

Verdiene voor voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling

Het afwegingskader van verdienmodellen en instrumenten voor de bekostiging
van voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling



Masterthesis Environmental and Infrastructure Planning

Lars Blokker (s1705393)

15 november 2013

Colofoon

Student

Lars Blokker (s1705393)
Westlandgracht 81- 3
1058TP Amsterdam
0630030028
blokkerlars@gmail.com

Universiteit

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Master Environmental and Infrastructure Planning

Begeleider

Ward Rauws
w.s.rauws@rug.nl

Tweede beoordelaar

Stefan Hartman
s.hartman@rug.nl

Samenvatting

Organische gebiedsontwikkeling is een vorm van gebiedsontwikkeling die sinds een aantal jaren steeds vaker wordt toegepast in Nederland. Deze vorm van gebiedsontwikkeling is vraag gestuurd in plaats van de traditionele aanbodsgestuurde gebiedsontwikkeling. Dit manifesteert zich door het toelaten van initiatieven vanuit de samenleving en resulteert in een geleidelijke stedelijke ontwikkeling, zonder dat vooraf duidelijk is wat, waar en wanneer wordt gebouwd. Doordat vastgoed geleidelijk ontwikkeld wordt, moeten voorzieningen vaak ook geleidelijk ontwikkeld worden. Voorzieningen zijn bijvoorbeeld wegen, riolering en openbaar groen. Deze voorzieningen moeten ook bekostigd worden. Voorzieningen worden in Nederland meestal door de ontwikkelaars zelf bekostigd. Echter bij organische gebiedsontwikkeling is niet duidelijk wat, wanneer en waar wordt ontwikkeld, waardoor het ook niet duidelijk is wie wat moet bijdragen. Dit komt doordat er ook voorzieningen zijn die nut hebben voor meerdere initiatieven, zoals openbaar groen en wijkwegen. Er blijken echter diverse mogelijkheden te zijn om met deze onzekerheid om te gaan. In dit onderzoek wordt beschreven met welke verdienmodellen en instrumenten dat kan en onder welke condities deze ingezet kunnen worden.

Om het onderzoek in een theoretisch perspectief te plaatsen, wordt gebruikgemaakt van complexiteitstheorie. Hiermee wordt een stad beschouwd als een complex systeem. Een belangrijke eigenschap van complexe systemen is zelforganisatie, een proces waarbij spontaan patronen en initiatieven ontstaan. Zelforganisatie wordt gebruikt als perspectief op organische gebiedsontwikkeling. De spontane patronen en initiatieven die ontstaan bij organische gebiedsontwikkeling, zoals ontwikkeling van wegen en vastgoed, zijn het resultaat van de geleidelijke vraag-gestuurde ontwikkelmethode. Met het concept zelforganisatie is geprobeerd om inzicht te krijgen in hoeverre zelforganisatie institutioneel beperkt wordt door verdienmodellen en instrumenten voor de bekostiging van voorzieningen.

Het onderzoek is uitgevoerd met behulp van een casestudy bij de organisch ontwikkelende uitbreidingslocatie Almere Oosterwold, om te analyseren hoe voorzieningen bij een organisch ontwikkelende uitbreidingslocatie bekostigd kunnen worden, en wat de condities zijn waarbij de bekostiging op die manier plaats kan vinden. Daarnaast is er middels expert-interviews op het gebied van gebiedsontwikkeling getracht te onderzoeken welke verdienmodellen en instrumenten er zijn, en onder welke condities deze ingezet kunnen worden. De verdienmodellen die gebruikt kunnen worden zijn; kostenverhaal via de Wro 2008, baatbelasting, bijdrages van gebiedsgebruikers, erfpacht, en onroerendezaakbelasting. Verschillende instrumenten kunnen worden gebruikt om de inkomsten uit de verdienmodellen te alloceren voor voorzieningen.

Om de condities verder te specificeren is er onderscheid gemaakt tussen twee soorten gebiedsontwikkeling; organische gebiedsontwikkeling bij uitbreidingslocaties en organische gebiedsontwikkeling bij bestaand bebouwd gebied. Bij uitbreidingslocaties kunnen voorzieningen bekostigd worden met behulp van kostenverhaal via de Wro 2008. De instrumenten uit dit verdienmodel bieden veel mogelijkheden voor zelforganisatie met behulp van locatie-eisen. Hiermee kunnen initiatiefnemers verplicht worden om zelf voorzieningen te realiseren. De overheid kan ook volgen met voorzieningen, maar dan wordt zelforganisatie enigszins beperkt omdat het efficiënter is om voorinvesteringen te doen. Bij bestaand bebouwd gebied bieden de bijdrages voor gebiedsgebruikers de meeste mogelijkheden voor zelforganisatie. Dit verdienmodel biedt instrumenten waarbij coördinatie uit het gebied kan komen, zodat gebiedsgebruikers zelf met initiatieven kunnen komen. Deze coördinatie is noodzakelijk omdat het vaak gaat om voorzieningen die nut hebben voor meerdere gebiedsgebruikers. Wanneer er coördinatie is tussen de initiatiefnemers kunnen er ook instrumenten gebruikt worden waarbij het overheid het initiatief moet nemen, om zelforganisatie te faciliteren.

Overheidsinterventie blijft essentieel bij organische gebiedsontwikkeling. Niet alle initiatieven zijn immers gewenst, initiatiefnemers zullen bijvoorbeeld aangesloten moeten kunnen worden op een weg en iemand moet deze weg betalen. Er kan niet altijd vanuit gegaan worden dat de kosten daarvoor zonder overheidsinterventie evenredig verdeeld worden. 'Pure' zelforganisatie is daarom niet mogelijk bij organische gebiedsontwikkeling in Nederland, maar zelforganisatie kan wel in hoge mate gefaciliteerd worden door de verdienmodellen en instrumenten die in Nederland beschikbaar zijn. Het onderzoek laat zien hoe en onder welke condities zelforganisatie kan worden gefaciliteerd met de toepassing van diverse instrumenten. Hiermee kunnen lokale overheden worden gesteund in de keuze voor een instrument voor de bekostiging van voorzieningen bij gebieden met een organische ontwikkelstrategie.

Inhoud

Samenvatting	3
Begrippenlijst	7
Hoofdstuk 1 - Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Probleemstelling	9
1.3 Doelstelling	10
1.4 Onderzoeksvragen	10
1.5 Afbakening	11
1.6 Leeswijzer	11
Hoofdstuk 2 – De zelforganiserende stad en bekostiging van voorzieningen	13
2.1 Stedelijke ontwikkeling als een zichzelf organiserend fenomeen	13
2.2 Organische gebiedsontwikkeling	15
2.2.1 Herkomst organische gebiedsontwikkeling	15
2.2.2 Definitie organische gebiedsontwikkeling	17
2.3 Bekostiging van voorzieningen	19
2.3.1 Bekostiging van voorzieningen	19
2.3.2 Herkomst bekostiging van voorzieningen in Nederland	21
2.3.3 Kenmerken kostenverhaal Wro 2008	21
2.3.4 Posten op de grondexploitatie	23
2.3.5 Andere verdienmodellen voor bekostiging van voorzieningen	24
2.4 De bekostiging van voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling	25
2.4.1 Samenwerkingsmodellen	25
2.4.2 Conceptueel model	27
Hoofdstuk 3 – Methodologie	29
3.1 Onderzoeksmethodologie	29
3.2 Onderzoeksmethode	31
3.2.1 Literatuurreview	31
3.2.2 Case studies met documentanalyse en interviews	32
3.2.3 Documentanalyse en expertinterviews	33
3.3 Dataverwerking en data-analyse	33
Hoofdstuk 4 – Het bekostigen van voorzieningen in de praktijk	35
4.1 Almere Oosterwold	35
4.2 Verdienmodel en gebruikte instrumenten	36

4.2.1 Primaire voorzieningen	36
4.2.2 Wijkvoorzieningen.....	37
4.2.3 Bovenwijkse voorzieningen.....	38
4.3 Conclusie	39
Hoofdstuk 5 –Verdienmodellen, instrumenten en condities	41
5.1 Verdienmodellen voor organische gebiedsontwikkeling.....	41
5.1.1 Kostenverhaal Wro 2008.....	42
5.1.2 Baatbelasting.....	44
5.1.3 Bijdrages van gebiedsgebruikers.....	45
5.1.4 Erfpacht inkomsten	48
5.1.5 Onroerendezaakbelasting (OZB)	50
5.1.6 Deelconclusie.....	52
5.2 Instrumenten bij organisch ontwikkelende uitbreidingslocaties in de praktijk.....	53
5.2.1 Instrumenten voor organisch ontwikkelende uitbreidingslocaties.....	53
5.2.3 Supplementaire instrumenten voor organisch ontwikkelende uitbreidingslocaties.....	56
5.2.4 Deelconclusie.....	59
5.3 Instrumenten bij organisch ontwikkelend bestaand bebouwd gebied in de praktijk.....	60
5.3.1 Instrumenten bij organisch ontwikkelend bestaand bebouwd gebied.....	60
5.3.2 Deelconclusie.....	65
Hoofdstuk 6 - Conclusie.....	67
6.1. Verdienmodellen en instrumenten bij organische gebiedsontwikkeling.....	67
6.1.1 Uitbreidingslocaties.....	67
6.1.2 Bestaand bebouwd gebied.....	69
6.1.3 Zelforganisatie vs. beperkende voorwaarden.....	71
6.2 Reflectie.....	72
Hoofdstuk 7 - Bronnen	73
Hoofdstuk 8 - Bijlagen	77

Begrippenlijst

<i>anterieure overeenkomst</i>	privaatrechtelijke overeenkomst tussen gemeente en particuliere eigenaar over grondexploitatie, gesloten vóór de vaststelling van een planologische maatregel
<i>bovenwijkse voorziening</i>	voorziening, die van nut is voor het exploitatiegebied en voor één of meer andere gebieden (bijvoorbeeld een randweg of stadspark)
<i>exploitatieovereenkomst</i>	elke overeenkomst tussen een gemeente en particuliere eigenaar over grondexploitatie
<i>exploitatieplan</i>	plan waarin de kosten en de opbrengsten van de grondexploitatie zichtbaar zijn. Deze wordt alleen vastgesteld wanneer er geen anterieure overeenkomst gesloten kan worden en is dus van toepassing bij een posterieure overeenkomst (artikel 6.12 Wro)
<i>grondexploitatie</i>	de financiële analyse van alle aan de grondontwikkeling toerekenbare inkomsten en uitgaven in de tijd
<i>kostenverhaal</i>	het verhalen (verrekenen) van de gemaakte kosten ten behoeve van de gebiedsontwikkeling (zoals voorzieningen) met de eigenaren in het gebied
<i>locatie-eisen</i>	de in een exploitatieplan op te nemen eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte, alsmede de in een exploitatieplan op te nemen regels omtrent de uitvoering daarvan (artikel 6.13, lid 2, sub c en d Wro)
<i>planologisch besluit</i>	besluit betreffende de vaststelling van een bestemmingsplan, wijzigingsplan, projectbesluit of projectafwijkingbesluit
<i>posterieure overeenkomst</i>	overeenkomst tussen gemeente en particuliere eigenaar over grondexploitatie, gesloten na de vaststelling van een exploitatieplan
<i>primaire voorziening</i>	voorziening die direct een functie heeft voor de beoogde ontwikkeling (bijvoorbeeld een ontsluitingsweg)
<i>wijkvoorziening</i>	voorziening die een functie heeft voor meerdere ontwikkelingen in de wijk (bijvoorbeeld parken en speeltuinen)

Hoofdstuk 1 - Inleiding

1.1 Aanleiding

Organische gebiedsontwikkeling, een vorm van gebiedsontwikkeling waarbij de nadruk ligt op initiatieven vanuit de samenleving, krijgt sinds een aantal jaren steeds meer aandacht in Nederland. Bij organische gebiedsontwikkeling is het voor initiatiefnemers in bepaalde mate mogelijk om zelf te bepalen wat er waar gebouwd wordt. Daarbij kunnen er richtlijnen vanuit de overheid zijn, maar er wordt meer toegelaten dan bij traditionele gebiedsontwikkeling. Zo wordt de ontwikkeling van vastgoed in een bepaalde mate losgelaten en daarnaast ook de invulling van bestemmingen. Wanneer wordt overgegaan op deze manier van gebiedsontwikkeling is het vooraf niet duidelijk wat, waar, wanneer en door wie er in een gebied zal worden gebouwd. Het is daardoor onzeker wat voor voorzieningen aangelegd moeten worden, maar ook waar en wanneer. Voorzieningen bij gebiedsontwikkeling zijn bijvoorbeeld wegen, parken en riolering. De bijdrages die gevraagd worden voor deze voorzieningen zijn daarom lastig te specificeren. Om organische gebiedsontwikkeling mogelijk te kunnen maken is het van belang dat voorzieningen bekostigd kunnen worden. Maar met welke verdienmodellen en instrumenten is het bekostigen van voorzieningen in een organisch ontwikkelend gebied mogelijk? En onder welke condities moet er voor welk instrument worden gekozen? Vragen als deze hebben tot de start van dit onderzoek geleid.

1.2 Probleemstelling

Organische gebiedsontwikkeling vraagt om een andere manier van werken dan traditionele gebiedsontwikkeling. Dit geldt zowel voor de juridisch-planologische kant, als de financieel-economische kant van gebiedsontwikkeling (PBL, 2012). Deze twee facetten van gebiedsontwikkeling zijn met elkaar verwoven doordat het bestemmingsplan is gekoppeld aan de grondexploitatie. Wat betreft de juridisch-planologische kant van gebiedsontwikkeling wordt bij de traditionele manier gewerkt met een bestemmingsplan waarin bestemmingen nauwkeurig zijn weergegeven. Dit werkt niet bij een organische ontwikkelingsstrategie, aangezien het daarbij onzeker is waar en wat voor bestemmingen gerealiseerd zullen worden. Daarnaast wordt organische gebiedsontwikkeling belemmerd in bestemmingsplannen doordat beoogde ontwikkelingen wettelijk binnen tien jaar gebouwd moeten worden, vanwege de looptijd van het bestemmingsplan. Dat is een uitgangspunt dat niet past binnen een organische ontwikkelingsstrategie, aangezien het ontwikkelpad open en incrementeel is, en daardoor deze tienjarige termijn kan overstijgen.

