De verwachting luidt dan ook als volgt:

'Er wordt door gemeenten verschillend omgegaan met het ontplooiën van marktinitiatieven en de verdere behandeling hiervan vanwege de gebiedspotentie.'

Verwachting 3:

In de literatuur wordt op dit moment gepleit voor faciliterende gemeenten. Mede door de huidige crisisperiode zijn gemeenten veelal genoodzaakt om zich terug te trekken uit ruimtelijke ontwikkelingen en zich een faciliterende rol toe te bedelen. De literatuur geeft echter geen consensus over de wijze van faciliteren en welke rol hierbij is toebedeeld aan gemeenten. De verwachting voor het empirisch onderzoek luidt daarom als volgt:

'De faciliterende rol van gemeenten zal in de praktijk verschillend worden ingevuld vanwege het gevoerde grondbeleid en urgentie van een ontwikkeling.'

Hoofdstuk 4 De aanpak van het empirisch onderzoek

In hoofdstuk drie is een selectie aan oplossingsrichtingen besproken. Omdat de literatuur over de praktijkervaringen buitengewoon summier is, zal aanvullend empirisch onderzoek nodig zijn. In dit hoofdstuk zal de opzet van het empirische onderzoek worden beschreven, dat twee soorten niveaus beslaat. Ten eerste wordt de kennis van experts met een helikopterview gevraagd. Vervolgens zal worden ingezoomd op een aantal cases om inzicht te krijgen in de toegepaste ontwikkelstrategieën. De resultaten van het empirisch onderzoek worden in hoofdstuk vijf en zes besproken.

4.1 Onderzoeksstrategie

Er is bij dit onderzoek gekozen voor een kwalitatieve aanpak. In dit kwalitatieve onderzoek wordt de beschikbare theorie getoetst aan de empirie. Als uitgangspunt voor het verkennende onderzoek dienen de verwachtingen uit de literatuurverkenning en de deelvragen. Door het uitvoeren van kwalitatief onderzoek kan informatie worden verkregen over ervaringen, standpunten, kennis, meningen en motivaties afkomstig uit de praktijk. Hiervoor zal gebruik worden gemaakt van twee onderzoeksstrategieën; namelijk het interviewen van vastgoedexperts en een meervoudige-casestudy. Het eerste gedeelte van het onderzoek bestaat uit het interviewen van een aantal experts met een helikopterview. Het interviewen is uitermate geschikt voor open en ingewikkelde vragen. De kennis en standpunten van de respondenten zullen interessante inzichten opleveren op een hoog abstractieniveau.

In combinatie met deze interviews worden een aantal casussen geselecteerd. Op deze manier kan op een laag abstractieniveau gedetailleerde informatie worden verkregen van een bepaalde case. Het verkennende onderzoek levert mogelijk nieuwe inzichten op over de beproefde oplossingsrichtingen.

Een nadeel van deze aanpak is dat de ingewonnen informatie niet altijd betrouwbaar is. Hieraan ten grondslag ligt het feit dat mensen handelen vanuit eigen ervaringen, belangen en motieven (Baarda & De Goede, 2006). Hierdoor is de objectiviteit niet altijd gewaarborgd. Om een objectief beeld te kunnen krijgen is voor experts gekozen, welke in verschillende typen organisaties actief zijn. De interviews zijn semi-gestructureerd, om zoveel mogelijk informatie te verkrijgen. De bedoeling van de interviews is inzicht te krijgen in de ervaringen en standpunten van de respondenten met het oog op de toekomst.

4.2 Selectie experts

De bevindingen uit het literatuuronderzoek dienen als basis voor de verkennende interviews. De geselecteerde experts hebben een sterke affiniteit met gebiedsontwikkeling en beschikken over veel vakkennis. De respondenten zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- Veel ervaring en affiniteit met de vastgoedsector;
- Professioneel actief;
- In verschillende werkvelden actief;
- Landelijk betrokken;
- Helikopterview blijkend uit publicaties.

Op basis hiervan kunnen de experts van toegevoegde waarde zijn voor het onderzoek. Door hun ervaring kunnen de experts belangrijke informatie leveren over de bloeiperiode, stagnerende gebiedsontwikkeling en over de mogelijkheden voor de toekomst.

Respons

Als gesprekspartner zijn er negen experts benaderd, waarvan vijf personen bereid waren om een interview te geven. De interviews hebben in april en mei plaatsgevonden. De volgende experts zijn ten behoeve van dit onderzoek geïnterviewd:

Tabel 4.1 Overzicht geïnterviewde experts

	Geïnterviewde	Functie	Organisatie
1.	Roger Kersten	Partner	Akro Consult
2.	Lenny Vulperhorst	Partner	Andersson Elffers Felix
3.	Edwin Buitelaar	Senior researcher	Planbureau voor de Leefomgeving
4.	Friso de Zeeuw	Directeur/Praktijkhoogleraar	Bouwfonds / TU Delft
5.	Peter Overwater	Grondzakendeskundige	Overwater Grondbeleid Adviesbureau B.V.

4.3 Uitgangspunten interviews experts

Voor dit onderzoek zijn de experts mondeling geïnterviewd. Op deze wijze kan de meeste informatie worden verkregen. Als leidraad voor de interviews is een semi-gestructureerde opzet gebruikt met een aantal stellingen en open vragen (zie bijlage 1). De uitkomsten voortkomend uit de interviews zullen in hoofdstuk vijf worden gepresenteerd en geanalyseerd. Door middel van de interviews zal er een link worden gelegd tussen de huidige problemen en de toekomstige mogelijkheden.

4.4 Geselecteerde cases

De interviews met de experts voldeden niet aan alle verwachtingen, waardoor er vervolgens een meervoudige casestudy is uitgevoerd. Op basis van de interviews en de literatuur zijn er zes casussen geselecteerd. Op deze manier kan op een laag abstractieniveau gedetailleerde informatie worden verkregen over de gekozen ontwikkelstrategieën. De casussen staan bekend om hun werkbare ontwikkelstrategieën. Het analyseren van deze praktijkvoorbeelden heeft inzichten opgeleverd over de gekozen strategie, rolverdeling, betrokkenen, verloop en specifiek de rol van gemeentelijke overheid. In dit onderzoek is voornamelijk gekeken naar de rol van de gemeentelijke overheid in de initiatieffase.

De selectiecriteria betreffen de volgende:

- Rol van de gemeentelijke overheid is verschillend;
- Gekozen oplossingsrichtingen zijn verschillend;
- Verschillende typen vastgoedontwikkelingen;
- Binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen die zich minimaal in de planfase bevinden.

Respons

Op basis van de selectiecriteria zijn er zes cases geselecteerd, waardoor de resultaten van de verschillende werkwijzen onderling vergeleken kunnen worden. Per case is er in eerste instantie contact gezocht met de gebiedsmanager. De respons onder de benaderde personen was 100%. Tabel 4.2 toont de cases en hun score op de gehanteerde selectiecriteria.

Tabel 4.2 Overzicht geselecteerde cases binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

	Project	Gemeente	Planfase	Grondbeleid
1.	RDM-terrein	Havenbedrijf Rotterdam	Realiseringsfase	Actief
2.	Laakhaven-West	Den Haag	Haalbaarheidsfase	Actief
3.	Cruquiusgebied	Amsterdam	Initiatief-exploitatiefase	Actief
4.	Piushaven	Tilburg	Initiatief-exploitatiefase	Faciliterend
5.	Amstel III	Amsterdam	Initiatief-exploitatiefase	Actief
6.	Waalfront	Nijmegen	Initiatief-haalbaarheidsfase	Samenwerkingsverband PPS

4.5 Uitgangspunten interviews cases

De interviews met de betrokkenen van de cases zijn mondeling afgenomen. Op deze manier is er waardevolle informatie verkregen over de aanpak en het verloop van de projecten. Er is hierbij zoveel mogelijk gekozen voor gebiedsmanagers, aangezien deze een overall blik hebben van de betreffende gebiedsontwikkeling. De volgende personen zijn geïnterviewd op basis van de geselecteerde casussen.

Tabel 4.3 Overzicht geïnterviewde betrokkenen van cases

	Geïnterviewde	Functie	Project
1.	Jeroen van Meel	Gebiedsmanager	RDM-terrein
2.	Laurens Cramer	Gebiedsmanager	Laakhaven-West
3.	André Bolwidt	Gebiedsmanager	Cruquiusgebied
4.	Thérèse Mol/ Ietje Leijten	Gebiedsmanager	Piushaven
5.	Erik Bijsterbosch	Assistent-Gebiedsmanager	Amstel III
6.	Wout van Hees	Directeur Ontwikkelingsbedrijf	Waalfront

Voor de interviews is gebruik gemaakt van een semi-gestructureerde opzet (zie bijlage 2). Op deze manier is er zoveel mogelijk informatie verkregen over de gekozen ontwikkelstrategie, verloop en de rol van de gemeentelijke overheid. In hoofdstuk zes zullen de resultaten van de interviews worden gepresenteerd en geanalyseerd.

Hoofdstuk 5 De visie van de experts

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van de interviews met de experts worden besproken. Hiermee zal antwoord worden gegeven op de deelvragen vier en vijf. Tenslotte zal worden aangegeven in hoeverre er aan de gestelde verwachtingen uit hoofdstuk drie is voldaan.

5.2 Algemeen beeld

Het algemene beeld dat onder de experts leeft is, dat de gebiedsontwikkeling aan een structurele verandering onderhevig is. Een economie kenmerkt zich door conjuncturele bewegingen, waarin de vraag naar vastgoed varieert. De huidige impasse binnen de Nederlandse vastgoedmarkt is geen conjuncturele beweging te noemen. In de tijd van hoogconjunctuur (tot 2008) was de afzet geen probleem. Er was lange tijd sprake van overkreditering, waardoor financiering van vastgoed niet of nauwelijks een issue was. De crisis heeft ervoor gezorgd dat de financiering onder druk is komen te staan en de vraag naar alle soorten vastgoed is afgenomen. Één van de experts zegt hier het volgende over:

‘De situatie van voor 2008 was de abnormaliteit. No limit. Er vindt nu normalisatie plaats.’

De oorzaak van de huidige crisis is niet eenduidig te benoemen. Er is sprake van een collectief falen dan wel afhaken van o.a. banken, gemeenten, ontwikkelaars maar ook zeker de consument. Deze partijen hebben teveel gehandeld vanuit hun korte- en directe belang. Banken verdienden veel aan risicovolle financieringsvormen, gemeenten hebben veel geld verdiend aan gronduitgiften, ontwikkelaars hebben teveel aanbodgericht ontwikkeld en consumenten gingen boven hun stand leven. Naast het collectieve falen van betrokkenen, wordt door de experts gesproken over een meer structurele maatschappelijke, demografische en culturele verandering die in Nederland gaande is. Hierbij wordt gesproken over: krimp in bepaalde gebieden van Nederland, het nieuwe werken dat aan populariteit wint, internetaankopen nemen alsmaar toe evenals de individualisering van de bevolking. Deze factoren zorgen ervoor dat er op dit moment zeer veel en tegelijkertijd aan het veranderen is, wat van grote invloed is op de vraag naar alle soorten vastgoed. Dit heeft ingrijpende gevolgen voor de manier van vastgoedontwikkeling.

Binnenstedelijk versus buitenstedelijk

Er wordt binnen de vastgoedsector veel gediscussieerd over de vraag; waar toekomstige ontwikkelingen gaan plaats vinden. Het binnenstedelijk gebied kampt over het algemeen met veel kantoorleegstand, veel lege bedrijfsgebouwen op bedrijventerreinen en forse winkel-leegstand. Volgens de experts is het vooral een beleidswens van de overheid om de bestaande voorraad te herontwikkelen. De stad is populair, maar binnenstedelijk ontwikkelen is per definitie duur. In een tijd van economische neergang, is er al snel sprake van een onrendabele top. Het (her)ontwikkelen van bestaand gebied zou volgens de experts wel verstandig zijn. Echter, men moet niet denken dat iedereen in de stad wil wonen. Er zal daarom altijd een drang blijven om op goede locaties aan de randen van steden te blijven ontwikkelen. Dit zal niet zo snel meer op de schaal van een VINEX-wijk gebeuren, maar op een veel kleinere schaal.

5.3 Gemeentelijke rol bij gebiedsontwikkeling

De experts zien in de toekomst een andere rol weggelegd voor de gemeentelijke overheid. Gemeenten hebben de afgelopen jaren voornamelijk actief grondbeleid gevoerd. Één expert spreekt van de dubbele petten problematiek van gemeenten wat dit actieve grondbeleid met

zich mee brengt. Enerzijds zijn gemeenten verantwoordelijk voor een goede ruimtelijke ordening en anderzijds hebben gemeenten baat bij een zo hoog mogelijke grondopbrengst door het vele grondeigendom. Hierbij kan sprake zijn van tegenstrijdige belangen en machtsmisbruik (*détournement de pouvoir*). De drang tot actief grondbeleid was erg groot door de hoge opbrengsten die hiermee gegenereerd werden. Inmiddels is er fors afgewaardeerd op de aangekochte grond, waardoor gemeenten kampen met financiële tekorten. Mede hierdoor ontbreekt het op dit moment aan financiële daadkracht bij gemeenten. Er wordt door de experts daarom ook gepleit voor een faciliterende gemeente. Gemeenten moeten leren loslaten en realiseren dat de samenleving niet maakbaar is. Het woningbouwprogramma zal niet langer meer worden bepaald door gemeentebesturen, maar door de eindgebruiker. Lange tijd vonden marktpartijen de gestelde eisen vanuit gemeenten aanvaardbaar, want ze verkochten toch wel.

