

MASTER THESIS

Iskra Nikolova

2012



(HER)PRIORITERING GEBIEDSONTWIKKELING

**Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen**

(HER)PRIORITERING GEBIEDSONTWIKKELING

Een verkennend onderzoek naar motieven bij besluitvorming over al dan niet voortzetten van gebiedsontwikkelingsprojecten na de financiële crisis



Auteur: Iskra I. Nikolova
Studentennummer: 1944983
E-mail: iskranikolova@gmail.com

1^e supervisor: prof. dr. E.F. Nozeman
2^e supervisor: dr. H.J. Brouwer

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Master Vastgoedkunde



Utrecht
12.05.2013

‘IN ARMOEDE MOET JE KIEZEN, IN RIJKDOM MOET JE DELEN’

PETER VAN DER VALK (CONTROLLER PROGRAMMA'S & PROJECTEN,
VASTGOED EN ECONOMIE BIJ DE GEMEENTE DELFT)



VOORWOORD



Waarom (her)prioriteren van gebiedsontwikkeling als onderwerp van mijn afstudeeronderzoek?

In de periode van voor 2008 hebben de Nederlandse gemeenten vele projecten bedacht en opgestart. Nu blijkt dat ze moeilijk uitvoerbaar zijn geworden als gevolg van de economische crisis en de afgenomen vraag naar vastgoed. De gemeenten worden in hevige mate geconfronteerd met deze realiteit. Herprioriteren is de manier om gebiedsontwikkelingen door te zetten. Dit gebeurt door projecten opnieuw tegen het licht te houden en vervolgens te bepalen welke projecten wel uit te voeren en welke projecten juist niet.

Vervolgens ben ik me gaan afvragen wat gemeenten beweegt om sommige gebiedsontwikkelingen, al dan niet aangepast, door te laten gaan in hun ontwikkeling en andere gebiedsontwikkelingen niet.

Hier wil ik graag van de gelegenheid gebruik maken om de geïnterviewde personen van negen grote en middelgrote gemeenten en een ieder die een bijdrage aan mijn afstudeeronderzoek heeft geleverd hartelijk te bedanken; A. Coolen, A.B.C. Dijkstra, E. Groen, A.J.J. Roozenburg, B. Huizing, E. P. Cassee, E. Tjaberings, M. Elshof, M. Norder, P. van den Berg, R. Hoogendoorn, R. Klijberg, S. de Groot, S. Kamps en Y. van der Graaf.

Tot slot wil ik hier mijn dankwoord richten aan mijn begeleider, de heer Ed Nozeman, voor zijn tijd, begrip, hulp, kennis, input en geduld tijdens mijn laatste studietraject.

Tenslotte wens ik u veel leesplezier!

Iskra I. Nikolova
iskranikolova@gmail.com

Utrecht, 12 mei 2013

SAMENVATTING



WAT ZIJN DE MOTIEVEN GEGEVEN DE CRISIS EN DE VRAAGUITVAL VAN VASTGOED VANUIT GEMEENTELIJK PERSPECTIEF OM GEBIEDSONTWIKKELINGEN TE BEËINDIGEN, UIT TE STELLEN, TE FASEREN, AAN TE PASSEN DAN WEL ONVERKORT DOORGANG TE LATEN VINDEN; WELKE OMSTANDIGHEDEN OF FACTOREN BEÏNVLOEDEN DERGELIJKE BESLISSINGEN?

In dit onderzoek is gezocht naar de gemeentelijke motieven waarom bepaalde gebiedsontwikkelingen wel doorgang vinden en andere gebiedsontwikkelingen niet als resultaat van herprioritering. Onder herprioritering wordt begrepen het opnieuw afwegen van de gemeentelijke belangen bij het uitvoeren van gebiedsontwikkelingsprojecten.

Het onderwerp van dit onderzoek is een actueel thema omdat gemeenten geconfronteerd worden met de gevolgen van de financiële crisis, de vraaguitval naar vastgoed en de gevolgen voor de gebiedsontwikkeling. Dit is ook de aanleiding van het onderzoek.

Het onderzoeksprobleem is de onbekendheid van de motieven achter herprioritering van gebiedsontwikkelingen.

Bij het veronderstellen wat de motieven rondom het al dan niet doorzetten van gebiedsontwikkelingen kunnen zijn, is aandacht besteed aan diverse onderwerpen die ondergebracht zijn in een aantal deelvragen.

WAT IS GEBIEDSONTWIKKELING EN HOE IS GEBIEDSONTWIKKELING ALS PLANPROCES TE BESCHRIJVEN?

WELKE FUNCTIES HEBBEN GEMEENTEN BIJ GEBIEDSONTWIKKELING?

WELKE MOTIEVEN VAN GEMEENTEN SPELEN EEN ROL BIJ DE (HER)PRIORITERING VAN EEN ONTWIKKELINGSPROJECT?

HEEFT DE CRISIS, IN RELATIE TOT DE MOTIEVEN, GELEID TOT EEN NIEUWE MANIER VAN GEBIEDSONTWIKKELING?

Door het beantwoorden van de vier deelvragen is er goed inzicht verkregen in gebiedsontwikkeling, in gemeenten, in de crisis en de herprioritering. De analyse van deze onderwerpen heeft veel theoretische motieven ter herprioritering opgeleverd. Alle theoretische motieven zijn in een totaal overzicht geplaatst. De verdeling ervan is gebaseerd op de verdeling van de Afwegingscilinder: Inpassing in beleid, respectievelijk prioritaire opgaven, Intrinsieke kenmerken en kwaliteiten, Uitvoeringsaspecten en Risicoprofiel.

Om een antwoord op de hoofdvraag te geven, is het overzicht met theoretische motieven getoetst aan de praktijk. Dit is gedaan door middel van het houden van interviews met dertien personen die bij grote of middelgrote gemeenten werkzaam zijn en een leidende functie bekleden met betrekking tot gebiedsontwikkeling. Deze toetsing heeft een groot deel van de theoretische motieven bevestigd. Daarnaast hebben de interviews nog meer motieven opgeleverd.

Het samenvoegen van de theoretische motieven en de motieven afkomstig vanuit de praktijk heeft een lijst van motieven opgeleverd. De verdeling ervan is gebaseerd op de verdeling van de Afwegingscilinder. Dit is ook het uiteindelijke resultaat van het onderzoek geworden.

Tijdens het afnemen van de interviews is duidelijk geworden dat gemeenten de motieven, die een rol hebben gespeeld bij de herprioritering, in twee groepen verdelen, namelijk:

1. Financiële (bedrijfsmatige)–Juridische motieven zoals grondeigendom, projectkenmerken, kwaliteit samenwerking tussen gemeente en markt en de grootte van het al geïnvesteerde bedrag;
2. Beleid–Maatschappelijke motieven zoals de relevante thema's leidend voor het beleid, kwaliteit van projecten, maatschappelijke doelen en urgentie bij een gebied.

Uit de interviews kwam naar voren dat de financiële motieven het zwaarst wegen en dus ook een doorslaggevende rol spelen binnen de herprioritering van gebiedsontwikkeling.

INHOUDSOPGAVE



SAMENVATTING	4
1. INLEIDING	9
1.1. AANLEIDING	9
1.2. PROBLEEM-, DOEL- EN VRAAGSTELLING, CONCEPTUEEL MODEL VAN HET ONDERZOEK	11
1.3. METHODOLOGIE EN AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK	13
1.4. RELEVANTIE.....	15
1.5. LEESWIJZER	15
2. GEBIEDSONTWIKKELING ALS PLANPROCES	17
2.1. HET BEGRIP GEBIEDSONTWIKKELING.....	17
2.1.1. TYPEN GEBIEDSONTWIKKELING	18
2.2. GEBIEDSONTWIKKELING DOOR DE JAREN HEEN	20
2.3. GEBIEDSONTWIKKELING ALS PROCES	23
2.3.1. FASEN VAN GEBIEDSONTWIKKELING	23
2.4. CONCLUSIE.....	25
3. FUNCTIE GEMEENTE BIJ GEBIEDSONTWIKKELING	26
3.1. DE GEMEENTE	26
3.2. GEMEENTELIJKE TAKEN BIJ GEBIEDSONTWIKKELING.....	26
3.3. DE GEMEENTE EN HAAR ROL BIJ GEBIEDSONTWIKKELING	27
3.4. BELEID EN BELEIDSVORMING	29
3.5. DE GEBIEDSAGENDA.....	31
3.6. GEMEENTELIJKE INSTRUMENTEN BIJ GEBIEDSONTWIKKELINGEN	32
3.7. METHODEN EN ANALYSES VOOR PRIORITEREN	33
3.8. CONCLUSIE.....	35
4. DE MOTIEVEN VOOR GEBIEDSONTWIKKELING	37
4.1. DE AFWEGINGSCILINDER	37
4.2. MOTIEVEN TER BEOORDELING VAN GEBIEDSONTWIKKELINGSPROJECTEN	38
4.3. CONCLUSIE.....	42
5. DE MOTIEVEN EN TECHNIKEN BIJ GEBIEDSONTWIKKELING IN DE PRAKTIJK	43
5.1. OPZET EMPIRISCH ONDERZOEK	43
5.2. RESULTATEN EMPIRISCH ONDERZOEK	46
5.3. EEN NIEUWE MANIER VAN GEBIEDSONTWIKKELING, EEN FEIT OF NIET?	51

6. CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN REFLECTIE	53
6.1 CONCLUSIE.....	53
6.2. BELEIDS- EN ONDERZOEKSAANBEVELINGEN	54
6.3. REFLECTIE OP HET VERLOOP VAN ONDERZOEKSPROCES.....	55
LITERATUURLIJST	56
Bijlage 1.....	59
Bijlage 2.....	61

1. INLEIDING



IN DIT HOOFDSTUK WORDT HET ONDERWERP VAN HET ONDERZOEK GEÏNTRODUCEERD. DE AANLEIDING, DE PROBLEEMOMSCHRIJVING, DE DOELSTELLING EN DE VRAAGSTELLING KOMEN HIER AAN BOD, GEVOLGD DOOR DE AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK, DE AANPAK EN DE RELEVANTIE. TOT SLOT WORDT DIT HOOFDSTUK AFGESLOTEN MET DE LEESWIJZER.

1.1. AANLEIDING

De aanleiding van dit onderzoek is de financiële crisis, de vraaguitval naar vastgoed, en de gevolgen ervan voor gebiedsontwikkeling.

1.1.1. FINANCIËLE CRISIS EN GEMEENTEN

De financiële crisis waarin Nederland en het Eurogebied zich nu bevinden is erg complex. Dit komt door de mix van oorzaken en gevolgen die elkaar door de jaren heen hebben opgevolgd. Tussen 2007 en 2011 hebben veel afwaarderingen van vastgoed en financiële producten, en miljardenafschrijvingen bij diverse banken en instellingen in de VS plaatsgevonden. Dit zorgde voor een toenemend wantrouwen onder banken en het opdrogen van interbancaire leningen. Al deze ontwikkelingen in de VS hebben tot eind 2006 en begin 2007 voor weinig tot geen problemen in Nederland gezorgd. De hypotheekrente en de rente op het consumptief krediet bleven laag. Pas later in 2007 werd lenen duurder met paniek tot gevolg; kredietverstrekking werd steeds moeilijker. Banken in de EU en Nederland moesten gered worden door de Europese Centrale Bank en de nationale overheid. Dit resulteerde in een sterke daling van consument- en producentenvertrouwen.

FINANCIËLE CRISIS

Vanaf eind 2009 is er sprake van een schuldencrisis in plaats van een kredietcrisis. De financiële stabiliteit van de euro komt in gevaar door een steeds groter groeiend begrotingstekort en overheidsschulden in een aantal landen. Dit is de realiteit waar Nederland en Europa in verkeren. Hoe nu verder? Het is lastig om toekomstige voorspellingen te doen (Rijksoverheid.nl, 2012).

GEMEENTEN

De economische ontwikkelingen hebben invloed op de gemeenten. Het totale verlies in gemeentelijke grondbedrijven is de optelsom van de toename van directe verliezen en de winstverdamping. Het verlies in 2011 komt op circa € 2,0 miljard. Het verlies van 2010 is gelijk aan € 0,9 miljard. Het totale verlies dat de gemeentelijke grondbedrijven hebben opgelopen als gevolg van de crisis komt op circa € 2,9 miljard (Deloitte, 2012). De verliezen van 2011 zijn voornamelijk veroorzaakt door aanpassingen in de planning en de prijs van nog uit te geven gronden:

- Veel gemeenten stellen projecten uit en smeren ruimtelijke plannen uit over een langere periode;
- Veel gemeenten hebben de grondprijzen in de afgelopen jaren bevroren of zelfs verlaagd.

1.1.2. VRAAGUITVAL VASTGOED

Hieronder wordt in het kort de huidige marktsituatie van de vastgoedsegmenten kantoren, winkels en woningen belicht. Het uiteindelijke doel ervan is om een indruk te krijgen van de huidige situatie op de vastgoedmarkt.

KANTOREN

De huidige situatie op de kantorenmarkt kan beschreven worden als erg zorgelijk. De Nederlandse kantorenmarkt is in de eerste helft van 2012 verder in de problemen geraakt (NVM, 2012). De overmatige programmering en realisatie van kantoren heeft nu geresulteerd in een structurele leegstand (DTZ Zadelhoff, 2013). Het aanbod van kantoorruimte in 2013 is gegroeid tot 7,9 miljoen m², een stijging van 4,9% ten opzichte van 2012. De leegstand is gestegen tot 7,2 miljoen m² overeenkomend met 14,6% van de totale kantorenvorraad (DTZ Zadelhoff, 2013).

WINKELS

De huidige situatie op de winkelmarkt is ook verontrustend. Uit de geactualiseerde *Leegstandbarometer* blijkt dat het aantal gemeenten dat te maken krijgt met structurele winkelleegstand het afgelopen jaar met maar liefst 26% is toegenomen. Het aantal gemeenten waar op een positieve groei verwachting¹ werd gerekend, is met een kwart afgenomen (Droogh Trommelen en Partners (DTNP), 2012). Hieruit blijkt dat de vraag naar winkels aan het dalen is; zelfs in de groeigebieden (DTNP), 2012). Verder dringt in de winkelsector de invloed van de internetwinkels geleidelijk door en dan met name op de slechtere locaties (TU Delft, 2011). De leegstand op nationaal niveau is 6,3% (Locatus, 2013)

WONINGEN

Op de woningmarkt is sprake van stagnatie. Volgens de Woningmarktmonitor (ABN AMRO, 2013) is het aantal transacties in 2012 gedaald voor het zesde jaar op rij. Het aantal transacties zal pas in 2014 weer licht stijgen indien de economie conform de prognoses weer aantrekt (ABN AMRO, 2013).

Het aanbod is in 2012 met bijna 49.000 woningen toegenomen. Deze toename is niet toereikend om te voorzien in de groei van de woonbehoefte van het aantal huishoudens. En toch met 228.000 te koopstaande woningen in december is het aanbod overvloedig (ABN AMRO, 2013). Er kan geconcludeerd worden dat er sprake is van een forse kwalitatieve mismatch als resultaat van een grote en niet tegemoetkomende woningbehoefte en dus ook een grote leegstand in woningen van 6% (CBS, 2012). Deze situatie zal ongetwijfeld invloed hebben op de gebiedsontwikkeling.

Als resultaat van de financiële crisis en de overmatige programmering voor de crisis treedt in alle segmenten vraaguitval op.

1.1.3. DE FINANCIËLE CRISIS, DE VRAAGUITVAL EN DE GEVOLGEN VOOR DE GEBIEDSONTWIKKELING

Als resultaat van de forse vraaguitval en moeilijk tot geen verkrijgbare financiering zal de gebiedsontwikkeling verder inzakken. Geconstateerd is dat de marktverwachtingen over het algemeen uitgaan van een herstel niet eerder dan in 2014 en dat plannings en realisatie van gebiedsontwikkelingen verder moeten worden uitgesteld. De VON-prijzen zullen naar verwachting verder dalen waardoor ook de grondprijzen onder druk staan. Bovendien is het verschil tussen de verwachte productie en de programmering, de overprogrammering, gegroeid. Dit dwingt gemeenten tot het schrappen of verder uitstellen van

¹ Minder leegstand dan de 'normale' frictieleegstand, verwachte bevolkingsgroei

woningbouwprogramma's (Deloitte, 2012). Hieronder is een selectie van gebiedsontwikkeling gerelateerde nieuwsberichten van diverse momenten weergegeven.

“Financieringsaanbiedingen worden ingetrokken... ‘ ... Wij kregen bijna alles gefinancierd – zoveel geld was er.’ Van de zestig projecten in portefeuille hebben we er tien stopgezet... miljoenen ingestoken, maar we zijn tot de conclusie gekomen dat die nooit van de grond zullen komen...” Rudy Stroink van TCN (Volkskrant.nl, 2008).

*“De bestuurders van gemeenten, stadsregio en de provincies uit de Metropoolregio Amsterdam MRA besloten in juni 2011 om in de periode tot 2040 van het planaanbod van nieuwe kantoren 1,9 miljoen m² te schrappen (40% van het totale planaanbod) en meer dan 500 ha aan nieuwe ontwikkelingen voor bedrijventerreinen (23% van het planaanbod) te bevriezen.”
(Provincie Noord-Holland, 2011)*

“De provincie en de regio's in het stedelijk gebied van Zuid-Holland willen de ontwikkelcapaciteit aan woningbouwplannen de komende 8 jaar faseren en doseren. Dat betekent uitstel van 40% van de totale plancapaciteit” (Provincie Zuid-Holland, 2012).

Deze en vele andere nieuwsberichten weerspiegelen de werkelijkheid waarin gebiedsontwikkeling zich bevindt. Hieruit blijkt dat ze momenteel in zwaar weer verkeert, maar in de afgelopen jaren in tijden van groei zijn er wel vele plannen gestart (Janssen-Jansen, 2012). Voor de crisis werd er standaard uitgegaan van de beschikbaarheid van royale financieringsmiddelen vaak in de vorm van subsidies, gestimuleerd door de doorgaande groei en te grote aanbodgerichte ambities van gemeenten (Janssen-Jansen, 2012). Als gevolg van de financiële crisis (moeilijk verkrijgen van financiering) en de vraaguitval van vastgoed worden al deze gebiedsontwikkelingsprojecten nu vaak opnieuw geëvalueerd. Deze evaluatie leidt veelal tot herprioritering: een aantal vastgoedprojecten als onderdeel van de gebiedsontwikkeling, vinden al dan niet gewijzigd, doorgang en andere vastgoedprojecten belanden in de ijskast of in de prullenmand. Wat houdt concreet de evaluatie van gebiedsontwikkeling in als wordt uitgegaan van vraaguitval en de financiële crisis? Welke motieven liggen ten grondslag aan de beslissing projecten al dan niet gewijzigd doorgang te laten vinden dan wel te stoppen?

1.2. PROBLEEM-, DOEL- EN VRAAGSTELLING, CONCEPTUEEL MODEL VAN HET ONDERZOEK

Hieronder worden de probleemstelling, doelstelling, vraagstelling en het conceptueel model van het onderzoek beschreven.

1.2.1. PROBLEEMSTELLING

In Nederland is de kwaliteit van de leef-, woon- en werkomgeving van groot belang. Nederland wil een concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig land zijn en blijven. Daarom is het optimaliseren en versterken van de stedelijke gebieden door het inzetten van gebiedsontwikkeling van groot belang (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, 2012).

Als gevolg van de financiële crisis en vooral de vraaguitval naar vastgoed is gebiedsontwikkeling in Nederland in een lastig vaarwater beland, resulterend in stagnatie bij tal van gebiedsontwikkelingsprojecten (De Zeeuw, 2011). De langdurige en complexe gebiedsontwikkelingsprojecten gestimuleerd door de ambities van gemeenten toen de

financiering geen probleem was, is voorbij (Janssen-Jansen, 2012). Financiële instellingen en overige betrokken partijen stellen tegenwoordig strenge eisen aan gebiedsontwikkeling als gevolg van de crisis waardoor sommige gebiedsontwikkelingsprojecten al dan niet gewijzigd, door zijn gegaan in hun ontwikkeling en andere in de ijskast of in de prullenmand zijn beland.

Het onderzoeksprobleem is de onbekendheid van de motieven waarom bepaalde plannen binnen de gebiedsontwikkeling wel doorgang vinden en andere plannen niet, als gevolg van herprioritering. Kortom, de systematiek van de evaluatie wordt in het navolgende aan de orde gesteld.

1.2.2. DOELSTELLING

INZICHT BIEDEN IN DE OVERWEGINGEN VAN GEMEENTELIJKE OVERHEDEN DIE TEN GRONDSLAG LIGGEN AAN DE GEWIJZIGDE PRIORITERING VAN GEBIEDSONTWIKKELINGEN.

1.2.3. VRAAGSTELLING

Naar aanleiding van de doelstelling is de volgende centrale vraag geformuleerd.