Bij de traditionele benadering van gebiedsontwikkeling hoort een bestemmingsplan van een gebied met een daaraan gekoppelde grondexploitatie. In de grondexploitatie is een begroting opgenomen waarin de verwachte opbrengsten en de verwachte kosten worden weergegeven. De verwachte opbrengsten komen doorgaans uit de verkoop van grond of uit een exploitatiebijdrage van een ontwikkelaar. De kosten bestaan onder andere uit de plankosten, het bouwrijp maken van de grond en de aanleg van voorzieningen. Voorzieningen zijn bijvoorbeeld wegen, riolering en groenvoorzieningen. Bij organische gebiedsontwikkeling is het niet zo makkelijk om deze opbrengsten en kosten vooraf in beeld te brengen. Het is immers niet duidelijk wat de opbrengsten zullen zijn en wanneer er inkomsten verwacht kunnen worden. Het kan zelfs zo zijn dat er niet wordt ontwikkeld, en er dus geen inkomsten worden gegenereerd. Hierdoor kunnen gemeentes verlies maken wanneer zij investeringen doen in bijvoorbeeld voorzieningen. Aan de andere kant, wanneer de gemeente geen investeringen doet, zijn er geen voorzieningen, waardoor er mogelijk geen initiatieven van de grond komen. Vooral investeringen in voorzieningen zijn hierbij complex, omdat deze net als de initiatieven, ook gespreid in tijd en ruimte kunnen plaatsvinden. Daarom ligt de focus in dit onderzoek op voorzieningen.

Bij verscheidene gebiedsontwikkelingsprojecten in Nederland wordt er al een organische ontwikkelingsstrategie toegepast. Daaruit valt af te leiden dat er met de geschetste problematiek omgegaan kan worden en het daarom ook juridisch-planologisch en financieel-economisch mogelijk

moet zijn om over te gaan op een dergelijke strategie. Een juridisch-planologische oplossing die hiervoor gebruikt kan worden is bijvoorbeeld het postzegelbestemmingsplan. Dit is een klein bestemmingsplan waar enkele initiatieven in worden vastgelegd. De globale lijnen voor het gehele gebied kunnen worden weergegeven in de structuurvisie. Deze structuurvisie kan volledig worden 'ingekleurd' door middel van de kleine postzegelbestemmingsplannen (van Baardewijk & Hijmans, 2013). Ook is het mogelijk om globalere bestemmingsplannen te maken waardoor een organische gebiedsontwikkeling beter gefaciliteerd kan worden.

Wat betreft het financieel-economisch kader zijn er ook manieren om te kunnen omgaan met de onzekerheid van een organische ontwikkelingsstrategie. De wet ruimtelijke ordening (Wro) 2008 biedt verschillende instrumenten om kosten te verhalen op de verschillende eigenaren in een gebied. Het verhalen van kosten voor voorzieningen behoort daarbij ook tot de mogelijkheden. Naast het kostenverhaal van de Wro 2008 zijn er ook andere verdienmodellen en instrumenten toe te passen om voorzieningen te kunnen bekostigen. Met enkele verdienmodellen en instrumenten wordt reeds geëxperimenteerd bij gebieden met een organische ontwikkelstrategie. Daarnaast zijn er instrumenten die nog niet zijn getest bij organische gebiedsontwikkeling, maar in theorie wel zouden kunnen werken.

Het is echter niet duidelijk onder welke condities welk verdienmodel of instrument het meest geschikt is. Dat komt doordat er geen afwegingskader voor de keuze van deze verdienmodellen en instrumenten is. In dit onderzoek worden daarom verschillende verdienmodellen en instrumenten in kaart gebracht om voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling te kunnen bekostigen. Daarbij wordt nagegaan onder welke condities welk verdienmodel en instrument het meest geschikt is. Het doel is om tot een afwegingskader voor verdienmodellen en instrumenten te komen voor de bekostiging van voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling. Met een dergelijk afwegingskader kunnen gemeentes gemakkelijker een juist verdienmodel en instrument selecteren die geschikt is voor het bekostigen van voorzieningen bij een gebied met een organische ontwikkelstrategie.

1.3 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de beschikbare verdienmodellen en instrumenten voor de bekostiging van voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling in Nederland. Daarbij wordt onderzocht onder welke condities deze verdienmodellen en instrumenten het meest geschikt zijn. Dit teneinde een afwegingskader te maken dat gemeentes kan helpen om tot een geschikt verdienmodel en instrument te komen om voorzieningen te bekostigen bij een organische gebiedsontwikkeling.

1.4 Onderzoeksvragen

Hoofdvraag

Onder welke condities zijn welke verdienmodellen en instrumenten geschikt voor de bekostiging van voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling?

Deelvragen

1. Wat wordt verstaan onder organische gebiedsontwikkeling in de Nederlandse planningscontext en wat verklaart de opkomst hiervan?
2. Hoe worden voorzieningen in Nederland traditioneel bekostigd en met welke verdienmodellen kunnen voorzieningen worden bekostigd?
3. Hoe worden voorzieningen bij een organisch ontwikkelende uitbreidingslocatie in de praktijk bekostigd, en onder welke condities kunnen voorzieningen op die manier worden bekostigd?
4. Welke condities kunnen worden onderscheiden om een afwegingskader te kunnen vormen voor verdienmodellen en instrumenten voor de bekostiging van voorzieningen bij organisch ontwikkelende gebieden?

1.5 Afbakening

Dit onderzoek gaat over verdienmodellen en instrumenten om voorzieningen te kunnen bekostigen in gebieden met een organische ontwikkelingsstrategie. De verdienmodellen die in dit onderzoek worden bedoeld zijn verschillende manieren om geld te kunnen incasseren om voorzieningen mee te bekostigen. De instrumenten die daarbij kunnen horen zijn instrumenten om delen van deze baten te alloceren voor voorzieningen. De verdienmodellen en instrumenten die in dit onderzoek worden beschouwd zijn verdienmodellen en instrumenten die op dit moment worden gebruikt bij organische ontwikkeling, en verdienmodellen en instrumenten die theoretisch moeten kunnen werken bij een dergelijke strategie. Daarnaast zijn de verdienmodellen en instrumenten in Nederland wettelijk mogelijk, of vermoedelijk binnenkort mogelijk. Er zijn namelijk experimenten gaande met enkele instrumenten en deze zijn meegenomen in het onderzoek omdat er een kans is dat deze instrumenten permanent gebruikt zullen worden. De verdienmodellen en instrumenten die zijn uitgesloten, zijn wettelijk niet mogelijk in Nederland, waardoor deze geen toepassingswaarde hebben. Met de verdienmodellen en instrumenten die zijn gezocht, kunnen voorzieningen binnen een organisch ontwikkelend gebied worden bekostigd, zonder dat daar geld van buitenaf nodig is. Subsidies of winsten uit andere grondexploitaties om voorzieningen te kunnen bekostigen behoren dus niet tot de scope van dit onderzoek. Deze worden uitgesloten omdat er wordt gezocht naar instrumenten waarbij organische gebiedsontwikkeling op zichzelf kan bestaan.

De voorzieningen die in dit onderzoek worden bedoeld zijn bijvoorbeeld wegen, riolering, openbaar groen en speeltuinen. Er wordt alleen uitgegaan van voorzieningen omdat deze bij organische gebiedsontwikkeling, net als het vastgoed, incrementeel ontwikkeld moeten worden. Door dit gegeven is de bekostiging hiervan ook anders dan bij traditionele gebiedsontwikkeling. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen drie soorten voorzieningen; primaire voorzieningen, wijkvoorzieningen en bovenwijkse voorzieningen. Primaire voorzieningen zijn voorzieningen die primair een functie hebben voor de beoogde ontwikkeling. Deze kosten kunnen direct verhaald worden via de afdeling kostenverhaal van de Wro en kunnen bestaan uit het aanleggen van voorzieningen als infrastructuur, nutsvoorzieningen en riolering (Buitelaar et al. 2012). Wijkvoorzieningen zijn voorzieningen die een functie hebben voor de gehele wijk, bijvoorbeeld speeltuinen en groenvoorzieningen. Bovenwijkse voorzieningen hebben een functie voor meerdere wijken, zoals hoofdinfrastructuur en stadsparken. Voorzieningen die daar niet bij horen zijn maatschappelijke voorzieningen zoals scholen en theaters, omdat deze geen deel uitmaken van de grondexploitatie.

Het gaat in dit onderzoek zowel om uitbreidingslocaties als om bestaand bebouwd gebied. De reden hiervoor is omdat deze twee vormen een goede basis kunnen zijn voor het afwegingskader. Verder worden in dit onderzoek tijdelijke bestemmingen uitgesloten, omdat deze bestemmingen door de tijdelijkheid mogelijk andere voorzieningen behoeven dan permanente. Daarnaast kan er na een tijdelijke bestemming een permanente bestemming komen, waar vervolgens permanente voorzieningen op kunnen worden verhaald.

1.6 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk zijn de aanleiding, de probleemstelling, doelstelling, onderzoeksvragen en de afbakening van dit onderzoek geformuleerd. Vervolgens is in het tweede hoofdstuk het theoretisch kader van het onderzoek beschreven. Daarin komt de achtergrond van organische gebiedsontwikkeling naar voren. Verder is de achtergrond van verdienmodellen voor de bekostiging van voorzieningen beschreven. Het hoofdstuk sluit af met een conceptueel model waarin de onderzochte relaties zijn weergegeven. In hoofdstuk 3 is de methodologie van het onderzoek uitgezet, om inzicht te geven in hoe het onderzoek is uitgevoerd. De verschillende gebruikte onderzoekstechnieken komen hier aan bod. Hoofdstuk 4 is de start van het empirisch deel van het onderzoek. Het hoofdstuk bevat een case studie van Almere Oosterwold, een uitbreidingslocatie waar de regie in grote mate is losgelaten om een organische gebiedsontwikkeling een kans te geven. De werking van het toegepaste verdienmodel en instrument zijn beschreven. Verder komt naar

voren onder welke condities er voor het verdienmodel en instrument is gekozen. Hoofdstuk 5 is wederom een empirisch deel. Dit hoofdstuk gaat over de verschillende verdienmodellen en instrumenten. Hierbij is geanalyseerd of deze geschikt zijn voor organische gebiedsontwikkeling, en waarom. Daarnaast zijn mogelijke voor- en nadelen beschreven, om de condities te achterhalen waarbij een verdienmodel of instrument geschikt is. Deze condities worden met argumenten van experts aangevuld. In hoofdstuk 6 wordt vervolgens afgesloten met een conclusie en reflectie.

Hoofdstuk 2 – De zelforganiserende stad en bekostiging van voorzieningen

Het doel van dit hoofdstuk is om de in de inleiding aangehaalde problematiek verder te verhelderen. Dit hoofdstuk is gericht op de beantwoording van de volgende deelvragen: *Wat wordt verstaan onder organische gebiedsontwikkeling in de Nederlandse planningscontext en wat verklaart de opkomst hiervan?* en; *Hoe worden voorzieningen in Nederland bekostigd en met welke verdienmodellen kunnen voorzieningen worden bekostigd?* Het hoofdstuk is als volgt gestructureerd: Allereerst is in paragraaf 2.1 een perspectief geboden op organische gebiedsontwikkeling met behulp van complexiteitstheorie en zelforganisatie, om de ontwikkelwijze in een internationaal theoretische context te plaatsen. Op deze manier wordt de relevantie van de ontwikkelwijze verduidelijkt. Daarnaast wordt met behulp van dit perspectief het spanningsveld tussen organische gebiedsontwikkeling en de bekostiging van voorzieningen zichtbaar gemaakt. In paragraaf 2.2 wordt vervolgens de herkomst van organische gebiedsontwikkeling beschreven. Deze paragraaf sluit af met een definitie van de ontwikkelwijze. In paragraaf 2.3 is dieper ingegaan op verdienmodellen en in paragraaf 2.4 is organische gebiedsontwikkeling met verdienmodellen voor de bekostiging van voorzieningen samengevoegd, om de kenmerken van de bekostiging van voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling te analyseren. Het hoofdstuk sluit af met een conceptueel model waarin de te onderzoeken relaties zichtbaar zijn gemaakt. Een overzicht van het theoretisch kader is geboden in figuur 2.1.