Door het van onderaf benaderen (*bottom-up*) van de markt weet men wat er vanuit de markt gewenst wordt en waarop kan worden ingespeeld. De gemeente zal de marktpartijen maximaal moeten faciliteren om initiatieven te ontplooiën. De overheid zal alleen kaders en randvoorwaarden moeten opstellen voor een gebied. Zo zal de regeldruk worden weggenomen, waardoor marktpartijen worden gestimuleerd tot ontwikkeling. Wanneer er zich initiatieven voordoen, zal per initiatief moeten worden beoordeeld of dit een meerwaarde is voor het gebied. Op deze manier kunnen gemeenten een goede ruimtelijke ordening waarborgen, wat oorspronkelijk ook hun taak is.

Samenhang

Een meerwaarde van de traditionele grootschalige gebiedsontwikkeling is het creëren van samenhang binnen een gebied. Wanneer de grootschalige blauwdrukken plaats gaan maken voor een geleidelijke invulling van een gebied, zal de samenhang lastiger te creëren zijn. Om in de toekomst samenhang te behouden in een gebied zal de gemeente voor een gebied een globale visie of masterplan op moeten stellen. Vervolgens zal per initiatief moeten worden gekeken in hoeverre dit past binnen de visie die voor het gebied is opgesteld. Aan de hand hiervan kunnen gemeenten zelf de samenhang in een gebied waarborgen.

Openbare ruimte

Het inrichten en beheren van de openbare ruimte wordt door de experts primair gezien als taak van de gemeentelijke overheid. De openbare ruimte werd voorheen betaald vanuit de gebiedsontwikkeling, omdat er toch genoeg werd verdiend. In de toekomst zal het ontwikkelen op kleinere schaal gaan plaatsvinden, waardoor er minder opbrengsten worden gegenereerd. De openbare ruimte zal dan ook steeds vaker moeten worden bekostigd vanuit de algemene middelen van de gemeentelijke overheid. In binnenstedelijke gebieden zijn ontwikkelingen lastiger, omdat de kosten van het openbaar gebied daar hoger zijn. Een ontkoppeling van de openbare ruimte en vastgoedontwikkeling in financiële zin kan hierbij de haalbaarheid bevorderen.

5.4 Strategie gemeenten

Op basis van de gesprekken met de experts kan worden gesteld dat er in de toekomst voornamelijk een faciliterende rol is weggelegd voor gemeenten. Een faciliterende rol wil niet zeggen dat er helemaal niets wordt verwacht van de gemeentelijke overheid. Zonder duidelijk beleid zullen marktpartijen niet bereid zijn initiatief te nemen. Het uitnodigen van initiatieven vraagt om een andere opstelling van de overheid. Voorheen waren er veel initiatiefnemers met financiële daadkracht, waaruit gemeenten konden selecteren. In de huidige economische situatie zullen initiatiefnemers enthousiast gemaakt moeten worden om te gaan ontwikkelen. De marktinitiatieven die hieruit voortkomen zullen maximaal moeten

worden gefaciliteerd. Dit vraagt om een omslag qua werkwijze binnen het ambtelijk apparaat. Volgens de experts is deze omslag nog niet overal doorgedrongen, maar is er inmiddels wel een aantal pioniers op dit gebied waar te nemen. Het zal waarschijnlijk nog wel een aantal jaren duren voordat het merendeel de omslag heeft gemaakt van een actieve- naar een faciliterende rol.

Het belangrijkste onderdeel van het faciliterende beleid is het actief stimuleren van initiatieven. In de huidige realiteit van terughoudende marktpartijen, zullen de barrières zo veel mogelijk moeten worden weggenomen. Op deze manier zullen marktpartijen eerder geneigd zijn om te investeren in een bepaald gebied.

Volgens de experts kunnen gemeenten marktinitiatieven stimuleren door:

- Heldere randvoorwaarden op te stellen, die niet in beton gegoten zijn;
- Een duidelijke visie te hebben voor het gebied;
- Geen gedetailleerde bestemmingsplannen op te stellen;
- Zorgen dat de openbare ruimte op orde is;
- Regeldruk weg te nemen;
- Het snel doorlopen van procedures;
- Het aanwezig zijn van voldoende politieke en bestuurlijke kwaliteit bij gemeenten om onder de nieuwe omstandigheden te kunnen werken;
- Het doen van strategische grondaankopen in specifieke situaties om ontwikkelingen op gang te krijgen.

5.5 Oplossingsrichtingen

Het algemene beeld onder de experts is dat er binnen de vastgoedsector wanhopig wordt gezocht naar het panacee voor alle problemen. Dit panacee is niet te vinden en zal ook niet gevonden worden. Er moet geaccepteerd worden dat de oude aanpak van gebiedsontwikkeling te grootschalig en te risicovol was. De experts spreken van een overcapaciteit die de komende jaren zal moeten verdampen. Volgens de experts is de neiging tot hyperventileren op dit moment groot, omdat Nederland verslaafd is aan groei. Door één van de experts wordt hier het volgende over gezegd:

'In Nederland hebben we een hoop voodoo priesters die ruim baan krijgen. Hun woord wordt wel gehoord, want iedereen is op zoek naar DE oplossing'.

De experts zijn het er over eens dat er niet één oplossing is voor de huidige problemen. Het belangrijkste is dat er op een andere manier te werk moet worden gegaan. Het oude businessmodel van gebiedsontwikkeling is niet langer toereikend. Per situatie zal gekeken moeten worden wat een werkbare ontwikkelstrategie is voor de desbetreffende situatie om hier vervolgens het businessmodel op aan te passen.

Verdienmodellen

De vastgoedsector zit op dit moment in de problemen, waardoor er weinig wordt ontwikkeld. De financierbaarheid is op dit moment één van de grootste knelpunten waardoor ontwikkelingen geen doorgang vinden. Nu er een gebrek aan geld is, wordt er drastisch gezocht naar andere verdienmodellen. Onder de experts is er geen geloof in nieuwe verdienmodellen waar bijvoorbeeld investeringen en exploitatie aan elkaar worden gekoppeld. Er wordt veel over gesproken door grote bedrijven buiten de vastgoedsector, maar deze partijen ondernemen niets. Slechts één expert kent een voorbeeld waarbij de overheid een opdracht vanaf de renovatie tot en met het onderhoud van een gebouw in de markt heeft gezet (één businesscase). Op gebiedsniveau zijn er geen voorbeelden bekend

en daar ligt de oplossing volgens de experts ook niet. Er kan beter op een andere manier te werk worden gegaan, dan te vertrouwen op de komst van nieuwe verdienmodellen. Het feit dat de gebiedsontwikkeling stil ligt, is niet te wijten aan het oude verdienmodel maar aan het feit dat er te veel en te grootschalig is gebouwd. De experts geven aan dat wanneer partijen in paniek raken, zij op zoek gaan naar andere partijen die hun problemen moeten oplossen. Dit is volgens de experts alleen maar een verschuiving van het probleem.

Nieuwe spelers

Toekomstige ontwikkelingen zullen naar alle waarschijnlijkheid op dezelfde wijze gefinancierd worden als voorheen. Een kanttekening hierbij is, dat de experts een verschuiving waarnemen in de herkomst van de financiering. Zo treden partijen met veel eigen kapitaal op de voorgrond. Private- en institutionele beleggers zijn welwillend om te beleggen in vastgoed. Deze partijen beschikken over veel geld en hebben een lange termijn visie. Een andere groep die volgens het merendeel van de experts een belangrijke rol kan gaan spelen in toekomstige ontwikkelingen zijn de burgers. Door burgers wordt op dit moment massaal gespaard en de rente staat relatief laag. Doordat de traditionele projectontwikkelaar geen financiering krijgt, gaan burgers zelf ontwikkelen in de vorm van bijvoorbeeld particulier opdrachtgeverschap. De voornaamste reden dat deze nieuwe spelers toetreding zoeken tot de vastgoedmarkt, is het feit dat deze partijen beschikken over financiële middelen.

Integraal versus kleinschalig

De experts geven aan dat de traditionele wijze van gebiedsontwikkeling staat voor: grootschaligheid, multifunctionaliteit, verevening en nieuwbouw. Alle soorten functies werden met elkaar verknoopt om het project rendabel te laten zijn. Er werd veelal gewerkt met een duidelijk begin- en eindpunt. De grootschaligheid brengt tal van onzekerheden met zich mee die het project kunnen beïnvloeden. Volgens vier van de vijf experts zullen er in de toekomst niet snel meer grote gebiedsontwikkelingen plaats vinden. Gebiedsontwikkeling is volgens één van hen een verouderde term, die plaats zal maken voor locatieontwikkeling. Er zal steeds vaker gekozen worden voor een kleinschaliger opzet, waarbij er ingespeeld wordt op de wensen van de eindgebruiker. De kleinschalige aanpak zorgt voor een afname aan risico's, welke beheersbaar zijn.

Organische aanpak

Het merendeel van de experts stelt dat er een toekomst is weggelegd voor de organische aanpak. Er moet hierbij niet gedacht worden dat het voor elke situatie een oplossing is. De uitgangspunten van de organische aanpak bieden voor sommige situaties kansen, maar zeker niet voor elke. Een van de experts zegt het volgende over het organisch ontwikkelen:

'De organische aanpak is onderhevig aan een hype. De organische aanpak is verbonden aan de kavelaanpak. Om alles nu organisch ontwikkelen te noemen is een vorm van taalvervuiling. Het is een modebegrip. De verwachting van theoretici dat we alleen nog maar organisch gaan pielen, is daarbij niet van toepassing.'

Op basis van de interviews met de experts kunnen er een aantal positieve uitgangspunten van de organische aanpak worden gegeven.

Het is een fundamenteel betere manier van ontwikkelen, omdat:

- Een ontwikkeling minder kwetsbaar is voor externe omstandigheden;

- Het is een veel geleidelijkere aanpak. Mocht er zich een probleem voordoen, doet zich dat alleen voor op het desbetreffende perceel;
- Er kan beter en sneller worden ingespeeld op de veranderende behoeften;
- Het leidt tot meer diversiteit. Wanneer initiatiefnemers hun gang kunnen gaan ontstaat er alles behalve eenvormigheid;
- Diversiteit leidt ertoe dat een gebied niet tegelijkertijd aan vervanging toe is. Op deze manier creëert men makkelijkere transformatieopgave voor de toekomst.

Een gunstige ontwikkeling is dat de markt veel vrijheid krijgt in combinatie met een faciliterende overheid. Niet in elk gebied van Nederland zullen er initiatiefnemers zijn om te ontwikkelen. In kansrijke gebieden zullen er wel voldoende initiatiefnemers zijn die vastgoed willen (her)ontwikkelen. Voor elk gebied zal een globale visie moeten worden opgesteld waarbinnen initiatiefnemers kunnen participeren. Op deze manier krijgen initiatiefnemers ruimte om initiatieven te ontplooiën. Één van de experts pleit ervoor dat gemeenten alles los laten qua bouw- en woningtoezicht. Zijn argument hiervoor is het volgende:

‘Wanneer bijvoorbeeld particulieren hun eigen geld investeren in de bouw van hun huis, zouden ze dan bagger neerzetten?’

De expert is van mening dat wanneer mensen geld investeren in huisvesting, zij dit ook verantwoord zullen doen. Een gebied zal dan ook steeds vaker procesmatig worden ingevuld, in plaats van het tegelijkertijd realiseren van grootschalige projecten. Dit betekent dat een gebied niet (meer) in zijn geheel zal worden ontwikkeld, maar alleen op plaatsen waar sprake is van een initiatiefnemer en de ontwikkeling een meerwaarde is voor het gebied. Op plaatsen waar geen ontwikkeling van de grond dreigt te komen en het maatschappelijk belang groot is, zullen gemeenten alsnog in moeten grijpen door bijvoorbeeld het doen van strategische grondaankopen.

Één van de experts spreekt over een belangrijk nadeel van de organische aanpak. Bij de oude integrale gebiedsontwikkeling worden de publieke voorzieningen bekostigd door middel van de grondexploitatie. In de pure vorm van organisch ontwikkelen is er geen grondexploitatie en moeten de publieke voorzieningen door middel van de algemene middelen worden gefinancierd.

Erfpacht

Het merendeel van de respondenten ziet veel mogelijkheden om het erfpachtinstrument in te zetten om ontwikkelingen te stimuleren. Veel gemeenten hebben grondbezit wat zij niet verkocht krijgen. Om de aanvangsinvesteringen en vaste kosten voor de eindgebruiker laag te houden kan erfpacht in sommige situaties zeker oplossing bieden. Het wordt nu veel gebruikt als crisismaatregel, waarbij gemeenten een belangrijke inkomstenbron behouden. Daarnaast geeft het erfpachtsysteem gemeenten sterke sturingsmogelijkheden door het erfpachtcontract. Het nadeel hiervan is dat gemeenten de grondinkomsten niet op korte termijn zullen ontvangen, maar dat dit over een langere termijn wordt uitgestreken in de vorm van canon.

Particulier Opdrachtgeverschap

Één van de experts ziet een grote toekomst weggelegd voor particulier opdrachtgeverschap. De eindgebruiker zal in deze het initiatief tot ontwikkelen nemen en de projectontwikkelaar zal niet langer op de voorgrond treden. De oude projectontwikkelaar zal volgens deze expert alleen nog betrokken worden bij de ontwikkeling van omvangrijke kantoren en winkelcentra.