WAT ZIJN DE MOTIEVEN GEGEVEN DE CRISIS EN DE VRAAGUITVAL VAN VASTGOED VANUIT GEMEENTELIJK PERSPECTIEF OM GEBIEDSONTWIKKELINGEN TE BEËINDIGEN, UIT TE STELLEN, TE FASEREN, AAN TE PASSEN DAN WEL ONVERKORT DOORGANG TE LATEN VINDEN; WELKE OMSTANDIGHEDEN OF FACTOREN BEÏNVLOEDEN DERGELIJKE BESLISSINGEN?

Onderzoeksvragen

WAT IS GEBIEDSONTWIKKELING EN HOE IS GEBIEDSONTWIKKELING ALS PLANPROCES TE BESCHRIJVEN?

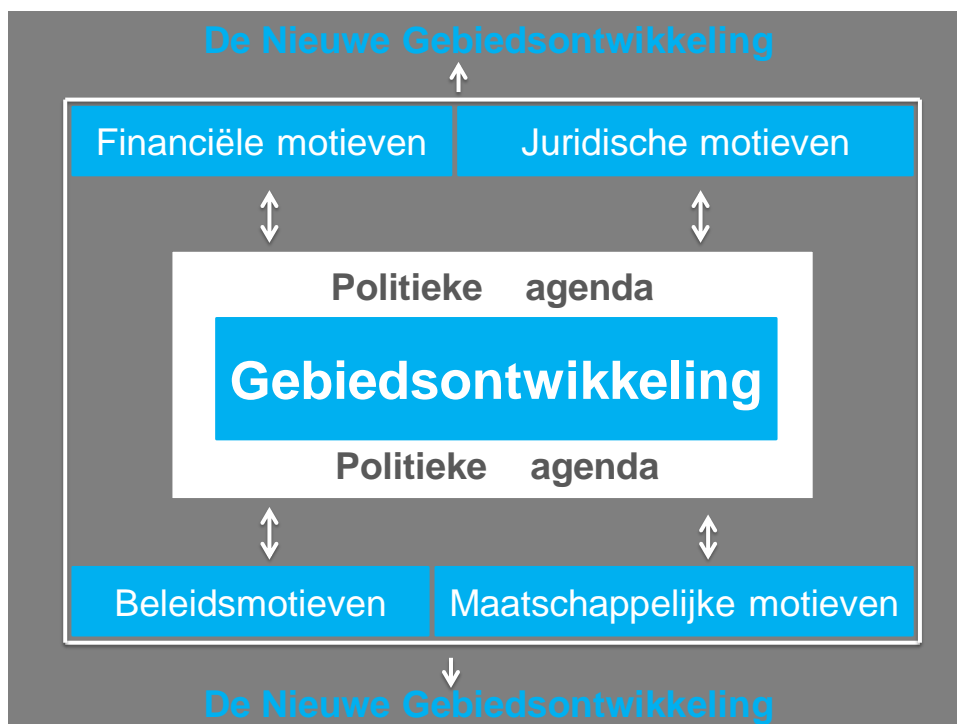
WELKE FUNCTIES HEBBEN GEMEENTEN BIJ GEBIEDSONTWIKKELING?

WELKE MOTIEVEN VAN GEMEENTEN SPELEN EEN ROL BIJ DE (HER)PRIORITERING VAN EEN ONTWIKKELINGSPROJECT?

HEEFT DE CRISIS, IN RELATIE TOT DE MOTIEVEN, GELEID TOT EEN NIEUWE MANIER VAN GEBIEDSONTWIKKELING?

1.2.4. CONCEPTUEEL MODEL

Het conceptuele model is gebaseerd op de probleemomschrijving, de vraagstelling en de doelstelling van dit onderzoek. Daarnaast laat dit model ook de opbouw van het onderzoek zien.



Figuur 1.2. CONCEPTUEEL MODEL

1.3. METHODOLOGIE EN AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK

Hier wordt aangegeven op welke wijze de onderzoeksvragen beantwoord zullen worden.

Om een antwoord op de vragen te geven is gekozen voor een kwalitatief exploratief onderzoek. De reden waarom voor dit type onderzoek is gekozen is dat de onderzoeksvragen 'wat' en 'welke' typen vragen zijn die het best door een kwalitatief onderzoek beantwoord kunnen worden. Bij dit type onderzoek worden verbanden of verschillen gezocht (Baarda en De Goede, 2006). Dit onderzoek houdt een literatuuronderzoek in dat uitmondt in het theoretische kader en een empirisch onderzoek dat de theorie aan de praktijk toetst. Het empirisch deel zal gebaseerd zijn op interviews met leidinggevenden werkzaam bij grote en middelgrote gemeenten.

1.3.1. LITERATUURONDERZOEK

Ten eerste zal onderzocht worden naar wat gebiedsontwikkeling als proces inhoudt en wat voor ontwikkeling zij heeft doorgemaakt. Er wordt vooral nadruk gelegd op de achtergronden die een rol hebben gespeeld bij de ontwikkeling en de vormen van gebiedsontwikkeling. Daarna wordt gebiedsontwikkeling als proces beschreven.

Vervolgens wordt er gekeken naar de rol, de taken en de instrumenten van de gemeente binnen gebiedsontwikkeling. Door middel van wetenschappelijke literatuur wordt onderzocht hoe beleid op gemeentelijk niveau omtrent gebiedsontwikkeling tot stand komt. Gezocht zal worden naar een eventuele samenhang tussen de aard van de motieven om gebiedsontwikkeling te initiëren, verder te brengen en naar wat de rol van de gemeente is in deze. Kennislacunes dienaangaande worden vastgesteld die uitgangspunt zijn voor het empirisch onderzoek.

1.3.2. EMPIRISCH ONDERZOEK

Het literatuuronderzoek vormt het fundament voor het empirische gedeelte van het onderzoek. De aard van de motieven, die uit het literatuuronderzoek naar voren komen, wordt in het empirische onderzoek meegenomen. Ze fungeren als basis voor het opstellen van de interviewvragen. Deze vragen zullen worden gesteld aan leidinggevenden binnen de relevante afdelingen of diensten van gemeenten. Het achterliggend doel is de gevonden motieven uit de theorie te toetsen aan de motieven gevonden in de praktijk met de verwachting dat de praktijk mogelijk andersoortige motieven “boven water” zou kunnen brengen.

1.3.3. AFBAKENING

Dit afstudeeronderzoek beperkt zich tot de gebiedsontwikkelingen in Nederland en wel vanuit het perspectief van de gemeente. Het onderzoek geeft inzicht in de motieven van de gemeenten om een gebiedsontwikkelingsproject al dan niet (gewijzigd) door te laten gaan. Het onderzoek richt zich op grote en middelgrote gemeenten met meerdere plannen voor gebiedsontwikkeling.

Hieronder worden een aantal begrippen omschreven die in het onderzoek vaak voorkomen.

GEMEENTELIJK PERSPECTIEF

Bij gebiedsontwikkeling zijn tal van actoren betrokken zoals banken, beleggers, grond- en pandeigenaren, ontwikkelaars en gemeenten. In dit onderzoek worden de motieven, om een gebiedsontwikkelingsproject al dan niet door te laten gaan in zijn ontwikkeling, alleen vanuit het perspectief van de gemeentelijke overheid bekeken.

INTEGRAAL GEBIEDSONTWIKKELINGSPROJECT

In de kern van het begrip integraal gebiedsontwikkelingsproject staat het woord project. Een project is te omschrijven als de kleinst mogelijke verzameling van onderling samenhangende investeringen die naar verwachting technisch uitvoerbaar en economisch haalbaar is (Leidraad OEI, 2010).

Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving zijn integrale gebiedsgerichte projecten investeringsprojecten waarbij binnen een bepaald gebied diverse grondgebruikfuncties in hun onderlinge samenhang worden ontwikkeld. Er is een grote verscheidenheid aan integrale gebiedsgerichte projecten, zowel wat betreft de omvang, de grondgebruikfuncties als de samenhang tussen de functies. Bij integrale gebiedsontwikkeling betekent samenhang vaak functiemenging.

BELEID

De definitie van Hoogerwerf (1985) “beleid is het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde” wordt als uitgangspunt genomen omdat die goed aansluit op de context van dit onderzoek’.

PROCES

Het proces van gebiedsontwikkeling brengt de context, de inhoud, de actoren en middelen met elkaar in samenhang.

(HER)PRIORITEREN

Prioriteren is het afwegen van de verschillende belangen bij het uitvoeren van gebiedsontwikkelingsprojecten. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen herprioritering en heroverweging. De keuze van een project op basis van herprioritering gebeurt integraal; dus tussen bestaande projecten of plannen voor projecten binnen een gemeente. De heroverweging gebeurt per project. Er wordt bijvoorbeeld overwogen of een project versoerd, gefaseerd of aangepast uitgevoerd kan worden.

1.4. RELEVANTIE

Waarom prioriteren?

'De vraag waarom geprioriteerd moet worden heeft een sterke relatie met de beschikbaarheid van middelen of de afwezigheid van omgevingsfactoren die legitimeren dat niet hoeft te worden geprioriteerd.' (Deloitte, 2012) Over het algemeen kan worden gesteld dat het prioriteren van projecten nodig is wanneer de beschikbare financiële middelen te beperkt zijn om alle projecten op dezelfde wijze (vaak in tijden van economische neergang) doorgang te laten vinden of wanneer de doelstellingen van de organisatie zijn gewijzigd (Deloitte, 2012).

MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Zoals al in de inleiding aangegeven is, zal het resultaat van dit onderzoek het al dan niet doorzetten van gebiedsontwikkelingsprojecten ter bevordering van de ruimtelijke kwaliteit van Nederland in een situatie van vraaguitval naar vastgoed en financiële crisis ondersteunen. Door middel van dit onderzoek worden de motieven omtrent het al dan niet doorzetten van gebiedsontwikkeling aangedragen. De keuze van dit thema kan als relevant gezien worden doordat bij gebiedsontwikkeling o.a. schaarse grondposities in gebruik worden genomen waarmee een beperkte toegang tot financiële middelen gemoeid is. Een situatie waarbij grond al in gebruik is genomen en (gemeenschaps)-geld is uitgegeven is vrijwel onmogelijk terug te draaien naar de beginsituatie. Daarom zal het meenemen van de juiste overwegingen op het juiste moment een verspilling van ruimte en (meer) geld vermijden.

WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

In de beleids- en wetenschappelijke literatuur ontbreekt de vermelding van motieven als één van de belangrijkste aanleidingen om gebiedsontwikkelingsprojecten in hun ontwikkeling al dan niet gewijzigd door te laten gaan, uit te stellen, te faseren of juist te annuleren. Het achterhalen van de desbetreffende motieven zal het inzicht in het besluitvormingsproces omtrent gebiedsontwikkeling en de daarbij van invloed zijnde factoren verhogen.

1.5. LEESWIJZER

Hoofdstuk één dient als inleiding van het onderzoek. Daarin komen de probleemstelling, de doelstelling en de onderzoeksvragen alsmede de opzet en de relevantie aan de orde.

In het tweede hoofdstuk wordt een antwoord op de eerste onderzoeksvraag gegeven; Wat is gebiedsontwikkeling en hoe ziet gebiedsontwikkeling als planproces eruit?

In hoofdstuk drie wordt ingegaan op de vraag naar de functie die gemeenten bij gebiedsontwikkeling vervullen.

De derde onderzoeksvraag wordt behandeld in het vierde hoofdstuk. Welke motieven van gemeenten spelen een rol bij de beoordeling van een ontwikkelingsproject? Tal van motieven die gemeenten hanteren om actief te zijn met gebiedsontwikkeling worden opgesteld in samenhang met hun rol in dat proces.

In hoofdstuk vijf worden de motieven uit hoofdstuk vier geëvalueerd aan de hand van een aantal interviews met leidinggevendenden van grote en middelgrote gemeenten. Vervolgens wordt er op de vierde onderzoeksvraag ingegaan; Heeft de crisis vanuit het oogpunt van de genomen beslissingen geleid tot een nieuwe manier van gebiedsontwikkeling?

Het onderzoek eindigt met hoofdstuk zes waarin de hoofdvraag wordt beantwoord, aanbevelingen geformuleerd en een reflectie wordt gegeven op het uitgevoerde onderzoek (uitkomsten en proces).

2. GEBIEDSONTWIKKELING ALS PLANPROCES



IN DIT HOOFDSTUK STAAT DE GEBIEDSONTWIKKELING CENTRAAL. EERST WORDT HET BEGRIP GEBIEDSONTWIKKELING EN DE VERSCHILLENDE TYPEN GEBIEDSONTWIKKELINGEN BESPROKEN. VERVOLGENS WORDT ER GEKEKEN NAAR DE VERANDERINGEN DIE GEBIEDSONTWIKKELING BINNEN DE RUIMTELIJKE ORDENING VAN NEDERLAND DOOR DE JAREN HEEN HEBBEN ONDERGAAN. VERDER WORDT ER AANDACHT BESTEED AAN GEBIEDSONTWIKKELING ALS PLANPROCES. DOOR MIDDEL VAN DEZE INFORMATIE WORDT IN DIT HOOFDSTUK EEN ANTWOORD OP DE EERSTE ONDERZOEKSVRAAG GEGEVEN; WAT IS GEBIEDSONTWIKKELING EN HOE IS GEBIEDSONTWIKKELING ALS PLANPROCES TE BESCHRIJVEN?

2.1. HET BEGRIP GEBIEDSONTWIKKELING

Er is geen eenduidige definitie van het begrip gebiedsontwikkeling. In de Reiswijzer van VROM uit 2009 wordt gebiedsontwikkeling omschreven als

“een combinatie van een grond- en opstalexploitatie en planontwikkeling. Daar waar deze elkaar versterken ontstaat een kwalitatieve en/of financiële meerwaarde. Dat het noodzakelijk is een gebiedsontwikkeling integraal aan te pakken, komt door de toenemende complexiteit en de noodzaak om een kwalitatief hoogwaardige woon- en leefomgeving betaalbaar te houden (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2009).

De Zeeuw omschrijft gebiedsontwikkeling als

“de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her)ontwikkeling van een gebied. Het gaat altijd om een multifunctionele opgave waarbij meerdere actoren in het geding zijn. Er is sprake van een verbinding tussen planvorming en investeren, tussen overheid, markt en maatschappelijke organisaties en tussen verschillende sectoren en disciplines. Naarmate omvang en complexiteit toenemen, is er meer sprake van gebiedsontwikkeling” (interview met Franzen en De Zeeuw & TU Delft, 2009).

Wallagh geeft de volgende omschrijving 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 duidelijke begrensde gebied opgaven in samenhang en samenwerking te realiseren plaats vindt in een krachtenveld, waarbinnen partijen met uiteenlopende belangen, posities, rollen, verantwoordelijkheden en risico's te traceren zijn”. (Wallagh, 2005, p.5).

Gebiedsontwikkeling zoals omschreven in de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling

Bij gebiedsontwikkeling wordt een gebied opnieuw ingevuld waarbij verschillende functies zoals (boven- en ondergrondse) infrastructuur, wonen, werken en recreatie in hun onderlinge samenhang worden gerealiseerd (De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling, 2011).

Uit deze vier (en andere hier niet vermelde) begripsomschrijvingen blijkt dat over gebiedsontwikkeling meerdere opvattingen bestaan.

Het begrip gebiedsontwikkeling zoals gehanteerd in dit onderzoek houdt de volgende eigenschappen in:

- Betrokkenheid van meerdere actoren bij het ontwikkelen van het gebied;
- Multifunctionaliteit in het beoogde gebruik (tenminste twee functies);
- Ontwikkeling gericht op binnenstedelijke locaties;
- Ontwikkeling gericht op een fysieke en/of functionele transformatie.

2.1.1. TYPEN GEBIEDSONTWIKKELING

Net zoals het begrip gebiedsontwikkeling, zijn ook de verschillende typen gebiedsontwikkeling niet eenduidig te formuleren. In deze paragraaf worden twee typeringen behandeld. Eerst wordt de typering gebaseerd op de LOGO Indicatoren² besproken

SCHAALNIVEAU

Regio en hoger, gemeente / stadsdeel en dorp / buurt.

FUNCTIE

Er zijn in totaal zes functies binnen gebiedsontwikkeling te onderscheiden; wonen, werken, recreëren, natuur, waterbeheer en verkeer.

FUNCTIEMENING

Funciemenging is de mate waarin hoofd- en nevenfuncties in een gebied zijn verweven en kan variëren van een zeer sterke funciemenging met zo'n 3 á 4 functies tot een monofunctioneel gebied met één hoofdfunctie. De functies kunnen gecombineerd binnen een bouwblok of gebouw voorkomen of dan wel juist gescheiden door tal van gebouwen.

LIGGING

De ligging van een gebied kan geografisch worden beschouwd ten opzichte van het stedelijk gebied:

- In stedelijk gebied;
- Hart van regio, stad, stadsdeel, dorp of buurt;
- Rand rondom een stadshart;
- Tussen hart en rand van stad of dorp;
- Aan de rand van stad of dorp;
- In buitengebied.

DICHTHEID

De dichtheid zegt iets over het aantal gebouwen en mensen in een gebied. De dichtheid is op verschillende manieren uit te drukken. Floor Space Index (FSI) is misschien een van de meest gangbare maatstaven³.

GEBRUIKSINTENSITEIT

De gebruiksintensiteit zegt iets over het soort stromen dat een gebied aantrekt (personen- en/of goederenstromen) en de verdeling van deze stromen over de dag (overdag, 's avonds of 's nachts).

² Lokale geluid- en omgevingsplannen (LOGO) is een methode om een gebied zo optimaal mogelijk in te richten. Hierbij wordt niet alleen naar geluid gekeken, maar ook naar andere milieuaspecten. LOGO maakt het afstemmen voor projectontwikkelaars, gemeenten en overige betrokkenen bij het inrichten van een gebied makkelijker. Deze methode is te gebruiken bij het ontwikkelen van bijvoorbeeld structuurvisies, bestemmings-, herstructurerings- en wijkontwikkelingsplannen, Stad- en Milieuprojecten en leefbaarheids- en veiligheidsvraagstukken (DCMR)

³ FSI is de verhouding tussen de totale bebouwde oppervlakte en de totale oppervlakte van de kavel.

VERHARDING

De mate van verharding zegt iets over de omvang van straten, parkeerplaatsen, terrassen en pleinen in een gebied in verhouding tot de omvang van het wateroppervlakte, openbaar groen en tuinen. Er is een relatie tussen dichtheid en de hoeveelheid verharding. Voor woon- en werkgebieden wordt een onderscheid gemaakt tussen weinig verharding, gemiddelde verharding en veel verharding. De recreatie, water- en groengebieden hebben per definitie weinig verharding.

De tweede indeling qua type gebiedsontwikkeling is gebaseerd op de indeling van VROM met het doel meer structuur in de problematiek rondom gebiedsontwikkeling te brengen. Deze indeling is opgenomen in de Reiswijzer Marktpartijen & Gebiedsontwikkeling, 2010. In de onderstaande tabel is deze indeling van type gebiedsontwikkeling kort en bondig beschreven.

Tabel 2.1: INDELING VAN TYPEN GEBIEDSONTWIKKELING

Schaalniveaus						
	Centrum plannen	Herstructurering woningen	Binnenstedelijke herstructurering (transformaties)	Nieuwbouw woningbouw (uitleg gebieden)	Bedrijven terreinen	Bovenregionale gebiedsontwikkeling
Reden voor herontwikkeling	Een herontwikkeling is nodig indien de bestaande functies hun aantrekkingskracht hebben verloren, het vastgoed gedateerd is geraakt of indien de openbare ruimte is verwaarloost.	Herstructurering is vaak wenselijk vanwege fysieke en sociale redenen.	Hierbij worden voormalige industriegebieden en bedrijfsterreinen getransformeerd naar binnenstedelijke multifunctionele gebieden.	NVT	Ruimtegebrek en het tegengaan van verloedering en ongewenst gebruik zijn argumenten om met de herstructurering van bedrijventerreinen aan de slag te gaan.	NVT
Grondgebruik	Intensivering van het grondgebruik	Intensivering van het grondgebruik	Intensivering van het grondgebruik		Intensivering van het grondgebruik	Grote en fysiek ingrijpende veranderingen
Schaalniveau	De gebieden variëren van een buurt- tot stadsdeel- en stedelijk centrum.	Deze herstructurering is vaak van toepassing op de naoorlogse wijken waar de functie wonen erg dominant is.	Binnenstedelijke herstructurering	Uitleglocaties aan de randen van de bestaande bebouwde gebieden	NVT	Regio en hoger Grootchaligheid, omvang en tijdsduur van het project.