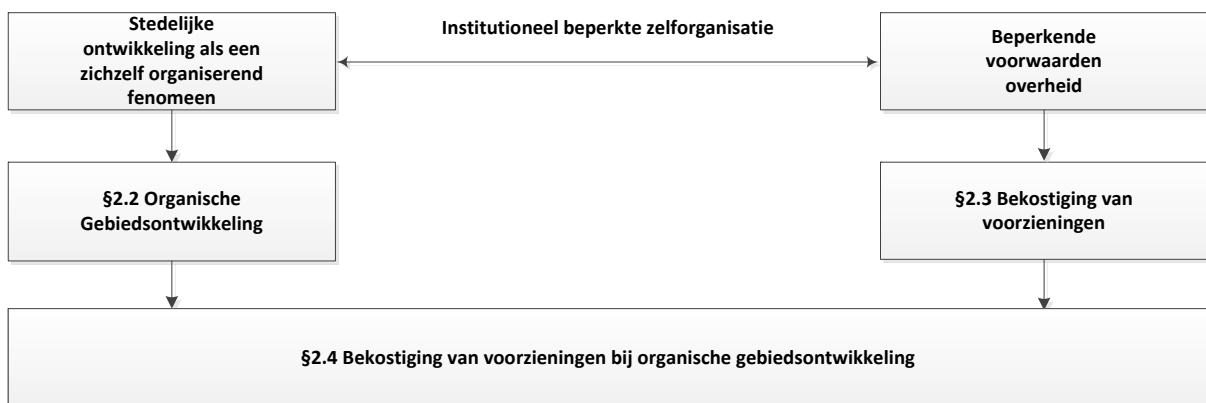
2.1 Stedelijke ontwikkeling als een zichzelf organiserend fenomeen

In deze paragraaf wordt een theoretisch perspectief geboden op organische gebiedsontwikkeling. Dit wordt gedaan om het fenomeen uiteen te zetten in een planningtheoretische context. Om het fenomeen te plaatsen in die context, wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van complexiteitstheorie. Klassieke wetenschappen, zoals scheikunde, proberen complexe fenomenen uit hun context te plaatsen tot de simpelste onderdelen, om vervolgens deze onderdelen uitvoerig te beschrijven (Heylighen, 2008). Een voorbeeld daarvan is een scheikundige die stoffen in een laboratorium tot hun puurste vorm terugbrengt om er daarna proeven mee te gaan doen. Op deze manier worden de stoffen uit hun context gehaald. Complexiteitstheorie gaat er vanuit dat het bij complexe systemen niet mogelijk is om fenomenen terug te brengen naar hun simpelste onderdelen, omdat deze emergente eigenschappen hebben (Heylighen, 2008). Het weer, ecosystemen, of immuunsystemen kunnen bijvoorbeeld worden beschouwd als complexe systemen. Deze systemen hebben emergente eigenschappen omdat ze wezenlijk onvoorspelbaar, niet te beheersen en niet compleet te beschrijven zijn (Heylighen, 2008). Wanneer het weer als voorbeeld van een complex systeem wordt gebruikt, is dit onvoorspelbaar omdat niet te voorspellen is wat het weer over een jaar is, is het niet te beheersen, en ook niet compleet in een model te brengen. In dit onderzoek wordt een stad beschouwd als een complex systeem, omdat een stad ook emergente eigenschappen heeft. De stad wordt beschouwd als complex systeem om ontwikkelingsfenomenen binnen de stad beter te kunnen begrijpen. De stad kan worden beschouwd als complex systeem omdat deze ook karakteristieken vertoont van een complex systeem, zoals de emergente eigenschappen (o.a. Boonstra & Boelens, 2011, Portugali, 2000). Emergente eigenschappen van een stad zijn bijvoorbeeld het ontstaan van initiatieven, zoals de bouw van woningen en voorzieningen of het transformeren van een gebouw. Deze fenomenen zijn emergent omdat dit ook wezenlijk onvoorspelbaar is, niet te beheersen is en niet in een model te brengen. Het is immers onduidelijk waar en wat voor initiatieven zullen ontstaan in een stad.

Boonstra en Boelens (2011) stellen dat emergente eigenschappen ontstaan door de continue beweging en interactie tussen de onderdelen van het systeem. Deze onderdelen zijn bij een stad de mensen, plekken en instellingen (Portugali, 2000). Door deze continue beweging tussen deze elementen ontstaan spontaan patronen en onvoorziene initiatieven, zonder dat iemand daar opdracht toe heeft gegeven. Het spontane ontstaan van patronen en initiatieven in complexe systemen wordt zelforganisatie genoemd (Boonstra & Boelens, 2011). Zelforganisatie kan daarmee gezien worden als

het vermogen om nieuwe patronen en initiatieven te ontwikkelen als gevolg van lokale interactie (Heylighen, 2008). Dit kan worden geïllustreerd met bijvoorbeeld een school vissen, of een zwerm vogels. Deze vormen samen één patroon zonder sturing van bovenaf en samen zorgen ze ook voor verandering van het patroon. Omdat zelforganisatie voortkomt uit de interactie tussen de onderdelen van het systeem, moet het gezien worden als een collectief proces (Heylighen, 2008). Heylighen (2008) stelt dat het collectieve proces van zelforganisatie zorgt voor een robuust systeem, omdat het proces is verdeeld over alle onderdelen. Ook zijn volgens haar de patronen en initiatieven niet willekeurig, maar zijn ze verkregen door een bepaalde voorkeur boven andere initiatieven en patronen. Wanneer het concept zelforganisatie wordt geprojecteerd op een stad, kan de stad gezien worden als een zelf-organiserend systeem (Portugali, 2000). De stad is daarbij een product van de patronen en initiatieven die voortkomen vanuit de onderdelen (mensen, plekken en instellingen) van het systeem. Deze initiatieven worden beïnvloed door persoonlijke beweegredenen die voortkomen uit collectieve handelingen (Portugali, 2000). Volgens Portugali (2000) is er een nieuw type planning nodig, wanneer een planoloog of beleidsmaker de stad als zelf-organiserend systeem beschouwd. Volgens hem moet de planoloog of beleidsmaker dan participeren in stedelijke processen, in plaats van het leiden van deze processen. Daarnaast stelt hij dat iedereen op die manier planoloog kan zijn op een laag schaalniveau, en dat die manier van plannen mogelijk invloedrijker is dan het plannen op een hoger schaalniveau (Portugali, 2008). Marshall (2012) stelt ook dat het bij een complexiteitsperspectief niet alleen gaat om het hogere schaalniveau, maar ook om de controle op ontwikkelingen op een lager niveau, zodat er iets ‘organisch’ kan ontstaan. Daarbij gaat het meer om stedelijke ontwikkeling die lijkt op evolutie, dan dat het van tevoren ontworpen is (Marshall, 2012).

Dit is een link van complexiteit en zelforganisatie met organische gebiedsontwikkeling. Daarbij gaat het namelijk om spontane initiatieven, waar iedereen planoloog kan zijn op een laag schaalniveau, om een ‘organische’ stedelijke ontwikkeling mogelijk te maken. De overheid participeert in dit proces in plaats van dat zij het proces leidt. Wanneer er uitgegaan wordt van een zelf-organiserend systeem dan zou dat betekenen dat het gehele proces totaal onvoorspelbaar zou zijn (Zhang et al, 2012). Er zijn echter regels en beperkingen die door de overheid worden opgelegd, die niet zo maar los te laten zijn. Zo zijn er bijvoorbeeld, maximale bouwhoogtes, milieuzoneringen én de noodzaak om voorzieningen te kunnen realiseren. Zelforganisatie bij organische gebiedsontwikkeling wordt daarom gezien als institutioneel beperkte zelforganisatie (zie ook Zhang et al, 2012). In dit onderzoek wordt geanalyseerd onder welke condities, welke verdienmodellen en instrumenten er zijn voor de bekostiging van voorzieningen. Met het perspectief van een institutioneel beperkte zelforganiserende stad, worden de condities onderzocht waarbij zelforganisatie meer of minder institutioneel beperkt wordt. De spanning tussen deze beperkende voorwaarde en zelforganisatie is te zien in figuur 2.1. In de volgende paragraaf wordt beschreven hoe zelforganisatie bij organische gebiedsontwikkeling in de Nederlandse planningscultuur vorm krijgt, en waar de ontwikkelingsstrategie vandaan komt.



Figuur 2.1: Overzicht theoretisch kader (Bron: auteur)

2.2 Organische gebiedsontwikkeling

In paragraaf 2.2.1 is beschreven wat organische gebiedsontwikkeling betekent in de Nederlandse planningscultuur. Ook zijn in deze paragraaf de maatschappelijke veranderingen beschreven die mogelijk hebben doen leiden tot het ontstaan van een organische ontwikkelingsstrategie in Nederland. In paragraaf 2.2.2 is vervolgens een definitie gegeven waarmee organische gebiedsontwikkeling in dit onderzoek wordt geduid.

2.2.1 Herkomst organische gebiedsontwikkeling

Bij organische gebiedsontwikkeling staat flexibele planvorming centraal waarbij er ruimte is voor spontane initiatieven. Het gaat daarbij veelal om meerdere losse initiatieven die relatief kleine investeringen behoeven. Een organisch ontwikkelend gebied kan daarbij constant veranderen. Er is geen moment in de tijd waarbij de gebiedsontwikkeling ophoudt. Zelfs wanneer een gebied geheel is volgebouwd, kunnen er initiatieven ontstaan die met bestaande bouw weer nieuwe dingen doen. Voor een gebied dat zich organisch ontwikkelt bestaat dus ook geen eindbeeld (PBL, 2012b).

Een voorbeeld van een gebied met een organische ontwikkelingsstrategie is de uitbreidingslocatie Oosterwold in Almere. Deze locatie bestaat nu vooral uit agrarisch gebied, maar zal in de toekomst uitgroeien tot een gebied met allerlei verschillende ontwikkelingen. Zo is het daar mogelijk als initiatiefnemer om een woning te bouwen, maar een initiatiefnemer kan er bijvoorbeeld ook voor kiezen om een bedrijf te starten in het gebied. Het staat daarbij niet van te voren vast hoe het gebied er uit zal komen te zien, maar de ontwikkeling van het gebied komt voort uit de initiatieven die zich aandienen (Gemeente Almere & Gemeente Zeewolde, 2013). Een ander voorbeeld van een organisch ontwikkeld gebied is het Coolhaveneiland in Rotterdam. Dit is in tegenstelling tot Almere Oosterwold een bestaand bebouwd gebied. Omdat dit gebied kampte met vertrekkende instellingen en een eenzijdig woningaanbod, besloot de stuurgroep om het gebied nieuw leven in te blazen door een organische ontwikkelingsstrategie toe te passen. Door de bestemmingen in het bestemmingsplan gemengd te maken, werd er meer mogelijk. Op deze manier faciliteert de stuurgroep nieuwe initiatieven in het gebied. Nu vestigen verschillende initiatiefnemers zich in de bestaande panden en worden er panden getransformeerd. Hierdoor ontstaat een dynamisch gemengd gebied, dat constant kan veranderen (Nirov, 2012).

Organische gebiedsontwikkeling is een benadering van gebiedsontwikkeling die vrijwel lijnrecht tegenover de traditionele benadering van gebiedsontwikkeling staat. Bij de traditionele benadering wordt er gewerkt met een eindbeeld. Deze benadering heeft oorsprong in de naoorlogse 20^e eeuw en is onder andere bekend onder het zogenaamde blauwdrukplannen. Dit is het plannen met vooraf gemaakte plannen, met een duidelijk eindbeeld van het toekomstige gebied. Het gaat daarbij vooral om grootschalige ontwikkelingen (PBL, 2012b). Een wijk wordt bijvoorbeeld vooraf getekend, daarna gebouwd en daarna gereed gemaakt voor gebruik. Allemaal volgordelijk, een wijk wordt vaak in één keer opgeleverd. Dit blauwdrukplannen wordt ook wel integrale gebiedsontwikkeling genoemd. Deze benadering geeft veel zekerheid over wat er met een gebied gebeurt. De afgelopen decennia werd er veel ontwikkeld op deze manier. Organische gebiedsontwikkeling is een geheel andere visie op gebiedsontwikkeling dan de traditionele manier van ontwikkelen. Verschillen tussen beide vormen van gebiedsontwikkeling zijn te zien in figuur 2.1.

Het ontstaan van een organische ontwikkelingsstrategie is te verklaren door veranderingen in de huidige maatschappij. Door te verdiepen in de achtergrond van het fenomeen is het mogelijk om te beschouwen of het niet om een tijdelijk fenomeen gaat, maar of het ook in de toekomst kans van slagen heeft. De laatste jaren zijn verschillende veranderingen waarneembaar in de maatschappij, dit zijn onder andere de toenemende individualisering en de opkomst van de netwerksamenleving. Deze sociale verschijnselen kunnen in verband gebracht worden met organische ontwikkeling. Als katalysator van veranderingen in gebiedsontwikkeling kan de economische crisis worden genoemd.

Integrale gebiedsontwikkeling		Organisch ontwikkeling		
In één keer	←	aanpak	→	Geleidelijk
Grootschalig	←	schaal van ontwikkeling	→	Kleinschalig
Projectmatig	←	wijze van organiseren	→	Procesmatig
Aanbod gestuurd	←	sturing	→	Vraag gestuurd
Actief en risicodragend	←	rol gemeente	→	Faciliterend
Grote professionele partijen	←	type ontwikkelaar	→	Kleine partijen/particulieren
Eindbeeld	←	plan	→	Strategisch
Volgordelijk	←	ontwikkeling en beheer	→	Door elkaar

Figuur 2.1 Verschillen tussen organische ontwikkeling en integrale gebiedsontwikkeling (Bron: auteur & PBL, 2012b)

De toenemende individualisering van de samenleving kan een rol hebben in de opkomst van organische gebiedsontwikkeling. Individualisering wordt zichtbaar in de verzelfstandiging van mensen ten opzichte van elkaar. Mensen maken steeds meer keuzes op terreinen die relatief los staan van keuzes van andere mensen, zelfs van de mensen die hen het meest nabij zijn. Daarnaast maken mensen steeds vaker keuzes die relatief los staan van eerder gemaakte keuzes. De veronderstelde maakbaarheid van het eigen leven speelt hierbij een grote rol (Schnabel, 1999). De individualisering van de samenleving, met daarbij een geloof in de maakbaarheid van het eigen leven kan ervoor zorgen dat mensen zelf de keuze willen hebben waar en hoe ze wonen en werken. Een organische ontwikkelingsstrategie is mogelijk ontstaan binnen die perceptie. Door het geloof in de maakbaarheid van de het eigen leven, is het waarschijnlijk dat men zelf de touwtjes in handen wil hebben als het gaat om ruimtelijke inrichting. Een organische ontwikkelingsstrategie sluit hierop aan omdat mensen zelf in een bepaalde mate als planoloog kunnen optreden.

De opkomst van de netwerksamenleving kan ook invloed hebben op het ontstaan van organische gebiedsontwikkeling. De netwerksamenleving is een idee van socioloog Manuel Castells. Volgens hem ontstaat er een netwerksamenleving door de opkomst van moderne communicatiemiddelen zoals internet en mobiele telefonie. Door deze communicatiemiddelen is iedereen voortdurend binnen handbereik en ontstaan er netwerken van personen die elkaar kennen (Castells, 1996). Teisman (2006) geeft aan dat waar netwerken ontstaan, hiërarchie verloren gaat. Openbare bestuurders en overheden zouden hierdoor positie verliezen en moeten samenwerken in ketens en netwerken om tot een effectieve interventie in netwerksamenlevingen te komen. Hierdoor worden zij meer spelers tussen anderen dan dat zij top-down besluiten nemen. Ook bij organische gebiedsontwikkeling wordt niet van bovenaf bepaald wat er gaat gebeuren en is de hiërarchie deels verloren gegaan. Er wordt immers niet meer van bovenaf opgelegd wat er waar gebouwd gaat worden. Daarnaast moet een initiatiefnemer zijn initiatieven kenbaar maken bij de overheid, om te kunnen onderhandelen wat er mogelijk is. Dit zou gezien kunnen worden als het netwerk wat ontstaat tussen burger en overheid om tot effectieve interventie te kunnen komen.