De overige experts zijn iets genuanceerder en zien het particulier opdrachtgeverschap in sommige situaties als oplossing. Waar er behoefte is aan particulier opdrachtgeverschap moet het zeker worden ingezet volgens de experts. Op dit moment zien gemeenten particulier opdrachtgeverschap veelal als noodgreep, omdat de traditionele manier van ontwikkelen nu niet meer werkt en gemeenten veel grondbezit hebben.

Stedelijke herverkaveling

Uit de interviews blijkt dat er op dit moment een lobby aan de gang is om stedelijke herverkaveling te promoten. Het merendeel van de experts zien daadwerkelijk mogelijkheden voor stedelijke herverkaveling, maar dit is niet bepaald een oplossing om vastgelopen ontwikkelingen op gang te helpen. Het zal eerder gezien moeten worden als publiek instrument om ruimtelijke ontwikkelingen af te dwingen. Stedelijke herverkaveling biedt een oplossing wanneer enkele partijen in een gebied niet mee willen werken aan een ontwikkeling (hold out-principe), maar het merendeel van de private partijen wel. Gemeenten kunnen dan zorgen voor een herverdeling van gronden, waardoor iedereen een eigenstandige ontwikkelingsmogelijkheid krijgt.

Één van de experts zegt het volgende over de stedelijke herverkaveling:

‘Het is een oplossing op zoek naar een probleem.’

Deze expert stelt dat er niet altijd maar moet worden uitgegaan om een heel gebied te slopen en dan vervolgens nieuwbouw te plegen. Er zal veel meer rekening moeten worden gehouden met de bestaande situatie. Wat geen overlast geeft moet behouden blijven en vervolgens de planvorming hierop aanpassen. Door perceelsgewijs te ontwikkelen zal het instrument stedelijke herverkaveling niet snel hoeven te worden toegepast.

Eindgebruiker

Alle experts zien de verschuiving van een aanbodgestuurde- naar een vraaggestuurde markt als een zeer goede ontwikkeling. Het is verstandig om de eindgebruiker structureel vroeg in de planvorming te betrekken. Het betrekken van de eindgebruikers wordt nu gezien als noodgreep om de financierbaarheid te bevorderen. Dit zal echter structureel moeten veranderen. De projectontwikkelaar bepaalt niet langer wat de eindgebruikers mooi vinden. Een van de experts zegt het volgende hierover:

‘De vraag moet gesteld worden of een VINEX-wijk zoals Ypenburg is geworden wat de bewoners mooi vinden of dat er weinig andere mogelijkheden waren om te wonen?’

Door het vroeg betrekken van de eindgebruikers kan er op hun wensen worden ingespeeld en is de afname gegarandeerd.

De experts zijn het er over eens dat de projectontwikkelaar altijd betrokken blijft bij de grotere ontwikkelingen. Echter, er zal een nieuw type ontwikkelaar moeten ontstaan, die de rol van aanjager en regisseur zal vervullen. Het op grote schaal ontwikkelen volgens één model is verdwenen. Er zal als eerste geïnventariseerd moeten worden wat de markt vraagt, waarop de ontwikkelaar moet inspelen. Dit vraagt om een heel andere, maar wel een betere manier van werken door ontwikkelaars.

Transformatie

De experts spreken over een kloof tussen vraag en aanbod in de bloeiperiode van voor de crisis. Dit heeft geresulteerd in de hoge leegstandspercentages van vooral kantoren, winkels en bedrijfsgebouwen van dit moment. Volgens de experts heeft het weinig zin om

nieuwbouw te blijven plegen. In een stationaire economie wordt er weinig tot niets gebouwd en de vraag is waarom wel. Er zal op een andere manier moeten worden gekeken naar de bestaande voorraad en bijvoorbeeld in te spelen op de woningvraag in de grote steden. Één van de experts stelt het volgende:

'Sinds de Tweede Wereldoorlog is Nederland gewend om de vraag naar de verschillende typen vastgoed te vertalen in nieuwbouwprogramma's.'

Het beeld wat onder de experts leeft is dat de mogelijkheden van het huidige bezit moeten worden benut. Waar het noodzakelijk is, kan er alsnog nieuwbouw worden gepleegd.

Onrendabele top

Binnenstedelijke ontwikkelingen kampen bijna altijd met een onrendabele top waardoor de realisatie onhaalbaar is. In de discussie over de onrendabele top wordt vaak geschetst dat het een gegeven is, dat gedicht moet worden. De meningen over de onrendabele top onder de experts verschillen van elkaar. Twee experts zien de onrendabele top als een signaal, dat aangeeft dat het nieuwe plan niet beter is dan het bestaande. Deze experts zien de onrendabele top als een constructie en niet als een gegeven. Wanneer een ontwikkeling het maatschappelijk belang dient, zal deze moeten worden bekostigd uit de algemene middelen. De overige experts zien de onrendabele top als een resultaat van de extreem hoge kosten die voortkomen uit o.a. de regeldruk, fiscale zaken en bouwkosten. Om de onrendabele top te verkleinen zal er aan deze knoppen gedraaid moeten worden om de onrendabele top weg te nemen of te verkleinen. Door een gebrek aan financiële daadkracht bij gemeenten en woningcorporaties zullen ontwikkelingen meer marktconform gemaakt moeten worden. Wanneer een ontwikkeling nog steeds niet rendabel is, zal deze minder vaak doorgang vinden. Één van de experts spreekt als oplossing over een fiscale zonering, waarbij op basis van een ontwikkelingsplan een fiscale zone wordt toegewezen. Hierdoor wordt de fiscale druk grotendeels weggenomen om zo ontwikkelingen te stimuleren.

5.6 Conclusie

De experts zijn het er merendeels over eens dat de traditionele grootschalige gebiedsontwikkelingen niet snel terug zullen keren. Veel partijen uit de vastgoedsector raken nu in paniek, wat volgens de experts niet nodig is. Er zal geaccepteerd moeten worden dat het voor de crisis allemaal 'too much' was. De realiteitszin van alle betrokkenen zal weer terug moeten keren, waarbij de eindgebruiker eerder in de planvorming betrokken dient te worden. De marktpartijen zijn aan zet, waarbij een faciliterende rol is weggelegd voor de gemeentelijke overheid. De experts stellen met nadruk dat een faciliterende rol veel vraagt van een gemeentelijke instelling. Er zal binnen de gemeenten een omslag moeten plaatsvinden in de opstelling ten opzichte van marktpartijen.

In de literatuur worden verschillende ontwikkelstrategieën genoemd om de gebiedsontwikkeling weer vlot te trekken. De experts zijn nogal genuanceerd over deze ontwikkelstrategieën. Volgens de experts is er op dit moment een lobby aan de gang, waarin 'voodoo priesters' hun ontwikkelstrategie presenteren. Uit de interviews is gebleken dat er niet één oplossing te benoemen is, welke de belangrijkste problemen oplost. Onder de experts is er bijna geen geloof in de nieuwe verdienmodellen, waarbij ontwikkeling en exploitatie aan elkaar worden gekoppeld. Wel is er geloof in nieuwe financieringsvormen, waarbij de herkomst van het geld verandert. Volgens de experts zijn het over het algemeen deeloplossingen voor de huidige problematiek. Per specifieke situatie zal er maatwerk geleverd moeten worden. De experts spreken over een goed gevulde 'gereedschapskist' vol instrumenten die breed inzetbaar is.

Aan de faciliterende gemeenten is het de taak om per situatie het juiste gereedschap te gebruiken.

Er kan geconcludeerd worden dat de interviews met de experts aan de volgende verwachting hebben voldaan en lichte bijstelling behoeft:

1. 'De oplossingsrichtingen in de literatuur lopen sterk uiteen. De praktijk zal een bevestiging zijn van die veelheid. Er is dan ook niet één oplossing voor de huidige problemen in de gebiedsontwikkeling te benoemen.'

De experts bevestigen dat er niet één oplossing is voor de huidige problematiek. Het zijn allemaal deeloplossingen, die onderdeel uitmaken van een groter geheel. Volgens de experts bieden nieuwe verdienmodellen het minste toekomstperspectief. Per specifieke situatie zal bekeken moeten worden wat de markt vraagt. Vervolgens kan hierop een ontwikkelstrategie worden afgestemd. Het huidige instrumentarium biedt voldoende mogelijkheden om ruimtelijke ontwikkelingen te bewerkstelligen.

Om inzicht te krijgen in de volgende verwachtingen, is een meervoudige-casestudy noodzakelijk. Op deze manier kan gedetailleerde informatie worden verkregen.

2. 'Er wordt door gemeenten verschillend omgegaan met het ontplooiën van marktinitiatieven en de verdere behandeling hiervan vanwege de gebiedspotentie.'

3. 'De faciliterende rol van gemeenten zal in de praktijk verschillend worden ingevuld vanwege het gevoerde grondbeleid en urgentie van een ontwikkeling.'

Hoofdstuk 6 De ervaringen vanuit de cases

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn er op basis van de expertmeetings een aantal cases geselecteerd. De meervoudige-casestudy is het tweede onderdeel van het empirische onderzoek. In dit tweede deel zullen de zes geselecteerde casussen geanalyseerd worden. Op basis hiervan kunnen de verschillende ontwikkelstrategieën worden vergeleken. Er zal hierbij vooral worden gekeken naar de rol van de gemeentelijke overheid binnen het project en de eventuele samenhang met planeigenschappen en grondeigendomsverhoudingen. In dit hoofdstuk zullen de deelvragen vier en vijf verder worden beantwoord en deelvraag zes in zijn geheel.

6.2 Planeigenschappen

De cases worden gekenmerkt door verschillende soorten planeigenschappen. Zo is er in één case sprake van uitsluitend nieuwbouw, in twee cases van transformatie van bestaand vastgoed en in drie cases een combinatie hiervan. Daarnaast lopen de typen vastgoedontwikkelingen uiteen. In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de verschillende planeigenschappen.

Tabel 6.1 Planeigenschappen

	Transformatie	Nieuwbouw	Type ontwikkeling
RDM-Heijplaat	x		werk
Laakhaven-West		x	woon-werk
Cruquiusgebied	x	x	woon-werk
Piushaven	x	x	woon-werk
Amstel III	x		woon-werk
Waalfront	x	x	woon-werk

6.3 Gemeentelijk grondbeleid

De gekozen cases verschillen onderling qua grondbeleid. Op basis van de besproken vormen grondbeleid uit hoofdstuk 4 is de volgende tabel opgesteld:

Tabel 6.2 Gemeentelijk grondbeleid

Actief	Faciliterend	Samenwerkingsverband
RDM-Heijplaat	Piushaven	Waalfront
Laakhaven-West		
Cruquiusgebied		
Amstel III		

Actief grondbeleid: Er is tussen het actieve grondbeleid van gemeenten een tweedeling te maken. In de cases Laakhaven-West, Cruquiusgebied en Amstel III beperkt de actieve rol van gemeenten zich tot het grondeigendom. Op deze wijze hebben gemeenten veel invloed op het gebruik van de grond en kunnen zij opstalontwikkelingen sturen.

De actieve rol van het Havenbedrijf Rotterdam (Overheids NV) kenmerkt zich door het risicovol investeren in het proces van grondaankopen tot en met de opstalontwikkeling. De opstallen worden na contractering van private partijen op rekening en risico van het Havenbedrijf Rotterdam getransformeerd. Vervolgens worden de opstallen verhuurd aan de gecontracteerde. Er wordt niet eerder getransformeerd dan wanneer er een eindgebruiker in beeld is.

Faciliterend grondbeleid: In de Piushaven is de grond volledig in eigendom van private partijen. Deze private partijen hebben de gronden over het algemeen al lang in hun bezit. De betrokken gemeente loopt dan ook geen risico over de gronden in dit gebied.

Samenwerkingsverband PPS: In het Waalfront is als enigste sprake van een PPS-constructie. Deze PPS wordt geleid door het Ontwikkelingsbedrijf Waalfront. De aandeelhouders hiervan zijn de gemeente Nijmegen en Bouwfonds Ontwikkeling BV, elk voor 50%. Deze samenwerking is voortgekomen uit een Europese prijsvraag in 2005. De gemeente Nijmegen was hierbij op zoek naar een ontwikkelaar die gezamenlijk de gebiedsfinanciering op zich wilde nemen.

6.4 Werkbare ontwikkelstrategie

In vier van de zes casussen is de huidige werkwijze een andere dan voorheen. Voorheen werd er vanuit grote en dichtgetimmerde masterplannen gewerkt. Toen er na 2008 bijna geen ontwikkeling van de grond kwam is er gekozen voor een andere werkwijze. De dichtgetimmerde master- en bestemmingsplannen hebben plaatsgemaakt voor werkbare plannen. Grote gebieden zijn inmiddels opgesplitst in deelgebieden. Per deelgebied is er een nieuwe globale visie opgesteld, waaraan op een organische wijze invulling wordt gegeven. Binnen deze aanpak is er veel vrijheid toebedeeld aan marktpartijen. Gemeenten hebben voor de meeste gebieden een globaal einddoel vastgesteld. Binnen de harde kaders kunnen marktpartijen procesmatig invulling geven aan dit einddoel. De kleinschalige aanpak zorgt voor lagere voorinvesteringen waardoor het risico voor de marktpartijen beperkt blijft. Om het afzetrisico te beperken wordt in alle cases de eindgebruiker in een vroeg stadium betrokken bij de planvorming. Op deze wijze is de afname tot op zekere hoogte gegarandeerd.