Funcities	Bestaande functies worden herontwikkeld en uitgebreid met nieuwe functies	Bestaande functie wonen is dominant en wordt herontwikkeld	Sprake van een duidelijke functie- en bestemmingswijziging ten opzichte van het historische gebruik	Ontwikkelen van nieuwe woningen	Het aanleggen van nieuwe bedrijventerreinen en het herstructureren van bestaande terreinen	NVT
Initiatief	De initiatieven voor gebiedsontwikkeling komen vaak vanuit marktpartijen.	Het initiatief voor herstructureringsopgaven ligt vaak bij gemeenten en woningbouwcorporaties.	Het initiatief tot transformatie komt van gemeente en private partijen.	Het initiatief komt van partijen met grondposities; gemeenten, ontwikkelaars en beleggers	Gemeenten	De betrokken partijen zijn agrariërs, waterschappen, provincies, gemeenten, het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, recreatieschappen en natuur- en milieuorganisaties, private partijen zoals grote bouwbedrijven en projectontwikkelaars.

Bron: neprom.iburo.nl.

Deze tabel geeft aan hoe divers en dus ook complex gebiedsontwikkeling kan zijn. De gebiedsontwikkelingen binnen ieder type verschillen ook van elkaar, als gevolg van het heterogene karakter van gebiedsontwikkelingsprojecten.

2.2. GEBIEDSONTWIKKELING DOOR DE JAREN HEEN

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan het ontstaan van gebiedsontwikkeling, de ontwikkeling ervan en het gebiedsontwikkelingsproces.

2.2.1. HET ONTSTAAN VAN DE GEBIEDSONTWIKKELING

Gebiedsontwikkeling is ontstaan aan het einde van de jaren zestig van de vorige eeuw toen projectontwikkeling een verschijnsel binnen de ruimtelijke ordening werd. Toen nam overheidsbemoeienis met de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting voor het eerst af. Vanaf dat moment is er dan ook voor de eerste keer ruimte ontstaan voor samenwerkingsverbanden en werd de fundering van gebiedsontwikkeling een feit. Projecten als Hoog Catharijne in Utrecht en het woongebied Poelwijk bij Monnickendam zijn voorbeelden hiervan. De samenwerking die toen heeft plaatsgevonden betrof de gemeente

en ontwikkelaar Bredero/Empeo (vwb Hoog Catharijne) en Bouwfonds (vwb Poelwijk). De gebiedsontwikkeling van destijds was er één van planmatige aard en met veel overheidsinvloed (De Zeeuw, 2011).

Vanaf 1970 tot 1990 verkeerde Nederland in een tijd van crisis en economisch teruggang. De markt kreeg hierdoor meer toegang tot de ruimtelijke ontwikkeling, maar wel beperkt tot de kaders die de overheid stelde. In de tijden van crisis destijds is duidelijk geworden dat de maakbare samenleving en de verdelende rechtvaardigheid niet deugden en dat er meer aandacht besteed moest worden aan de kracht van steden en kenniseconomie. Er werd gestuurd op meer marktwerking en de private partijen waren meer dan welkom om mee te doen aan het innemen van grondposities. Zo zijn meerdere samenwerkingsverbanden tussen publieke en private partijen ontstaan. Er kwam meer aandacht voor kwaliteit van stedenbouw en architectuur (De Zeeuw, 2011).

De periode 1991-2008 werd gekenmerkt als de bloeiperiode van de gebiedsontwikkeling. Het type en aantal actoren dat een onderdeel van gebiedsontwikkeling uitmaakte, werd alleen maar groter; van Waterschappen, Provincies, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer tot tal van marktpartijen. Integrale gebiedsontwikkeling werd als standaard gezien waar publieke en private partijen op een regionaal niveau samenwerkten aan de ruimtelijke invulling van Nederland (De Zeeuw, 2011). De gebiedsontwikkeling van deze periode kenmerkte zich door grootschalige projecten gestimuleerd door grote ambities en een aanbodgestuurde markt. De ontwikkelingen werden mogelijk gemaakt door het inzetten van een verdienmodel waarbij overheden grond kochten en deze vervolgens met winst doorverkochten aan ontwikkelaars. Ontwikkelaars verdienden aan opstalontwikkeling. De exploitatiefase werd toen buiten beschouwing gehouden en overgelaten aan vastgoedeigenaren en eindgebruikers.

In 2008 brak de crisis uit. Het bleek dat gebiedsontwikkeling niet altijd succesvol was. Nu, in een tijd van crisis blijkt de oude manier van omgaan met gebiedsontwikkeling niet langer mogelijk (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012).

Gelet op de problematiek met betrekking tot de crisis en de vraaguitval naar vastgoed, de onzekerheid en de risico's, is het nog de vraag of de gebruikelijke wijze van gebiedsontwikkeling van grootschaligheid en integraliteit nog wel geschikt is. 'Het roer moet om in de gebiedsontwikkeling' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012).

De huidige gebiedsontwikkeling wordt in vele gevallen gekenmerkt door ontwikkelingen die direct inkomsten kunnen genereren. Projecten die pas op een lange termijn uitgevoerd kunnen worden, worden als te risicovol gezien. Er is geen vertrouwen meer dat de opbrengsten op de lange termijn de investeringen rechtvaardigen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Fakton, 2012).

De aanpak van gebiedsontwikkeling kenmerkt zich nu door stapsgewijze, gespreide, kleinschalige transformatie met een open-einde proces waarbij de eindgebruiker centraal staat en de gemeente een faciliterende en kader stellende functie bekleedt. Het plan zelf is strategischer geworden en niet meer zo gericht op het eindbeeld. De ontwikkeling en het beheer gebeuren door elkaar en niet meer volgtijdelijk zoals in de tijd vóór de crisis (Urhahn Urban Design, 2012).

Naast gebruik moet er ook vanuit beheer worden bepaald wat de gebiedsontwikkeling moet zijn. Hier gaat de gebiedsontwikkeling nieuwe stijl een stap verder. Er wordt zowel aandacht besteed aan de tijdelijke exploitatie als aan de definitieve exploitatie van het gebied na complete ingebruikname (*Fig. 2.1 Inhoud gebiedsontwikkelingsproces*). Dat stimuleert om afwegingen te maken op basis van levensduur en toekomstwaarde van opstallen. Deze manier van denken vervangt de oude manier waarbij de snelle en eenmalige winst het uitgangspunt van gebiedsontwikkeling was. Daarom biedt gebiedsontwikkeling nieuwe stijl

perspectief voor investeringen in infrastructurele voorzieningen en systemen die kostenbesparingen en duurzaamheidprestatie van het gebied kunnen bieden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Fakton, 2012).



*Figuur. 2.1. INHOUD GEBIEDSONTWIKKELINGSPROCES
(Bron: Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Fakton, 2012)*

Deze vorm van gebiedsontwikkeling, ook wel organische gebiedsontwikkeling genoemd, vindt plaats daar waar integrale gebiedsontwikkelingen zijn vastgelopen en als oplossing wordt gezien, totdat de vraag naar woningen en overig vastgoed weer aantrekt. Door de vraaguitval en tekorten op grondexploitaties vallen gemeenten noodgedwongen terug op organische ontwikkeling. Dus de keuze is vaak een pragmatische. Ondanks enkele uitzonderingen, lijkt organische gebiedsontwikkeling voor de meeste casusgemeenten een noodgreep. Als het niet integraal en grootschalig gaat, dan maar organisch en kleinschalig. De kans bestaat dat in sommige gevallen bij het aantrekken van de vraag naar vastgoed en woningen de gemeenten de draad van voor de crisis weer gaan oppakken. Veel gevestigde partijen, zoals projectontwikkelaars, corporaties en gemeenten hebben immers lange tijd (financieel) geprofiteerd van integrale en grootschalige ontwikkelingen. De vraag is dan ook in hoeverre een organische aanpak daadwerkelijk een blijvende praktijk wordt. Dat hangt deels af van het economische tij en de duur die de economische neergang zal hebben. Hoe langer het duurt voor de economie aantrekt, des te groter het momentum voor verandering van de planningscultuur (Urhahn Urban Design, 2012).

Hieruit blijkt dat gebiedsontwikkeling door de jaren heen veel veranderingen heeft mee gemaakt en vele perspectieven en situaties heeft benut. De kaders van benutting worden grotendeels bepaald door de economische situatie van Nederland. Zo volgt gebiedsontwikkeling de economie en past zich daaraan aan. Iedere volgende aanpassing wordt gestuurd door een nieuwe vraag en trends die de gebiedsontwikkeling steeds actueel en nodig maken. De vraag is dan ook in hoeverre een organische visie/aanpak daadwerkelijk institutionaliseert, oftewel staande praktijk wordt. Dat hangt deels af van het economische tij en de duur van de economische neergang. Hoe langer het duurt voor de economie aantrekt, hoe groter het momentum voor verandering van de planningscultuur. Een nieuwe planningscultuur heeft ook tijd nodig om zich te bewijzen, zowel financieel als qua gebiedskwaliteit en proces.

2.3. GEBIEDSONTWIKKELING ALS PROCES

Het proces van gebiedsontwikkeling wordt gekenmerkt door een lange termijn denk- en werkwijze. Een voorbereiding van 7 jaar of langer is volstrekt normaal. De uitvoering duurt vaak tenminste 10 jaar. Het gebiedsontwikkelingsproces kent ook een hoge voorinvestering. Al deze kenmerken van de werkwijze leiden vaak tot een hoog risicoprofiel (Joolingen en Kersten, 2009). Maar momenteel bevindt gebiedsontwikkeling zich in een transitiefase (Drogendijk, 2012). Volgens het *'Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl'* van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu moeten nieuwe elementen in de huidige werkwijze geïmplementeerd worden waardoor gebiedsontwikkeling beter in de huidige en toekomstige opgaven kan voorzien. Daarom zou gebiedsontwikkeling aan drie criteria moeten voldoen:

1. De vraag van de eindgebruiker wordt het uitgangspunt;
2. Nieuwbouw wordt beoordeeld op basis van waarde die zij toevoegt aan de bestaande voorraad vastgoed;
3. De ontwikkeling in een gebied moet bijdragen aan de doelstellingen voor duurzaamheid van steden en voldoen aan de Europese regels (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012).

2.3.1. FASEN VAN GEBIEDSONTWIKKELING

Het proces van gebiedsontwikkeling is te verdelen in vijf fases: voorverkenning, verkenning, planning, realisatie, exploitatie en beheer. Deze verdeling wordt aangehouden door de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Een soortgelijke indeling hanteert ook NederLandBovenWater.

In de voorverkennende fase staat de oriëntatie centraal. Er wordt antwoord op tal van vragen gegeven zoals: Wat willen we? Moet er wat gebeuren? In deze fase wordt een intentieovereenkomst vastgelegd.

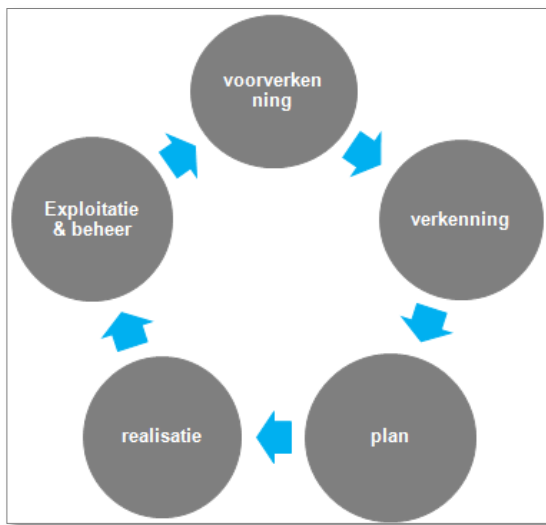
In de verkennende fase wordt er duidelijk welke partijen betrokken zullen worden bij het verkennen van de kansen en mogelijke oplossingen voor een gebied. Daarnaast worden markttechnische, juridische, financiële en bouwkundige onderzoeken uitgevoerd.

In de planfase staat de visie centraal. Er wordt met potentiële beleggers en gebruikers overlegd. Aan de hand daarvan wordt een Programma van Eisen vastgesteld en het daarbij behorende budget op afgestemd. Er wordt een architect geselecteerd. Het definitieve onderwerp komt in deze fase tot stand. Dan worden ook de samenwerkingsovereenkomsten en het grondcontract getekend. Deze fase eindigt met de aanbesteding- en aannemerskeuze.

In de realisatiefase komen de werkvoorbereiding, de uitvoering van de diverse werkzaamheden, oplevering en uiteindelijk in gebruik name van het eindproduct aan de orde.

Tijdens de laatste fase, exploitatie & beheer, staan activiteiten als meerjarenonderhoudsplan, jaarplan en klachtenonderhoud centraal.

Deze fasen zijn hieronder schematisch afgebeeld.



Figuur 2.3. FASEN VAN GEBIEDSONTWIKKELING
(Bron: www.ruimtexmilieu.nl)

Het faseren en standaardiseren van het proces van gebiedsontwikkeling is een systematische wijze om alle plannen en voorgenomen projecten steeds opnieuw door te nemen. Dit leidt tot selectie en prioritering. Bij een veranderde situatie, zoals het optreden van een financiële crisis met vraaguitval en de gevolgen hiervan, zal het opnieuw doorlopen van de fasen van het gebiedsontwikkelingsproces uiteindelijk kunnen aangeven in welke mate het project dan aan de veranderde eisen voldoet. Na afloop van deze herwaardering/ (her)evaluatie zou bepaald kunnen worden of een project wel of juist niet doorgang kan vinden in zijn ontwikkeling.

2.3.2. ACTOREN BETROKKEN BIJ GEBIEDSONTWIKKELING

De partijen die bij een gebiedsontwikkeling betrokken zijn, kunnen verdeeld worden in twee groepen; shareholders en stakeholders. De shareholders zijn de aandeelhouders van een project. Ze hebben financiële belangen bij het ontwikkelen van een project. Hierbij kan gedacht worden aan o.a. marktpartijen, overheden en woningcorporaties. De stakeholders zijn de belanghebbenden die niet in de gebiedsontwikkeling participeren, bijvoorbeeld de bewoners en belangenorganisaties. Tegenwoordig is duidelijk te merken dat de tweede groep steeds meer ruimte en gehoor krijgt van de participanten van gebiedsontwikkeling die tot de eerste groep behoren. Zo zijn inwoners een waardevolle participant binnen de gebiedsontwikkeling op wijk- en dorpsniveau aan het worden. Burgers kunnen over gebiedsontwikkeling meedenken, want burgers zijn niet alleen inwoners, maar ook vakmensen (ingenieur, hovenier, aannemer, jurist). Daarnaast kennen bewoners hun eigen omgeving beter dan wie dan ook. Er ontstaan steeds meer burgerinitiatieven: autonome projecten vanuit de samenleving. Daarnaast hebben burgers een eigen mening per onderwerp en willen van daaruit meedenken (vng.nl).

Naast de bovengenoemde verdeling van de actoren betrokken bij gebiedsontwikkeling, kan ook een andere verdeling gemaakt worden. Deze verdeling kent drie groepen; de publieke partijen, de marktpartijen en de overige betrokkenen. Sinds kort wordt er ook over 'stromen' gesproken. De relevantie van deze verdeling zit in het verschil van belangen en doelstellingen van de te onderscheiden partijen.

Onder de publieke partijen vallen de overheden op de volgende bestuurlijke niveaus; Rijk, Provincies, Gemeenten en Waterschap. Onder de groep van de marktpartijen vallen o.a. de projectontwikkelaars, eigenaren, woningbouwcorporaties en aannemers. De overige betrokkenen bij de gebiedsontwikkeling zijn de gebruikers en de belangenorganisaties. De nieuwe groep die ook als actor binnen de gebiedsontwikkeling beschouwd kan worden, de 'stromen', omvat allerlei verstrekkers van nutsvoorzieningen: energie, afval, data, water en mobiliteit.

De uitlopende doelen en belangen van de actoren kunnen aanleiding zijn voor het ontstaan van hobbels bij het planproces rondom zaken als financiering, marktvrage en procedurele knelpunten. Zo kan de machtsverhouding in de zin van sturings- en beslisbevoegdheid tussen actoren in uiteenlopende meningen resulteren en vervolgens een motief zijn om een gebiedsontwikkelingsproject wel of niet gewijzigd in zijn ontwikkeling door te zetten of wellicht helemaal niet.

2.4. CONCLUSIE

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal wat gebiedsontwikkeling is en hoe de gebiedsontwikkeling als planproces te beschrijven is. Het is gekozen voor een eigen definitie van gebiedsontwikkeling. Het begrip gebiedsontwikkeling binnen dit onderzoek heeft de volgende kenmerken:

- Ontwikkeling met een fysieke en/of functionele transformatie;
- Multifunctionaliteit in het beoogde gebruik (tenminste twee functies);
- Betrokkenheid van meerdere actoren bij het ontwikkelen van het gebied.

Wat het proces betreft, kan er geconcludeerd worden dat door de historische ontwikkeling de opvatting hoe het proces georganiseerd dient te worden, is verschoven.

Als gevolg van de crisis en de vraaguitval zal binnen de gebiedsontwikkeling een andere wijze van organisatie plaats moeten vinden waardoor gebiedsontwikkeling als planproces en qua inhoud in een volgende fase van ontwikkeling zal belanden. Tegenwoordig spelen onderwerpen als betrokkenheid eindgebruiker, duurzaamheid, open-einde planproces, toekomstig perspectief en meer flexibiliteit ter beheersen van risico's steeds meer een dominante rol binnen het proces van gebiedsontwikkeling. Daarnaast wordt er meer aandacht besteed aan beheer, tijdelijke en eind exploitatie. Het manier van ontwikkelen gebeurt steeds meer op een kleinschaliger en stapsgewijze manier.

Aangezien het proces van gebiedsontwikkeling aan het veranderen is, is het logisch te vermoeden dat ook de rol van de diverse actoren ook aan het veranderen is. Daarom is het relevant om na te gaan wat de huidige functies van de gemeente binnen de gebiedsontwikkeling zijn.

3. FUNCTIE GEMEENTE BIJ GEBIEDSONTWIKKELING



IN DIT HOOFDSTUK WORDT AANDACHT BESTEED AAN DE GEMEENTELIJKE TAKEN EN HAAR ROL BINNEN GEBIEDSONTWIKKELING. VERVOLGENS WORDT ER GEKEKEN NAAR BELEID EN BELEIDSVORMING EN DE GEBIEDSAGENDA. DAARNA WORDT GEKEKEN NAAR DE INSTRUMENTEN BIJ GEBIEDSONTWIKKELING. HET DOEL VAN DIT HOOFDSTUK IS OM EEN ANTWOORD TE GEVEN OP DE TWEDE ONDERZOEKSVRAAG; WELKE FUNCTIES VERVULLEN GEMEENTEN BIJ GEBIEDSONTWIKKELING.

3.1. DE GEMEENTE

3.1.1. GEMEENTE ALS BEGRIP

De gemeente is naast de provincie en het rijk één van de drie bestuurslagen binnen Nederland. Gemeenten staan het dichtst bij de bevolking en hebben een democratisch gekozen bestuur. Ze vervullen lokale taken, bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting, verkeer, openbare orde, cultuur en onderwijs. Daarnaast voeren gemeenten rijkstaken uit, bijvoorbeeld ten aanzien van werk, bijstand en ruimtelijke ordening. Gemeenten ontvangen geld van het Rijk, maar ze kunnen ook zelf belastingen heffen. Er zijn in Nederland 415 gemeenten. Aan het hoofd van de gemeente staat de gekozen gemeenteraad. Het dagelijkse bestuur wordt gevormd door het college van burgemeester en wethouders, bestaande uit de door de raad gekozen wethouders en de door de Kroon voor zes jaar benoemde burgemeester (denerlandsegrondwet.nl).

3.1.2. RECENTE ONTWIKKELINGEN; VAN RIJK NAAR PROVINCIES EN GEMEENTEN

Provincies en gemeenten krijgen nieuwe taken toegewezen. Volgens het Rijk zijn ze in staat een betere afweging te maken wat er met een gebied moet gebeuren en keuzes te maken die passend zijn bij de opgaven en wensen van het gebied.

Het Rijk richt zich op de nationale belangen en gemeenten en provincies richten zich op taken zoals woningbouw, bedrijfslocaties, landschap en natuur (rijksoverheid.nl). Rijk en provincies geven zo veel mogelijk van te voren aan welke belangen op rijks- en provinciaal niveau doorwerken naar de gemeenten. Met deze belangen wordt rekening gehouden tijdens de op te stellen structuurvisies, bestemmingsplannen en beheersverordeningen.

3.2. GEMEENTELIJKE TAKEN BIJ GEBIEDSONTWIKKELING

Gemeenten hebben taken in het sociale, economische en ruimtelijke domein (Bestuursakkoord 2011-2015).

Onder het sociale domein vallen taken zoals bijvoorbeeld de begeleiding van en naar werk, maatschappelijke ondersteuning, veiligheid en jeugdbeleid. Deze taken hebben een indirect verband met de gebiedsontwikkeling. Dit heeft te maken met het feit dat gebiedsontwikkeling op buurt- en wijkniveau ingezet kan worden om de diverse (vaak maatschappelijke) taken binnen het sociale domein te beïnvloeden (Bestuursakkoord 2011-2015).