De financiële crisis kan ook invloed op hebben gehad bij de opkomst van organische gebiedsontwikkeling (Peek & van Remmen, 2012). Voor de crisis konden gemeenten en projectontwikkelaars veel geld verdienen met het exploiteren van grond bij uitleglocaties (PBL, 2012b). Hiervoor kocht het gemeentelijk grondbedrijf ruwe bouwgrond aan, soms in samenwerking met een projectontwikkelaar. De gemeente zorgde ervoor dat de ruwe bouwgrond, bouw- en woonrijp werd, en verkocht de grond vervolgens. Dit wordt ook wel een actief gemeentelijk grondbeleid genoemd. De verkoop van grond bij een actief gemeentelijk grondbeleid, leverde voor de crisis veel geld op. De crisis zorgde echter voor een vraagterugval van bouwgrond. Door vraagterugval werd reeds aangekochte grond niet ontwikkeld. Hierdoor is gebiedsontwikkeling op veel plaatsen stil komen liggen. Op de reeds aangekochte gronden worden renteverliezen gemaakt en door de vraagterugval moeten gemeentes ook afboeken op de grondwaarden. De crisis kan er voor hebben gezorgd dat gerealiseerd werd dat werken met een actief gemeentelijk grondenbeleid

grote risico's met zich meebrengt. Een passiever gemeentelijk grondbeleid kan er voor zorgen dat de gemeente minder risico draagt. Organische gebiedsontwikkeling is een strategie die past bij een passief gemeentelijk grondbeleid. Een voordeel van organische gebiedsontwikkeling is dat het risico van investeren niet bij de gemeente hoeft te liggen. Grondaankopen kunnen bij organische gebiedsontwikkeling worden gedaan door particulieren. Hierdoor wordt de gebiedsontwikkeling vooral gestimuleerd door vraag. Dit staat vrijwel lijnrecht tegenover de oorspronkelijke aanbodsgestuurde gebiedsontwikkeling. Voor gemeentes die nog wel gronden in het bezit hebben kan organische gebiedsontwikkeling ook in het voordeel werken. Doordat er vanuit de vraag gestuurd wordt bij organische gebiedsontwikkeling, in plaats vanuit het aanbod, kunnen gronden wellicht gemakkelijker verkocht worden. De crisis heeft dus mogelijk gezorgd voor een stimulans om organisch te ontwikkelen omdat het financieringsrisico niet meer bij gemeentes hoeft te liggen. Daarnaast kunnen reeds aangekochte gronden wellicht gemakkelijker verkocht worden doordat organische gebiedsontwikkeling vraag-gestuurd is in plaats van het traditionele aanbodsgestuurde grondbeleid.

De opkomst van organische gebiedsontwikkeling kan dus verschillende oorzaken hebben. Zowel de toenemende individualisering, de opkomst van de netwerkmaatschappij en de financiële crisis kunnen invloed hebben gehad. Een directe oorzaak is niet te geven, wel kunnen deze verschijnselen houvast bieden bij het verklaren van het ontstaan van organische gebiedsontwikkeling in deze tijd.

2.2.2 Definitie organische gebiedsontwikkeling

Om een helder beeld te geven van organische gebiedsontwikkeling is het van belang dat er een eenduidige definitie wordt opgesteld waarmee het fenomeen in dit onderzoek wordt geduid. Om tot een definitie van organische gebiedsontwikkeling te komen is tabel 2.1 gemaakt met veel voorkomende termen die worden gebruikt om de ontwikkelingswijze te beschrijven. Deze termen komen uit verschillende Nederlandse rapporten en vakliteratuur. Alleen Nederlandse literatuur, omdat het onderzoek gaat over wat organische gebiedsontwikkeling in de Nederlandse planningscontext betekent. Door te starten met de omschrijving van het PBL (2012b), is begonnen met de opzet van een definitie voor organische gebiedsontwikkeling. De omschrijving van het PBL luidt:

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

In deze definitie komen veel begrippen uit tabel 2.1 terug, echter niet alle. Het initiatief wat in de meeste literatuur voorkomt om organische gebiedsontwikkeling te beschrijven komt bijvoorbeeld niet terug. In de definitie is ‘een dominante rol voor eindgebruikers’ gebruikt om de initiatief nemende rol van eindgebruikers te duiden. Echter, eindgebruikers zijn ook de mensen die vastgoed kopen bij normale gebiedsontwikkeling, dus zijn eindgebruikers niet specifiek voor organische gebiedsontwikkeling. Initiatiefnemers zijn wel een specifiek kenmerk van organische ontwikkeling, daarom wordt eindgebruikers vervangen door initiatiefnemers. Daarnaast komen er woorden als spontaniteit, facilitatie, veerkracht en flexibiliteit naar voren uit de tabel. Deze begrippen duiden allemaal op de veelzijdigheid aan mogelijkheden van organische ontwikkeling en dat kan weer duiden op de flexibiliteit van de strategie. Er is immers veel mogelijk in functie, locatie en kavelgrootte. Flexibiliteit in locatie en kavelgrootte kan worden samengevoegd tot flexibiliteit in ruimte. Aan de definitie kan dus worden toegevoegd: *veel flexibiliteit in functie en ruimte.*

	Urhahn, 2010	Soeterbroek, H. 2012	Savelkoul, F. 2012	Nirov, 2012	Peek & van Remmen 2012	PBL, 2012b
Aandacht voor geschiedenis en unieke kwaliteiten						
Bottom-up						
Eindgebruiker						
Faciliterende rol overheid						
Geen eindbeeld/blauwdruk						
Globaal masterplan						
Improvisatie en experiment						
Initiatief						
Interactie						
Kaderstellende rol overheid						
Kleinschalig						
Lange tijdshorizon						
Ontwikkeling & beheer lopen door elkaar						
Open-einde proces						
Prettige chaos						
Spontaniteit						
Stapsgewijs/geleidelijk						
Transformatie- / ontwikkelstrategie						
Veerkracht/flexibiliteit						
Zelfvoorziening						

Tabel 2.1 Tabel met begrippen uit definities organische ontwikkeling (Bron: eigen werk)

Als laatste kan op basis van de inventarisatie genoemd worden dat er niet alleen een faciliterende rol voor de overheid is, maar ook een kaderstellende. Faciliteren betekent in principe alleen het mogelijk maken, maar het is niet zo dat alles mogelijk is bij organische gebiedsontwikkeling. De overheid moet dus ook zorgen voor een kader waarin initiatieven passen. Daarom is een kaderstellende rol voor de overheid ook toegevoegd aan de definitie. Dit komt ook terug in tabel 2.1. Door het veranderen en toevoegen van begrippen aan de definitie van het PBL ontstaat de volgende definitie van organische gebiedsontwikkeling:

“Organische gebiedsontwikkeling is een optelsom van relatief kleinschalige (her)ontwikkelingen, met een open-eindeproces zonder blauwdruk met veel flexibiliteit in ruimte en functie, waarbij ontwikkeling en beheer door elkaar lopen, met een dominante rol voor initiatiefnemers en een faciliterende en kaderstellende rol voor de overheid.”

Deze definitie wordt in dit onderzoek gebruikt om het begrip ‘organische gebiedsontwikkeling’ te duiden. Voordat wordt ingegaan op hoe voorzieningen kunnen worden bekostigd bij organische gebiedsontwikkeling, wordt besproken welke vormen van bekostiging in Nederlandse praktijk beschikbaar zijn.

2.3 Bekostiging van voorzieningen

De ontwikkeling van gebieden kan niet zonder de ontwikkeling van de inrichting van de openbare ruimte. De ontwikkeling van de openbare ruimte is nodig om gebiedsgebruikers te voorzien van basisvoorzieningen zoals wijkwegen, riolering, elektriciteit, water, enzovoort. Naast basisvoorzieningen zijn er voorzieningen nodig in de wijk zoals openbaar groen en speeltuinen. Verder zijn er voorzieningen die voor meerdere wijken kunnen gelden zoals stadsparken. Al deze voorzieningen moeten bekostigd worden bij stedelijke ontwikkeling. Het beheer en de bekostiging van voorzieningen is van oorsprong alleen een taak van de overheid. Dit is na de tweede wereldoorlog veranderd met de opkomst van privatisering en individualisering. De overheid is niet langer alleen hoofverantwoordelijke voor de openbare ruimte, steeds meer partijen hebben er iets over te zeggen (Tilstra, 2011).

Wanneer er wordt gekeken naar de mogelijkheden om voorzieningen te bekostigen, zijn er globaal drie verschillende manieren te onderscheiden; bekostiging door de overheden, bekostiging door gebiedsgebruikers en bekostiging door derden. Deze types worden beschreven en geanalyseerd in paragraaf 2.3.1 met behulp van internationale literatuur. Dit wordt gedaan om een achterliggende gedachte over de bekostiging van voorzieningen te bieden. Deze achterliggende gedachte biedt vervolgens de basis voor de in paragraaf 2.3.2 beschreven herkomst van het bekostigen van voorzieningen in Nederland. De beschrijving van de herkomst leidt aansluitend op de tegenwoordige gang van zaken in paragraaf 2.3.3. Daarin wordt beschreven hoe de kosten op de grondexploitatie verhaald kunnen worden met behulp van het kostenverhaal van de Wro 2008. Hoe de grondexploitatie er uitziet en waar de kostenposten van voorzieningen gevonden kunnen worden wordt beschreven in paragraaf 2.3.4. Paragraaf 2.3.5 sluit af met andere verdienmodellen dan de Wro 2008.

2.3.1 Bekostiging van voorzieningen

Bekostiging door de overheden

Traditioneel gezien werd het bekostigen van voorzieningen gedaan door de overheid. Investerings in voorzieningen door de overheid komen van overheidsinkomsten zoals belasting, of leningen (Peterson, 2009). Bij deze vorm betaalt iedereen mee aan nieuwe ontwikkelingen. Brueckner (1997) noemt dit daarom dan ook een *cost-sharing approach*. Bekostiging wordt bij een dergelijke aanpak gedaan door gemeentes of hogere overheden. In Nederland is het bekostigen van voorzieningen een taak van de gemeente. Hogere overheden zoals provincies, het Rijk of de Europese Unie kunnen echter wel bijdrages leveren aan de ontwikkelingen in voorzieningen. Dit kunnen bijvoorbeeld subsidies zijn. Het bekostigen van voorzieningen door de overheid kent echter zijn beperkingen. Spaartegoeden van overheden zijn niet altijd even groot, zodat deze niet voor een stabiele geldstroom zorgt. Bij grote vraag, moet er een groot beroep op worden gedaan. Ook leningen kennen beperkingen, er moet immers altijd rente over worden betaald en de inkomsten van een gemeente zijn niet altijd groot genoeg om een grote uitbreiding van schulden aan te kunnen (Peterson, 2009). Naast de beperkingen kan ook gekeken worden naar de achterliggende theorie. Wanneer de overheid voorzieningen bekostigt, betaalt iedereen mee aan voorzieningen die voor iedereen toegankelijk zijn. In dat opzicht is het een redelijk eerlijke aanpak. Echter, de gebiedsgebruikers van een urbaan gebied hebben in theorie voldoende voorzieningen om zichzelf te redden en zullen nieuwe voorzieningen bij stedelijke (her)ontwikkeling minder gebruiken dan de gebiedsgebruikers behorende bij deze (her)ontwikkeling (Brueckner, 1997). Bij het vervangen van voorzieningen in een bestaand bebouwd gebied ligt het anders. Daar zou het bekostigen van nieuwe voorzieningen wel (deels) gedaan kunnen worden door de overheid, maar dan moeten daar wel voldoende middelen voor zijn. Stedelijke uitbreiding is namelijk gemakkelijker en goedkoper dan stedelijke transformatie (Buitelaar et al, 2008), en daarom kan bekostiging door overheden daarbij helpen.

Bekostiging door nieuwe gebiedsgebruikers

Een tweede manier om de inrichting van voorzieningen te kunnen bekostigen, is daarom door dit geheel of gedeeltelijk te laten doen door gebiedsgebruikers. De gebiedsgebruikers kunnen hierbij 'gratis' gebruik maken van de voorzieningen van de rest van het urbane gebied (Brueckner, 1997). Volgens Brueckner (2007) is er waarschijnlijk overgegaan op bekostiging van voorzieningen door nieuwe gebiedsgebruikers om stedelijke groei te beperken. Wanneer voorzieningen door gebiedsgebruikers moeten worden bekostigd, worden de kosten van ontwikkelen hoger. Doordat ontwikkelen daarmee duurder wordt, zal groei ook minder hard gaan. Tegelijkertijd kunnen de belastingen in een gebied omlaag, zodat bestaande gebiedsgebruikers minder belast worden. Een aversie tegen stedelijke groei kan komen door toenemende vervuiling, congestie en criminaliteit (Brueckner, 2007).

Bij bekostiging door nieuwe gebiedsgebruikers valt onderscheid te maken tussen verschillende vormen; value capturing, en overige vormen. Value capturing is een verzamelnaam voor instrumenten die het mogelijk maken waardevermeerdering, van grond en onroerend goed, ontstaan door publiek handelen, direct dan wel indirect af te romen en aan te wenden voor die activiteiten die deze waardeverstijging veroorzaken (Huisman, 2006). Grondwaarde en onroerend goed kunnen stijgen om twee redenen, namelijk door wijzigingen in het bestemmingsplan en door investeringen in de openbare ruimte (van der Krabben & Needham, 2008). Bij value capturing valt er onderscheid te maken tussen directe en indirecte value capturing. Directe value capturing is een directe heffing van de gemeente op de verhoogde grond- of onroerendgoedprijs. Dit komt in Nederland niet voor (van der Krabben & Needham, 2008). Indirecte value capturing is wel mogelijk in Nederland, hierbij wordt de waardeverstijging op een andere manier afgeroomd, bijvoorbeeld door bijdragen, heffingen of belastingen. Het verhalen van kosten van voorzieningen op nieuwe gebiedsgebruikers is een ander concept. Dit wordt in Nederland ook wel het kostenverhaal genoemd. Het kostenverhaal wordt in dit onderzoek ook onder indirecte bijdragen geplaatst, alhoewel bij het kostenverhaal de verhoogde waarde van het vastgoed of de grond mogelijk meer of minder is dan de hoogte van de verhaalde kosten (van der Krabben & Needham, 2008). Ook samenwerkingsverbanden tussen gebiedsgebruikers zijn een vorm van indirecte value capturing. Wanneer gebiedsgebruikers samen investeringen doen in een gebied, zorgen ze er samen voor dat de waarde van de grond en/of vastgoed omhoog kan gaan. Het is echter niet zo dat samenwerkingsverbanden overal toegepast kunnen worden. Niet iedere wijk is geschikt om een samenwerking op toe te passen omdat niet iedereen even bereid of capabel genoeg is om dat te doen.