Tabel 6.3 Huidige ontwikkelstrategie

Andere ontwikkelstrategie dan oorspronkelijk	Ontwikkelstrategie oorspronkelijk
RDM-Heijplaat	Cruquiusgebied
Laakhaven-West	Amstel III
Piushaven	
Waalfront	

RDM-Heijplaat: De grond is voor de crisis aangekocht, met het idee om het gehele gebied tegelijkertijd te ontwikkelen. De ambities waren torenhoog wat resulteerde in een grootschalig masterplan. Na het uitbreken van de crisis is er een andere weg ingeslagen. Het grootschalige masterplan heeft plaatsgemaakt voor de organische manier van ontwikkelen. Er wordt op objectniveau ontwikkeld, in plaats van een heel gebied tegelijk. Per object wordt eerst gezocht naar een eindgebruiker. Wanneer er een eindgebruiker is gecontracteerd, wordt overgegaan tot transformatie van de bestaande voorraad.

Laakhaven-West: Laakhaven- West is een gebied dat oorspronkelijk ontwikkeld zou worden via een traditionele PPS. Toen in 2008 de crisis uitbrak, trokken de private partijen zich terug uit de PPS. De gemeente had inmiddels al veel grondaankopen gedaan en er was al zeer veel gesloopt. De gemeente was dan ook genoodzaakt om de ontwikkelstrategie aan te passen. Er is op dat moment gekozen voor een kleinschalige- en vraaggerichte aanpak, waardoor er geen rekening gehouden hoeft te worden met voorverkooppercentages. Het gebied is verdeeld in kleine kavels, welke verkocht worden aan marktpartijen. Hierdoor krijgen toekomstige gebruikers de mogelijkheid om zelfbouw te realiseren. De gemeente richt zich hierbij op kleine initiatieven van particulieren, bouwers, ontwikkelaars en ondernemers.

Cruquiusgebied: De gemeente heeft in dit gebied vanaf het begin (2011) gekozen voor de organische ontwikkelstrategie. Deze strategie is van het begin af aan het uitgangspunt geweest om dit gebied te transformeren. De oorspronkelijke functie van dit gebied is

werk/industrialgebied. Er is op dit moment een functieverandering gaande, waardoor het gebied een rommelige indruk maakt. In het gebied is een mix van lege terreinen, nieuwbouw, zware industrie, kleinschalige bedrijvigheid in oude loodsen en creatieve functies te vinden. De gemeente waardeert de diversiteit en het doel is dat dit wordt versterkt en verbeterd door de gekozen stapsgewijze aanpak.

Piushaven: Er is lange tijd geprobeerd om dit gebied in een PPS te ontwikkelen. Dit is nooit gelukt, waardoor lange tijd niets werd ontwikkeld. De ontwikkelaars waren niet bereid om samen te werken. De gemeente heeft vervolgens bemiddeld tussen de betrokkenen om een werkzame situatie te creëren. Er werden door de gemeente rondetafelgesprekken georganiseerd, waarbij alle ontwikkelaars aanwezig waren. Mede hierdoor is het inzicht verkregen dat de partijen elkaar nodig hebben en dat samenwerking essentieel is. Dit heeft in 2005 geresulteerd in een raamovereenkomst, waarin de uitgangspunten voor de samenwerking en ontwikkeling van het gebied zijn vastgelegd. Het gebied wordt nu in zestien deelplannen ontwikkeld.

Amstel III: Amstel III is een bedrijven- en kantoreengebied, wat te maken heeft met chronische leegstand. De gemeente heeft in 2011 dit probleem erkend en hierop een strategiebesluit genomen. Dit strategiebesluit richt zich op de transformatie van een monofunctioneel werkgebied naar een multifunctionele stadswijk. Door middel van een goede samenwerking met vastgoedeigenaren en externe initiatiefnemers wil de gemeente dit bewerkstelligen.

Waalfront: Toen in 2007 een grootschalig masterplan werd vastgesteld door de gemeente Nijmegen had niemand het idee dat een jaar later de crisis zou uitbreken. De economische situatie heeft ervoor gezorgd dat het oude masterplan moest wijken en dat de 'Ontwikkelingsvisie Waalfront 1.2' ervoor terug kwam. Deze visie is een herziening van het oude plan, waarbij de grondexploitatie is geactualiseerd. Door deze visie is er voor een stapsgewijze manier van ontwikkelen gekozen. Er wordt meer uitgegaan van bestaande kwaliteiten, waarbij in onafhankelijke deelgebieden wordt ontwikkeld. Er zal worden ontwikkeld vanuit een scherpe marktanalyse, om in te kunnen spelen op de vraag. Daarnaast zal over een langere termijn voor meer verschillende doelgroepen worden ontwikkeld dan voorheen. Omdat het bouwprogramma vooraf niet vast staat, wordt er gewerkt met een opbrengstpotentie per deelgebied. Het gebied zal stap voor stap worden getransformeerd in plaats van het leeg te schuiven en opnieuw te beginnen.

6.5 Rol gemeentelijke overheid

In de zes cases is te zien dat gemeenten op strategisch niveau nadenken over de toekomst van een gebied. Binnen de onderzochte cases is geconcludeerd dat de oude werkwijze niet meer toereikend was en dat er gezocht moest worden naar een nieuwe ontwikkelstrategie. Deze nieuwe ontwikkelstrategieën brengen tevens nieuwe rollen voor gemeenten met zich mee. Er zijn dan ook overeenkomsten waar te nemen in de rol die gemeenten vervullen in de cases:

- Kaderstellend;
- Marktinitiatieven maximaal faciliteren;
- Samenhang waarborgen binnen een gebied;
- Openbaar gebied goed onderhouden;
- Infrastructuur aanleggen.

In vijf van de zes cases is te zien dat gemeenten voor wat betreft de opstalontwikkeling een faciliterende rol innemen en slechts in één een zeer actieve rol (RDM-Heijplaat). Dit betekent dat gemeente geen risico lopen over de te ontwikkelen opstallen, maar wel over de grond. In de initiatieffase worden marktpartijen gestimuleerd tot ontwikkeling en krijgen daarna zeer

veel vrijheid van de gemeentelijke overheden. Gemeenten zijn in het merendeel van de cases blij dat er wat gebeurt in het gebied en faciliteren initiatieven dan ook maximaal.

6.6 Marktinitiatieven stimuleren

In de huidige economische situatie wordt een andere rol verwacht van de gemeentelijke overheid. Er wordt hierbij veel gesproken over een faciliterende rol. Deze rol wordt in de praktijk op verschillende wijze ingevuld door de betrokken gemeenten. In een tijd waar marktpartijen niet in de rij staan, zullen deze moeten worden uitgenodigd. De rol van de gemeenten in de initiatieffase is dan ook van groot belang om ontwikkelingen van de grond te krijgen. Gemeenten gaan op verschillende wijze om met het stimuleren van initiatieven.

RDM-Heijplaat: De gemeente Rotterdam hoeft weinig te doen om initiatieven te stimuleren. De reeds gevestigde bedrijven in het gebied zorgen voor een grote aantrekkingskracht. Het havengebied is zo'n sterke 'brand', dat er zich zelf marktpartijen melden die zich graag willen vestigen in het gebied. Dit gebied heeft op dit moment in positieve zin te maken met een 'energiebonanza'. De hoge olieprijs zorgen voor een grote vraag naar off-shore gerelateerde product- en dienstverlening. De alsmat groeiende havenrelateerde bedrijven willen graag onderdeel uitmaken van dit cluster, wat spontaan ontstaat. De energiebonanza helpt dit gebied op een zekere wijze door de huidige crisis heen. Er kan zelfs een geringe selectie plaatsvinden onder de marktpartijen die zich melden. Wanneer zich een initiatiefnemer meldt, wordt in samenspraak met de gemeente Rotterdam gekeken of er een mogelijkheid tot vestiging is. Wanneer deze mogelijkheid zich voordoet, wordt deze partij gecontracteerd. Op basis van dit contract gaat de gemeente Rotterdam voor eigen rekening en risico over tot transformatie van bestaande gebouwen. In de transformatie wordt zoveel mogelijk geïnvesteerd in het casco en zullen er weinig bedrijfsspecifieke investeringen gedaan worden. De gecontracteerde eindgebruiker kan immers altijd failliet gaan. Wanneer er zich een marktinitiatief voordoet welke niet binnen het bestemmingsplan (handel en industrie) past, maar wel als een meerwaarde voor het gebied wordt gezien zal deze alsnog doorgang vinden. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij de vestiging van een horeca-gelegenheid. De gemeente verleent hier tijdelijke vergunningen voor, waarmee er experimenteerruimte wordt gegeven.

Laakhaven-West: De gemeente Den Haag is zeer actief als initiator van ontwikkelingen binnen Laakhaven-West. Hieraan ten grondslag ligt het feit dat de gemeente met veel grondbezit kampt uit het verleden. Zo is er voor het gehele gebied een kavelindeling gemaakt. De contouren van de uit te geven kavels liggen vast, waaraan een kavelpaspoort is gekoppeld. Dit kavelpaspoort geeft aan wat de regels en mogelijkheden zijn voor het desbetreffende kavel. De normen van dit kavelpaspoort zijn dusdanig ruim, dat er vele soorten ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. Het is vervolgens aan marktpartijen om invulling te geven aan de kavels, mits dit binnen de gestelde kaders valt. In het kavelpaspoort worden de volgende zaken besproken (zie bijlage 3 voor een voorbeeld van een kavelpaspoort):

- De bouwregels;
- De toegestane functies;
- De parkeervoorzieningen;
- De uitgifteregels;
- De planning.

Op basis van dit kavelpaspoort kunnen marktpartijen hun eigen project ontwikkelen. Er is veel geregisseerd door de gemeente, maar binnen de geregisseerde kaders kunnen de

marktpartijen hun gang gaan. De gemeente kiest bewust om alles los te laten en af te wachten wat er gaat gebeuren. De geïnterviewde zegt hier het volgende over:

'Als gemeente vertrouwen we erop dat er iets moois wordt gerealiseerd. Er is sprake van spontaan, in de zin van stedenbouw en functies. Qua structuur en financieel is alles geregeld.'

Door uitgebreide promotie probeert de gemeente Den Haag de kavels te verkopen. Deze promotie bestaat uit billboards in de stad, folders, een website en een kavelwinkel waardoor mensen bekend worden met het desbetreffende project. Het doel hiervan is mensen enthousiast te maken over de 'unieke' kans om zelf te bouwen in binnenstedelijk gebied. Door het hoogwaardig onderhouden van de openbare ruimte laat de gemeente zien dat zij vertrouwen heeft in het gebied. Wanneer een private partij geïnteresseerd is in een kavel, kan daar een optie op worden genomen. Deze opties zijn goedkoop en geven marktpartijen drie maanden de tijd om de mogelijkheden in kaart te brengen. Daarna moet er een gedeelte worden aanbetaald en moet er binnen twee jaar worden gebouwd. Indien dit niet gebeurt zal de grond worden teruggeleverd en zijn de investeerders een deel van hun geld kwijt.

Cruquiusgebied: In het Cruquiusgebied laat de gemeente Amsterdam het compleet aan de markt over. Het enige wat de gemeente doet is het informeren over de kwaliteit van het gebied, over het vastgestelde beleid en wat de procedures zijn. Voor het gebied is een spelregelkaart (zie bijlage 4) opgesteld waarbinnen de markt kan opereren. Door deze spelregelkaart stelt de gemeente zich zeer flexibel op tegenover marktinitiatieven en neemt het zeer veel barrières weg. De spelregelkaart is bewust ruim opgesteld, om op kavelniveau in te kunnen spelen op de huidige marktomstandigheden. Als gemeente kan er op deze manier maatwerk worden geboden. Het gebied is bewust welstandsvrij gehouden. De marktpartijen weten op deze manier in grote lijnen wat er mogelijk is binnen het gebied en kunnen daar hun planvorming op aanpassen. Het doel van deze flexibele opstelling is om zoveel mogelijk creativiteit vanuit de initiatiefnemer te ontplooien.

De gemeente heeft ervoor gezorgd dat het nemen van initiatief voor iedereen bereikbaar is. Men hoeft geen kolossale plannen in te dienen, waardoor de plankosten voor de initiatiefnemers laag blijven. Ook wanneer initiatiefnemers maar één kavel willen ontwikkelen, zullen de kosten laag blijven. Verder is er een snelle procedure ontwikkeld binnen de gemeente, waarbij er integraal wordt geadviseerd aan het bestuur. Het bestuur moet vervolgens binnen drie maanden een principe-uitspraak hebben gedaan over het initiatief. De principe-uitspraak geeft aan of het initiatief verder mag worden uitgewerkt. Dit doet de gemeente alleen wanneer zij verwacht in een later stadium juridische-planologische medewerking te verlenen aan het initiatief. Daarna zal er een overeenkomst worden gesloten, waarin er afspraken gemaakt worden over o.a.:

- Te verhalen kosten van de gemeente t.b.v. de openbare ruimte;
- Een storting in een fonds om een aantal voorzieningen te kunnen betalen;
- Eventueel iets over beleidspunten.

De gemeente gaat niet actief op zoek naar marktpartijen, maar wacht de belangstelling de komende jaren af. De geïnterviewde zegt hier het volgende over:

'Degene die haast heeft betaald. Dat is de les uit de laatste vijftig jaar. De gemeente Amsterdam heeft op deze locatie geen haast.'