Wat het economisch domein betreft, zet de gemeente zich in voor het stimuleren van de lokale economie, het verzorgen van kwalitatief en kwantitatief voldoende werklocaties, detailhandel, stimuleren van toerisme en recreatie en de aansluiting met de werkgelegenheid en scholing. Een deel van deze taken heeft een direct verband met gebiedsontwikkeling. Denk bijvoorbeeld aan de herstructureringsopgaven van werklocaties en het optimaliseren van de aanlooproutes richting stadscentra (Bestuursakkoord 2011-2015).

Het derde domein is het ruimtelijke domein; dit heeft een direct verband met de gebiedsontwikkeling. Het gaat om de ruimtelijke ontwikkeling van stad en platteland in brede zin, waarbij onder meer de afweging tussen milieu, natuur, water, economie en wonen een rol speelt. Dit beleid wordt vastgelegd in structuurvisies en bestemmingsplannen door gemeenten (Bestuursakkoord 2011-2015).

In het kort; de gemeente draagt zorg voor een veilige en leefbare woon- en werkomgeving voor de burger (Bestuursakkoord 2011-2015).

De concrete uitwerking van de drie domeinen kunnen vertaald worden in beleid. Hierdoor kunnen de drie domeinen als motief gelden voor het doorzetten of juist niet doorzetten van een gebiedsontwikkelingsproject.

3.3. DE GEMEENTE EN HAAR ROL BIJ GEBIEDSONTWIKKELING

De rol van de gemeenten houdt sterk verband met de taken die een gemeente mag uitvoeren en/of nastreven (Bestuursakkoord 2011-2015).

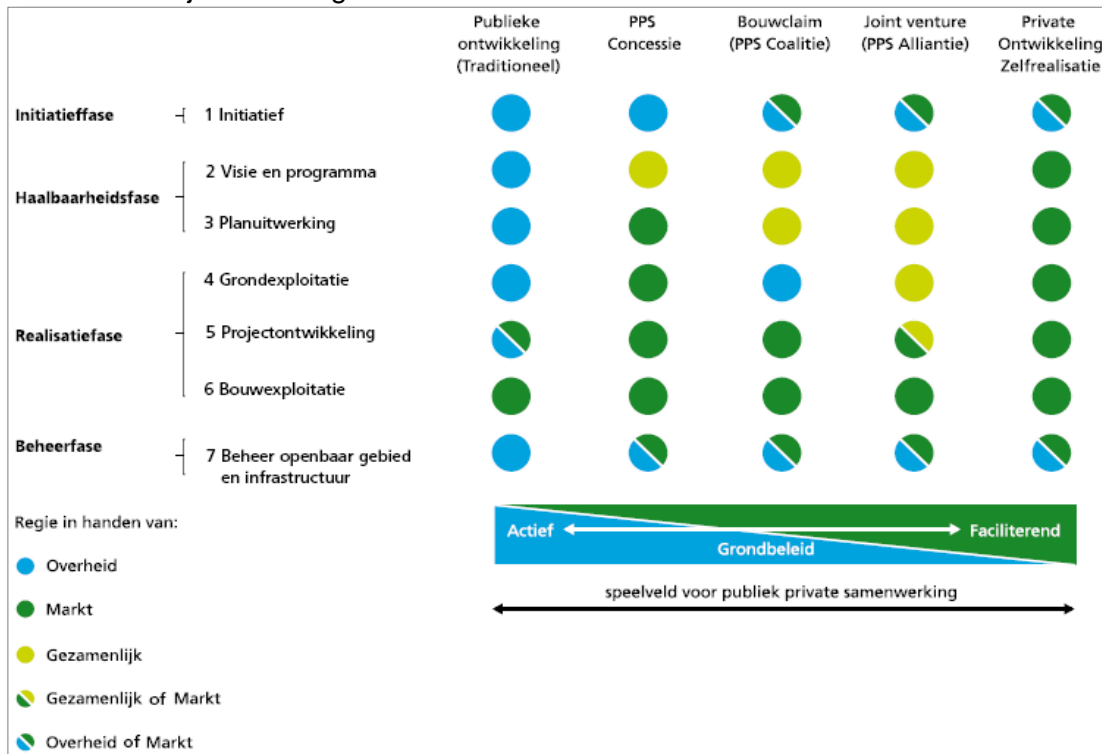
3.3.1. ROL GEMEENTE BINNEN GEBIEDSONTWIKKELING

De rol van de gemeente bij gebiedsontwikkeling is afhankelijk van de keuze van het grondbeleid dat de gemeente voert. Er kunnen vijf scenario's van grondbeleid genoemd worden. Over het algemeen wordt er onderscheid gemaakt tussen actief (scenario één) en passief (scenario twee) beleid, of- wel faciliterend grondbeleid. Bij het eerste beleidstype horen werkzaamheden zoals verwerving van gronden, bouwrijp maken en gronduitgifte. Deze activiteiten worden door gemeenten uitgevoerd. Bij het tweede type beleid stellen gemeenten alleen kaders (met name op basis van het bestemmingsplan), ze verwerven en verkopen geen gronden (gemeentelijkgrondbeleid.nl). Tussen deze twee uitersten bevinden zich drie mengvormen, namelijk vormen van publieke - private samenwerking (PPS).

- PPS Coalitie (Bouwclaimmodel); bij dit model verdelen gemeente en private partijen de werkzaamheden, de verantwoordelijkheden, de risico's en de zeggenschap omtrent ontwikkeling, realisatie en exploitatie van het project. De private partij is in het bezit van de grond of een deel er van. Deze grond wordt door de gemeente gekocht voor een prijs die lager dan de marktprijs ligt, maar wel met de afspraak dat de desbetreffende partij (een deel van) de grond terug zal kunnen kopen om te kunnen ontwikkelen. Dit wordt de bouwclaim genoemd. De grond voor openbare ruimte blijft in bezit van de gemeente;
- PPS alliantiemodel (Joint-venture model); in dit model wordt een aparte rechtspersoon opgericht door publieke en private partijen, die de grondexploitatie voert. Kosten, opbrengsten, risico's en zeggenschap worden gedeeld. De Joint-venture voert de ontwikkeling uit namens de deelnemende partijen;
- PPS concessiemodel; dit model ligt dicht bij de benadering van de private grondexploitatie (of private zelfrealisatie). Het initiatief ligt bij de gemeente. Zij regisseert het aanbestedingsproces. Vervolgens bepaalt zij samen met de private partij het te leveren product en de kwaliteit. Ontwikkelaars krijgen de beschikking over de grond en

maken deze zelf bouw- en woonrijp. In een concessiecontract wordt de verdeling van risico's en werkzaamheden vastgesteld. Het aanleggen van publieke voorzieningen wordt overgedragen aan private partijen (gemeentelijkgrondbeleid.nl).

In onderstaande figuur zijn de vijf vormen van grondbeleid opgenomen. Aan de linkerkant zijn de vier fasen van gebiedsontwikkelingsprojecten te zien. Uit de figuur is op te maken welke partij in een bepaalde fase van het gebiedsontwikkelingsproject de verantwoordelijkheid draagt.



Figuur 3.3. VORMEN VAN GRONDBELEID (Bron: gemeentelijkgrondbeleid.nl)

Uit de figuur blijkt dat de gemeente bij ieder afzonderlijk grondbeleid een andere rol speelt binnen gebiedsontwikkeling. Voert een gemeente een faciliterend of een actief grondbeleid; dan ligt de keuze bij de gemeente zelf. De gemeente kan haar beleid ook per project bepalen. Uiteindelijk is het kiezen van een vorm van grondbeleid een afwegingproces waar diverse aspecten aan bod komen. Deze aspecten worden bepaald door de doelen die de desbetreffende gemeente door middel van het project wil bereiken. Hierbij kan gedacht worden aan:

- Wat wil de gemeente bereiken; dit bepaalt de mate van betrokkenheid van een gemeente bij het eindresultaat;
- Wat kan de gemeente aan in organisatorisch en financieel opzicht;
- Hoeveel risico kan en mag de gemeente lopen; bij een actief grondbeleid kan de gemeente haar doelen nastreven en dus daar op sturen, maar dit heeft ook een prijskaartje; namelijk het dragen van meer risico. Bij een passief / faciliterend beleid heeft de gemeente veel minder regie in handen maar draagt de gemeente een beperkt tot geen (financiële) risico. De middelste drie vormen van grondbeleid geven een verschillende verhouding qua risico en regie voor gemeente en marktpartijen.
- Over welke grondpositie beschikt de gemeente; een ander aspect dat het gemeentelijke grondbeleid bepaalt is het grondeigendom. Het volledig bezit van gronden door gemeente of door een marktpartij geeft als resultaat het toepassen van de twee uitersten van het grondbeleid. In de praktijk is dit vaak anders. Vanwege versnipperd eigendom zijn vaak de overige drie typen grondbeleid van toepassing.

In het kort kan samengevat worden dat wat gebiedsontwikkeling betreft, de gemeente of een actieve en daardoor ook risicodragende rol, of een faciliterende en dus ook een risicobeperkende rol speelt. In de basis van het te kiezen beleid liggen dus diverse verhoudingen tussen risico en sturingskracht. Deze verhouding heeft direct te maken met de belangen en de doelen van de gemeente. De concrete belangen en doelen van gemeenten kunnen vertaald worden in concrete motieven met betrekking tot het beïnvloeden van een gebiedsontwikkelingsproject. Dit kan verbeeld worden door bijvoorbeeld de financiële belangen van een gemeente om te zetten in winstgevendende en dus ook geld genererende motieven. Of maatschappelijke doelen die tot een verbeterd leefklimaat leiden. Dergelijke motieven zullen het besluit omtrent het doorzetten of juist het niet doorzetten van een gebiedsontwikkelingsproject verantwoorden en verdedigen.

Belangen en doelen van gemeenten zitten achter de motieven om een gebiedsontwikkelingsproject door te zetten of juist niet. Dit houdt sterk verband met de taken van de gemeenten.

3.4. BELEID EN BELEIDSVORMING

Beleid is het werken naar bepaalde doeleinden toe door gebruik te maken van bepaalde middelen binnen een bepaalde tijdskeuze. Beleid is daarnaast het antwoord geven op een probleem. Een probleem kan gezien worden als het verschil tussen de beoordeling van een bestaande situatie en de beoordeling van de gewenste of te verwachten situatie. Beleid kan een dergelijk probleem op verschillende manieren aanpakken: door de situatie, de maatstaf, de oorzaken of de gevolgen van het probleem te beïnvloeden (Hoogerwerf, 1993).

Het beleidsproces houdt het dynamische verloop van handelingen in en de interacties met betrekking tot een beleid. Belangrijke deelprocessen hierin zijn de agendavorming, voorbereiden, bepalen, uitvoeren, evalueren, bijsturen en beëindigen van een beleid. Beleid en beleidsproces worden beïnvloedt door de natuurlijke, politieke en sociale omgeving (Hoogerwerf, 93).

Beleid kent ook beleidssubjecten. Dit zijn de leden van de doelgroep. Door het inventariseren van de werking van het beleid op de doelgroep (het draagvlak) zal het beleid als succesvol of juist niet beschouwd kunnen worden. Op deze manier oefenen beleidssubjecten invloed op het beleid uit. De volgende kenmerken van de beleidssubjecten kunnen als determinant van beleidseffectiviteit beschouwd worden:

- De mate van consensus over beleidsdoelen;
- De aanwezige beleidsruimte voor beleidssubjecten;
- De mate waarin de doelgroep te identificeren is en de omvang van de doelgroep;
- De mate waarin de beleidssubjecten en de overige actoren over de benodigde informatie beschikken ten behoeve van een toepassing van het beleidsinstrument;
- De machtspositie van de leden van de doelgroep;
- De capaciteit van de organisatie van de doelgroep en zijn competentie;
- De concrete besluitvormingssituatie in de organisatorische context voor de leden van de doelgroep;
- Het karakter van het leiderschap;
- Voorgaande beleidservaringen van de beleidssubjecten (Polder, 1996).

3.4.1. HET POLICY WINDOW-MODEL VAN KINGDON

Kingdon heeft in de jaren zeventig een empirisch onderzoek gedaan naar de agenda en beleidsvorming over de onderwerpen gezondheidszorg en transport. In zijn studie werd

gekeken naar hoe de alternatieven die uiteindelijk een plaats kregen op de agenda werden gegenereerd. De agendavorming is simpelweg de keuze te concentreren op een probleem in plaats van op een ander probleem. Centraal daarbij staat de tijd (het juiste/rijpe moment) voor het introduceren van een bepaald idee en de aanwezigheid van een gunstige situatie of conditie om een doorbraak in het beleid te bewerkstelligen.

Kingdon onderscheidt drie processtromen:

- het herkennen en erkennen van problemen (problemenstroom). Een probleem kan ontstaan door de aanwezigheid van een bepaalde conditie, door een gebeurtenis zoals epidemie, crisis enz., of door middel van feedback over de werking van bestaande programma's. Problemen die als belangrijk, bedreigend of urgent ervaren worden, komen op de agenda te staan (Kingdon, 1984);
- de formulering van beleidsalternatieven (beleidsalternatievenstroom). Het betreft alle mogelijke oplossingen en beleidsvoorstellen ten behoeve van het oplossen van het probleem. Allerlei onderzoekers, adviseurs en academici werken met de beleidsalternatieven en proberen die met elkaar te confronteren (Kingdon, 1984);
- politieke ontwikkelingen (politiek-bestuurlijke stroom). Deze stroom bestaat uit drie onderdelen; het nationale politieke klimaat, politieke krachten en de wisseling van politici en ambtenaren bij de overheid. Volgens Kingdon (1984) hebben de opvattingen uit de samenleving, of anders gezegd de publieke opinie, invloed op wat er op de agenda komt.

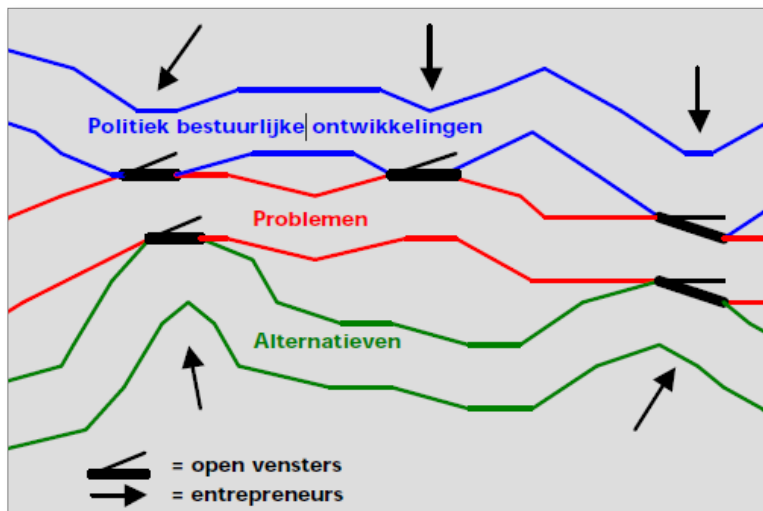
Als een onderwerp binnen de drie stromen meer aandacht krijgt, neemt ook de kans toe dat het onderwerp in de agenda opgenomen zal worden (Kingdon, 1984). De participanten beïnvloeden de mate van belangrijkheid van een probleem en dus ook de rangorde van de problemen in de agenda. Kingdon schenkt speciale aandacht aan de momenten waarop alle stromen samenkomen. Dan pas lijkt de tijd rijp te zijn voor een doorbraak in het beleid. Dan ontstaat de agenda. Hiervoor introduceert hij het concept policy window.

Policy window is een kans om aandacht te krijgen voor een probleem en de aanwezige oplossingen voor dit probleem. Een policy window wordt geopend wanneer de drie stromen gekoppeld worden. Policy window blijft niet lang open staan en daarom is het snel reageren op het desbetreffende moment van groot belang. Bij het missen van de kans moet er weer gewacht worden totdat er een nieuwe kans ontstaat. Door ontwikkelingen in de problemenstroom (een financiële crisis bijvoorbeeld) of in de politiek-bestuurlijke stroom (het aantreden van een nieuw kabinet) kan als aanleiding gezien worden voor het openen van een policy window. Soms is het te voorspellen dat een policy window open zal gaan, maar soms niet. Als de open policy window niet benut wordt, kan deze zich sluiten. Het kan even duren voordat er een gelegenheid zich voordoet voordat de policy window weer open staat.

Kingdon noemt een aantal redenen waarom een window policy niet benut wordt:

- Afwezigheid van een geschikt alternatief;
- De actoren ondernemen geen actie;
- De actoren zijn van mening dat het probleem opgelost is;
- Verdwijnen van cruciale actoren die de window hadden geopend;
- Verdwijnen van de aanleiding voor het openen van een policy window.

De interactie tussen de actoren en de stromen bepalen uiteindelijk het resultaat. Het model van Kingdon maakt deze interactie het beste zichtbaar (*Fig. 3.1. Het stromenmodel*).



Figuur 3.4. HET STROMENMODEL (Bron: Van de Graaf en Hoppe, 1989)

In zijn behandeling van policy window besteedt Kingdon ook aandacht aan de zogenaamde spillovers. Er is sprake van een spillover op het moment dat het openen van een policy window (beleidsraam) kan leiden tot het openen van een ander beleidsraam. Een voorbeeld hiervan is de orkaan Katrina in New Orleans. De overstroming destijds heeft invloed gehad op de beleidsvorming van Nederland op het gebied van overstromingen; een nieuw overstromingsbeleid en een Taskforce Management Overstromingen. Er is een beleidsraam open gegaan voor overstromingsrisico's. Een ander voorbeeld van spillover is de aardbeving in Japan inmiddels een jaar geleden die heeft geleid tot het sluiten van de kerncentrales in Japan, maar ook in Duitsland. Vervolgens heeft dit geleid tot het openen van een policy window voor een nieuw energiebeleid.

Wat zijn de consequenties van Kingdon's visie voor gebiedsontwikkeling?

Een probleem kan niet tijdig voorkomen worden. Met het ontstaan van een probleem binnen gebiedsontwikkeling heb je niet genoeg aanleiding om het probleem in de beleidsagenda op te nemen en vervolgens op te lossen. Juist op dat moment is het nodig dat er iemand is die de situatie tijdig heeft kunnen voorspellen om daar op te kunnen anticiperen. Deze anticipatie zou moeten resulteren in het opstellen van een aantal alternatieven voor het oplossen van het probleem binnen gebiedsontwikkeling. Daarnaast zijn ook de politieke ontwikkelingen van belang want de politiek bepaalt wat in de politieke agenda opgenomen wordt of niet. De consequentie voor gebiedsontwikkeling is dat door het vertraagde beleidsproces kostbare tijd, geld en schaarse grond worden opgeofferd.

Een andere consequentie voor gebiedsontwikkeling, geredeneerd vanuit de politiek en de politieke agenda, is dat diverse en vaak vrijwel subjectieve motieven gebaseerd op politieke voorkeuren en overtuigingen ontstaan bij gemeenten. Ze hebben in zekere mate invloed op gebiedsontwikkelingsprojecten.

In de empirische fase van het onderzoek wordt gekeken of en zo ja in hoeverre het Kingdon's gedachtegoed van toepassing is bij herprioritering van gebiedsontwikkeling dan wel aanleiding is tot aanvulling van dat gedachtegoed.

3.5. DE GEBIEDSAGENDA

In de gebiedsagenda worden de ambities en de potenties van een regio geschetst. Daarnaast wordt een beeld van de ruimtelijke opgaven op de korte, middellange en lange

termijn weergegeven. Het is een dynamisch document dat voortdurend veranderd kan worden door het inspelen op de actualiteit (TU Delft, 2011).

In de afgelopen jaren hebben Noord-Nederland, Oost-Nederland, Noordwest-Nederland, De Zuidvleugel, Utrecht, De Zuidwestelijke Delta, Brabant en Limburg een gebiedsagenda opgesteld. De systematiek van het opstellen is geprojecteerd op de bestaande MIRT-werkwijze (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) met gebiedsteams (waarin Rijk en regio's samen werken) en een bestuurlijke afstemming in de periodieke Bestuurlijke Overleggen.

Hieronder worden de contouren van de systematiek (wijze) geschetst waarmee aan een gebiedsagenda vorm gegeven kan worden. Deze systematiek bestaat uit twee rondes waarin keuzes (prioriteiten) en afspraken worden gemaakt. Iedere ronde bestaat uit een aantal activiteiten.

EERSTE RONDE

Tijdens de eerste ronde worden prioriteiten op het niveau van de opgave gesteld. Of anders gezegd; op een integrale wijze (keus maken tussen een aantal projecten). Hier komen vragen aan bod die de verhouding van de opgaven tot elkaar bepalen, de hoogste prioriteit gebaseerd op inhoud en maatschappelijke urgentie en hoogste actualiteit vanuit haalbaarheid en marktperspectief (TU Delft, 2011).