Andere manieren van het bekostigen van voorzieningen door gebiedsgebruikers zijn ook mogelijk. Dit kunnen bijvoorbeeld vrijwillige bijdragen zijn die niet evenredig zijn met de verhoogde waarde van het onroerende goed. Deze andere manieren zijn weergegeven in figuur 2.2 onder overige. Vrijwillige bijdragen bieden echter geen zekerheid. Het kan dus zijn dat er niet voldoende wordt binnengehaald om bepaalde voorzieningen te bekostigen.

Bekostiging door derden

De laatste vorm is bekostiging van voorzieningen door derden. Hierbij valt te denken aan bijvoorbeeld sponsoring van voorzieningen door bedrijven of filantropen van buiten het gebied. Het is echter niet zo dat dit overal toegepast kan worden, omdat er maar een beperkt aantal bedrijven of filantropen bereid zullen zijn om voorzieningen te sponsoren. Het zal eerder voorkomen dat dit gebeurt binnen het gebied, daarom wordt dit type niet als optie meegenomen in het onderzoek. Een overzicht van de verschillende vormen van bekostiging van voorzieningen is weergegeven in figuur 2.2.



Figuur 2.2 Bekostiging van voorzieningen (Bron: auteur, afgeleid van Peterson, 2009)

De verschillende typen bekostiging die in deze paragraaf behandeld zijn, hebben allemaal hun voor- en hun nadelen. Omdat bekostiging vanuit de overheid voor uitbreidingslocaties aanzienlijke nadelen met zich meebrengt, komt het in dit onderzoek niet aan de orde. In dit onderzoek wordt er gezocht naar verdienmodellen en instrumenten waarbij organische gebiedsontwikkeling op zichzelf kan bestaan, zonder dat daar de hulp van de overheid van nodig is. Dit sluit aan bij de gedachte vanuit zelforganisatie, omdat er daarbij vanuit gegaan wordt dat ontwikkelingen plaats kunnen vinden zonder dat daar iemand de leiding voor hoeft te hebben. Bekostiging door derden zou daarom ook kunnen, maar omdat deze vorm geen zekerheid kan bieden, komt dit niet aan bod in dit onderzoek. Er wordt daarom op bekostiging door gebiedsgebruikers gericht in dit onderzoek. In de volgende paragraaf is beschreven hoe de bekostiging door gebiedsgebruikers in Nederland tot stand is gekomen.

2.3.2 Herkomst bekostiging van voorzieningen in Nederland

In Nederland werden voorzieningen bij uitbreidingslocaties de afgelopen decennia bekostigd door overheden, in een enkel geval door derden, maar vooral door nieuwe gebiedsgebruikers in de vorm van value capturing. Tot eind jaren '80, begin jaren '90 voerden gemeenten voornamelijk een actief grondbeleid. Gemeenten verwerven bij actief grondbeleid zelf grond, maken het bouwrijp en geven het uit. Kosten voor de inrichting van de openbare ruimte werden verwerkt in de grondprijzen. Door de komst van grondspeculanten werd de bekostiging van voorzieningen steeds lastiger (Priemus en Louw, 2002). Deze speculanten kopen grond op plekken waarvan wordt gedacht dat er stedelijke uitbreiding mogelijk wordt gemaakt in de nabije toekomst, zodat zij het recht krijgen om daar te ontwikkelen. Hierdoor wordt de bekostiging van inrichting van de openbare ruimte bemoeilijkt omdat de kosten niet kunnen worden verwerkt in de grondprijs. Daarom moesten gemeentes met ontwikkelaars in onderhandeling voor een bijdrage voor de inrichting van de openbare ruimte. De bijdragen waren niet in alle gevallen voldoende om de kosten te kunnen dekken (Priemus en Louw, 2002). Er was daarom behoefte om meer mogelijkheden te hebben wat betreft het verhalen van kosten. Dit werd daarom verwerkt in de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) van 2008. Speerpunt van deze wijziging was om het kostenverhaal afdwingbaar te maken (De Wolff, 2006).

Nederlandse gebiedsontwikkeling kenmerkt zich tot heden ten dagen door een actief grondbeleid van gemeentes. Gemeentes kopen hierbij ruwe bouwgrond en verkopen uiteindelijk bouwrijpe grond inclusief voorzieningen. Kosten van voorzieningen worden dan verwerkt in de grondprijs. Kosten voor voorzieningen kunnen ook anders worden verhaald. Hoe dat in zijn werk gaat is beschreven in de volgende paragraaf.

2.3.3 Kenmerken kostenverhaal Wro 2008

De Wro van 2008 bracht meer mogelijkheden wat betreft het verhalen van kosten op de grondexploitatie. Op de grondexploitatie staan onder andere de kosten voor voorzieningen. Met deze wet werd het mogelijk om het kostenverhaal te regelen op drie manieren: via gronduitgifte, via een exploitatieovereenkomst, of via het exploitatieplan (Van den Brand, 2008) (zie figuur 2.3).



Figuur 2.3 Kostenverhaal Wro 2008 (Bron: auteur)

Het kostenverhaal via gronduitgifte werkt als volgt; de gemeente verwerft de grond en maakt het bouw- en woonrijp, en verkoopt de grond uiteindelijk tegen een prijs waar alle kosten in verwerkt zijn. Op die manier worden de kosten voor voorzieningen ook gedekt. Deze werkwijze wordt ook wel gezien als een actief grondbeleid vanuit de gemeente. Het is echter ook mogelijk dat de gemeente geen actief grondbeleid voert. Dan kan de ontwikkelaar de locatie zelf ontwikkelen. Toch wil de gemeente dan een vinger in de pap houden wat betreft de voorzieningen die gerealiseerd moeten worden. Meestal worden deze voorzieningen dan ook door de gemeente gerealiseerd. Om dan toch de kosten te kunnen verhalen op de ontwikkelaar zijn er twee mogelijkheden, namelijk via de privaatrechtelijke exploitatieovereenkomst of via het publiekrechtelijke exploitatieplan. Het verschil tussen publiekrecht en privaatrecht is dat publiekrecht boven privaatrecht gaat. Een privaatrechtelijke overeenkomst is in feite een vrijwillige overeenkomst. Overheid en ontwikkelaar maken dan afspraken over een exploitatiebijdrage om de kosten te kunnen dekken op de grondexploitatie. Wanneer er geen exploitatieovereenkomst te sluiten valt met de ontwikkelaar, kunnen de kosten publiekrechtelijk verhaald worden op de ontwikkelaar. Dan wordt het kostenverhaal afgedwongen bij de omgevingsvergunning. Dit kan met het publiekrechtelijk exploitatieplan. Daarbij moet de ontwikkelaar gedwongen een exploitatiebijdrage betalen. Privaatrechtelijke overeenkomsten hebben echter de voorkeur en het publiekrechtelijk exploitatieplan dient vooral als stok achter de deur (van den Brand, 2008). Met de komst van de Wro 2008 werd het ook mogelijk om bijdragen voor bovenwijkse voorzieningen af te dwingen (Van den Brand, 2008).

Een exploitatieovereenkomst voorafgaand aan het exploitatieplan wordt ook wel een anterieure overeenkomst genoemd. Met dergelijke overeenkomsten is het vaak niet nodig om een exploitatieplan op te stellen. Het exploitatieplan is een instrument dat er voor kan zorgen dat het kostenverhaal kan worden afgedwongen wanneer er geen anterieure overeenkomst wordt gesloten. Een posterieure overeenkomst kan worden afgesloten na vaststelling van het exploitatieplan. Anterieure overeenkomsten of het exploitatieplan beperken zich niet tot alleen financiële bijdragen, deze kunnen ook locatie-eisen bevatten. Dit zijn eisen die worden gesteld voorafgaand aan de ontwikkeling, over bijvoorbeeld de inrichting van de openbare ruimte. Zo kan er via een overeenkomst bijvoorbeeld worden geëist dat de ontwikkelaar of initiatiefnemer publiek groen of een weg aanlegt (Van den Brand, 2008).

Wat betreft de bijdragen die geleverd moeten worden bij ontwikkelingen mag er geen sprake zijn van 'betaalplanologie'. De toelichting van de Grondexploitatiewet stelt namelijk: " Uit het creëren van de mogelijkheid om te contracteren over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen mag niet afgeleid worden dat het mogelijk zou zijn planologische wijzigingen te kopen." De publiekrechtelijke besluitvorming en afweging van verzoeken om planologische medewerking dienen telkens plaats te vinden op basis van planologische overwegingen (Van den Brand, 2006). Dit heeft als achtergrond dat planologische wijzigingen niet te koop mogen zijn. De inrichting van de openbare ruimte is immers een zaak die iedereen aangaat en is dus een overheidstaak. De overheid moet zich niet laten beïnvloeden door de vooruitzichten op gouden bergen.

Wanneer er een exploitatieplan wordt opgesteld, dan moet volgens de Wro van 2008 aan drie criteria worden voldaan. Dit zijn de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Profijt betekent hierbij dat de grondexploitatie nut moet ondervinden van de te treffen voorzieningen. De voorwaarde van toerekenbaarheid houdt in dat er een causaal verband bestaat tussen de kosten en het plan, dat wil zeggen dat de kosten niet zouden zijn gemaakt zonder het plan. Het begrip proportionaliteit verplicht tot een verdeling van de kosten naar rato als meerdere locaties profijt hebben van een voorziening (Van den Brand, 2008). Wanneer er niet aan deze criteria wordt voldaan kunnen de kosten lastig of niet verhaald worden. Bij een exploitatieovereenkomst gelden deze criteria niet, maar wordt meestal wel toegepast (Van den Brand, 2008).

Samenvattend is het kostenverhaal via de Wro 2008 de belangrijkste manier om voorzieningen te kunnen bekostigen in Nederland. Dit kan op drie manieren geschieden. Via gronduitgifte, via een exploitatieovereenkomst of via het exploitatieplan. Bij gronduitgifte zijn de kosten in de grondprijs verrekend. Bij een exploitatieovereenkomst of exploitatieplan moet er rekening gehouden worden met het feit dat er geen betaalplanologie plaatsvindt. Ook de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid moeten worden nageleefd bij een exploitatieplan. In paragraaf 2.3.4. worden de posten op de grondexploitatie weergegeven, om te laten zien hoe de kosten op de grondexploitatie er uit ziet en om duidelijk te maken wat gebiedsontwikkeling en het verhalen van kosten omvat.

2.3.4 Posten op de grondexploitatie

De bekostiging van het aanleggen van voorzieningen wordt geregeld met behulp van de grondexploitatie. Op de begroting van de grondexploitatie staan de opbrengsten en de kosten van een plan weergegeven (Deloitte, 2010). De doelstelling van de grondexploitatie is om de begroting sluitend te krijgen zodat de opbrengsten opwegen tegen de kosten. De posten op de grondexploitatie zijn weergegeven in tabel 2. Alle opbrengsten en kosten zijn beschreven in het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro) in Artikel 6.2.3 tot en met 6.2.7. Deze staan echter niet per post weergegeven zoals op de begroting in tabel 2, daarom worden de posten nader verklaard.

Kosten	Opbrengsten
grondverwerving	grondverkoop of;
bouwrijp maken	exploitatiebijdrage
woonrijp maken	
V&T (planvoorbereiding & toezicht uitvoering)	eventuele subsidies
bijdrage bovenwijkse voorzieningen	
rentekosten	
totale kosten	totale opbrengsten

Tabel 2. Posten op de grondexploitatie (Bron: Keers et al., 2013, aangepast)

Posten op de grondexploitatie:

- *Grondverwerving*: De grondverwerving bestaat uit alle kosten die te maken hebben met het inbrengen van de grond. Dit zijn de kosten van aanschaf, maar ook bijvoorbeeld de kosten van sloop van het vastgoed dat nog op de gronden aanwezig is. Een uitgebreide beschrijving van de kosten van grondverwerving staat beschreven in Artikel 6.2.3 van het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro).
- *Bouwrijp maken*: Onder bouwrijp maken wordt verstaan het bewerken van de ruwe bouwgrond zodat dat deze geschikt is voor realisatie van vastgoed en infrastructuur. De werkzaamheden betreffen onder andere het roeren van de grond (verwijderen van de toplaag en bestaand groen), terreinophoging (eventueel met voorbelasting), aanleg van ondergrondse infrastructuur (met name riolering), aanleg van tijdelijke bouwwegen en realisatie van waterberging en watergangen (Keers et al., 2013).
- *Woonrijp maken*: Het woonrijp maken van de grond betreft het inrichten van de openbare ruimte. De inrichting van de openbare ruimte bestaat uit de aanleg van verschillende

voorzieningen zoals parken, infrastructuur, openbaar groen en infrastructuur. Deze voorzieningen zijn van openbaar nut en zijn nodig om een gebied te kunnen exploiteren. Het gaat daarbij om voorzieningen in een tijdelijke of definitieve vorm. De voorzieningen die bedoeld worden zijn beschreven in het Besluit van 21 april 2008 tot uitvoering van de Wet ruimtelijke ordening (Besluit ruimtelijke ordening (Bro)) in Artikel 6.2.5. Dit artikel is weergegeven in figuur 2.3.