Mocht er op enig moment geen belangstelling zijn voor ontwikkeling binnen het gebied, zal dit geaccepteerd moeten worden. De gemeente moet het gebied de komende 10 á 15 jaar wel in de markt blijven zetten. De gemeente geeft hierbij aan dat er niet veel geld geïnvesteerd wordt in de openbare ruimte. Hier is het volgende over gezegd:

'De gemeente gaat niet hopen dat er meer belangstelling komt door het spic en span maken van de openbare ruimte, maar er wordt natuurlijk wel goed onderhoud gepleegd.'

Om te zorgen dat het gebied niet verloederd worden vastgoedeigenaren aangesproken op het beheer van hun bezit en zal de gemeente het openbaar gebied blijven onderhouden.

Piushaven: De gemeente Tilburg werkt in de gebiedsontwikkeling Piushaven samen met negen ontwikkelaars en een aantal particuliere initiatiefnemers. Deze partijen hebben reeds 15 à 20 jaar grondposities in het gebied, waarbij de gemeente geen grondeigendom heeft. Omdat de grondposities al in zijn genomen, hoeft er niet actief gezocht te worden naar initiatiefnemers. Er is lang geprobeerd om het gebied door middel van een PPS te ontwikkelen, maar dit is nooit van de grond gekomen. Ontwikkelaars waren lange tijd niet in staat om samen te werken, omdat zij alleen maar hun eigen belang voor ogen hadden. In 2007 is er door de gemeente een nieuwe projectleider aangesteld, welke gezorgd heeft voor een nieuwe manier van werken. Er wordt door de gemeente zeer veel geïnvesteerd in de samenwerking tussen de betrokken ontwikkelaars, middels:

- Kwaliteitsteam;
- Gebiedspromotie.

Binnen de gebiedsontwikkeling Piushaven is een belangrijke rol weggelegd voor het kwaliteitsteam, wat bestaat uit een:

- Supervisor;
- Lid omgevingscommissie;
- Stedenbouwkundige;
- Projectleider.

Dit kwaliteitsteam heeft ervoor gezorgd dat er niet langer in problemen wordt gedacht, maar in kansen. Door middel van rondetafelgesprekken zijn de gemeente, ontwikkelaars, corporaties, ondernemers en bewoners dichter tot elkaar gekomen en is er een werkzame situatie ontstaan.

Daarnaast bewaakt het kwaliteitsteam de stedenbouwkundige kwaliteit en samenhang van de gehele gebiedsontwikkeling. Het kwaliteitsteam beoordeelt in een vroeg stadium de ontworpen projecten van de ontwikkelaars en adviseert het gemeentebestuur hierover. Wanneer initiatiefnemers willen ontwikkelen komen deze zelf naar de gemeente toe. Er zijn nu gebieden die niet in ontwikkeling zijn, maar dit ziet de gemeente niet als een probleem. De gemeente houdt namelijk een bepaalde fasering aan voor het gehele gebied. Wanneer een ontwikkelaar tot ontwikkeling over wil gaan, zal er als eerste een raamovereenkomst ondertekend worden. In deze raamovereenkomst worden voorwaarden vastgelegd, zoals bijvoorbeeld het percentage sociaal en de afdracht voor de openbare ruimte. Vervolgens kan er door de private partij worden overgegaan tot planvorming.

De gemeente is verantwoordelijk voor de aanleg van het openbaar gebied. Op deze wijze spreekt de gemeente haar vertrouwen uit in de gebiedsontwikkeling. De gemeente werkt vanuit een gemeentelijke grondexploitatie, welke vier keer per jaar geüpdatet wordt.

Wanneer een plan vertraging oploopt of het programma veranderd, veranderen hiermee ook de inkomsten voor de gemeente.

De gebiedspromotie is een afspraak in het kader van de raamovereenkomst uit 2005. De ontwikkelaars leggen twee bedragen in per 100m² BVO. De eerste is een bijdrage in de gemeentelijke apparaatkosten waar o.a. het openbaar gebied mee wordt aangelegd. De tweede bijdrage is voor de website, folders en informatieavonden. De gemeente verdubbeld dit bedrag uit de gemeentelijke grondexploitatie.

Een belangrijk onderdeel van de gebiedspromotie is het 'levend podium'. Door een gevarieerd sociaal-cultureel programma van activiteiten en evenementen, raken toekomstige bewoners en bedrijven bekend met het gebied en wordt er draagvlak gecreëerd.

Amstel III: Amstel III is van oudsher een kantoren- en bedrijventerrein. De grond is in het gehele gebied uitgegeven in erfpacht en de opstallen zijn over het algemeen van institutionele beleggers. De gemeente heeft al lange tijd vastgesteld dat het gebied kampt met chronische leegstand. Als grondeigenaar heeft de gemeente belang bij een hoge grondwaarde en zet zich daarom in voor de herontwikkeling. Door de gemeente is er in de 'goede' jaren veel geld verdiend aan gronduitgiften in het gebied en trekt zich de huidige problemen dan ook aan. Inmiddels is er een transformatie gaande met als doel een multifunctionele stadswijk te creëren. Om initiatieven te stimuleren heeft de gemeente een aantal maatregelen getroffen, waaronder:

- De leegstandsverordening (verplichting om leegstand te melden met eventuele boete en een mogelijkheid voor de gemeente om een alternatief programma aan te dragen);
- De premie op actie (een kleine pot geld die ingezet kan worden voor de aanpak van de openbare ruimte of om erfpachtverzachting indien een eigenaar met initiatief tot investeren komt);
- Flexibel bestemmingsplan (er wordt met de visie multifunctionele stadswijk gewerkt, maar op bepaalde functies is wel een programma gezet);
- De oprichting van initiatieventeam;
- Het welstandsvrij maken van het gebied.

Het begint bij het op basisniveau onderhouden van de openbare ruimte, om op deze wijze te laten zien dat de gemeente een visie heeft voor het gebied. De gemeente financiert dit basisniveau en als de private partijen iets meer willen moeten zij dit zelf financieren in de vorm van een VVE. Het goed onderhouden van de openbare ruimte doet de gemeente met het idee, dat wanneer de gemeente iets doet, de private partijen ook iets gaan ondernemen. Wanneer vastgoedeigenaren niet geneigd zijn om actie te ondernemen, wordt er middels de leegstandsverordening geprobeerd om initiatieven te ontplooiën. Wanneer zich een initiatief voordoet afkomstig van een vastgoedeigenaar of een externe partij, kan er een flexibele opstelling van de gemeente worden verwacht. Het gebied is bijvoorbeeld welstandsvrij en elk initiatief wordt door een initiatieventeam beoordeeld. Dit initiatieventeam bestaat uit een stedenbouwkundige, vergunningenexpert, jurist, projectmanagers en soms een erfpachtdeskundige. Dit initiatieventeam bespreekt de wenselijkheid van het binnengekomen initiatief. De geïnterviewde zegt hierover het volgende:

'In principe mag alles, mits het past in het gebied. Het moet een functie zijn die de gebiedswaarde enigszins intact houdt. Zo is een initiatief tot vestiging van een rouwcentrum, dat op straat wilde rouwen afgewezen.'

Wanneer een initiatief als kansrijk wordt beoordeeld kan de gemeente een belangrijke schakel zijn tussen de initiatiefnemers en vastgoedeigenaren. De gemeente kan de initiatiefnemers en vastgoedeigenaren met elkaar in contact brengen. De gemeente heeft namelijk contact met beide partijen.

In sommige gevallen wordt er in samenspraak met marktpartijen gekeken naar de transformatiemogelijkheden voor hun panden. Op deze wijze worden de mogelijkheden tot (her)ontwikkeling van een pand aan de vastgoedeigenaar getoond. De gemeente geeft aan dat zij niet voor elk object onderzoek laat doen, maar alleen voor een aantal kansrijke objecten. De gemeente stelt zich op deze manier zeer bereidwillig op tegenover marktpartijen.

Om transformatie of nieuwbouw te stimuleren heeft de gemeente Amsterdam de *experimentenregeling erfpacht* ingesteld. Door deze regeling kan worden afgeweken van het reguliere erfpachtbeleid door een verlenging van de afgekochte periode. De financiële waarde van de verlenging komt overeen met de grondwaardedaling als gevolg van de bestemmingswijziging. Op deze wijze compenseert de gemeente de transformatie naar nieuwe bestemmingen, welke lagere grondwaarden en huurinkomsten genereren (premie op actie).

Waalfront: De gemeente Nijmegen is niet heel erg actief in het zoeken naar initiatiefnemers. In eerste instantie wordt er vanuit een PPS gewerkt, waardoor de samenwerkende partij al grotendeels vast staat. In oktober 2013 wordt er onder voorbehoud begonnen met de realisatie van de eerste woningen door Bouwfonds. Toen de PPS in de goede tijd werd opgestart, was de samenwerking met één partij optimaal. Nu is de marktsituatie compleet anders en komen ontwikkelingen moeilijk van de grond. Door het gezamenlijk dragen van het risico en financiering zijn de belangen tot ontwikkeling vanuit Bouwfonds zeer groot. Bouwfonds is daarom bereid om wat meer risico te nemen, anders zou er in oktober 2013 nooit worden begonnen met bouwen. Dit geeft aan dat partijen gelijkwaardig in een PPS moet participeren, omdat de betrokken partijen zowel in de goede als in de slechte tijden aan elkaar vast zitten.

De ontwikkelaar Bouwfonds gaat echter niet het gehele gebied zelf ontwikkelen. Aan het eind van het jaar wordt er geprobeerd om een aantal kleine gebieden te ontwikkelen. Hiervoor zal marktconsultatie gedaan worden met de vraag:

‘Wat is jullie visie voor dit gebied en welke grondwaarden zijn hier volgens jullie te behalen?’

Er zal een aantal grote ontwikkelaars worden gevraagd om antwoord te geven op deze vraag. Vervolgens zal er een gesprek plaatsvinden en worden bepaald of de partijen iets voor elkaar kunnen betekenen. Als er zich mogelijkheden voordoen zal er officieel worden uitgenodigd. Op basis van een globaal plan worden partijen officieel uitgenodigd tot uitwerking van een plan. Partijen worden hierbij uitgedaagd om iets te doen met bijvoorbeeld particulier- en collectief opdrachtgeverschap.

6.7 Financiering

Openbare ruimte met gemeentelijk grondeigendom

Uit de case-study blijkt dat de financiering één van de lastigste zaken is om projecten van de grond te krijgen. In de cases RDM-Heijplaat, Laakhaven-West en Waalfront zijn door de gemeenten in het verleden grote grondaankopen gedaan ten behoeve van grootschalige ontwikkelingen. In deze situaties wordt gewerkt vanuit een grondexploitatie, waarin de voorinvesteringen terugverdiend moeten worden. In deze cases wordt de openbare ruimte door de gemeenten aangelegd en gefinancierd uit de grondexploitaties.

Openbare ruimte zonder gemeentelijk grondeigendom

In de overige cases zonder gemeentelijk grondeigendom, wordt de openbare ruimte door de gemeenten aangelegd. In de Piushaven wordt er gewerkt vanuit een gemeentelijke grondexploitatie om de openbare ruimte te financieren. In Amstel III wordt de openbare ruimte gefinancierd uit de gemeentelijke grondexploitatie en/of door de erfpachtinkomsten. In het Cruquiusgebied zijn er weinig middelen ter beschikking om een nieuwe openbare ruimte aan te leggen. In dit gebied zal de openbare ruimte op basisniveau worden onderhouden, maar wordt er naarstig gezocht naar nieuwe manieren. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een gemeentelijke grondexploitatie, overeenkomst met een eigenaar met 'bloot' eigendom over kostenvergoeding of door erfpachtsgelden.

Verdienmodellen

In geen van de onderzochte cases is sprake van nieuwe verdienmodellen. Voor alle geïnterviewden is dit een nog een redelijk onbekende materie. Hieraan ten grondslag ligt dat men in drie cases te maken heeft met forse grondaankopen uit het verleden. De respondenten geven aan dat de projecten over het algemeen nog vrij traditioneel worden gefinancierd. Wel geven een aantal respondenten aan dat de herkomst van het geld in sommige situaties veranderd.

Veranderende financieringsvormen

De cases onderscheiden zich door de herkomst van de projectfinanciering. In twee cases, Laakhaven-West en Amstel III, wordt door de respondenten aangegeven dat de herkomst van de financiering is veranderd. Naast de traditionele bankfinanciering, is in deze cases sprake van private investeerders van buiten de vastgoedsector. Deze partijen beschikken in deze mindere tijden over aanzienlijk wat geld, waarmee nog forse investeringen gedaan kunnen worden. Deze private investeerders zijn vooral betrokken bij kleinschalige ontwikkelingen en niet bij de grotere ontwikkelingen.

In de cases Piushaven, Waalfront en Cruquiusgebied is de traditionele ontwikkelaar/belegger actief. Deze partijen verzorgen daarmee ook de financiering van de ontwikkelingen. Als enigste worden de ontwikkelingen binnen RDM-Heijplaat volledig gefinancierd door de gemeente.

Tabel 6.4 Overzicht financiering opstal

Financiering door private investeerders	Financiering traditioneel ontwik./beleg.	Financiering gemeente
Laakhaven-West	Cruquiusgebied	RDM-Heijplaat
Amstel III	Piushaven	
	Waalfront	

Banken

De banken spelen in alle cases een cruciale rol in het doorgaan van projecten. Er is hierbij een onderscheid te maken tussen de financiering van de grond en opstal.