De eerste ronde houdt in totaal drie stappen in; analyse, voorstel en voorsortering. Op deze manier wordt draagvlak verkregen voor de keuzes.

TWEEDE RONDE

In de volgende (tweede) ronde wordt gekeken op het niveau van projecten (wijze per project - heroverweging door keuzes te maken binnen één project); samenhang, projectkenmerken, uitvoerbaarheid en risico's.

De tweede ronde bestaat uit de volgende stappen: analyse, voorstel, toetsing, onderhandeling en tot slot besluitvorming (TU Delft, 2011).

Tijdens het afnemen van de interviews werd nadrukkelijk aandacht besteed of de wijze waarop aan een gebiedsagenda vorm werd gegeven het uitgangspunt was voor het proces van herprioriteren.

3.6. GEMEENTELIJKE INSTRUMENTEN BIJ GEBIEDSONTWIKKELINGEN

Door het (laten) uitvoeren van gebiedsontwikkelingen wordt het ruimtelijke beleid tot stand gebracht. Om gebiedsontwikkeling te bewerkstelligen heeft de gemeente tal van instrumenten tot haar beschikking. De selectie van instrumenten wordt pas bepaald nadat er definitief een keuze is gemaakt omtrent het grondbeleid. Het grondbeleid kan gezien worden als een afgeleide van het ruimtelijke beleid. De instrumenten kunnen in twee groepen verdeeld worden:

- instrumenten bij een actief grondbeleid; hierbij kan gedacht worden aan strategische grondverwerving, verkaveling, minnelijke verwerving, onteigening, Wet voorkeursrecht gemeenten, tijdelijke verhuur- of pachtovereenkomst, gronduitgifte overeenkomst en grondprijnsbeleid.

- instrumenten bij een faciliterend grondbeleid; hierbij kan gedacht worden aan bestemmingsplan, exploitatieverordening en exploitatieovereenkomst, baatbelasting, leges en planschade (gemeentelijkgrondbeleid.nl).

In het kader van de nieuwe Omgevingswet 2014 zal het bestemmingsplan komen te vervallen en in plaats hiervan zullen er twee nieuwe instrumenten van kracht worden; één gericht op (toekomstige) ontwikkeling en één gericht op beheer. In de toekomst zullen de volgende tien begrippen een rol spelen bij de gebiedsontwikkeling en de nieuwe Omgevingswet:

- Leefomgeving;
- Integrale benadering;
- Ontwikkel- en beheercyclus;
- Leefbaarheid;
- Samenhang (sectorale) projecten en activiteiten;
- Faciliterende overheid;
- Flexibiliteit & veerkracht;
- Programmatische aanpak;
- Ruimte voor initiatieven (particulieren, markt, zorginstellingen);
- Betere verdeling van de focus tussen bouwen en beheer (triode.nl).

Het beschikken over instrumenten geeft gemeenten meer mogelijkheden tot het beïnvloeden van gebiedsontwikkelingen. Wetend bijvoorbeeld dat wet en regelgeving meer zekerheid, snelheid in handelen of financiële ruimte kunnen bieden, zullen bepaalde negatieve effecten gereduceerd of geneutraliseerd worden. Dit biedt gemeenten meer houvast omtrent besluiten tot het doorzetten van gebiedsontwikkeling.

Een voorbeeld van een dergelijke instrument is de Crisis- en herstelwet (Chw). De wet biedt de mogelijkheid om anders om te gaan met regelgeving en besluitvorming zodat processen rondom gebiedsontwikkeling versneld doorlopen kunnen worden. Ook bevat die wet experimentele bepalingen voor gebiedsontwikkeling, innovatie en duurzaamheid. Het gaat onder meer om de aanleg van wegen, herstructurering van bedrijventerreinen en de bouw van woningen en windmolenparken.

Blijkbaar weet de Chw de negatieve invloed van tijd en risico op gebiedsontwikkelingen te neutraliseren. Zo levert de Chw versnelling op voor projecten, maar kan het er ook voor zorgen dat een project überhaupt van de grond komt (rijksoverheid.nl).

3.7. METHODEN EN ANALYSES VOOR PRIORITEREN

Voor het onderbouwen van prioritering binnen gebiedsontwikkeling wordt gebruik gemaakt van een aantal methoden. De methoden die hier aan bod komen zijn verdeeld in drie hoofdgroepen, namelijk;

- integrale methode;
- partiële methode;
- financiële methode.

Onder de methoden valt een aantal analyses. De methoden en analyses worden in de praktijk toegepast bij het proces van herprioritering. De gekozen analysetypen zijn deze die het meest gebruikt worden binnen de vastgoedsector (Buck Consultants International & TU Delft, 2011).

INTEGRALE METHODE

Onder de eerste methode valt de Multi Criteria Analyse. Het is een type om projecten te beoordelen waarbij gelijktijdig van verschillende beoordelingscriteria wordt uitgegaan (naast geld kunnen fysieke grootheden als criterium worden gebruikt). Zo kan een project beoordeeld worden op basis van scores op milieu, verkeer, natuur, water, bodem, archeologie, geluid, luchtkwaliteit, financieel en economie (rijkswaterstaat.nl).

Onder de eerste methode valt ook de Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Deze geeft een inschatting van de kosten en de baten van een project weer om te kunnen bepalen of uitvoering wenselijk is. Dit gebeurt door alle effecten die een project veroorzaakte in kaart te brengen en te vergelijken met de situatie waarbij het project niet wordt uitgevoerd (het nul alternatief). De kosten en baten van kwantitatieve en kwalitatieve aard worden uitgedrukt in geld. Hierbij kan gedacht worden aan het financiële rendement, geluidsoverlast, een mooi uitzicht, gevolgen voor omwonenden, CO₂-uitstoot, luchtkwaliteit, beeldkwaliteit en geluidshinder of veilig gevoel. Een MKBA richt zich vooral op de waarde voor het individu en de gebruikswaarde en de waarde voor anderen. In zijn geheel wordt dit ook wel de 'totale economische waarde' genoemd (rvob.nl).

De Balanced Scorecard (BSC) is de derde analysetechniek onder de Integrale methode. Deze techniek wordt gebruikt voor strategisch management en het behalen van lange termijn doelstellingen binnen organisaties. Een BSC is namelijk een vertaling van de strategische doelen van een bedrijf in concrete, meetbare parameters zoals financiën, interne bedrijfsvoering, ontwikkeling en groei. In recentere onderzoeken blijkt dat bedrijven de BSC gebruiken als middel om een scala aan doelen te verwezenlijken. Deze analyse wordt ook in de vastgoedsector toegepast (vastgoedbs.nl).

PARTIËLE METHODE

Een analysetype binnen de Partiële methode is de Stakeholdersanalyse. Dit instrument kan t ingezet worden om beter zicht te krijgen op de diverse belangen, rollen en competenties van belanghebbenden en hun opvattingen, wensen en criteria waarop zij hun mening vormen. Aan de hand van deze analyse kan in kaart worden gebracht welke wisselwerking en samenhang er bestaat binnen en tussen belanghebbende en beïnvloedende partijen. De analyse vormt de input voor de te bepalen strategie voor betrokkenheid van bewoners, de best passende samenwerkingsverbanden en de doelstellingen (nlbw.net).

Een andere instrument binnen de Partiële methode is de Synergietoets. Deze toets geeft aan in welke mate binnen een gebiedsontwikkelingsproject sprake van afstemming is tussen aspecten. Synergie is ook de meerwaarde van samenhang door samenwerking (rijksoverheid.nl).

Een derde analysetype binnen de Partiële methode is de Reële optietheorie. Door middel van deze theorie wordt bepaald de mogelijkheid tot het uitstellen, afstellen, uitbreiden, veranderen of verkleinen van de investering in bepaalde fysieke activa tegen een vooraf bepaalde prijs op een bepaald moment of gedurende een bepaalde periode (Van Blokland, 2009).

Door middel van een Risicoanalyse binnen de Partiële methode worden de eventuele risico's geïnventariseerd die de betrokken partijen lopen. Denk aan omgevingsrisico's, projectrisico's en organisatierisico's. Zo wordt tijdens de initiatiefase focus op omgevingsrisico's gelet. Tijdens de haalbaarheidsfase wordt aandacht besteed aan de organisatie en omgevingsrisico's en anticiperen op projectrisico's i.v.m. risico(ver)deling. Sommige omgevingsrisico's zijn moeilijk stuurbaar en hebben betrekking op veranderingen in de maatschappij, het openbaar bestuur, de economie en wet- en regelgeving.

Samenwerkingsrisico's en financiële risico's zijn hier vaak van afgeleid. Tijdens de realisatie-, exploitatie- en beheerfase wordt de focus gelegd op organisatie - en projectrisico's. Beter stuurbaar zijn projectrisico's, zoals planontwikkelingsrisico's, grond/gebiedsexploitatierisico's, ruimtelijke en technische risico's en opstalexploitatierisico's (Kenniscentrum PPS & Deloitte, 2004).

De Logical Framework Approach (LFA) is een andere analytische en management tool die ingezet kan worden voor het analyseren van de bestaande situatie in de loop van de voorbereiding van projecten, identificeren van de mogelijke risico's, vaststellen hoe resultaten het beste kunnen worden gevolgd en geëvalueerd (portals.wi.wur.nl).

Een Doelenboomanalyse is een boomdiagram van doelstellingen en is een hiërarchie stroomschema van doelstellingen van een project (portals.wi.wur.nl).

De Economische Effect Analyse maakt ook een deel van de Partiële methodegroep en onderzoekt het effect van een beleid, programma, project, activiteit in dit geval omtrent gebiedsontwikkeling op de economie van een bepaald gebied. Economische impact wordt meestal gemeten in termen van veranderingen in de economische groei en de bijbehorende veranderingen in werkgelegenheid en inkomen. De analyse meet of schat meestal het niveau van economische activiteit als resultaat van het uitgevoerde project of beleid (wikipedia.org).

FINANCIËLE METHODE

Binnen de derde methodegroep valt de Grondexploitatie-analyse. De grondexploitatie richt zich op realisatie van de doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening, wegen, wonen, bedrijven en infrastructuur. In de kern omvat grondexploitatie processen van verwerving en tijdelijk beheer van gronden, bouwrijp maken, gronduitgifte en woonrijp maken. De grondexploitatiebegroting rondom deze processen is de financiële weergave van de grondexploitatie. Deze begroting heeft ook een leidende rol bij het bepalen van de haalbaarheid van gebiedsontwikkeling (Rekenkamercommissie Pijnacker-Nootdorp, 2007).

Een tweede analysetype binnen de derde methodegroep is de Haalbaarheidsanalyse / Business case. Hierbij wordt globaal ingegaan op de vraag of gebiedsontwikkeling haalbaar is en op welke wijze. Het doel van deze analyse is het verschaffen van inzicht in de te maken keuze voor een publiek-privaat verhouding en bestuurlijke haalbaarheid. Verder wordt er inzicht verkregen in de aanpak van de problematiek en de haalbaarheid van het proces (rijksoverheid.nl).

Tijdens het afnemen van de interviews wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de manier waarop bij gemeenten geprioriteerd werd en of deze methoden en analyses gebruikt werden ter herprioritering van gebiedsontwikkelingen.

3.8. CONCLUSIE

De centrale vraag van dit hoofdstuk is 'Welke functies hebben gemeenten bij gebiedsontwikkeling?'. De antwoord van deze vraag is gezocht in de volgende onderwerpen:

- Taken van gemeenten; De taken van de gemeenten bevinden op het sociale, economische en ruimtelijke vlak;
- Rol van gemeenten; De rol van de gemeente bij gebiedsontwikkeling is afhankelijk van de keuze van het grondbeleid (actief, passief en drie vormen van publieke-private samenwerking);
- Beleid en politieke agenda; De rol en de taken van gemeenten worden door middel van beleid bepaald. Het beleid komt tot uitvoering door deze in de politieke agenda op te nemen;

- Instrumenten gebiedsontwikkeling;
- Methoden en analyses voor herprioritering; Een selectie van beschikbare methoden en analyses worden in dit onderzoek gezien als een evaluatiemiddel voor gebiedsontwikkelingsprojecten.

De uitwerking van de bovengenoemde onderwerpen wijst aan dat gemeente veel en uiteenlopende functies uitoefenen bij gebiedsontwikkeling. Dit is te zien terug in de taken en de rol van de gemeente die vervolgens vertaald worden in beleid. Door middel van de beschikbare instrumenten wordt het beleid (en dus de functies) in werking gezet.

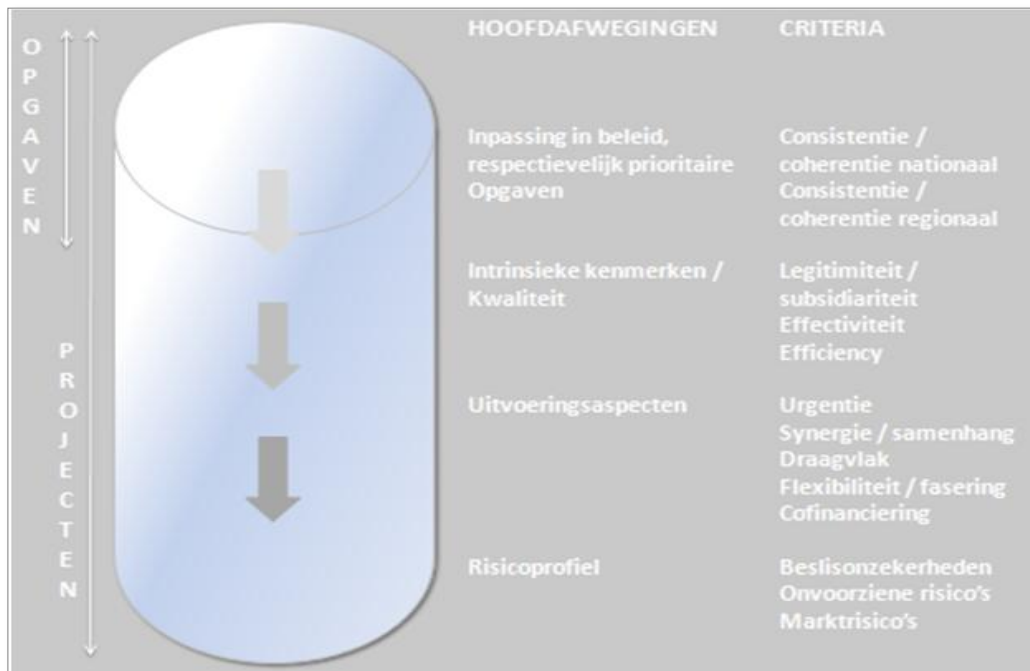
4. DE MOTIEVEN VOOR GEBIEDSONTWIKKELING



GEMEENTEN KUNNEN GEZIEN WORDEN ALS DE INITIATOR VAN GEBIEDSONTWIKKELING WAARNA MARKT EN OVERIGE BETROKKENEN EEN ACTIEVE ROL KUNNEN SPELEN. IN DIT HOOFDSTUK WORDT ANTWOORD OP DE DERDE ONDERZOEKSVRAAG GEGEVEN; WELKE MOTIEVEN VAN GEMEENTEN SPELEN EEN ROL BIJ DE BEOORDELING VAN EEN ONTWIKKELINGSPROJECT? HET ANTWOORD OP DEZE VRAAG WORDT GEZOCHT IN DE AL BESTUDEERDE LITERATUUR VAN HOOFDSTUK DRIE VAN DIT ONDERZOEK. DE GEVONDEN MOTIEVEN WORDEN IN STRUCTUUR GEBRACHT DOOR GEBRUIK TE MAKEN VAN DE AFWEGINGSCILINDER.

4.1. DE AFWEGINGSCILINDER

De afwegingscilinder is een instrument waarmee verschillende gebiedsontwikkelingsopgaven en projecten tegen elkaar afgewogen kunnen worden. Dit instrument onderscheidt vier niveaus van hoofdafwegingen die tijdens het afwegingsproces gebruikt kunnen worden. Bij elke hoofdafweging wordt vervolgens een onderscheid gemaakt in de relevante criteria om afwegingen en keuzes te onderbouwen (TU Delft, 2011). De hoofdafwegingen en de criteria die in de kern van de afwegingscilinder zitten, kunnen van toepassing zijn voor het bepalen van de eventuele motieven van de gemeenten om gebiedsontwikkelingsprojecten (niet) door te zetten. Hieronder is de afwegingscilinder schematisch in beeld gebracht.



Figuur. 4.1. DE AFWEGINGSCILINDER (Bron: TU Delft, 2011)

Hieronder is de toelichting op de afwegingscilinder te lezen.

INPASSING IN BELEID, RESPECTIEVELIJK PRIORITAIRE OPGAVEN

Tijdens dit niveau wordt een strategische toets uitgevoerd. Daarnaast wordt er gekeken naar welke opgaven het meest aan het beleid op nationaal en regionaal niveau en vervolgens aan de opgaven, in de zin van ambities en doelen, bijdragen. De consistentie/compactheid van het project is ook een belangrijke criterium.

INTRINSIEKE KENMERKEN EN KWALITEITEN

Hier wordt verder ingegaan op de mate waarin opgaven en projecten vanuit hun specifieke opzet en kwaliteiten bijdragen aan de doelen. Er wordt een antwoord gegeven op vragen omtrent legitimiteit/subsidiariteit, effectiviteit en efficiency.

UITVOERINGSASPECTEN

Hierbij worden afwegingen gemaakt op het niveau van projecten, met specifieke aandacht voor de uitvoering en haalbaarheid. Hierbij kan uiteenlopend gedacht worden aan urgentie (wat kost uitstel van het project), synergie (levert meer op dan de som der delen), flexibiliteit, draagvlak, fasering tot en met haalbaarheid van financiering.

RISICOPROFIEL

Risico is een voorspelbare en stochastische vormbaar gebeurtenis die leidt tot een negatieve afwijking van de rendementseis van een project (sheets colleges Vastgoedontwikkeling, 2011). Om het risicoprofiel van projecten te bepalen wordt er rekening gehouden met onvoorziene risico's (bodemverontreiniging, archeologische vondsten en natuurrampen), marktrisico's (conjunctuurbewegingen) en beslisonzekerheden (standvastigheid van de projectpartners).

Door middel van het doorlopen van de afwegingcilinder worden de diverse gebiedsontwikkelingen en plannen geëvalueerd en voorzien van een score. De prioritering leidt uiteindelijk tot een resultatenmatrix: dit is een totaaloverzicht van de prioriteiten van respectievelijk opgaven en/of projecten. Er wordt rekening gehouden met het feit dat sommige prioriteiten zwaarder wegen dan andere (het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011).

De hoofdafwegingen en de criteria die in de kern van de afwegingscilinder liggen, zullen verder in het onderzoek aan bod komen bij het bepalen van de motieven met betrekking tot de herprioritering van gebiedsontwikkelingsprojecten.

4.2. MOTIEVEN TER BEOORDELING VAN GEBIEDSONTWIKKELINGSPROJECTEN

In de volgende twee paragrafen worden motieven vermeld en toegelicht die ten grondslag liggen aan beslissingen van gemeenten omtrent het doorzetten, aanpassen, uitstellen, faseren of gewoon annuleren van een gebiedsontwikkelingsproject.

4.2.1. MOTIEVEN AFKOMSTIG UIT DE BESTUDEERDE LITERAATUUR

De motieven, samengebracht in een tabel, zijn ontleend aan de bestudeerde onderwerpen in hoofdstuk drie, de Afwegingscilinder en de gepresenteerde methoden en analysetechnieken. De hoofdindeling van de tabel is overgenomen van de Afwegingscilinder theorie.