- *V&T*: staat voor Voorbereiding plan en Toezicht op de uitvoering. Dit worden ook wel de plankosten genoemd. Dit zijn de organisatie, advies- en andere proceskosten die samenhangen met de planvorming en de planuitvoering. Deze hebben zowel betrekking op de gemeentelijke apparaatskosten als op inzet van externe adviesbureaus. Voorbeelden zijn project- en procesmanagement, stedenbouw, planeconomie, fiscaal advies, juridisch advies en omgevingsmanagement (Keers et al., 2013).
- *Bijdrage Bovenwijkse voorzieningen*: De bijdrage bovenwijkse voorzieningen betreft een bedrag dat wordt gebruikt voor voorzieningen waarvan het belang en het nut zich uitstrekt over meerdere exploitatiegebieden (Ashouwer, 2005). Dit is bijvoorbeeld de hoofdinfrastructuur van een gebied, of een groot park dat voor meerdere wijken dienst doet.
- *Rentekosten*: Vaak gaan de kosten voor de baten uit in een grondexploitatie. Dit betekent dat financiering benodigd is en dat daar rente over betaald moet worden. De hoogte van de rentekosten zijn afhankelijk van de hoogte van de voorinvesteringen, de looptijd van de financiering en het rentepercentage (Keers et al., 2013).

Artikel 6.2.5

Tot de voorzieningen, bedoeld in [artikel 6.2.4, onder c](#) (de kosten van de aanleg van voorzieningen in een exploitatiegebied), worden gerekend:

- a.** nutsvoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de verbruikstarieven kunnen worden gedekt;
- b.** riolering met inbegrip van bijbehorende werken en bouwwerken;
- c.** wegen, ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, trottoirs, voet- en rijwielpaden, waterpartijen, watergangen, voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg van deze voorzieningen verband houdende werken en bouwwerken;
- d.** infrastructuur voor openbaar vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;
- e.** groenvoorzieningen, waaronder begrepen openbare parken, plantsoenen, speelplaatsen, trapvelden en speelweiden, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen;
- f.** openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;
- g.** straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte;
- h.** gebouwde parkeervoorzieningen, voor zover deze leiden tot optimalisering van het grondgebruik en verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte, openbaar toegankelijk zijn en voornamelijk worden gebruikt door bewoners en gebruikers van het exploitatiegebied, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;
- i.** uit een oogpunt van milieuhygiëne, archeologie of volksgezondheid noodzakelijke voorzieningen.

Figuur 2.3 Voorzieningen zoals bedoeld in Artikel 6.2.5 van het Bro (Bron: Wro, 2008)

De verschillende kostenposten aan de linkerkant van de grondexploitatie kunnen verhaald worden. Daaronder valt ook het woonrijp maken van het gebied. Onder het woonrijp maken van het gebied vallen ook de voorzieningen waar in dit onderzoek de nadruk op ligt. Naast voorzieningen ten behoeve van het woonrijp maken van het gebied, gaat het in dit onderzoek ook over de post 'bovenwijkse voorzieningen'. Zowel de voorzieningen om het gebied bouwrijp te maken als de bovenwijkse voorzieningen zijn de voorzieningen die zijn genoemd artikel 6.2.5. (zie figuur 2.3). Hiermee wordt duidelijk op welke voorzieningen dit onderzoek zich richt.

2.3.5 Andere verdienmodellen voor bekostiging van voorzieningen

De bekostiging van voorzieningen kan ook op andere manieren geschieden dan kostenverhaal via de Wro 2008. Deze andere verdienmodellen kunnen een toepassingswaarde hebben omdat er mogelijk meer geld nodig is voor voorzieningen in een gebied dan dat er met het kostenverhaal geregeld kan

worden, of omdat er initiatieven ontstaan voor voorzieningen bij ontwikkelingen waar het bestemmingsplan niet gewijzigd hoeft te worden. Het kostenverhaal via de Wro is namelijk alleen mogelijk als het bestemmingsplan gewijzigd wordt (interview Stauttener 2013).

De mogelijkheden die in dit onderzoek worden beschouwd, zijn de mogelijkheden waarbij gebiedsgebruikers nieuwe voorzieningen bekostigen. Om bekostiging door gebiedsgebruikers toe te passen, zijn er verschillende opties voor een gemeente. Zo kunnen kosten voor voorzieningen in bepaalde gevallen verhaald worden met behulp van baatbelasting. Daarnaast is value capturing mogelijk met behulp van erfpacht, of onroerendezaakbelasting. Immers, de inkomsten uit de onroerendezaakbelasting gaan omhoog wanneer de waarde van het onroerend goed stijgt. Dit komt omdat de onroerendezaakbelasting gekoppeld is aan de waarde van onroerend goed. Wanneer er sprake is van erfpacht kunnen de erfpachtopbrengsten (de canon) ook stijgen wanneer deze gekoppeld is aan de waarde van de grond (Stipo & Stad2, 2012). Bekostiging van voorzieningen hoeft echter niet door de gemeente te worden gedaan. De bekostiging kan ook verricht worden door gebiedsgebruikers middels een bijdrage. De verdienmodellen die worden onderscheiden in dit onderzoek zijn daarom:

- Kostenverhaal via de Wro 2008
- Baatbelasting
- Bijdrages van gebiedsgebruikers
- Erfpachtinkomsten
- Onroerendezaakbelasting

Om inkomsten uit deze verdienmodellen voor voorzieningen te alloceren, zijn verschillende instrumenten voorhanden. Deze worden besproken en geanalyseerd op toepasbaarheid bij organische gebiedsontwikkeling in hoofdstuk 5. In de volgende paragraaf wordt organische gebiedsontwikkeling en de bekostiging van voorzieningen samengebracht tot de bekostiging van voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling. De verschillende aspecten betreffende de aanpak van de bekostiging van voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling worden daarin besproken.

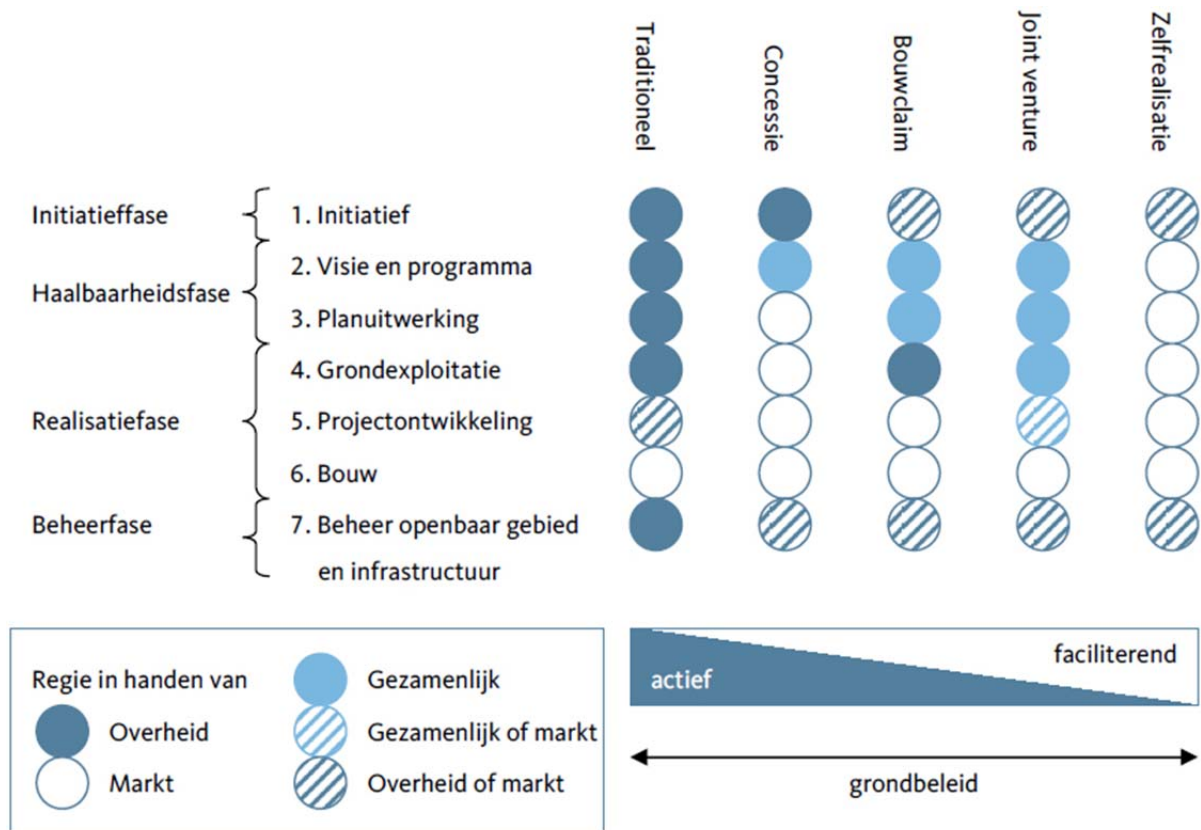
2.4 De bekostiging van voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling

Deze laatste paragraaf van dit hoofdstuk gaat over kenmerken van de bekostiging van voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling. De bekostiging van voorzieningen staat in een context van samenwerking tussen publiek en privaat, omdat het realiseren van voorzieningen veelal een publieke aangelegenheid is, en het realiseren van vastgoed vooral een private. Om een perspectief te bieden voor de samenwerking tussen publiek en privaat bij organische gebiedsontwikkeling, worden in paragraaf 2.4.1 de verschillende samenwerkingsmodellen beschreven. Vervolgens worden in paragraaf 2.4.2, de te onderzoeken relaties zichtbaar gemaakt met behulp van een conceptueel model.

2.4.1 Samenwerkingsmodellen

Omdat het realiseren van voorzieningen veelal een publieke aangelegenheid is, en het realiseren van vastgoed vooral een private, bestaat er een meestal een samenwerkingsrelatie tussen publiek en privaat. Deze taken kunnen verschillen in de verschillende fases van een gebiedsontwikkeling en verschillen per samenwerkingsmodel. De verschillen liggen vooral in welke fases de overheid de regie heeft, en in welke fase de markt. Elke gebiedsontwikkeling kent een viertal fasen, de initiatieffase, de haalbaarheidsfase, de realisatiefase en de beheerfase. In de initiatieffase wordt onderzocht of het voorgenomen project gewenst is en wat de alternatieven zijn. In de haalbaarheidsfase wordt het initiatief uitgewerkt om vervolgens de haalbaarheid te toetsen. De realisatiefase worden de plannen uitgevoerd en worden ook voorzieningen aangelegd. De laatste fase is de beheerfase, dit is de fase

waarin het gebied onderhouden en beheerd wordt (Kenniscentrum PPS, 2006). De verschillende samenwerkingsmodellen worden hierna beschreven (Zie ook figuur 2.4).



Figuur 2.4 Samenwerking in verschillende fasen van gebiedsontwikkeling (Bron: Kenniscentrum PPS, 2006)

Traditioneel: Bij het traditionele model van gebiedsontwikkeling gaat het om een volledig publieke ontwikkeling. Hierbij verwerft de gemeente de grond, maakt deze bouw- en woonrijp en geeft de grond vervolgens uit. De gemeente draagt alle verantwoordelijkheid voor de grondexploitatie in dit model. De kosten worden zoveel mogelijk berekend in de grondprijs. De grond wordt uiteindelijk verkocht aan een marktpartij (Kenniscentrum PPS, 2006).

Concessie: Bij het concessiemodel heeft de overheid een sterke grondpositie nodig. De overheid definieert voorafgaand aan de aanbesteding een programma met een kwaliteitsniveau. De winnaar van de aanbesteding moet vervolgens dit programma uitvoeren. De overheid faciliteert vervolgens de uitvoering en toets de dienstverlening (Kenniscentrum PPS, 2006).

Bouwclaim: Bij het bouwclaim model wordt er voorafgaand aan de gebiedsontwikkeling een samenwerkingsovereenkomst opgesteld. Net als bij het traditionele model voert de overheid voor haar rekening en risico de grondexploitatie, alleen hierbij is een groot deel van de gronden in bezit van private partijen. De overheid dient overeenstemming te verkrijgen met de partijen onder welke voorwaarden zij de gronden leveren. Dat is meestal het recht om vastgoed op de bouwkevels te ontwikkelen nadat de overheid de gronden bouw- en woonrijp heeft gemaakt (Kenniscentrum PPS, 2006).

Joint venture: Wanneer overheid en marktpartijen samen voorzieningen ontwikkelen, realiseren, exploiteren en/of beheren vanuit een gezamenlijke risicoacceptatie ten aanzien van (geraamde) kosten en opbrengsten. In ruil hiervoor wordt ook de zeggenschap gedeeld. De overheid dragen gezamenlijk het risico in dit model. Om een joint venture te realiseren wordt meestal een

gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappij (GEM) gemaakt. Deze is verantwoordelijk voor het hele proces tot en met de gronduitgifte (Kenniscentrum PPS, 2006).

Zelfrealisatie: Een marktpartij komt aan zelfrealisatie toe wanneer hij eigendom van de gronden heeft waarop de ontwikkeling wordt beoogd. De private partij zorgt voor het uitwerken van een stedenbouwkundige visie en een programma die binnen de planologische kaders van het bestemmingsplan vallen. Daarnaast voert hij de grondexploitatie en de vastgoedexploitatie voor eigen rekening en risico. Dit model wordt gekenmerkt door een overheid op afstand. De overheid speelt een faciliterende en kaderstellende rol. Daarbij gaat het in het bijzonder om het vaststellen van de planologische kaders (Kenniscentrum PPS, 2006).

Met behulp van expertinterviews (interview Bregman 2013, van der Krabben 2013 en Stauttner 2013) en het perspectief van zelforganisatie op organische gebiedsontwikkeling is geprobeerd om te onderzoeken wat nu de samenwerkingsrelatie is tussen publiek en privaat bij organische gebiedsontwikkeling. Wanneer er wordt uitgegaan van een perspectief van zelforganisatie, dan zou organische gebiedsontwikkeling plaats kunnen vinden, zonder dat iemand daar opdracht toe heeft gegeven (Portugali, 2000). Dan zou alleen zelfrealisatie voldoen als samenwerkingsmodel, omdat hierbij ontwikkelingen met weinig overheidsbeperkingen kunnen plaatsvinden. Dit is echter niet het enige model wat zelforganisatie toelaat. De drie experts stellen terecht dat het ook denkbaar is dat de gemeente de grond in bezit heeft, en evengoed een organische ontwikkelstrategie mogelijk wordt maakt. Het samenwerkingsmodel wat dan aan de orde is, is volgens Bregman (2013) en van der Krabben (2013), een traditioneel samenwerkingsmodel. De ontwikkelingen kunnen daarbij zeer vrij zijn en zelforganisatie faciliteren. Bregman (2013) stelt dat wanneer er mini-concessies plaatsvinden, er ook sprake is van organische gebiedsontwikkeling. Bij een traditioneel model en een concessie model moet het initiatief echter wel komen vanuit de overheid. De overheid bepaald daarmee de locatie waar ontwikkeld gaat worden, waardoor zelforganisatie op een hoger schaalniveau beperkt wordt.