RDM-Heijplaat: De grond en opstal worden binnen deze case volledig gefinancierd door het Havenbedrijf Rotterdam. Het Havenbedrijf is een overheids-NV, die een concernfinanciering heeft bij de Europese Investeringsbank (EIB). De EIB is de financiële instelling van de Europese Unie die door projectfinanciering een bijdrage levert aan de doelstellingen van de Unie.

Laakhaven-West: De grond wordt binnen dit gebied gefinancierd door de Bank Nederlandse Gemeenten. Deze grond wordt in de nabije toekomst uitgegeven in erfpacht. De gemeente

heeft niets te maken met de financiering van de opstallen. De geïnterviewde geeft aan dat de banken op dit moment huiverig zijn in de financiering van de opstallen. De meeste private investeerders beschikken echter over veel eigen geld, waardoor de verdere financiering gemakkelijker rondkomt. Waar het noodzakelijk is, bemiddelt de gemeente graag tussen de banken en afnemers om te vertellen hoe 'hard' de ontwikkeling is. De traditionele ontwikkelaar die gebonden is aan 70% voorverkoop is nog niet actief binnen dit gebied.

Cruquiusgebied: De grond binnen dit gebied is eigendom van de gemeente en is uitgegeven in erfpacht. De opstalontwikkeling komt in dit gebied voor rekening van de marktpartijen. De geïnterviewde geeft aan dat de ontwikkelaars kampen met de lastige financieringsmogelijkheden door banken. Het is op dit moment dan ook doorslaggevend of partijen alternatieve financieringsvormen hebben vanuit de opzet van hun bedrijf of privékapitaal (bijvoorbeeld collectieven of zelfbouw). Door een organische aanpak te hanteren wordt er getracht om de haalbaarheid los te koppelen van de huidige financieringsproblemen.

Piushaven: De gemeente heeft geen grondeigendom in het gebied. De financiering van de grond en de opstallen wordt volledig verzorgd door de ontwikkelaars. Zoals in heel Nederland kampen deze partijen met moeilijke financiering door banken. Om ontwikkelingen van de grond te krijgen wordt er in een vroeg stadium verkocht aan particuliere beleggers. Één van de drie deelplannen die nu in realisatie zijn, heeft gebruik kunnen maken van een eenmalig investeringsfonds geïnitieerd door provincie Noord-Brabant, gemeente Tilburg en een corporatie. Als het nodig is kan de corporatie met het geld uit dit fonds de woningen aankopen die bij oplevering nog niet zijn verkocht. De ontwikkelaars hadden deze afnamegarantie nodig om de financiering voor het bouwplan rond te krijgen.

Amstel: De grond in het gebied is in eigendom van de gemeente en wordt uitgegeven in erfpacht. De opstallen zijn over het algemeen in handen van institutionele beleggers. De geïnterviewde merkt op dat de transformatie van bestaand vastgoed lastig te financieren is via een bank. Door de toch wel onzekere toekomst van een transformatie (is het succesvol of niet) zijn banken terughoudend. De grootste investeringen zijn afkomstig van institutionele beleggers en private investeerders. De lage rente op de spaarrekening zorgt voor interesse van private partijen om het geld ergens anders te beleggen.

Waalfront: De gemeentelijke gronden in deze case zijn gefinancierd door middel van een lening bij de Bank Nederlandse Gemeenten. De gemeente wordt gezien als een triple A partij en ondervindt hierdoor geen financieringsproblemen. De opstalontwikkeling is in handen van private partijen. Deze private partijen hebben financiering nodig van banken, wat op dit moment erg lastig is door de onzekere marktsituatie. Banken vragen daarom om allerlei extra garanties alvorens ze willen financieren (bijvoorbeeld 70% voorverkoop). Dit is op dit moment een groot probleem, omdat de voorverkooppercentages niet worden gehaald. Mede doordat PPS-lid Bouwfonds onderdeel is van de Rabobank, is de financiering sneller rond te krijgen en kan er iets meer risico worden genomen.

6.8 Oplossingsrichtingen

De oplossingsrichtingen binnen de cases zijn divers. Volgens alle respondenten begint het met het wegnemen van de barrières vanuit de gemeenten. Er moet worden afgestapt van de maakbaarheidgedachte vanuit de overheid en dat de markt aan alle eisen kan voldoen. De huidige economische situatie vraagt juist om zo veel mogelijk vrijheid, want anders gebeurt er niets. Er kan worden gesteld dat er niet één oplossing is voor de vastgelopen ontwikkelingen. In de cases wordt op veel verschillende punten aan de knoppen gedraaid waardoor een werkzame situatie ontstaat voor de betrokkenen. Uit de verschillende cases

kunnen de volgende oplossingsrichtingen worden gegeven om ontwikkelingen van de grond te laten komen:

- Betrek de eindgebruiker/investeerder vroeg in de planvorming om op deze manier in te kunnen spelen op de marktwensen;
- Bekijk goed wat er in een gebied behouden kan blijven (transformatie) in plaats van altijd maar nieuwbouw te plegen;
- Geef grond uit in erfpacht om zo de investeringslasten voor marktpartijen te verlagen en de haalbaarheid te vergoten;
- Stel als gemeente een globaal einddoel vast voor een gebied en geef daar procesmatig invulling aan;
- Per initiatief zal door gemeenten moeten worden bepaald of het een meerwaarde heeft voor het gebied en niet puur beoordelen op basis van het vigerende bestemmingsplan;
- Verdeel een groot gebied in deelgebieden waardoor het plan flexibel is en kan inspelen op de veranderende vraag;
- Stel als gemeente duidelijke kaders welke niet in beton zijn gegoten;
- Hanteer als gemeente een open en transparant opstelling ten opzichte van marktpartijen en werk samen op basis van vertrouwen;
- Informeer als gemeente de marktpartijen goed over de te doorlopen procedures en versnel deze procedures.

6.9 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de resultaten uit de meervoudige-casestudy gepresenteerd.

Geconcludeerd kan worden dat de deelvragen vier, vijf en zes uitgebreid zijn beantwoord. Er kan worden vastgesteld dat er in de toekomst hoofdzakelijk een faciliterende rol zal worden gespeeld door de gemeentelijke overheid. In de huidige economische situatie vraagt dit zeer veel inspanning van een gemeentelijke organisatie, omdat initiatiefnemers over het algemeen niet bepaald in de rij staan. Om de huidige problemen op te lossen is er niet één oplossingsrichting te benoemen. Er is op dit moment een proces gaande waarin er op veel verschillende vlakken verandering plaatsvindt. Het oude businessmodel van gebiedsontwikkeling is niet langer toereikend om overal te worden toegepast. In iedere specifieke situatie zal maatwerk geleverd moeten worden, wat zich vertaalt in een werkzame ontwikkelstrategie. Zaken als organisch, kleinschaligheid, transformatie, eindgebruiker centraal, privaat vermogen, flexibiliteit, diversiteit en een faciliterende overheid zijn essentiële zaken gebleken om tot ontwikkeling te komen.

Tenslotte kunnen de verwachtingen twee en drie uit hoofdstuk vijf worden bevestigd en enigszins bijgesteld worden.

2. 'Er wordt door gemeenten verschillend omgegaan met het ontplooiën van marktinitiatieven en de verdere behandeling hiervan vanwege de gebiedspotentie.'

In de onderzochte cases gaan gemeenten verschillend om met het ontplooiën van marktinitiatieven. Er kan gesteld worden dat niet in elk gebied even hard gezocht hoeft te worden naar eventuele initiatiefnemers. Sommige gebieden hebben een hoge aantrekkingskracht, waar marktinitiatieven bijna van zelf tot stand komen. In andere gebieden is dit niet zo en moeten gemeenten er harder aan trekken om initiatieven te

ontplooiën. De gemeenten gaan hier allemaal op hun eigen wijze mee om. Hieraan ten grondslag ligt onder andere de al dan niet gedane investeringen in grond uit het verleden.

3. 'De faciliterende rol van gemeenten zal in de praktijk verschillend worden ingevuld vanwege het gevoerde grondbeleid en/of urgentie van een ontwikkeling.'

Er kan worden bevestigd dat door de onderzochte gemeenten op verschillende wijze wordt gefaciliteerd. Een belangrijke ontwikkeling hierbij is dat gemeenten niet langer torenhoge eisen stellen, maar bereid zijn om zich zeer flexibel op te stellen ten opzichte van de marktpartijen. In de theorie wordt onderscheid gemaakt tussen een actieve of faciliterende gemeentelijke overheid. In de theorie wordt gesproken over actief grondbeleid, wanneer gemeenten de grond in eigendom hebben. Daarnaast wordt in de theorie veelal gepleit voor een faciliterende overheid, die daardoor geen risico loopt. In het merendeel van de cases voeren gemeenten actief grondbeleid. Echter, binnen de besproken gemeenten heerst niet langer het idee dat de markt geheel zelfstandig te werk gaat. De gemeentelijke overheden doen er dan ook alles aan om marktinitiatieven maximaal te faciliteren, wanneer dit als een meerwaarde voor het gebied wordt gezien. Op basis van de meervoudige-casestudy kan gesteld worden dat actief en faciliteren niet langer twee losstaande begrippen zijn, maar op elkaar zijn aangewezen. De huidige economische situatie vraagt om '*actief faciliterende*' gemeenten om tot ontwikkeling te komen.

Tenslotte kan op basis van de meervoudige-casestudy gesteld worden, dat gemeenten in sommige cases zelfstandig marktinitiatieven ontplooiën. Deze actieve houding wordt onder andere veroorzaakt door de gedane grondinvesteringen uit het verleden. In andere cases voeren gemeenten facilitair beleid met als doel marktinitiatieven uit te lokken. Deze marktinitiatieven worden maximaal gefaciliteerd, waarbij zoveel mogelijk barrières worden weggenomen. Deze situaties kenmerken zich door minder gemeentelijke grondinvesteringen in een gebied. Er is dan ook een onderscheid te maken tussen de faciliterende rol op basis van de gemeentelijke grondinvesteringen.

7. Conclusie

Middels literatuurstudie- en empirisch materiaal is onderzoek gedaan naar de toekomst van de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling in Nederland en welke rol hierbij is weggelegd voor de gemeentelijke overheid. Het doel van dit onderzoek was om antwoord te krijgen op de vraag:

'In welke hoedanigheid is er een toekomst voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en welke rol is hierbij voor de gemeentelijke overheid weggelegd?'

Door middel van dit onderzoek is geprobeerd om inzicht te krijgen in de mogelijkheden voor toekomstige binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. Er is hierbij vooral gekeken naar de rol van de gemeentelijke overheid, aangezien deze op dit moment ter discussie staat. In 2008 kwam een einde aan de bloeiperiode van de vastgoedsector. Na een periode van (te) ruime kredietverstrekking, bleek dit sinds het uitbreken van de crisis juist het grootste probleem te zijn. Het ooit zo succesvolle oude businessmodel van gebiedsontwikkeling bleek ineens zeer kwetsbaar, met als gevolg het stilvallen en/of schrappen van grootschalige projecten. De context voor gebiedsontwikkeling uit het verleden, is door de nieuwe realiteit drastisch veranderd. Er kan worden gesteld dat grootschalige traditionele gebiedsontwikkelingen niet snel meer terug zullen keren. Gebiedsontwikkeling is jarenlang gezien als geldmachine, waarin vooral aanbodgericht werd ontwikkeld. Dit heeft er mede toe bijgedragen dat vooral het commerciële vastgoed op dit moment kampt met veel leegstand. Volgens de literatuur wordt drastisch gezocht naar de oplossing om gebiedsontwikkeling weer vlot te trekken. Op grond van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat er niet één oplossing te benoemen is voor de huidige problematiek. Er is sprake van deeloplossingen om de gebiedsontwikkeling vlot te trekken. De toegepaste oplossingsrichtingen in de praktijk zijn gericht op het creëren van een werkzame ontwikkelstrategie ten behoeve van de haalbaarheid. Deze ontwikkelstrategie is vooral gericht op kleinschaligheid, flexibele planvorming, het betrekken van de eindgebruiker, diversiteit en een actief faciliterende rol van de gemeentelijke overheid. Gebieden zullen dan ook steeds vaker door middel van een organisch proces worden ontwikkeld, simpelweg om de financiële haalbaarheid te bevorderen. De huidige marktomstandigheden hebben ervoor gezorgd dat de eindgebruiker vroeg in de planvorming wordt betrokken. Hieraan ten grondslag ligt vooral het feit dat banken moeilijk projectfinanciering verstrekken. Er zal niet langer vanuit voorgeprogrammeerde masterplannen te werk worden gegaan, waarbij hele gebieden tegelijkertijd worden gesloopt en opnieuw ontwikkeld. De organische aanpak gaat uit van het inspelen op de markt vraag en hierbij het bestaand gebied benutten.

In het merendeel van de onderzochte cases voeren gemeenten actief grondbeleid. De opstalontwikkeling komt in vijf van de zes cases voor rekening en risico van de marktpartijen. Echter, om opstalontwikkelingen te stimuleren wordt in de literatuur gesproken over een faciliterende rol voor gemeenten. In de praktijk blijkt dat de faciliterende rol op verschillende wijze wordt ingevuld door de gemeentelijke overheid. Bepalende factoren voor de verschillende invullingen zijn:

- Gemeenten kampen met de in het verleden aangekochte gronden ten behoeve van oude plannen;
- Gemeenten hebben baat bij hoge grondwaarden om zich van erfpachtinkomsten te verzekeren;
- Gemeenten hebben baat bij een bepaalde invulling van het gebied;
- Gemeenten hebben geen grondeigendom in een gebied;

- Er is sprake van bestaand vastgoed in het gebied;
- Gemeenten houden het vastgoed en grond in bezit;
- De gebiedspotentie van de cases verschilt.