Tabel 4.2: MOTIEVEN AFKOMSTIG BESTUDEERDE LITERATUUR

INPASSING IN BELEID, RESPECTIEVELIJK PRIORITAIRE OPGAVEN		
Consistentie/coherentie beleidsdoelstellingen op nationaal en regionaal niveau. Vaak staan maatschappelijke, sociale, economische en ruimtelijke vraagstukken centraal.		
	Motieven	Toelichting op motieven
1	Relevante thema's leidend voor het beleid	Projecten die aansluiten op het beleid krijgen de prioriteit boven andere projecten die daar minder op aansluiten.
2	Maatschappelijke doelen en urgentie bij een gebied als motief	Een gebiedsontwikkelingsproject wordt vaak door de gemeente geïnitieerd om van te voren vastgestelde maatschappelijke doelstellingen te realiseren. De mate van bijdrage aan deze doelstellingen is een motief om een gebiedsontwikkelingsproject door te zetten of juist niet.
3	Sociaal doel gebiedsontwikkelingsproject als motief	Door het inzetten van gebiedsontwikkeling op buurt- en wijk-niveau kunnen bepaalde probleemsituaties beïnvloed worden. Dit is vaak een motief voor een gemeente om te participeren in gebiedsontwikkeling.
4	Ruimtelijke doelen gebiedsontwikkeling	Een gebiedsontwikkelingsproject kan bijdragen aan de ruimtelijke doelen van een gebied. De mate waarin een project daar aan bijdraagt, kan als motief gezien worden voor het doorzetten of het juist niet doorzetten van een project.
5	Economische doelen gebiedsontwikkelingsproject	Economische doelen zoals het versterken van de concurrentie positie van een gebied, aantrekken van bedrijven en personeel zijn motieven die de gemeente beweegt om een gebiedsontwikkelingsproject door te zetten of juist niet.
6	Overige bijdrage gebiedsontwikkelingsproject aan ambities en doelen van gemeenten	Een gebiedsontwikkelingsproject begint met het opstellen van ambities en doelen, aangedragen door shareholders en stakeholders. De haalbaarheid van de opgestelde doelen kan ook als motief voor de gemeente gezien worden wat het doorzetten van een gebiedsontwikkelingsproject betreft.
7	Politieke motieven	Veranderde politieke situatie kan een rol spelen bij de beslissing omtrent het doorzetten of niet van een gebiedsontwikkeling. Bijvoorbeeld als resultaat van bezuinigingsplannen, of inpassing in beleid, respectievelijk prioritaire opgaven, enz.
8	Doelstellingen met betrekking tot duurzaamheid & toekomstbestendigheid	Het voldoen van een project aan de duurzaamheidseisen en voorschriften is van belang voor niet alleen de huidige actualiteit van het project maar ook voor zijn toekomstige bestendigheid. Afval regeling, warmte en koeling systemen, energie neutraal of energiezuinig gebruik, water gebruik en overige innovatieve oplossingen met betrekking tot toekomstbestendigheid van het gebouw.
9	Balanced Scorecard	Door een vertaling van de strategische doelen van een bedrijf in concrete, meetbare parameters kan beoordeeld worden in hoe verre de opgestelde doelen van een project bereikt zijn of te bereiken zijn.
10	Doelenboomanalyse – monitoring en evaluatie beleid	Geeft door middel van het brengen van structuur inzicht in het beleid en het opsporen van omissies. Het resultaat van dit analyse kan optreden als motief voor herprioritering.

INTRINSIEKE KENMERKEN EN KWALITEITEN		
Legitimiteit/subsidiariteit & efficiency en effectiviteit.		
	Motieven	Toelichting op motieven
1	Bereiken van (meer) efficiency & effectiviteit	Deze twee eigenschappen van een gebiedsontwikkelingsproject die het proces van uitvoeren beïnvloeden, kunnen als motieven spelen bij gemeenten bij het verdere beoordelen van een project.
2	Bereiken van waarde nieuwbouw en meerwaarde voor omgeving	Wat levert meer op? De onderdelen van het project of het geheel? Het is van belang dat een nieuw gebouw naast zijn eigen waarde ook een meerwaarde aan de omgeving weet bij te dragen. Dit kan ook als motief gezien worden door gemeenten bij het beoordelen van een project.
3	Bereiken van meer inzicht in projectkenmerken	De aanwezigheid van gunstige of juist minder gunstige projectkenmerken kunnen als motief gezien worden bij het besluit omtrent doorzetten of juist niet van een project.
4	Bereiken van (meer) consistentie en compactheid van het project	Deze twee eigenschappen van een project kunnen ook als motieven spelen bij het beoordelen van het project.
5	Inzicht in MKBA	Hier wordt een inschatting van de kosten en de baten van een project weergegeven om te kunnen bepalen of uitvoering wenselijk is.

UITVOERINGSASPECTEN		
Urgentie/fasering, synergie/samenhang, draagvlak, flexibiliteit, cofinanciering		
	Motieven	Toelichting op motieven
1	Beantwoorden aan de vraag vanuit eindgebruiker	Bij afgenomen tot afwezige vraag naar vastgoed van het betreffende type gebiedsontwikkelingsproject kan de gemeente afzien van verdere uitvoering van het project of het project laten aanpassen.
2	Tegemoetkomen aan financiële motieven shareholders	Tegenvallende of meevallende financiële vooruitzichten kunnen als reden spelen voor de shareholders om uit een project te stappen. Dit kan reden zijn voor de gemeente om het project aan te passen of te beëindigen.
3	Inzicht verkrijgen in aard en motieven Stakeholdersanalyse	De positie en situatie van een of meerdere stakeholders zal in zekere zin invloed op de inhoud en de uitvoering van een project hebben. Bv. een stakeholder en zijn / haar opvattingen kunnen een positieve maar ook een negatieve invloed uitoefenen op een gebiedsontwikkelingsproject.
4	Inzicht in de fase van ontwikkelen en voortgang van het project	De mate waarin een project in zijn ontwikkeling gevorderd is, bepaald de mate waarin het lastiger wordt om het aan te passen en hoe kostbaar is het te annuleren. Dus de fase van ontwikkeling en uitvoering van een project is een motief voor de gemeente inzake het annuleren of doorzetten van gebiedsontwikkeling.
5	Inzicht in motieven rondom de fysieke grootheden / Multi criteria analyse	Criteria zoals milieu, verkeer, natuur, water, bodem, archeologie, geluid en luchtkwaliteit zijn daarnaast ook motieven die een rol spelen bij het beslissen om een project wel of niet door te zetten in zijn ontwikkeling.
6	Inzicht in de uitvoerbaarheid	De complexiteit van de processen omtrent uitvoerbaarheid en de daarmee gemoeid gaande kosten en tijd kunnen als motief

		spelen bij gemeenten omtrent het beoordelen van een project.
7	Inzicht in synergie en samenhang / Synergietoets	Synergie is het slim combineren van bestaande aspecten van een project op een zodanige manier dat de combinatie daarvan een meerwaarde levert ten opzichte van de som van de enkele aspecten. De huidige samenhang tussen de deelprojecten en het geheel wordt dus beoordeeld en speelt als motief bij beslissingen genomen door gemeenten.
8	Inzicht in het vereiste/aanwezige draagvlak	Bij veranderde externe maar ook interne omstandigheden zou ook het draagvlak waar het desbetreffende project op rust, kunnen veranderen. Dit zou ook als motief kunnen spelen bij het nemen van besluiten betreffende een project.
9	Inzicht in de snelheid met betrekking tot het nemen van beslissingen en het boeken van voortgang	Hoe sneller op veranderingen gereageerd kan worden, hoe sneller een project aangepast kan worden en dus hoe sneller potentiële risico's vermeden kunnen worden. Daarom worden deze eigenschappen binnen een gebiedsontwikkelingsproject door gemeenten meegenomen in de beslissing omtrent het doorzetten of juist niet van een gebiedsontwikkelingsproject.

RISICOPROFIEL

Beslisonzekerheden, onvoorziene risico's, marktrisico's. De risico's en de mate van risico's die invloed op een project uitoefenen kunnen als motief gezien worden bij het doorzetten of juist niet van een gebiedsontwikkelingsproject door de gemeente. Hieronder zijn een aantal risico's opgenomen.

	Motieven	Toelichting op motieven
1	Toegenomen risico & aanwezigheid van onvoorziene risico's n.a.v. uitgevoerde Risico analyse	Door veranderde omstandigheden en toegenomen risico profiel van een project (denk aan omgevingsrisico's, projectrisico's en organisatierisico's) en de aanwezigheid van onvoorziene risico's (bodem verontreiniging, archeologische vondsten en natuurrampen), zou de gemeente haar eigen rol binnen het project willen reduceren of het project aan de nieuwe omstandigheden aanpassen of zelfs willen beëindigen.
2	Flexibiliteit als risico factor / Reële optietheorie	In hoeverre een project als flexibel gezien kan worden, kan als een motief spelen bij het beoordelen van een gebiedsontwikkelingsproject. Meer flexibiliteit (de mogelijkheid tot het uitstellen, afstellen, uitbreiden, veranderen of verkleinen van de investering in een project) resulteert in groot aanpassingsvermogen van een project en leidt tot minder risico.
3	Aanwezigheid van beslisonzekerheden	Hiermee wordt de onbuigzaamheid van projectpartners bedoeld waardoor bij een veranderde situatie geen voortgang op het proces rondom gebiedsontwikkeling geboekt kan worden.
4	Logical Framework Approach	Identificeren van de mogelijke risico's, vaststellen hoe resultaten het beste kunnen worden gevolgd en geëvalueerd.
5	Inzicht in haalbaarheid financiering door toepassen van Grondexploitatie methode	De mate van haalbaarheid van het verkrijgen van de benodigde financiering en de condities daarvan heeft een sleutelrol bij het slagen van een project en dus een motief om een project door te zetten of juist niet in zijn ontwikkeling. Grondexploitatie - een financiële analyse over de financiële haalbaarheid van het gebiedsontwikkelingsproject. Bij veranderde marktomstandigheden kan het zo gebeuren dat

		de grondexploitatie mee of juist tegenvalt. Als resultaat daarvan kan een project zo nodig aangepast of geannuleerd worden.
6	Inzicht in Marktperspectief en Economische Effectenanalyse	De verwachte conjuncturele ontwikkelingen bepalen het marktperspectief. Een positief of een negatief markt perspectief kan als motief spelen bij gemeenten om een project wel of niet door te zetten in zijn ontwikkeling.
7	Inzicht in de Haalbaarheid en de Business case	De haalbaarheid van een project heeft te maken met het slagen van de vele doelstellingen en ambities die ten grondslag liggen aan het project; maatschappelijke doelstellingen, tijd en geld, belangen enz. De mate van haalbaarheid van deze doelstellingen en ambities kunnen als motief gezien worden voor de verdere doorzetting van een project of het juist niet doorzetten ervan.

Bron: Eigen bevindingen bestudeerde literatuur

4.3. CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is antwoord op de derde onderzoeksvraag gegeven; Welke motieven van gemeenten spelen een rol bij de (her)prioritering van een ontwikkelingsproject? De motieven die naar voren zijn gekomen, uit de theorie afkomstig uit de literatuur, zijn te groeperen in een viertal onderwerpen. Deze verdeling is overgenomen van de Afwegingscilinder:

- Inpassing in beleid, respectievelijk prioritaire opgaven;
- Intrinsieke kenmerken en kwaliteiten;
- Uitvoeringsaspecten;
- Risicoprofiel.

De motieven zijn niet onveranderlijk. Ze kunnen steeds beïnvloed worden door diverse factoren en als gevolg hiervan kunnen ze veranderen. Dit maakt het beoordelen van een gebiedsontwikkelingsproject erg lastig. Het komt er op neer dat een gebiedsontwikkelingsproject vaker geëvalueerd zal moeten worden en na iedere evaluatie zal er een besluit genomen moeten worden omtrent de verdere voortgang van het project.

In volgende hoofdstuk wordt nagegaan in welke mate de motieven in de praktijk met die in de theorie overeenkomen dan wel verschillen.

5. DE MOTIEVEN EN TECHNIEKEN BIJ GEBIEDSONTWIKKELING IN DE PRAKTIJK



HET DOEL VAN DIT HOOFDSTUK IS TE ACHTERHALEN OF KINGDON'S MODEL, (OF IN WELKE VAN) DE GEPRESENTEERDE MODELLEN/ANALYSETECHNIEKEN EN DE THEORETISCHE MOTIEVEN BEVESTIGD WORDEN IN DE PRAKTIJK. DOOR MIDDEL VAN HET HOUDEN VAN INTERVIEWS IS BEOOGD HIER UITSPRAKEN OVER TE KUNNEN DOEN. VERDER WORDT IN DIT HOOFDSTUK AANGEGEVEN OF DE CRISIS IN RELATIE TOT DE MOTIEVEN, GELEID HEEFT TOT EEN NIEUWE VORM VAN GEBIEDSONTWIKKELING. DIT IS OOK DE VIERDE ONDERZOEKSVRAAG VAN DIT ONDERZOEK.

5.1. OPZET EMPIRISCH ONDERZOEK

5.1.1 DOEL EN INHOUD INTERVIEWS

Het interview heeft als doel om aan te kunnen geven of:

- in de praktijk van herprioritering het Window model van Kingdon wordt bevestigd;
- in de praktijk van herprioritering welke van de behandelde methoden/analyses en motieven (afkomstig van de behandelde literatuur) al dan niet zijn toegepast in de praktijk .

Dit wordt bereikt door aan te geven of de interviews in meerdere of mindere mate leiden tot bevestiging of verwerping of aanpassing van het Window model, de gebruikte modellen/analysetechnieken en motieven.

Uit de twee doelen vloeien zowel open als gesloten interviewvragen voort. De interviewvragen zijn ingedeeld in drie groepen op basis van het te bespreken onderwerp:

- inleiding (ter verkrijging van algemene informatie over de geïnterviewde persoon en de rol van de desbetreffende gemeente voor en tijdens de crisis omtrent gebiedsontwikkeling);
- herprioritering/heroverweging (ter verkrijgen van concrete informatie over: de oorzaken voor herprioritering, herprioritering als proces, de motieven achter de herprioritering van projecten en de invloed van politieke ontwikkelingen op herprioritering);
- de nieuwe gebiedsontwikkeling (ter bevestiging of juist niet van het ontstaan van een nieuwe manier van gebiedsontwikkeling).

In Bijlage 1 is de lijst met de interviewvragen opgenomen.

5.1.2. SELECTIE GEMEENTEN EN RESPONDENTEN

Bij de keuze van de gemeenten zijn de volgende criteria gehanteerd:

- Behorend tot de grote en middelgrote gemeenten die;
- Gelegen zijn in delen van Nederland waar sprake is van bevolkingsaanwas die;
- Beschikken over meerdere gebiedsontwikkelingen in uiteenlopende fasen van voorbereiding en uitvoering;
- Waarvan het besluitvormingsproces over herprioritering inmiddels afgerond is.

Bij het selecteren van de te interviewen personen is er rekening gehouden met de eis dat de te interviewen persoon een leidinggevende positie op strategisch niveau in de gemeente moet bekleden en bekend moet zijn met de gemeentelijke strategie en met zijn/haar rol in stedelijke gebiedsontwikkeling voorafgaand aan de kredietcrisis en bekend moet zijn met de strategie en visie voor de komende langere termijn.

In totaal zijn tien wethouders van tien gemeenten benaderd om mee te werken aan het onderzoek. Gemeente Utrecht heeft als enige gemeente de uitnodiging afgewezen met het argument dat de gemeente, afdeling RO, het erg druk heeft. Drie van de overige negen wethouders hebben tijd kunnen vinden voor het afnemen van het interview. De overige tien respondenten van zeven gemeenten zijn personen met een leidende functie binnen de desbetreffende gemeente. Vanwege een tekort aan tijd heeft de heer M. Norder (wethouder bij gem. Den Haag) geen antwoord op alle vragen kunnen geven. Maar deze vragen zijn beantwoord door twee andere respondenten uit dezelfde gemeente. Er is in totaal met dertien mensen gesproken.

Op basis van relevante informatie afkomstig van internet is bepaald of de gemeenten en de geïnterviewde personen aan de vooraf opgestelde criteria voldoen.

In tabel 5.1 is een overzicht opgenomen met de namen en de positie van de geïnterviewde personen. Daarnaast is er ook aangegeven voor welke gemeente ze werkzaam zijn en bij welke gebiedsontwikkelingsprojecten zij betrokken zijn / zijn geweest.

Tabel 5.1: OVERZICHT GINTERVIEWDEN

	Gemeente	Geïnterviewden	Projecten	Functie
1	Den Haag	R. Klijberg	De Binckhorst, De Haagse krachtwijken, De Rivierenbuurt, Erasmusveld, Internationale Zone	Afdelingsmanager, Dienst Stedelijke Ontwikkeling
2	Den Haag	M. Norder		Wethouder Ruimtelijke Ordening
3	Den Haag	R. Hoogendoorn	Werkt niet aan specifieke projecten, maar heeft brede blik op de RO in zijn geheel	Voormalig vrijgesteld ambtelijk commissaris
4	Almere	A.B.C. Dijkstra	Werkt niet aan specifieke projecten, maar aan de herprioritering in zijn geheel om daar meer grip en sturing te krijgen.	Financieel adviseur & Manager Grondzaken
5	Almere	A.J.J. Roozenburg	Port en Hout	Projectdirecteur Almere Hout en afdelingsmanager bij de gebieden Port en Hout
6	Amersfoort	P. van den Berg	Oliemolenkwartier, Stadhuisgebied, Wagenwerkplaats	Wethouder Ruimtelijke Ordening en wethouder Toezicht en Handhaving Erfgoed Monumenten beleid en het culturele klimaat
7	Apeldoorn	E. Tjaberings	Werkt niet aan specifieke projecten, maar aan de herprioritering in zijn geheel (Kanaalzone, Zonnehoeve, Zuidbroek)	Senior adviseur wonen, Beleidsteam wonen en programmering en herprogrammering
8	Apeldoorn	M. Elshof	Kanaalzone, Zonnehoeve, Zuidbroek	Senior planeconoom Grond bedrijf
9	Arnhem	Y. van der Graaf	Schuytgraaf, Rijnboog, Arnhem-Centraal	Cluster manager Gebiedsrealisatie & Vastgoed
10	Haarlem	E. P. Cassee	Gebiedsontwikkeling Boerhaavewijk, Europawijk Zuid, Land In Zicht, DeoNeo, Schalkwijk.	Wethouder Ruimtelijke Ordening, Grondbeleid en Regionale Samenwerking
11	Haarlemmermeer	S. de Groot	Park 21, Kleine groen e recreatie projecten.	Coördinator van het besluitvormingsproces en de interne bedrijfsvoering van projecten, Cluster Projecten & Planeconomie
12	Eindhoven	A. Coolen	Strijp S, Innovatie campus en Meerhoven.	Programmableider Ruimtelijke Kwaliteit Verantwoordelijk voor het programma ruimtelijke kwaliteit: de totale ruimtelijke ontwikkeling van de stad
13	Nieuwegein	B. Huizing	Binnenstad, Blokhoeve, Muntplein.	Directeur Binnenstad

5.2. RESULTATEN EMPIRISCH ONDERZOEK

5.2.1. TERUGKOPPELING KINGDON'S THEORIE

De interviews bevestigden wat in de literatuur (Kingdon's theorie) werd verondersteld, namelijk dat gemeenten invloed uitoefenen op de herprioritering door deze in de politieke agenda op te nemen. Daardoor wordt aandacht aan het probleem rondom de stagnerende gebiedsontwikkeling en de aanwezige oplossingen voor dit probleem besteed.

Een 'window' wordt geopend wanneer de drie stromen (problemenstroom, beleidsalternatievenstroom en politiek-bestuurlijke stroom) gekoppeld worden:

- Problemenstroom; De tijd van financiële crisis en vraaguitval naar vastgoed resulteren in het moeilijk tot stand komen van gebiedsontwikkeling met alle sociale, economische en fysieke gevolgen daarvan. Dit heeft geleid tot prioritering van projecten bij iedere geïnterviewde gemeente. Dit is ook het moment geweest voor het verkrijgen van een breed draagvlak voor het probleem van de vele stagnerende gebiedsontwikkelingsprojecten;
- Beleidsalternatievenstroom; Door iedere geïnterviewde gemeente is gezocht naar mogelijke oplossingen en beleidsvoorstellen ten behoeve van het oplossen van het probleem rondom de stagnerende gebiedsontwikkeling. Door middel van herprioritering van projecten is een beeld verkregen van alle lopende en geplande projecten binnen gemeenten. Vervolgens is het besluit genomen om een deel van de projecten te laten uitvoeren, andere te faseren/uit te stellen of te annuleren. Het resultaat van het gehele proces is een gereduceerde portefeuille van gebiedsontwikkelingsprojecten;
- Politiek-bestuurlijke stroom; Wethouders hebben de mogelijkheid op het gebied van de Ruimtelijke Ontwikkeling om oplossingsvoorstellen ter goedkeuring aan het college voor te leggen. Dat is ook hun gewone verantwoordelijkheid, maar het bijzondere daar aan is dat de ene wethouder en college sneller en radicaler weten te reageren dan de andere. Daarom heeft ook de herprioritering bij de verschillende gemeenten op verschillende momenten plaats gevonden. Zo bood het wisselen van het college de gelegenheid bij de gemeente Apeldoorn om de problemen rondom gebiedsontwikkeling en de herprioritering in de politieke agenda op te nemen.

De geïnterviewden waren unaniem over;

De politieke wil speelt in het algemeen een rol binnen de herprioritering. De politiek kan het ontwikkelen van een gebied mogelijk maken maar het ook belemmeren. Zonder dat de wethouder een voorstel aan het college doet en zonder de instemming en de toestemming van het college komt de herprioritering en de wijze waarop het moet gebeuren niet op de politieke agenda.