Stauttner (2013) gelooft dat organische gebiedsontwikkeling ook plaats kan vinden met een bouwclaimmodel op kleine schaal, of een joint venture waar initiatiefnemers in en uit kunnen stappen. Bij deze modellen hoeft het initiatief niet vanuit de overheid te komen waardoor zelforganisatie op een hoger schaalniveau kan plaatsvinden. Een bouwclaimmodel op kleine schaal kan zelforganisatie faciliteren omdat initiatieven kan faciliteren. Een overheid werkt dan samen met de ontwikkelaar, in plaats van dat hij stuurt. Dit is de participerende overheid, die Portugali (2000) nodig acht bij processen van zelforganisatie. Hetzelfde geldt voor een joint venture met initiatiefnemers. Een joint venture met verschillende initiatiefnemers heeft volgens Stauttner (2013) het voordeel dat de coördinatie gemakkelijker kan verlopen. Het is echter niet gemakkelijk voor initiatiefnemers om een dergelijke samenwerkingsovereenkomst te starten. De heer Stauttner (2013) denkt dat het vergemakkelijken van het opstarten van een joint venture, gefaciliteerd zou kunnen worden door de overheid.

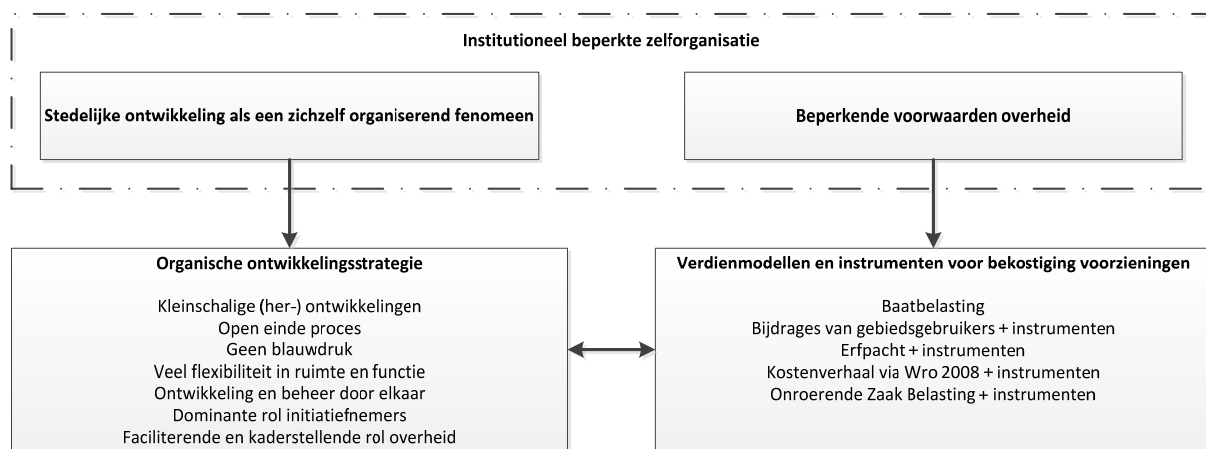
Alle modellen kunnen daarmee een organische gebiedsontwikkeling faciliteren, maar bij de concessie en het bouwclaimmodel moet het dan wel op kleine schaal gebeuren. Een joint venture moet dan bestaan uit initiatiefnemers. Bij elk model heeft de overheid wat te zeggen over de invulling van een gebied, maar zijn er kansen om dit in grote mate vrij te laten. Zelforganisatie valt daarom te faciliteren met elk van deze samenwerkingsmodellen. In de volgende paragraaf worden de onderzochte relaties weergegeven in het conceptueel model.

2.4.2 Conceptueel model

Dit hoofdstuk begon met het theoretisch perspectief op de stad als een zichzelf organiserend fenomeen. Dit bood een theoretische basis voor een organische ontwikkelstrategie. Hierbij werd meteen gesteld dat zelforganisatie in een bepaalde mate ingeperkt wordt door de overheid. Eén van

die beperkingen is de noodzaak om voorzieningen te kunnen realiseren en bekostigen in een gebied. Elke ontwikkeling heeft namelijk voorzieningen nodig, en deze zitten vast aan kaders gesteld door de overheid. Het gaat daarom om institutioneel beperkte zelforganisatie. Met het perspectief van zelforganisatie op organische gebiedsontwikkeling, worden de condities onderzocht waarbij zelforganisatie meer of minder institutioneel beperkt wordt door verdienmodellen en instrumenten. De verdienmodellen zijn onderscheiden in paragraaf 2.3.5, de instrumenten die daarbij kunnen horen worden beschreven in hoofdstuk 5.

De relatie die in dit onderzoek wordt onderzocht is weergegeven in het conceptueel model. Deze is te zien in figuur 2.5. De relatie die wordt onderzocht is hoe de verdienmodellen en instrumenten voor de bekostiging van voorzieningen zich verhouden tot een organische ontwikkelingsstrategie. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op hoe deze relatie te onderzoeken is in de Nederlandse planningspraktijk.



Figuur 2.5 Conceptueel model (Bron: auteur)

Hoofdstuk 3 – Methodologie

Door het literatuuronderzoek van hoofdstuk 2 is er meer inzicht verkregen in de concepten organische gebiedsontwikkeling en verdienmodellen en instrumenten voor de bekostiging van voorzieningen. De belangrijkste bevindingen uit vorig hoofdstuk zijn weergegeven in het conceptueel model. Dit conceptueel model richt zich op de relatie tussen theorie en empirie. Voordat er met het empirische hoofdstuk begonnen kan worden, is het belangrijk dat methodologie van het onderzoek helder is. In dit hoofdstuk is daarom beschreven welke onderzoeksmethodologie, onderzoeksmethode en onderzoekstechnieken zijn gebruikt in dit onderzoek. Door het nauwkeurig beschrijven van deze onderdelen is de onderzoeksopzet ontstaan. De onderzoeksopzet is van belang omdat kan worden nagegaan hoe een onderzoek is uitgevoerd, zodat andere onderzoekers het onderzoek op haar validiteit beoordelen. Daarnaast geeft de onderzoeksopzet de zwakke punten en beperkingen van het onderzoek weer. In paragraaf 3.1 wordt de onderzoeksmethodologie beschreven. Deze is cruciaal voor het onderzoeksproces omdat deze het wetenschappelijke fundament voor het onderzoek is. De gemaakte keuzes betreffende de onderzoeksopzet zijn in dit hoofdstuk beargumenteerd, om duidelijk te maken dat het ging om een weloverwogen onderzoeksproces, zonder dat daarbij een vooringenomenheid of een vooroordeel van de onderzoeker kwam kijken (O’Leary, 2010). Na het creëren van een raamwerk voor het onderzoek met de onderzoeksmethodologie, is er in paragraaf 3.2 gezocht naar onderzoeksmethoden die passen binnen dat raamwerk. Ook hierbij is beargumenteerd waarom er voor welke onderzoeksmethode is gekozen, om de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de uitleg van de dataverwerking en data-analyse in paragraaf 3.3.

3.1 Onderzoeksmethodologie

De hoofdvraag van deze studie is: *‘Onder welke condities zijn welke verdienmodellen en instrumenten geschikt voor de bekostiging van voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling?’*. Het antwoord op een vraag als deze, voor een nieuw fenomeen als organische gebiedsontwikkeling, kan niet beantwoord worden kwantitatief onderzoek, simpelweg omdat er nog te weinig ervaring is in Nederland met organische gebiedsontwikkeling en de bijbehorende verdienmodellen. Een kwantitatieve onderzoeksmethodologie is dus niet passend. Een kwalitatieve onderzoeksmethodologie is daarentegen wel geschikt om deze vraag te beantwoorden. Deze methodologie leent zich namelijk wel voor verschijnselen waar nog niet veel over bekend is. De benodigde informatie was te vinden binnen een kleine groep experts en lokale overheden. Binnen deze groepen waren er verschillende redenen om te kiezen voor bepaalde verdienmodellen. Deze redenen kunnen subjectief zijn, verschillende perspectieven bevatten of beïnvloed zijn. De kwalitatieve traditie accepteert dit, met als doel om bijvoorbeeld situaties te kunnen begrijpen binnen een werkelijkheid (O’Leary, 2010), in dit geval een sociaal geconstrueerde werkelijkheid.

Om de betrouwbaarheid van een kwalitatief onderzoek te waarborgen zijn er verschillende technieken beschikbaar. Er zijn technieken om een doortastendheid in het onderzoek te verkrijgen en er zijn technieken die een zekere bevestiging of verificatie kunnen verzorgen. De technieken die in dit onderzoek gebruikt zijn, om een doortastendheid in het onderzoek te verkrijgen, zijn saturatie (verzadiging) en peer reviews. Saturatie is een techniek waarbij pas wordt gestopt met het verzamelen van data tot er zich geen nieuwe inzichten meer voordoen (O’Leary, 2010). Dit is toegepast in dit onderzoek door het raadplegen van verschillende experts. Wanneer er zich geen nieuwe inzichten meer voordeden bij het interviewen van experts, werden er niet meer experts geraadpleegd. De peer review werd in dit onderzoek ook gebruikt om een zekere doortastendheid te verkrijgen. Hierbij toetst een collega het onderzoeksproces op de toegepaste methodologie (O’Leary, 2010). Bij dit onderzoek werd dat gedaan door de begeleider van dit onderzoek en collega-studenten uit het onderzoeksteam voor organische gebiedsontwikkeling.

Naast technieken om een zekere doortastendheid te verkrijgen, zijn er ook technieken die voor een zekere bevestiging of verificatie kunnen zorgen in een kwalitatief onderzoek. De technieken die gebruikt werden om een bevestiging van de inhoud van dit onderzoek te verkrijgen zijn triangulatie, member checking en een volledige uitleg van de gebruikte onderzoeksmethodologie. Triangulatie is een techniek waarbij meer dan één methode van dataverzameling wordt gebruikt om de authenticiteit van de andere te controleren (O'Leary, 2010). In dit onderzoek werden bijvoorbeeld bevindingen uit een documentanalyse bevestigd of ontkracht door data uit interviews. Member checking is een techniek waarbij de interpretatie van gebeurtenissen, situaties en fenomenen worden vergeleken met de interpretatie van de geraadpleegde deskundigen of ervaringsdeskundigen (O'Leary, 2010). In dit onderzoek werd gebruik gemaakt van member checking door de transcripten na het afnemen van een interview naar de geïnterviewden te sturen. Op deze manier konden zij checken of zij achter hun beweringen stonden. Met deze technieken en de uitleg van de onderzoeksmethode is geprobeerd de interne validiteit van dit onderzoek te waarborgen.

Naast het nastreven van een interne validiteit, streeft het onderzoek ook een zekere externe validiteit na. Deze zal daarbij vooral gelden voor de Nederlandse planningscontext. Er is namelijk gezocht naar verdienmodellen en instrumenten voor de bekostiging van voorzieningen en de condities waarin deze toegepast kunnen worden. De gevonden condities kunnen een reden zijn om een verdienmodel of instrument toe te passen in een ander gebied met vergelijkbare condities. De condities worden daarom niet alleen verkregen uit de casestudie, maar ook uit expert interviews. Verondersteld wordt dat experts in staat zijn om condities te beschrijven die meer generiek zijn dan de condities gevonden in de casestudie.

Om doelgericht onderzoek te kunnen doen is het praktisch om een doelgerichte strategie te hebben. Het doel van het onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de beschikbare verdienmodellen en instrumenten voor de bekostiging van voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling in Nederland en de condities die nodig zijn om deze toe te passen. Om dit doel te bereiken kunnen verschillende strategieën worden gebruikt. De factoren die invloed hebben gehad op de keuze kunnen bijvoorbeeld worden nagegaan bij ervaringsdeskundigen, namelijk een lokale overheid die de een verdienmodel en instrument heeft geïmplementeerd. Bij het benaderen van de ervaringsdeskundige is geëvalueerd wat de sterktes en zwaktes van het verdienmodel en instrument zijn en waarom de keuze voor het verdienmodel en instrument is gemaakt. Het gaat daarbij om evaluatieonderzoek. Het onderzoeken van de ervaring met verdienmodellen is formatieve evaluatie, omdat het gaat om zaken die nog in ontwikkeling zijn. Er zijn namelijk voorzieningen die worden bekostigd met een bepaald instrument, maar dit is een doorgaand proces bij organische gebiedsontwikkeling en geen eindig proces. Formatieve evaluatie richt zich daarbij op het verschaffen van data en informatie om de ontwikkeling van een initiatief verder te brengen (O'Leary, 2010). In dit onderzoek wordt formatief geëvalueerd bij de casestudy, om te evalueren wat de condities zijn waaronder er gekozen is voor een instrument. Dit met het doel om vragen aan het licht te brengen, zodat daar in de toekomst rekening mee gehouden kan worden en het initiatief verder kan worden gebracht.

Naast een evaluatie van verdienmodellen en instrumenten waarmee geëxperimenteerd wordt, zijn er ook instrumenten die nog niet toegepast zijn bij organische gebiedsontwikkeling. Een evaluatieonderzoek is daarom niet mogelijk omdat de uitvoering en de effecten buiten de evaluatie blijven (Stokking, 2002). Een evaluatie 'op papier' is wel mogelijk bij deze instrumenten. Daarom wordt een analytische evaluatie gedaan. Een analytische evaluatie is een analyse op papier van het beleid in termen van uitgangspunten, doelen, middelen en randvoorwaarden, de consistentie hiertussen, en te verwachten uitvoerbaarheid, doelmatigheid en effectiviteit (Stokking, 2002). Hiervoor zijn gegevens verzameld uit documenten en interviews om te analyseren of de verdienmodellen adequaat zijn binnen de Nederlandse planningscontext.