Uit dit onderzoek is gebleken dat elk gebied om een andere faciliterende rol vraagt van de gemeentelijke overheid. In alle cases wordt er verschillend omgegaan met het ontplooiën van marktinitiatieven. Wanneer er zich initiatieven voordoen worden deze maximaal gefaciliteerd. In een tijd waarin de initiatiefnemers over het algemeen niet in de rij staan, zal er actief moeten worden gefaciliteerd. De gemeente beschikt over verschillende publieke instrumenten, waarmee zij in elke specifieke situatie maatwerk kan en moet leveren. Omdat er steeds vaker op kleine schaal ontwikkeld zal worden, zal de gemeente elk initiatief moeten toetsen aan de opgestelde visie voor het betreffende gebied.

Kortom, er kan geconcludeerd worden dat een gebied niet tegelijkertijd en in zijn geheel meer zal worden ontwikkeld. Een gebied zal steeds vaker op organische wijze worden vernieuwd, waarbij de bruikbare elementen uit het bestaande gebied worden benut. Hierdoor zal er meer diversiteit gaan ontstaan in binnenstedelijke gebieden. Om initiatieven te stimuleren en de samenhang in een gebied te waarborgen is een actieve opstelling van de gemeentelijke overheid gewenst. De rol van de gemeentelijk overheid bij toekomstige gebiedsontwikkeling kan dan ook het beste als volgt worden omschreven: *'actief faciliterend'*.

7.1 Aanbevelingen

7.1.2 Voor gemeenten

Dit exploratieve onderzoek is verricht om inzicht te krijgen in de mogelijkheden voor toekomstige gebiedsontwikkelingen. In het onderzoek is vastgesteld dat er (bijna) geen toekomst is weggelegd voor de oude grootschalige aanpak, waarin een actieve rol was weggelegd voor gemeenten. Er zal dan ook steeds vaker gekozen worden voor de organische ontwikkeling, waarbij de markt veel vrijheid krijgt en er een *'actief faciliterende'* rol is weggelegd voor de gemeentelijke overheid. In de huidige economische situatie betekent dit dat gemeenten op een transparante en flexibele manier moeten omgaan met marktinitiatieven. Dit vraagt om een andere manier van werken binnen de gemeentelijke organisaties. Gemeenten zijn over het algemeen gewend aan het stellen van veel eisen en initiatieven zeer streng te toetsen. Het advies aan de Nederlandse gemeenten is dan ook om:

- Zoveel mogelijk los te laten qua stedelijke programmering en op basis van vertrouwen samen te werken met marktpartijen;
- Een duidelijke visie op te stellen voor een gebied;
- Initiatieven te beoordelen in het maatschappelijk belang;
- Te bemiddelen tussen de verschillende betrokkenen waar nodig;
- Zorg te dragen voor voldoende en bekwame mensen, om met de nieuwe manier van ruimtelijke ordening om te gaan;
- Zorg te dragen voor een aantrekkelijke openbare ruimte, om op deze wijze initiatieven uit te lokken;
- De kerntaken te vervullen waar de gemeentelijke overheid voor bedoeld is en geen risicovolle investeringen te doen met maatschappelijk geld.

7.1.2 Voor vervolgonderzoek

Een onderdeel van dit onderzoek was het in kaart brengen van de oplossingsrichtingen om stilgevallen gebiedsontwikkelingen op gang te helpen. In de literatuur wordt gesproken over nieuwe verdienmodellen waarbij verschillende exploitaties aan elkaar worden gekoppeld. Er

zouden dan nieuwe spelers van buiten de vastgoedsector worden betrokken bij de planvorming. In de onderzochte cases zijn geen nieuwe verdienmodellen aangetroffen, maar alleen maar nieuwe financieringsvormen. Hieraan ten grondslag ligt mogelijk dat er in bijna alle cases sprake is van actief grondbeleid. Voor vervolgonderzoek is het dan ook erg interessant om te kijken of er in de praktijk nieuwe verdienmodellen worden toegepast bij faciliterend grondbeleid en wat de ervaringen hiermee zijn.

7.2 Reflectie

In deze paragraaf zal er terug worden gekeken op het uitgevoerde onderzoek. Achteraf weet men altijd alles beter en kan er kritisch worden gereflecteerd.

Het exploratieve onderzoek over de toekomstige mogelijkheden voor binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen heb ik met veel plezier uitgevoerd. De combinatie van literatuur- en empirisch onderzoek heeft mij veel waardevolle ervaring en kennis opgeleverd. De bereidheid van de respondenten tot interviewen heb ik als positief ervaren.

Achteraf zijn er een aantal kanttekeningen te plaatsen bij bepaalde keuzes voor dit onderzoek.

Kanttekening 1:

In eerste instantie is er literatuuronderzoek gedaan naar de belangrijkste oorzaken van de stilgevallen gebiedsontwikkeling. Vervolgens is er gekeken naar de mogelijke oplossingsrichtingen voor de gevonden problemen. De literatuur was buitengewoon summier over deze oplossingsrichtingen, waardoor empirisch onderzoek noodzakelijk was. Dit empirische onderzoek bestond uit het interviewen van experts en het doen van een meervoudige-casestudy. De respons onder de benaderde experts was redelijk hoog, maar het interviewen van meer experts zou wellicht andere en/of meer informatie kunnen opleveren ten behoeve van dit onderzoek.

Kanttekening 2:

Als uitgangspunt voor de interviews met de experts dienden een semi-gestructureerde vragenlijst. Op deze manier kan er veel informatie verkregen worden, maar kunnen er ook snel onderwerpen aan bod komen welke minder relevant zijn voor het onderzoek. De experts beschikken vaak over een uitgesproken mening en willen alles graag vertellen. In een aantal interviews moest ik de experts dan ook herinneren aan de vragenlijst.

Kanttekening 3:

Voor de meervoudige-casestudy moesten er een aantal cases geselecteerd worden. Op basis van de interviews met de experts en beschikbare literatuur zijn een zestal cases geselecteerd. Deze cases bevonden zich in verschillende fases van de gebiedsontwikkeling. Om een betere vergelijking te kunnen maken was het beter geweest cases te selecteren die zich in dezelfde fase van planontwikkeling bevonden. Op deze manier hadden er betere vergelijkingen gemaakt kunnen worden tussen de cases.

Literatuur

- Arts de, G.J., Bootsma, H., Bouw, M., Dorrestein, A., Harms, H., Holt, D., Hoogvliet, A., Hoornstra, A., Karssenberg, H., Kraak, J., Lammer, B., Laven, J., Manson, D., Niewerth, B., Postuma, R., Rienhart, E., Seekles, B., Sulsters, W., Tazelaar, P., Theeuwen, R., Weterings, R. & Zuidema, E. (2011) *Voorbij crisis. Agenda voor de stedelijke vernieuwing. N19*. Rotterdam: KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing.
- Baarda, D.B. & De Goede, M.P.M. (2006) *Basisboek Methoden en Technieken: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwantitatief onderzoek*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers B.V.
- Bakker, R., Bergh, R., Beukema, G., Giskes, F., Graeff, J.J. de, Rijsdijk, J. & Rodewijk, G. (2005) *Ontwikkel kracht! Eindrapport van de adviescommissie gebiedsontwikkeling*. Amersfoort: Adviescommissie Gebiedsontwikkeling.
- Berkel, D.H.M. van (2009) *Inzet van subsidies bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Afstudeerverslag Amsterdam School of Real Estate.
- Bruil, I., Hobma, F., Peek, G.J. & Wigmans, G. (2004) *Integrale gebiedsontwikkeling: het stationsgebied 's-Hertogenbosch*. Amsterdam: Uitgeverij SUN.
- Buitelaar, E., Segeren, A. & Kronberger, P. (2008) *Stedelijke transformatie en grondeigendom*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Buitelaar, E. (2010) Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid. Continuïteit en verandering in de rol van gemeenten op de Nederlandse grondmarkt. *Ruimte & Maatschappij*, 1, 2: pp. 5-22.
- Buitelaar, E. & Witte, P. (2011) *Financiering van gebiedsontwikkeling. Een empirische analyse van grondexploitaties*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Buitelaar, E., Feenstra, S., Galle, M., Lekkerkerker, J., Sorel, N. & Tennekes, J. (2012) *Vormgeven aan de spontane stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*. Den Haag/Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving/Urhahn Urban Design.
- Bult-Spiering, M., Blanken, A. & Dewulf, G. (2005) *Handboek publiek-private samenwerking*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Cozijnsen, R., Elferink, E., Fung, Y., Kuijpers, N., Lansbergen, M., Rij, E. van & Scheele-Goedhardt, J. (2012) *Grond voor exploitatie. Onderzoek naar grondexploitatie in tijden van crisis*. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam.
- Daamen, T. (2005) *De kost gaat voor de buit uit: markt, middelen en ruimtelijke kwaliteit bij stedelijke gebiedsontwikkeling*. Amsterdam: SUN Uitgeverij.

- Dammers, E., Verwest, F., Staffhorst, B. & Verschoor, W. (2004) *Ontwikkelingsplanologie: lessen uit en voor de praktijk*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- DTZ Zadelhoff (2013) Factsheets kantoren- en bedrijfsruimte. Amsterdam: DTZ Zadelhoff, afdeling Research.
- Eldonk, A. van (2005) *Financiële regie in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Een verkenning vanuit gemeentelijk perspectief*. Afstudeerverslag Master of Real Estate, Amsterdam School of Real Estate.
- Gehner, E. (2008) *Risicomanagement in de interne bedrijfsvoering van projectontwikkelaars*. Amsterdam: ASRE.
- Groetelaers, D.A. (2004) *Instrumentarium locatieontwikkeling. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderende marktsituatie*. Proefschrift Technische Universiteit Delft.
- Groot Jebbink, S. (2012) *Het vraagstuk van uitnodigingsplanologie. De werkwijze van een gemeente met een uitnodigende en faciliterende houding*. Afstudeerverslag Master City Developer, Universiteit Rotterdam.
- Hao, P., Sliuzas, R. & Geertman, S. (2011) The development and redevelopment of urban villages in Shenzhen. *Habitat International*, 35: pp.214-224.
- Have, F.J.M. ten & Nauta, B. (2004) Handleiding risicomanagement bij pps-gebiedsontwikkelingsprojecten. Den Haag/Utrecht: PPS Kenniscentrum/PPS-bureau Landelijk Gebied.
- Have, F.J.M. ten, Veldhuizen, J., Zeeuw, F. de & Franzen, A. (2010) *Schuivende panelen: een visie op gebiedsontwikkeling*. Utrecht/Delft: Deloitte/TU Delft, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling.
- Have, F.J.M. ten (2012) *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven: actualisatie 2012*. Utrecht: Deloitte.
- Healey, P. (2004) The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 1: pp. 45-67.
- Heijkers, B., Velden, J. van der & Wassenberg, F. (2012) *Toekomst Stedelijke Vernieuwing na 2014*. Den Haag: NICIS/KEI.
- Hoek, T.H. van, Koning, M.A. & Mulder, M. (2011) *Succesvol binnenstedelijk bouwen: een onderzoek naar maatschappelijke kosten en baten en mogelijkheden tot optimalisatie van binnenstedelijk bouwen*. Amsterdam: EIB.
- IPO (2001) *Van ordenen naar ontwikkelen*. Den Haag: Interprovinciaal Overleg.

- Joustra, P. & Wijk, M. van (2011) Werkmilieus: denken vanuit de eindgebruikers. *Rooilijn*, 44, 6: pp. 462-469.
- Kenniscentrum PPS (2004) *Handleiding financiële modellen bij PPS bij gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Kenniscentrum PPS (2004) *Samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij PPS bij gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Kenniscentrum PPS (2006) *Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling: wanneer wel en wanneer niet?* Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Kersten, R.A.E.M., Wolting, A., Bekke, M.G.A. ter & Bregman, A.G. (2011) *De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling: een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Klaassen, A.W. (2008) *Handboek Ruimtelijke Ordening & Bouw*. Amsterdam: Uitgeverij Berghauser Pont Publishing.
- Klerk, L. de (2011) Terug naar AF, uw krediet is verdamppt. *Rooilijn*, 44, 6: pp. 396-403.
- Krabben, E. van der (2011) *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden: kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?* Radboud Universiteit Nijmegen.
- Krabben, E. van der (2011) De crisis is het einde van gemeentelijke gebiedsontwikkeling (verdediging). *Rooilijn*, 44 6: pp. 394.
- Krabben, E. van der (2012) *Grondbeleid in de nieuwe realiteit. "De partijen te velde moeten het doen"*. Baarn: Vereniging voor ontwikkelaars & bouwondernemers.
- Krabben, E. van der (2012) *Gebiedsontwikkeling in een nieuw tijdperk: kansen voor stedelijke herverkaveling?* Baarn, 20 juni 2012.
- Ling Hin, L. & Xin, L (2011) Redevelopment of urban villages in Shenzhen, China. An analysis of power relations and urban coalitions. *Habitat International*, nr.35:426-434.
- Meys, W. (2011) *Raadsessie m.b.t. Gebiedsontwikkeling Belvédère*. Maastricht: Gemeente Maastricht.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013) *Ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling*
- Needham, B. (2003) Onmisbare toelatingsplanologie. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, nr.2:39-43.
- Nozeman, E.F. (2010) *Handboek Projectontwikkeling, een veelzijdig vak in een dynamische omgeving*. Voorburg: NEPROM.