De persoonlijkheid van de wethouder, zijn manier van aanpak en inzicht hebben in een zekere zin invloed op de politieke agenda en het beleid op herprioritering van gebiedsontwikkeling. Het nastreven van prestige en bepaalde ambities heeft ook een rol gespeeld bij de herprioritering.

De meeste sturing komt vanuit het college. De samenstelling van het college (coalitie van een aantal partijen) oefent ook invloed uit op de politieke agenda. Maar het wisselen van het college kan geen omslag in het beleid veroorzaken. Bovendien hebben gebiedsontwikkelingen en ruimtelijke fysieke projecten een gemiddelde doorlooptijd van 5 – 10 jaar, waarmee ze collegeperiodes overschrijden. Toch wijst de praktijk uit dat het wisselen van wethouder en college het moment kan zijn om grote problemen bij ruimtelijke ontwikkeling op de politieke agenda te zetten.

Tijdens het afnemen van de interviews is niet duidelijk naar voren gekomen of er andere factoren zijn (behalve problemenstroom, beleidsalternatievenstroom en politiek-bestuurlijke

stroom) die op de inhoud van de politieke agenda en op het beleid invloed hebben uitgeoefend.

5.2.2. MOTIEVEN EN ANALYSETECHNIKEN

In bijlage 2 is het definitieve overzicht met motieven toegevoegd. In de tabel zijn de theoretische motieven van hoofdstuk vier opgenomen. Daarbij zijn nog meer motieven toegevoegd. Deze motieven zijn in het grijs aangegeven en ze zijn bekend geworden tijdens het afnemen van de interviews. Er is veel overlap tussen theorie en praktijk.

Om tijd te besparen tijdens het afnemen van de interviews en om iedere geïnterviewde niet twee keer over hetzelfde onderwerp zijn/haar mening uit te laten spreken, is gekozen om daar waar het mogelijk is geweest motieven en modellen/analysetechnieken samen te voegen en daar waar dat niet mogelijk was de motieven en modellen/analysetechnieken als aparte aspecten te beschouwen. Bijvoorbeeld in het vierde deel van de tabel Risicoprofiel is het motief 'Toegenomen risico & aanwezigheid van onvoorziene risico's' samengevoegd met Risicoanalyse binnen de Partiële methode aangezien het motief en de analysetechniek hetzelfde onderwerp betreffen. Daar waar geen samenvoeging plaats kon vinden tussen motieven en modellen/analysetechnieken, zijn ze apart behandeld.

MOTIEVEN

Tijdens het afnemen van de interviews kwam naar voren dat het type herprioritering op basis van verschillende motieven wordt bepaald. Bij iedere gemeente vindt het proces van herprioriteren allereerst op een integrale wijze plaats. Dit betekent dat alle projecten bij elkaar worden gezet en op basis van een selectieprocedure een aantal projecten worden gekozen die doorgang zullen vinden in hun ontwikkeling. Vervolgens worden de geselecteerde projecten nogmaals maar dan per project bekeken en daar waar nodig worden ze aangepast.

De motieven die door alle geïnterviewden werden genoemd en die van invloed op herprioritering zijn, zijn:

- bijdrage visie en missie;
- concurrentiepositie;
- diversificatie en onderscheidenheid;
- duurzaamheid en toekomstbestendigheid;
- eigendom grond;
- fase van realisatie;
- geïnvesteerd bedrag als percentage van het totaal;
- goedkopere en slimmere manier van ontwikkelen;
- inzicht in de fase van ontwikkelen en voortgang van het project;
- inzicht in de snelheid met betrekking tot het nemen van beslissingen en het boeken van voortgang;
- inzicht in de uitvoerbaarheid;
- inzicht in het vereiste/aanwezige draagvlak;
- inzicht in Marktperspectief en Economische Effecten.
- kenmerken van het project;
- kwaliteit;
- mate van urgentie;
- niet werkbare samenwerking tussen gemeente en markt;
- ontwikkeling saldo Eindwaarde.
- ontwikkeling saldo NCW (Netto Contante Waarde);
- toekomstige vraag naar vastgoed/afzetbaarheid;
- totaal omzet.

Over de volgende motieven wordt verschillend door gemeenten gedacht:

- aanwezigheid van beslonzekerheden;
- bereiken van (meer) consistentie en compactheid van het project;
- bereiken van (meer) efficiency & effectiviteit;
- bereiken van waarde nieuwbouw en meerwaarde voor omgeving;
- doelstellingen met betrekking tot duurzaamheid;
- flexibiliteit als risicofactor / reële optietheorie;
- inzicht in kansen (afkomstig uit de praktijk);
- inzicht in motieven rondom de fysieke grootheden;
- inzicht in synergie en samenhang.

Op basis van de ingevulde tabel, aan de hand van de uitkomsten van de interviews (zie, bijlage 2) kan vastgesteld worden dat tussen de respondenten consensus over de meeste motieven is. Het was te verwachten dat er overeenkomsten zullen optreden tussen de door gemeenten gehanteerde motieven. De reden daarvoor is dat alle gemeenten met dezelfde problemen (financiële problemen en vraaguitval van vastgoed) te kampen hebben. Dit leidt automatisch tot overeenkomstige motieven.

Tijdens het afnemen van de interviews is duidelijk geworden dat de motieven die een rol hebben gespeeld bij de herprioritering in twee groepen verdeeld kunnen worden, namelijk:

3. Financiële (bedrijfsmatige)–Juridische motieven zoals grondeigendom, projectkenmerken, kwaliteit samenwerking tussen gemeente en markt en de grootte van het al geïnvesteerde bedrag;
4. Beleid–Maatschappelijke motieven zoals de relevante thema's leidend voor het beleid, kwaliteit van projecten, maatschappelijke doelen en urgentie bij een gebied.

Uit de interviews kwam naar voren dat de financieel gerelateerde motieven het zwaarst wegen en dus ook een doorslaggevende rol spelen binnen de herprioritering van gebiedsontwikkeling.

De verschillen in motieven tussen gemeenten zouden kunnen ontstaan doordat:

- gemeenten verschillen in capaciteit en kennis waardoor de mate van complexiteit van gebiedsontwikkelingsprojecten ook van belang is. Het uitwerken van alle motieven is soms overbodig;
- doordat gemeenten niet samenwerken, ontbreekt het uitwisselen en het afstemmen van informatie. Dit zou ook een reden kunnen zijn waarom de motieven achter de herprioritering tussen gemeenten verschillen;
- tijdens het afnemen van de interviews is duidelijk naar voren gekomen dat het moment van herprioritering van gebiedsontwikkelingen per gemeente verschilt. Sommige gemeenten zijn ver gevorderd in hun manier van herprioriteren en is het zelfs een vast onderdeel binnen hun beleid geworden. Andere gemeenten zijn daar net mee begonnen; waarbij het besluit tot herprioriteren pas onlangs genomen is. Dit zou ook een reden kunnen zijn waarom motieven per gemeenten verschillen;
- Door ieder gemeente wordt de ernst van de financiële crisis anders ervaren en zelfs anders ingeschat. Dit heeft invloed op de motieven achter herprioritering en dit zou ook reden kunnen zijn waarom de motieven per gemeente verschillen.

De reden waarom de motieven die door geen enkele praktijkbeoefenaar genoemd worden, en dus onvermeld blijven, is dat er de inschatting gemaakt is dat deze motieven niet perse een doorslaggevende rol spelen bij de herprioritering. Daarnaast zijn er afzonderlijke motieven die onder hetzelfde onderwerp vallen, elkaar overlappen. Een andere reden is dat de prioriteit en de urgentie bij een gemeente voornamelijk bij de financiële en beleidsmotieven zit en bij overige motieven in mindere mate.

De volgende motieven zijn de praktische motieven die door gemeenten zijn genoemd en die niet in het theoretische overzicht voorkomen:

- capaciteit gemeente;
- concurrentiepositie project ten opzichte van de bestaande en geplande projecten;
- diversificatie en onderscheidenheid project;
- doelstellingen met betrekking tot kwaliteit;
- goedkoper en slimmer manier van ontwikkelen;
- grondeigendom grond;
- grootte van het al geïnvesteerde bedrag;
- inzicht in kansen;
- kwaliteit project;
- kwaliteit samenwerking tussen markt en gemeente;
- ontwikkeling saldo Eindwaarde;
- ontwikkeling saldo NCW;
- totaal omzet.

De reden waarom deze motieven niet in het theoretische overzicht voorkomen is dat deze motieven met specifieke tegen- en meevallen, specifiek beleid (missie en visie) en praktijk ervaringen van gemeenten hebben te maken.

METHODEN EN ANALYSETECHNIEKEN

Tijdens het afnemen van de interviews werd duidelijk dat gemeenten gebruik maken van methoden en analyses om gebiedsontwikkelingen te toetsen.

De meest voorkomende analyses zijn de Multi Criteria Analyse, de Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA), de Risicoanalyse, de Grondexploitatie analyse en Business case analyse / Haalbaarheidsanalyse.

Over de volgende methoden en analyses wordt er verschillend gedacht qua praktische toepassing:

- Inzicht in Synergie en samenhang
- Logical Framework Approach;
- Reële optietheorie;

Tijdens het afnemen van de interviews is niet duidelijk geworden waarom een deel van de geselecteerde modellen en analyses onvermeld blijven. Een reden is dat iedere analyse die onder dezelfde methodegroep valt, ook hetzelfde onderwerp behandelt. Daarom kan het als overbodig gezien worden om alle analyses binnen een methode groep uit te werken.

5.2.3. TYPEN HERPRIORITERING

Gemeenten hanteren verschillende typen herprioritering. Hieronder wordt bekeken wat bepalend voor het vaststellen van het type herprioritering is.

Vraag 8 van het interview luidt: 'Waarmee is de gewijzigde prioriteit al dan niet aangeduid?' Als mogelijke antwoordoptie werden de volgende mogelijkheden gegeven:

- gewijzigd functioneel programma;
- gewijzigde fasering;
- uitstel;
- andere risicoverdeling;
- anders,

Tijdens het afnemen van de interviews is duidelijk geworden dat iedere gemeente zonder uitzondering een andere aanduiding voor de typen herprioritering gebruikt, namelijk:

- gewijzigd functioneel programma;
- gewijzigde fasering/dosering/uitstel/temporisering;
- anders, tijdelijk een andere bestemming

In tabel 5.2 *Overzicht type herprioritering per gemeente* is een overzicht van gemeenten, naar type grondbeleid en het type herprioritering weergegeven. Gemeenten maken onderscheid tussen het algemene karakter van het gevoerde grondbeleid maar erkennen tegelijkertijd dat dat tussen projecten uiteenloopt.

Tabel 5.2: OVERZICHT TYPE HERPRIORITERING PER GEMEENTE (deel 1)

	Den Haag			Almere	Amersfoort	Apeldoorn
Type herprioritering / Grondbeleid gemeente	R. Klijberg	M. Norder	R. Hoogendoorn	A.Dijkstra & A. Roozenburg	P. van den Berg	E Tjaberings & M. Elshof
	faciliterend			actief	faciliterend	faciliterend
gewijzigd functioneel programma	Ja			ja	ja	ja
gewijzigde fasering/dosering uitstel/temporisering	Ja			ja	ja	ja
anders	tijdelijk andere bestemming			tijdelijk andere bestemming	-	-

Tabel 5.2 *Overzicht type herprioritering per gemeente* geeft aan dat er geen directe/duidelijke relatie tussen het type herprioritering en het type grondbeleid is. Maar als een gemeente een actievere rol bij een project speelt cq speelde, heeft de gemeente de mogelijkheid en vooral de zeggenschap om te herprioriteren (functionele programma's wijzigen, faseren, doseren, uitstellen, temporiseren). De gemeente die altijd een faciliterende en dus ook passieve rol heeft gespeeld, kan wat het herprioriteren betreft veel minder invloed uitoefenen. Als een gemeente meer invloed wil uitoefenen op bijvoorbeeld de afzet van vastgoed, zodat vraag en aanbod in de juiste verhouding komen te staan, kan zij een actiever grondbeleid voeren om ook meer invloed op herprioritering te hebben. Maar dit is alleen een theoretische overweging.

Tabel 5.2: OVERZICHT TYPE HERPRIORITERING PER GEMEENTE (deel 2)

	Arnhem	Haarlem	Haarlemmermeer	Eindhoven	Nieuwegein
Typen herprioritering / Grondbeleid gemeente	Y. van der Graaf	E. P. Cassee	S. de Groot	A. Coolen	B. Huizing
	faciliterend	actief	faciliterend	faciliterend	faciliterend
gewijzigd functioneel programma	ja	ja	ja	ja	ja
gewijzigde fasering/dosering uitstel/temporisering	ja	ja	ja	ja	ja
anders	-	-	-	-	tijdelijk andere bestemming

Tabel 5.2 *Overzicht stand van zaken herprioritering per gemeente* is een overzicht dat aangeeft hoe ver het proces van gebiedsontwikkeling gevorderd is. Tijdens het afnemen van de interviews werd bekend dat het proces van herprioriteren niet als iets eenmaligs gezien

kan worden. De gemeenten voeren het proces van herprioriteren jaarlijks uit of zijn van plan om dit jaarlijks te gaan doen.

Tabel 5.2: OVERZICHT STAND VAN ZAKEN HERPRIORITERING PER GEMEENTE (deel 1)

	Den Haag			Almere	Amersfoort	Apeldoorn
Stand van zaken herprioritering	R. Klijberg	M. Norder	R. Hoogendoorn	A. Dijkstra & A. Roozenburg	P. van den Berg	E. Tjaberings & M. Elshof
nog in discussie						
besluitvorming afgerond		X		X	X	X
proces herpr. opgestart		X			X	X
proces herpr. afgerond		X				
Aantal gebiedsontwikkelingen per gemeente	250			geen openbare informatie	geïnterviewde niet exact op de hoogte	geïnterviewden niet exact op de hoogte

Tabel 5.2: OVERZICHT STAND VAN ZAKEN HERPRIORITERING PER GEMEENTE (deel 2)

	Arnhem	Haarlem	Haarlemmermeer	Eindhoven	Nieuwegein
Stand van zaken herprioritering	Y. van der Graaf	E. P. Cassee	S. de Groot	A. Coolen	B. Huizing
nog in discussie					
besluitvorming afgerond	X	X	X	X	X
proces herpr. opgestart	X		X	X	X
proces herpr. afgerond	X		X	X	X
Aantal gebiedsontwikkelingen per gemeente	geïnterviewde niet exact op de hoogte	Momenteel 27 grote projecten	geïnterviewde niet exact op de hoogte	geïnterviewde niet exact op de hoogte	geïnterviewde niet exact op de hoogte

Uit tabel 5.2 *Overzicht stand van zaken herprioritering per gemeente* blijkt dat de meeste geïnterviewden niet exact op de hoogte zijn van het aantal projecten dat in hun gemeente plaats vindt. Daarom is het aantal gebiedsontwikkelingen niet weergegeven met uitzondering van Den Haag en Haarlem. Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat de meeste geïnterviewden verantwoordelijk zijn voor een stadsdeel en niet voor de gehele gemeente. Daarom konden ze geen exacte informatie verstrekken.

5.3. EEN NIEUWE MANIER VAN GEBIEDSONTWIKKELING, EEN FEIT OF NIET?

Hier wordt antwoord op de laatste onderzoeksvraag gegeven, namelijk; heeft de crisis, in relatie tot de motieven, geleid tot een nieuwe manier van gebiedsontwikkeling?

5.3.1. DE NIEUWE MANIER VAN GEBIEDSONTWIKKELING IN DE THEORIE

In hoofdstuk 2 is uitgebreid aandacht besteed aan de theorie rondom organische gebiedsontwikkeling. Dit type gebiedsontwikkeling wordt daar waargenomen waar integrale gebiedsontwikkelingen zijn vastgelopen en waar organische gebiedsontwikkeling als een oplossing wordt gezien totdat de vraag naar woningen en overig vastgoed weer aantrekt. Door de vraaguitval en tekorten op grondexploitaties vallen gemeenten noodgedwongen terug op organische ontwikkeling; het is een pragmatische keuze. In sommige gevallen

kunnen de gemeenten bij het aantrekken van de vraag de draad van voor de crisis weer oppakken.

5.3.2. DE NIEUWE MANIER VAN GEBIEDSONTWIKKELING IN DE PRAKTIJK

De organische manier van gebiedsontwikkeling wordt volgens iedere geïnterviewde gekenmerkt door de volgende aspecten:

- Alternatieve financiering;
- Faciliterende/uitnodigende overheid;
- De eindgebruiker betrekken bij het proces vanaf het begin;
- Kleinschalig ontwikkelen;
- Kwaliteitgericht ontwikkelen;
- Toekomstbestendige gebiedsontwikkelingen;
- Vraag- en klant gericht ontwikkelen.

Volgens de meeste geïnterviewden is de nieuwe gebiedsontwikkeling een feit; het is een gangbare praktijk aan het worden en zal dat blijven. Zolang de gemeentelijke doelstellingen en ambities gehaald kunnen worden door het toepassen van organische gebiedsontwikkeling, zal de nieuwe manier van gebiedsontwikkeling doorzetten. Deze manier is overigens niet op ieder gebiedsontwikkelingsproject toe te passen, daarom zal de nieuwe manier van ontwikkelen alleen daar gebruikt worden, waar het kan. Het gaat om maatwerk. Als de desbetreffende gebiedsontwikkeling om een organische aanpak vraagt, moet het ook organisch uitgevoerd worden. Uitzonderingen op deze uitspraak maken:

- De respondent van de gemeente Haarlemmermeer is er van overtuigd dat de organische ontwikkeling een tijdelijk verschijnsel is. De reden daarvoor is dat het proces van organische gebiedsontwikkeling als erg intensief ervaren wordt. Maar facetten zoals maatwerk naar de klant toe, marktvaart en open-einde planologie zullen doorzetten;
- De respondent van de gemeente Amersfoort vindt het lastig om een inschatting te maken of dit type ontwikkeling een gangbare praktijk gaat worden. De reden daarvoor is dat volgens hem de organische gebiedsontwikkeling veel te nieuw is en dat deze zich in de komende jaren nog meer zal moeten gaan vormen.

Maar; HEEFT DE CRISIS, IN RELATIE TOT DE MOTIEVEN, GELEID TOT EEN NIEUWE MANIER VAN GEBIEDSONTWIKKELING? Ja, de crisis en de terugval van vraag naar vastgoed heeft geleid tot een nieuwe situatie waarin de grootschalige manier van ontwikkelen niet meer toegepast kan worden. De motieven achter herprioritering van gebiedsontwikkelingen hebben geleid tot een nieuwe manier van ontwikkelen; namelijk de organische gebiedsontwikkeling.

Iedere geïnterviewde gemeente bevestigt die trend behalve de gemeente Almere. Zij stelt al ruim voor de crisis o.a. een organische manier van ontwikkelen toegepast te hebben vanuit de overtuiging van de burgemeester dat het klantgericht werken op lange termijn beter rendeert (en dan als het om kleinschalige projecten gaat) en niet zozeer vanwege de crisis.

Tijdens het afnemen van de interviews is duidelijk geworden dat bepaalde doeleinden met de organische manier niet haalbaar zijn. Dit is ook de reden waarom gemeenten van mening zijn dat de organische manier van ontwikkelen niet overal toegepast kan worden. Een voorbeeld daarvan is gelegen in de omstandigheid dat bijvoorbeeld duurzaamheid die voornamelijk op grootschalige projecten toegepast kan worden, strijdig is met de kleinschalige aard van de organische gebiedsontwikkeling. Daarom zal het uitvoeren van zulke projecten een uitdaging voor de toekomst worden.

6. CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN REFLECTIE



IN DIT HOOFDSTUK VOLGT HET ANTWOORD OP DE CENTRALE VRAAG VAN DIT ONDERZOEK. VERVOLGENS WORDEN ER BELEIDS- EN ONDERZOEKSAANBEVELINGEN GEDAAN. DIT HOOFDSTUK EINDIGT MET EEN REFLECTIE OP HET VERLOOP VAN HET ONDERZOEKSPROCES.

6.1 CONCLUSIE

Rond het jaar 2000 was er sprake van een enorme woningbouwproductie in heel Nederland. Overall werden grondposities ingenomen met de verwachting dat ze ooit ontwikkeld zouden worden. Vanwege de snelle en massale uitbreiding van vastgoedprojecten hebben gemeenten nooit een exact beeld kunnen krijgen van het type en de aantallen projecten die binnen hun gemeente ontwikkeld werden. Vooral bij gemeenten die een faciliterende rol speelden was het overzicht van projecten minder duidelijk dan bij gemeenten die een actief grondbeleid voerden. Herprioritering was in eerste instantie noodzakelijk om grip te krijgen op de eigen gebiedsontwikkeling. De financiële crisis en de vraaguitval resulteerden in het feit dat het succesvolle afronden van projecten niet meer vanzelfsprekend was hetgeen leidde tot de noodzaak om gebiedsontwikkelingsprojecten te herprioriteren.