- Ommen, A. van (2009) *Risico-allocatie bij gebiedsontwikkeling. Afstudeeronderzoek naar de wijze waarop risico's bij gebiedsontwikkeling, uitgevoerd in publiek private samenwerking, worden gealloceerd.* Afstudeerverslag Universiteit Twente.
- Peek, G.J.& Remmen, Y. van (2012) *Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl: handreikingen voor samenwerking en verdienmodellen.* Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Platform31 (2013) Rekenen aan organische ontwikkeling: van GREX naar GEX.
- Platform31 (2011) Den Haag: de Binckhorst.
- Reuten, T. (2011) De crisis is het einde van gemeentelijke gebiedsontwikkeling (reactie). *Rooilijn*, 44, 6: pp. 395.
- Rooy, P. van (2009) *Praktijkboek gebiedsontwikkeling II, cahier gebiedsontwikkeling.* Innovatieprogramma NederLandBovenWater.
- Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2007) *Research Methods for Business Students.* Essex: Pearson Education.
- Teisman, G. (2012) *Proceskunst, cahier gebiedsontwikkeling.* Innovatieprogramma NederLandBovenWater.
- Velden, J. van der, Wal, O. van de & Wassenberg, F. (2012) *Stedelijke vernieuwing op uitnodiging.* Rotterdam/Den Haag: KEI/NICIS.
- Verhees, F. (2013) Publiek-private samenwerking: adaptieve planning in theorie en praktijk. Proefschrift Ruimtelijke Wetenschappen Rijksuniversiteit Groningen.
- Voogd, H. & Woltjer, J. (2010) *Facetten van de planologie.* Kluwer.
- Vrancken, L. (2009) *Verevening: een continu proces van evenwicht en tegenwicht. Een kwalitatief onderzoek naar het proces om tot overeenstemming tussen publieke en private partijen omgaande verevening te komen.* Afstudeerverslag Universiteit Twente.
- VROM-raad (2004) *Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek.* Den Haag: Ministerie van VROM.
- Vulperhorst, L. (2009) De vastgoedlezing 2009. Amsterdam: ASRE.
- Vulperhorst, L. (2011) Gebiedsontwikkeling na de overkreditering. *Rooilijn*, 44, 6: pp. 412-417.
- Wallagh, G. (2006) Basissyllabus Module 1 opleiding Gebiedsontwikkeling. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate/De Lijn.

- Weel, B. ter, Horst, A. van der & Gelauff, G. (2010) *The Netherlands of 2040*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Wolting, B. (2008) *PPS en gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Zeeuw, F. de (2007) *De engel uit het marmer*. Delft: TU Delft, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling.
- Zeeuw, F. de, Franzen, A. & Rheenen, M. van (2011) *Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit: wat nu te doen?* Delft: TU Delft, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling.
- Zeeuw, F. de (2011) Gebiedsontwikkeling in Nederland: diepe val dwingt tot reflectie. *Rooilijn*, 44, 6: pp. 404-411.

Geraadpleegde website

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013). *Ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling*. Geraadpleegd op 04-08-2013 via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/grondbeleid>. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Bijlagen

Bijlage 1 Vragenlijst experts met een helikopterview

Stellingen

- Ontwikkelaars, banken en gemeenten hebben de huidige crisis zelf veroorzaakt.
- Toekomstige gebiedsontwikkelingen gaan zich binnenstedelijk afspelen door met name transformatie van bestaand gebied.
- Organische gebiedsontwikkeling is de toekomst.
- Gebiedsontwikkeling heeft plaatsgemaakt voor projectontwikkeling.

Oplossingsrichtingen

- Hoe ziet u de toekomst van gebiedsontwikkeling voor zich?
- Wat verstaat u onder de nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling en in hoeverre is deze verschillend met die van voor de crisis?
- Is er sprake van een structurele verandering of tijdelijke problematiek?
- Wat vindt u van de organische aanpak waarvoor op dit moment veel wordt gepleit?
- In hoeverre kan de plankwaliteit/samenhang gewaarborgd blijven bij het verdwijnen van het masterplan?
- Hoe ziet u de rol van de faciliterende overheid voor zich?
- Wat kunnen gemeenten doen om uitnodigingsplanologie te stimuleren?
- Hoe kunnen maatschappelijke voorzieningen in de toekomst gefinancierd worden?
- In hoeverre bieden nieuwe ontwikkelstrategieën kansen en blijven oude samenwerkingsverbanden als het PPS van toepassing?
- In hoeverre biedt stedelijke herverpakking oplossingen voor de huidige problematiek?
- Geloof u in nieuwe verdienmodellen?
- Hoe denkt u over de rol van banken, nutsbedrijven en institutionele beleggers om de financierbaarheid te bevorderen?
- Welke nieuwe partijen bieden kansen om financieel te worden betrokken bij ontwikkelingen?
- Wat vindt u van het instrument erfpacht om de haalbaarheid te bevorderen?
- Hoe kan er worden omgegaan met de onrendabele top bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?
- Welke rol is er in de toekomst weggelegd bij de gemeentelijke- en centrale bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?
- Welke aansprekende projecten kent u die ondanks de crisis doorgang vinden en succesvol zijn?

Bijlage 2 Vragenlijst betrokkenen bij de cases

- Hoe ziet u de toekomst van gebiedsontwikkeling in het algemeen voor zich?
- Wat is de kracht van het gebied? Wat zijn de zwaktes?
- Waarom is er gekozen voor deze invulling?
- Waarom is er vanaf het begin voor een organische aanpak gekozen bij de vernieuwing van dit gebied? Is er sprake van een tijdelijke of structurele aanpak?
- Is de organische aanpak de toekomst en in hoeverre verschilt dit met gebiedsontwikkelingen van voor de crisis?
- Welke rol is hierbij weggelegd voor de gemeentelijke overheid?
- In hoeverre is de cultuuromslag naar een flexibele aanpak bij de gemeente doorgedrongen?
- Op welke wijze stimuleert de gemeente marktinitiatieven?
- Op welke wijze wordt de samenhang/plankwaliteit gewaarborgd zonder een masterplan? Hoe effectief is de spelregelkaart in de praktijk?
- Van wie is de grond in het gebied?
- Op welke wijze speelt erfpacht een rol?
- Hoe worden de initiatieven gefinancierd?
- Wie financiert de maatschappelijke voorzieningen als de openbare ruimte, bibliotheek enzovoort? Onrendabele top?
- Zijn er nieuwe spelers te benoemen in de vernieuwing van het gebied?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeente en private partijen?
- Welke rol is er in de toekomst weggelegd voor de gemeente in het proces van gebiedsontwikkeling?
- Hoe verloopt het project en is het van toepassing op andere gebiedsontwikkelingen?



Gemeente Den Haag

SPOORZONE

Kavelpaspoort SZ04

BOUWREGELS

- Er mogen maximaal twee bouwblokken worden afgenomen.
- De bouwhoogte is minimaal 8,00 meter en maximaal 11,00 meter. De gemeente is in principe bereid mee te werken aan hogere bebouwing ten behoeve van woningen.
- Er dient tot een hoogte van 8,00 meter in de achtererfrens en aaneengesloten met de naastgelegen kavels te worden gehouden.
- Indien er tussen de bouwblokken een geluidsscherm moet worden gerealiseerd, dan is de gemeente gemachtigd om dit aan de bebouwing te verankeren.
- De straatgevel moet in de rooilijn gebouwd worden.
- De straatgevel dient tot een hoogte van 8,00 meter voor ten minste 25% transparant te zijn. De derde bouwlaag heeft aan de straatzijde een minimale transparantie van eveneens 25%.
- De zijgevel is gemeten vanaf de Waldorpstraat over de eerste 3,00 meter ten minste 15% transparant.
- Gesloten delen van de gevel aan de spoorzijde dienen over de eerste twee bouwlagen te worden uitgevoerd als begroeide gevel. Tussen de keerwand en de gevel wordt 50 cm vrijgehouden voor het planten van gevelbegroeiing door de gemeente, welke door de eigenaar wordt onderhouden.
- De gevel aan de spoorzijde wordt op de derde bouwlaag minimaal 1,20 meter ten opzichte van de achtergevel teruggelegd.
- De achter- en zijgevels van een nieuw te



Afmetingen van kavelschikking in meters.

TYPE HOEKKAVEL

OPPERVLAKTE 35 M²

PRIJS € 38.475,-



- LEGENDA
- Bouwvlak
 - Keerwand / damwand
 - Fietspad
 - Trottoir
 - Groen met bomen
 - Overige bebouwing

houden woning of gehùdegevoelige bestemming die niet afgeschermd zijn tegen het geluid van het spoor dienen te worden uitgevoerd als dove gevels. Voor de gevel aan de Waldorpstraat geldt dat de woorkengrenswaarde van 55 dB kan worden overschreden.

FUNCTIES

- De kavel is geschikt voor de bouw van kleinschalige bedrijven, dienstverlening, ateliers, zelfstandige kantoren, culturele, welzijns- en sportvoorzieningen. Op de verdiepingen is ook wonen mogelijk en verdient hier de voorkeur.
- De grootte van de zelfstandige kantoren mag niet meer bedragen dan 100 m².
- Voor bedrijfsmatige functies geldt dat ze moeten passen binnen categorie A, B en C van de richtlijnen voor functiemenging. Hiervoor moeten bouwkundige voorzieningen worden getroffen. Zie hiervoor "Richtlijnen bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- Het is mogelijk de functies onderling te splitsen in appartementsrechten.

PARKEREN

- Voor elke kavel zijn twee parkeerplaatsen beschikbaar op het parkeerterrein naast het bouwblok en is één parkeerplaats beschikbaar buiten de laad- en lozzone in de laad- en lozzone. Het parkeerterrein wordt door de gemeente aangelegd en in mandeligheid uitgegeven. De laad- en lozzone wordt door de gemeente aangelegd in de openbare ruimte.
- Indien extra parkeerplaatsen benodigd zijn dan dienen deze binnen het eigen terrein gerealiseerd te worden.
- Een alternatief voor de extra parkeerplaatsen op eigen terrein is het stallen van auto's in een parkeergarage binnen een straal van 500 meter. Hiervoor dient een overeenkomst bij de bouw aanvraag aanwezig te zijn.

OVERIGE BEPALINGEN

- Het ontwerp voor deze kavel zal niet worden getoetst door de welstandscommissie. Wel wordt dit ontwerp door de gemeente getoetst aan de bouwregels van het kavelpaspoort.
- De reclame op het pand wordt door de gemeente getoetst aan de uitgangspunten van "Reclame in het Haagse Stadsbeeld", nota reclamebeleid 2001.
- Op basis van artikel 19 van de Spoorwegwet moet voor elk gebouw of bouwactiviteit een vergunning bij ProRail worden aangevraagd.

UITGIFTEREGELS

- Prijzen: Genoemde uitgifteprijs is de prijs voor bouwrijpe grond bij uitgifte in erfpacht en inclusief 21% BTW, maar exclusief de overige kosten behorende bij de overdracht van de grond.
- Oppervlakte: De oppervlakte van de kavel is zo nauwkeurig mogelijk bepaald echter pas bij de kadastrale inmeting blijkt de definitieve maat.
- Erfpacht: De prijs van de kavel geldt bij oeuwigdurend afgekochte erfpacht. Er kan ook gekozen worden voor canon betaling. Het canonpercentage voor 2013 is 3,3% voor een periode van vijf jaar.
- Mandeligheid: Het parkeerterrein wordt in mandeligheid uitgegeven. Dit betekent dat het gezamenlijk eigendom/erfpacht wordt van de kavels 04 t/m 11.
- Ontwerp: het ontwerp van de woning zal worden getoetst aan de bouwregels in het kavelpaspoort. Voor deze kavel gelden geen welstandsvereisten ten behoeve van het bouwplan. Wel is van toepassing de excessenregeling en het Bouwbesluit.

BEGRIJPSBEPALINGEN

- **Bouwhoogte:** de afstand tussen het hoogste punt van het gebouw, zonnepanelen, schoorstenen, hooftweringen, liftopbouwen en soortgelijke onderdelen niet meegerekend, tot aan de hoogte van de weg bij de entree.
- **Kavel:** een aaneengesloten stuk grond zoals aangegeven op de uitgiftekening
- **Straatgevel:** de buitenmuur van een gebouw die grenst aan het openbaar gebied.

DISCLAIMER

Er kunnen geen rechten worden ontleend aan het ontwerp van de openbare ruimte zoals op de tekening is aangegeven.

De in de kavelpaspoorten waargenomen bouwregels zijn een samenvatting van de regels die op de kavels van toepassing zullen zijn.

De te sluiten uitgifteovereenkomsten bevatten alle bepalingen die van toepassing zijn bij de uitgifte van de kavel. De bepalingen die in de overeenkomsten en in de verschillende van toepassing zijnde regelgeving worden/zijn opgenomen gaan, in het geval ze afwijken van de inhoud van het kavelpaspoort, te allen tijde voor.

Bijlage 4 Spelregelkaart Cruquiusgebied Amsterdam