WAT ZIJN DE MOTIEVEN GEGEVEN DE CRISIS EN DE VRAAGUITVAL IN VASTGOED VANUIT GEMEENTELIJK PERSPECTIEF OM GEBIEDSONTWIKKELINGEN TE BEËINDIGEN, UIT TE STELLEN, TE FASEREN, AAN TE PASSEN DAN WEL ONVERKORT DOORGANG TE LATEN VINDEN; WELKE OMSTANDIGHEDEN OF FACTOREN BEÏNVLOEDEN DERGELIJKE BESLISSINGEN?

Uit het literatuur onderzoek (de theorie) bleek dat veel motieven achter herprioritering van gebiedsontwikkelingen zitten. Deze motieven kunnen verdeeld worden in vier groepen namelijk; Inpassing in beleid, respectievelijk prioritaire opgaven, Intrinsieke kenmerken en kwaliteiten, Uitvoeringsaspecten en Risicoprofiel.

De interviews hebben ook een aantal motieven opgeleverd.

Het samenvoegen van de theoretische motieven en de motieven afkomstig van uit de praktijk hebben een lijst van motieven opgeleverd.

Concrete voorbeelden (de uitgebreide lijst is in Bijlage 2 te zien) van motieven, gegeven de crisis en de vraaguitval naar vastgoed vanuit gemeentelijk perspectief om gebiedsontwikkelingen te beëindigen, uit te stellen, te faseren, aan te passen dan wel onverkort doorgang te laten vinden zijn:

INPASSING IN BELEID, RESPECTIEVELIJK PRIORITAIRE OPGAVEN:

- Doelstellingen met betrekking tot duurzaamheid, toekomstbestendigheid en kwaliteit.
- Economische doelen;
- Maatschappelijke doelen en urgentie.

INTRINSIEKE KENMERKEN EN KWALITEITEN:

- Ontwikkeling saldo NCW;
- Diversificatie en onderscheidenheid project;
- Eigendom grond.

UITVOERINGSASPECTEN:

- Beantwoorden van de vraag vanuit de eindgebruiker / Mate van afzetbaarheid;
- Fase van ontwikkeling en voortgang van het project;
- Inzicht in het vereiste / aanwezige draagvlak.

RISICOPROFIEL:

- Mate van flexibiliteit als risicofactor;
- Inzicht marktperspectief en economische effecten;
- Inzicht in de haalbaarheid van de business case.

Uit de informatie afkomstig van de gehouden interviews kan worden geconcludeerd dat financiële overwegingen de zwaarste rol hebben gespeeld bij de herprioritering van gebiedsontwikkelingsprojecten. De mate waarin de gemeenten financieel en met de bijbehorende risico's in een project zit, bepaalt of een project wel of niet door gaat in zijn ontwikkeling. Tegelijkertijd hebben beleidsmotieven, maatschappelijke motieven en juridische overwegingen ook een erg belangrijke rol bij de herprioritering gespeeld.

Op de beslissing om over te gaan tot herprioritering en de herprioritering zelf hebben een aantal beïnvloedende omstandigheden en factoren effect uitgeoefend:

- De bereidheid van gemeenten om verliezen te nemen en deze af te boeken;
- De financiële stabiliteit en de hoogte van de financiële reserves van gemeenten;
- De hoogte van de te nemen verliezen als gevolg van afwaardering van gebiedsontwikkelingen;
- Het moment van het vernemen van de ernst van de financiële crisis door gemeenten;
- Het stopzetten van Rijkssubsidies;
- Het streven van gemeenten om zich flexibel op te stellen voor het geval dat de vastgoedmarkt weer aantrekt;
- Mismatch tussen vraag en aanbod van vastgoed.

6.2. BELEIDS- EN ONDERZOEKSAANBEVELINGEN

BELEIDSAANBEVELINGEN:

- Gemeenten die al herprioritering in een veel eerder stadium hebben uitgevoerd, hebben veel ervaring opgebouwd. Daarom kan hun manier van herprioriteren als voorbeeld genomen worden door gemeenten die de herprioritering op een later moment willen uitvoeren. Op deze manier kunnen fouten en verlies van kostbare tijd vermeden worden. Dat vereist meer informatie-uitwisseling, openheid en transparantie tussen gemeenten;
- Binnen de gemeente is het van belang dat de verschillende afdelingen of diensten zoals Ruimtelijke Ordening, Financiën en HR samen werken en informatie met elkaar uitwisselen.

ONDERZOEKSAANBEVELINGEN:

- Het is aan te raden om per gemeente met twee personen met twee verschillende functies binnen de afdeling Ruimtelijke Ordening te spreken. Op deze manier wordt iedere vraag grondig beantwoord en wordt een minder eenzijdig beeld van het onderwerp gegeven. Dat is ook het geval geweest op het moment dat de ene gemeentevertegenwoordiger stopt met zijn verhaal de andere vaak daar mee verder gaat. De verkregen informatie is ook beter te begrijpen en minder eenzijdig;
- Tijdens het afnemen van de interviews is niet duidelijk geworden waarom een deel van de geselecteerde modellen en analyses onvermeld blijven. Er is geen expliciete vraag

gesteld waarom dit het geval is. Dit is een onderwerp dat in een vervolgonderzoek verder uitgewerkt kan worden.

6.3. REFLECTIE OP HET VERLOOP VAN ONDERZOEKSPROCES

Het vragenformulier is te uitgebreid. Er zijn te veel onderwerpen opgenomen en zeker onderwerpen waar geïnterviewden graag over spreken en die dus ook veel tijd in beslag nemen. Het was beter geweest om de vragenlijst wat korter te maken en meer te concentreren op de lijst met motieven. Daarnaast werd het interview van 1 uur als lang ervaren.

Het is aan te raden, bij de vraag over wat de motieven van gemeenten achter prioritering van gebiedsontwikkelingen zijn, eerst de vraag te stellen. Daarna de antwoorden te noteren en vervolgens het overzicht met de theoretische motieven te laten zien. Als het andersom gebeurt, heb ik geconstateerd dat de geïnterviewden zich beperken tot hetgeen wat er aan motieven op de lijst staat.

Sommige interviewvragen eisen exacte antwoorden. Bij een vervolgonderzoek kan dit duidelijk gecommuniceerd worden met de te interviewen personen.

Het is handig en tijdbesparend als gemeenten een deel van de vragen zelf kunnen voorbereiden voor het afnemen van de onderzoek.

Wat meeviel tijdens het uitvoeren van het onderzoek is dat het benaderen van gemeenten, het maken en nakomen van afspraken, makkelijk en snel is verlopen.

Wat tegenviel tijdens het afnemen van de interviews is het feit dat sommige gemeente vertegenwoordigers niet voorbereid waren.

Wat mij tijdens het afnemen van de interviews is opgevallen is dat de geïnterviewden erg voorzichtig en goed overdachte, gedoseerde en zo veel mogelijk neutrale antwoorden gaven op onderwerpen zoals:

- Invloed van de politiek (wethouder en college) op beleid en herprioritering;
- Over eigen fouten (van de gemeente) die resulteerden in een grote en onrealistische portfolio van gebiedsontwikkelingen;
- Concrete motieven te noemen en vooral de beargumentering die er achter schuil gaat.

LITERATUURLIJST



BOEKEN EN ARTIKELS

Bestuursakkoord 2011-2015 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk

Credo integrale planontwikkeling BV, 2002

Gijp, . B. van der, 2004, "Randvoorwaarden die verschuiving van projectontwikkeling naar gebiedsontwikkeling mogelijk maken", scriptie MRE, Amsterdam School of Real Estate.

Hoogerwerf, A., Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn: Samson H.D., vijfde druk 1993

Implementatie van wetgeving in onderwijs: Beleidsevaluatie-onderzoek in basisonderwijs en volwasseneneducatie; Klari-Janne Polder 1996

Kingdon, J. W., Agendas, Alternatives and Public Policies, New York: HarperCollins College Publishers, eerste druk 1984

Wallagh, G.J. (2005). Basissyllabus-Module I, opleiding gebiedsontwikkeling 2005. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate

Weerd, R. van der, 2007 Organisatiemodellen voor gebiedsontwikkeling, Analyse invloed op percepties van betrokken actoren, scriptie Civiele Technologie & Management, Universiteit Twente en Amsterdam School of Real Estate

INTERNET

Analyse Vijfde Nota voor de Ruimtelijke Ordening. (2001). www.research.panteia.nl/files/rvb/reportcenter/Rapporten/B2423/B2423eindrapdef.PDF rijkswaterstaat.nl/images/Werkwijzer%20MKBA%20van%20integrale%20gebiedsontwikkeling_tcm174-323539.pdf

Bestuursakkoord. (2011-2015). [www.rijksoverheid.nl/.../bestuursakkoord-2011-2015/...](http://www.rijksoverheid.nl/.../bestuursakkoord-2011-2015/)

Collegenota Gemeente Arnhem. (2011). www.old arnhem.nl/bi_brondoc/BW/2011/02/01/2011.0.009.663%20Analyse%20en%20aanpak%20vastgoedcrisis.pdf

Deloitte. (2010). www.gemeentelijkgrondbeleid.nl/grondbeleid/LinkClick.aspx?fileticket=T3RokzxiJ7k%3d&tabid=54&mid=380

Dienst Landelijk Gebied. (2012). www.dienstlandelijkgebied.nl/.../kapstok-gebiedsontwi...

Gebiedsagenda's nieuwe werkwijze. (2011). www.bk.tudelft.nl/.../2011.06.01_gebiedsag...
Buck Consultants International & TU Delft

Gebiedsagenda's naar een nieuwe werkwijze bij samenstelling en besluitvorming. (2011). bk.home.tudelft.nl/fileadmin/Faculteit/BK/Over_de_faculteit/Afdelingen/Real_Estate_and_Housing/Organisatie/Leerstoelen/Urban_Area_Development/Onderzoek/Publicaties/Archief/doc/2011.06.01_gebiedsagenda-s.pdf

Gebiedsontwikkeling 3.0. (2012). www.triode.nl/nieuwsbrief/art05.html

Gebiedsontwikkeling, nieuwe stijl. (2012). triode.nl/nieuwsbrief/art05.html

Goed risicomanagement bij PPS-gebiedsontwikkeling voorkomt tegenvallers.(2004). www.bng.nl/bng/pdf/200403Bindels_14-18.pdf

Het Instituut voor Bouwrecht. (2011). www.ibr.nl/files_content/reiswijzer%202011.pdf

Kust van Voorne; Van autostrand tot duurzaamste kust van Nederland. (2011).www.edepot.wur.nl/177654

Leegstandbarometer. (2012). www.locatus.com/retailreflect

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012). www.rijksoverheid.nl/.../investeren-in-gebiedsontwikkk...

MKBA in duurzame gebiedsontwikkeling; Duurzaamheid waarderen en verzilveren. (2010). www.rvob.nl/domeinenoz_sites/objects/c8f/32k/11e2f05f77bc2b75ce01d497728ba/mkba_duurzame_gebiedsontwikkeling_september_20.pdf

Naar buiten – Spoorboekje burgerparticipatie voor raad en college. (2010).www.vng.nl/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/Naar_buiten.pdf

Netherlands Commission for Environmental Assessment. (2011). ww.docs1.eia.nl/mer/p18/p1893/1893-220mca.pdf

Nederland compleet; Kantoren en bedrijfsruimte markt. (2013). dtz.nl/media/193356/01%20nederland%20compleet%202013%20klikversie%20def_02012013.pdf

PON Instituut voor advies, onderzoek en ontwikkeling in Noord-Brabant. (2002). www.hetpon.nl/pdf/02-22.pdf

Reële opties bij gebiedsontwikkeling. (2009). http://essay.utwente.nl/59891/1/MA_thesis_J_van_Blokland.pdf

Vormgeven aan de Spontane Stad; belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling. (2012). pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2012_Vormgeven-aan-de-Spontane-Stad_500232002.pdf. Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design

Woningmarktmonitor; Woningschaarste door terugval bouw. (2013). <https://www.abnamro.nl/.../20130211-woningmarktmonitor-Woningscha...>

www.denederlandsegrondwet.nl

www.nl.wikipedia.org/wiki/Balanced_scorecard

www.nlbw.net/nlbwikipedi-methodiek-financieringsarrangementen/

www.portals.wi.wur.nl/ppme/?Logical_Framework_Approach

www.portals.wi.wur.nl/ppme/content.php?ID=353&IDsub=336

www.pijnacker-nootdorp.nl/Download/Documenten/Rekenkamer/Rekenkamer/RapportGrondexploitatie_def..pdf

www.rijksoverheid.nl

www.vastgoedbs.nl/vastgoedmanagement/Beleidsverificatie/Beleidsverificatie/Balanced_Scorecard/

www.vastgoedmarkt.nl/nieuws/2012/08/09/NVM-leegstand-kantoren-loopt-snel-op

Bijlage 1

INTERVIEW VRAGEN

INLEIDING

1. Wat is uw functie en werkervaring bij de gemeente Almere?
2. Een overzicht van gebiedsontwikkelingsprojecten binnen de gemeente is bijgevoegd. Welke rol speelt de gemeente momenteel bij de grondexploitatie van de onderstaande projecten?
 - Passief;
 - Actief;
 - PPS Coalitie (Bouwclaimmodel);
 - PPS alliantiemodel (Joint-venture model);
 - PPS concessiemodel.
3. Is die rol ten opzichte van twee jaar geleden respectievelijk voor de kredietcrisis per project gewijzigd en in welk opzicht?
4. Mag worden geconcludeerd dat over de rol van de gemeente nu anders wordt gedacht dan voorheen?

HERPRIORITERING/HEROVERWEGING

5. Heeft er herprioritering van de gebiedsontwikkelingsprojecten in uw gemeente plaatsgevonden? Wat is of zijn de oorzaken daarvoor? Wanneer heeft die herprioritering plaatsgevonden?
6. Wordt de herprioritering op een integrale wijze of per project gedaan?
 - Integrale wijze = herprioritering (keus maken tussen een aantal projecten);
 - Per project = heroverweging (keuzes maken binnen één project).
7. Welke motieven hebben bij de heroverweging/herprioritering van de projecten een rol gespeeld?
8. In hoeverre beïnvloeden politieke ontwikkelingen op gemeentelijk niveau beslissingen omtrent gebiedsontwikkeling?
9. Waarmee is de gewijzigde prioriteit al dan niet aangeduid?
 - gewijzigd functioneel programma;
 - een gewijzigde fasering;
 - uitstel;
 - andere risicoverdeling;
 - anders,Graag enige toelichting bij het gegeven antwoord.
10. Als u de situatie met betrekking tot de herprioritering van gebiedsontwikkelingsprojecten achteraf bekijkt, zou u dan exact hetzelfde gehandeld hebben? Wat zou u anders doen als hetzelfde nog eens voorvalt?

DE NIEUWE GEBIEDSONTWIKKELING

11. In hoeverre heeft de gewijzigde prioritering al dan niet geleid tot een andere aanpak/samenhang van de gebiedsontwikkeling?
12. Leidt herprioritering tot een nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling ten aanzien van o.a. rol gemeente, rol eindgebruiker, wijze van financiering en planning, wel/geen verevening tussen planonderdelen?
13. Er is in de nieuwste literatuur sprake van de opkomst van organische gebieds- of stedelijke ontwikkeling. Die heeft de volgende kenmerken: dominantere rol eindgebruiker, alternatieve financieringsmogelijkheden, faciliterende/uitnodigende overheid, tijdelijke exploitatie, kleinschalig en stapsgewijs ontwikkelen, open-einde planningsproces. Welke elementen zijn bij welke projecten in uw gemeente van toepassing?
14. In hoeverre gaat een visie met een organische ontwikkeling volgens u daadwerkelijk een gangbare praktijk worden?

Intrinsieke kenmerken en kwaliteiten												
		Den Haag			Almere	Amersfoort	Apeldoorn	Arnhem	Haarlem	Haarlemmermeer	Eindhoven	Nieuwegein
	Motieven	R. Klijberg	M. Norder	R. Hoogendoorn	A.Dijkstra & A. Roozenburg	P. van den Berg	E Tjaberings & M. Elshof	Y. van der Graaf	E. P. Cassee	S. de Groot	A. Coolen	B. Huizing
1	Bereiken van (meer) efficiency & effectiviteit	ja	ja	niet genoemd	niet genoemd	ja	niet genoemd	niet genoemd	ja	ja	ja	niet genoemd
2	Bereiken van waarde nieuwbouw en meerwaarde voor omgeving	ja	ja	ja	Ja	ja	niet genoemd	niet genoemd	ja	ja	ja	ja
3	Bereiken van meer inzicht in projectkenmerken	ja	ja	ja	Ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
4	Bereiken van (meer) consistentie en compactheid van het project	ja	ja	niet genoemd	Ja	niet genoemd	ja	niet genoemd	niet genoemd	ja	ja	niet genoemd
5	Ontwikkeling saldo NCW	ja	ja	ja	Ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
6	Totaal omzet	ja	ja	ja	Ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
7	Ontwikkeling saldo Eindwaarde	ja	ja	ja	Ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
8	Inzicht in MKBA *	ja	ja	niet genoemd	Ja	niet genoemd	ja	niet genoemd	niet genoemd	ja	ja	niet genoemd
9	Diversificatie en onderscheidenheid project	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
10	Grondeigendom	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Ja
11	Kwaliteit samenwerking tussen markt en gemeente	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
12	Kwaliteit project	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Ja
13	Grootte van het al geïnvesteerde bedrag	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja

Uitvoeringsaspecten												
		Den Haag			Almere	Amersfoort	Apeldoorn	Arnhem	Haarlem	Haarlemmermeer	Eindhoven	Nieuwegein
	Motieven	R. Klijberg	M. Norder	R. Hoogendoorn	A.Dijkstra & A. Roozenburg	P. van den Berg	E Tjaberings & M. Elshof	Y. van der Graaf	E. P. Cassee	S. de Groot	A. Coolen	B. Huizing
1	Beantwoorden aan de vraag vanuit eindgebruiker/Mate van afzetbaarheid	ja	ja	ja	Ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
2	Tegemoetkomen aan financiële motieven shareholders	ja	ja	ja	Ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
3	Inzicht verkrijgen in aard en motieven Stakeholdersanalyse	ja	ja	ja	Ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
4	Inzicht in de fase van ontwikkelen en voortgang van het project	ja	ja	ja	Ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja

5	Inzicht in motieven rondom de fysieke grootheden / Multi Criteria Analyse	ja	ja	niet genoemd	Ja	niet genoemd	niet genoemd	ja	ja	ja	ja	ja
6	Inzicht in de uitvoerbaarheid	ja	ja	ja	Ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
7	Inzicht in Synergie en samenhang	ja	ja	niet genoemd	niet genoemd	niet genoemd	niet genoemd	niet genoemd	niet genoemd	ja	ja	ja
8	Inzicht in het vereiste/aanwezige draagvlak	ja	ja	ja	Ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
9	Inzicht in de snelheid met betrekking tot het nemen van beslissingen en het boeken van voortgang	ja	ja	ja	Ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
10	Capaciteit gemeente	niet genoemd	niet genoemd	niet genoemd	niet genoemd	ja	ja	niet genoemd	ja	niet genoemd	niet genoemd	ja
11	Goedkoper en slimmer manier van ontwikkelen	ja	ja	ja	Ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja

Risicoprofiel												
		Den Haag			Almere	Amersfoort	Apeldoorn	Arnhem	Haarlem	Haarlemmermeer	Eindhoven	Nieuwegein
	Motieven	R. Klijberg	M. Norder	R. Hoogendoorn	A.Dijkstra & A. Roozenburg	P. van den Berg	E Tjaberings & M. Elshof	Y. van der Graaf	E. P. Cassee	S. de Groot	A. Coolen	B. Huizing
1	Toegenomen risico & aanwezigheid van onvoorziene risico's n.a.v. uitgevoerde Risico analyse	ja	ja	ja	Ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
2	Flexibiliteit als risico factor / Reële optietheorie	ja	ja	-	Ja	ja	ja	niet genoemd	ja	ja	ja	ja
3	Aanwezigheid van beslisonzekerheden	ja	ja	ja	Ja	ja	ja	niet genoemd	ja	ja	ja	ja
4	Logical Framework Approach	niet genoemd	niet genoemd	niet genoemd	niet genoemd	niet genoemd	niet genoemd	niet genoemd	niet genoemd	niet genoemd	niet genoemd	niet genoemd
5	Inzicht in haalbaarheid financiering door toepassen van Grondexploitatie methode	ja	ja	ja	Ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
6	Inzicht in Marktperspectief en Economische Effecten	ja	ja	ja	Ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
7	Inzicht in de Haalbaarheid van de Business case	ja	ja	ja	Ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
8	Concurrentiepositie project ten opzichte van de bestaande en geplande projecten	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
9	Inzicht in kansen	ja	ja	ja	niet genoemd	niet genoemd	niet genoemd	niet genoemd	niet genoemd	niet genoemd	niet genoemd	niet genoemd