Om een bepaald verdienmodel of instrument te evalueren is het mogelijk om verschillende perspectieven van verschillende personen mee te nemen in het onderzoek. Er kan bijvoorbeeld een perspectief worden meegenomen van degene die het verdienmodel of instrument implementeert, van de initiatiefnemer die met het verdienmodel of instrument te maken heeft en er kan een perspectief worden meegenomen van een hele gemeenschap (O'Leary, 2010). Voor dit onderzoek worden de perspectieven genomen van degenen die het verdienmodel implementeert (het zogenaamde provider perspectief) en het perspectief van een initiatiefnemer die met het verdienmodel en instrument te maken heeft (het zogenaamde recipient perspectief). Dit is de initiatiefnemer die een initiatief wil beginnen in een organisch ontwikkelende wijk, bijvoorbeeld het bouwen van een woning. Beide perspectieven worden gebruikt omdat de gemeente waarschijnlijk andere belangen heeft bij een bepaald verdienmodel of instrument, dan een initiatiefnemer. Door beide perspectieven te onderzoeken kunnen de condities die een rol spelen bij de keuze van een verdienmodel en instrument van zowel de gemeente als de initiatiefnemer in kaart gebracht worden, zodat er geen eenzijdig beeld ontstaat van deze condities en randvoorwaarden. De gemeente kan immers de voorkeur hebben voor andere eigenschappen dan de eigenschappen die initiatiefnemers van belang achten.

Het onderzoek is verder zowel inductief als deductief. Het is inductief omdat er vanuit het werkveld naar theorieën wordt gezocht waarom een verdienmodel of instrument nu wel of niet geschikt is. Daarnaast is het onderzoek deductief omdat er getoetst wordt of bepaalde verdienmodellen zouden kunnen werken in de Nederlandse planningscontext.

3.2 Onderzoeksmethode

Uit de methodologie van de vorige paragraaf is gekomen dat dit onderzoek kwalitatief van aard is, dat de strategieën die gekozen worden procesevaluaties en analytische evaluaties zijn en dat het perspectief binnen dit onderzoek zowel een provider perspectief als een recipient perspectief zal zijn. De volgende stap is om te komen met een methode die de gewenste data kan verkrijgen. De methodes die worden gebruikt voor dataverzameling zijn een literatuurreview, casestudies met documentanalyses en interviews en expertinterviews. De argumentatie achter deze keuzes van deze methodes en de uitleg van de uitvoering worden in deze paragraaf beschreven.

3.2.1 Literatuurreview

Een literatuurreview is belangrijk om te weten te komen wat er al bekend is over het onderwerp, zodat je vanaf dat punt kunt starten om iets toe te voegen aan de kennis die er al is. De literatuurreview voor dit onderzoek is vooral gedaan met behulp van het internet. Deze keuze is gemaakt uit praktische overwegingen, maar ook omdat organische gebiedsontwikkeling en de verdienmodellen daarvan relatief nieuw zijn, en er daarom nog weinig over gepubliceerd is op papier. Er komen in dit rapport verschillende theorieën samen uit uiteenlopende vakgebieden, zoals theorieën over planning, complexiteit, zelforganisatie, bekostiging van voorzieningen. Om deze reden is besloten om een algemene zoekmachine te gebruiken voor de wetenschappelijk artikelen. Hiervoor is Google Scholar gebruikt, omdat dit een metazoekmachine is waar meerdere zoekmachines tegelijk geraadpleegd worden. Om ideeën te verkrijgen voor de achterliggende theorieën van organische gebiedsontwikkeling is inspiratie opgedaan uit andere scripties (o.a. van der Wiel, 2011). Het complexiteitsperspectief en zelforganisatie, maar ook de maatschappelijke trends zoals de netwerksamenleving werden vervolgens gezocht via Google Scholar. Voor de achterliggende theorie van de bekostiging van voorzieningen is begonnen met trefwoorden zoals 'financing neighbourhoods' en 'financing development' om vervolgens via het opzoeken van bronnen uit de artikelen op de achterliggende theorieën te komen. Het opzoeken van bronnen uit geraadpleegde artikelen wordt ook wel snowballing genoemd. Voor het achterhalen van de verdienmodellen zijn vooral de rapporten van Stipo & Stad2 (2012) en het PBL (2012b) gebruikt. Deze konden worden gevonden met trefwoorden als 'organische gebiedsontwikkeling' en 'kostenverhaal organische

gebiedsontwikkeling'. Verdere informatie is gevonden met behulp van het opzoeken van de verschillende verdienmodellen genoemd in deze artikelen, ook een vorm van snowballing.

3.2.2 Case studies met documentanalyse en interviews

Er zijn al verschillende initiatieven gaande wat betreft organische gebiedsontwikkeling. Een logische stap is om een initiatief langs te gaan om te zien wat de mogelijkheden zijn. Een case study ligt dus voor de hand. Een case study is een methode om een uitgebreide beschrijving te geven van een bepaalde situatie of geval (O'Leary, 2010), dus dit kan mogelijkheden bieden om te begrijpen waarom er gekozen is voor het toegepaste verdienmodel en instrument.

De case is geselecteerd op verschillende criteria. Bij de case wordt een organische ontwikkelstrategie gehanteerd, en er is sprake van een uitbreidingslocatie. Een uitbreidingslocatie heeft namelijk een ingewikkeldere bekostiging dan een bestaand bebouwd gebied. Dit komt doordat er meer onzekerheden zijn bij een uitbreidingslocatie, bijvoorbeeld welke voorzieningen er waar moeten komen. Bij bestaande situatie ligt dit al grotendeels vast. Bij de toekomstige organisch ontwikkelende wijk Almere Oosterwold is sprake van een uitbreidingslocatie. Daar wordt gebruik gemaakt van de instrumenten exploitatieovereenkomsten en exploitatieplannen om voorzieningen te kunnen bekostigen. De data voor het 'provider' perspectief zal komen van de gemeente Almere. Om erachter te komen onder welke condities er is gekozen voor de manier van bekostigen van voorzieningen is allereerst een documentanalyse gedaan. Deze documentanalyse bestaat uit het analyseren van de structuurvisie. Hieruit wordt geanalyseerd hoe de bekostiging van voorzieningen in dat gebied verloopt. Het document dat daarvoor gebruikt is, is:

- Intergemeentelijke Structuurvisie Oosterwold (Gemeente Almere & Gemeente Zeewolde, 2013)

Na de documentanalyse is er een semigestructureerde interview gehouden met de gemeente Almere, om een bevestiging of ontkrachting van de gevonden informatie te verkrijgen. Bij de gemeente Almere is een ambtenaar geraadpleegd die kennis heeft van het verdienmodel en instrument en het bijbehorende project. Aan hem zijn vragen gesteld over de condities die van belang zijn bij het verdienmodel en instrument. Het interview had een semigestructureerde karakter omdat daarbij naast de vooraf bedachte vragen, de mogelijkheid bestaat om door te vragen op onderwerpen die relevant kunnen zijn, maar niet van tevoren bedacht hoeven zijn. Dit was bijvoorbeeld relevant bij condities die vooraf niet onderscheiden zijn zodat daarbij kon worden doorgevraagd naar het achterliggende verhaal. De geïnterviewde ambtenaar van de gemeente was:

- Willem Meuwese, Gemeente Almere, Gebiedsregisseur 'Almere Oosterwold'

Zie bijlage 1 voor het interviewprotocol.

De data voor het 'recipient' perspectief kwam van slechts één initiatiefnemer bij Almere Oosterwold. De gemeente Almere wilde namelijk geen initiatiefnemers doorgeven aan derden. Via internet is één initiatiefnemer gevonden van Almere Oosterwold, omdat deze eerder een interview had laten afnemen. Het project staat in de kinderschoenen, er is daardoor nog niet gebouwd. Binnen de wijk konden dus ook geen mensen benaderd worden. De initiatiefnemer die is geïnterviewd is een persoon die een initiatief willen starten in de wijk. Ook de initiatiefnemer is geïnterviewd met een semigestructureerde interview vanwege de mogelijkheid om door te vragen op bepaalde onderwerpen die van belang worden geacht, maar niet voorzien waren. De geïnterviewde initiatiefnemer was:

- Daan Fröger, Initiatiefnemer Almere Oosterwold

Zie bijlage 2 voor het interviewprotocol.

3.2.3 Documentanalyse en expertinterviews

Naast de verdienmodellen waarmee is geëxperimenteerd bij organische gebiedsontwikkeling, zijn er instrumenten waarmee dat nog niet is gebeurd. Voor deze instrumenten wordt een evaluatie 'op papier' gedaan, een zogenaamde analytische evaluatie. Deze analytische evaluatie wordt ook gedaan met de instrumenten waarmee wel is geëxperimenteerd, om zo een bevestiging of een ontcratching van de verkregen data uit de case studies te krijgen. Om deze analytische evaluatie te kunnen doen is er eerst een documentanalyse gedaan op een rapport dat eerder is verschenen over de bekostiging van voorziening bij organische gebiedsontwikkeling. Dat document is:

- Stipo & Stad2 (2012). Kostenverhaal bij organische transformatie. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Daarnaast zijn er interviews gehouden met experts. Deze experts zijn geselecteerd op hun kennis over verdienmodellen en instrumenten voor gebiedsontwikkeling. Deze experts zijn:

- Arjan Bregman. Hoogleraar gebiedsontwikkeling aan de Universiteit van Amsterdam en stafmedewerker aan het instituut voor bouwrecht
- Erwin van der Krabben. Hoogleraar vastgoed en locatieontwikkeling aan de Radboud Universiteit Nijmegen.
- Joost Menger. Verantwoordelijke en expert in BIZ.
- Theo Stauttener. Senior adviseur gebiedsontwikkeling, Stad2

Ook bij hen werd een semigestructureerd interview afgenomen, vanwege de mogelijkheden om door te vragen. Alleen de heer Menger is telefonisch geïnterviewd. Het protocol van de expertinterviews is weergegeven in bijlage 3.

3.3 Dataverwerking en data-analyse

De data die in dit onderzoek verkregen is, komt uit een literatuurreview, documentanalyses en semigestructureerde interviews. Om de verkregen informatie te filteren tot bruikbare informatie moet er enige structuur in worden gebracht.

Om structuur te krijgen in de gevonden informatie voor de literatuurreview is er een mappenstructuur gemaakt op de computer. Allereerst werden de algemene artikelen verzameld over organische gebiedsontwikkeling en bekostiging van gebiedsontwikkeling. Deze kregen allebei een map. Als er vervolgens dieper op een onderwerp wordt ingegaan wordt er een nieuwe map gemaakt binnen één van deze mappen. Zo bevat de map over bekostiging van gebiedsontwikkeling weer aparte mappen met informatie over specifieke verdienmodellen. Op deze manier is het mogelijk om snel de benodigde literatuur te raadplegen.

Bij de documentanalyse wordt per gemeente gekeken naar de documenten die te maken hebben met ruimtelijke verdienmodellen. Uit deze delen worden vervolgens de passages gefilterd die te maken hebben met de keuze voor een instrument. Vervolgens worden de argumenten opgeschreven die tot de keuze voor een verdienmodel of instrument hebben doen leiden. De verwachting is dat de lijst met argumenten niet zeer groot is en dat deze daarom niet verder geordend hoeft te worden. De gevonden argumenten dienen vervolgens als input voor de semigestructureerde interviews ten behoeve van het testen van de validiteit van de informatie.

Om structuur aan te brengen in de semigestructureerde interviews van experts, gemeente en initiatiefnemer, zijn deze allereerst opgenomen. Vervolgens zijn deze getranscribeerd om verdere analyse mogelijk te maken. Uit deze transcripties zijn de condities gefilterd, die gelden voor de verdienmodellen en instrumenten.

Hoofdstuk 4 – Het bekostigen van voorzieningen in de praktijk

In dit hoofdstuk wordt een empirische case van een verdienmodel voor organische ontwikkeling bij een uitbreidingslocatie beschreven. Deze uitbreidingslocatie is de toekomstige wijk Oosterwold in Almere. Het verdienmodel is het kostenverhaal via de Wro 2008. De instrumenten die worden gebruikt zijn de exploitatieovereenkomst en het exploitatieplan. Er is voor een casestudie van deze locatie gekozen, omdat nergens anders in Nederland de blauwdrukplannen zo bewust en volledig worden losgelaten.



Figuur 4.1 Ligging plangebied Almere Oosterwold. (bron: Auteur, Bing Maps, 2013 & Gemeente Almere & Gemeente Zeewolde, 2013)

4.1 Almere Oosterwold

Oosterwold is een toekomstige wijk ten zuiden van Almere aan weerszijden van de A27. Op dit moment heeft het gebied vooral agrarische doeleinden. Het plangebied bevindt zich op het grondgebied van de gemeenten Almere en Zeewolde en beslaat 4.300 hectare. De locatie van het plangebied is weergegeven in figuur 4.2. Het doel is om de wijk in twintig jaar te laten uitgroeien tot een gebied met 15.000 nieuwe woningen en 26.000 nieuwe arbeidsplaatsen (Gemeente Almere & Gemeente Zeewolde, 2013).

Oosterwold wordt één van de eerste organisch ontwikkelende uitbreidingslocaties van Nederland. De wijk is daarin redelijk uniek, omdat nergens anders in Nederland de blauwdrukplannen zo bewust en volledig worden losgelaten. Vooraf is alleen het hoognodige vastgesteld. Deze ontwikkelmethode biedt burgers grote vrijheid om Oosterwold mee te ontwikkelen.

De ontwikkelmethode is opgesteld in het kader van het Rijk-Regioprogramma Amsterdam – Almere – Markermeer (RRAAM). Dit is een programma om de Noordelijke Randstad zich te laten ontwikkelen tot een duurzame en internationaal concurrerende Europese topregio. Daarbij is er vraag naar nieuwe, moderne woon- en werklocaties, goede bereikbaarheid en mogelijkheden voor recreatie en natuur. Eén van de opgaven van dit programma is de groei van Almere (RRAAM, 2012). Oosterwold is een onderdeel van de uitbreiding van Almere.

Voor de ontwikkeling van Oosterwold zijn zes ambities opgesteld. Namelijk de ambitie dat Oosterwold maximale vrijheid biedt aan initiatieven; dat Oosterwold zich organisch ontwikkelt; dat Oosterwold een continu groen landschap is; dat Oosterwold stadslandbouw als groene drager heeft; dat Oosterwold duurzaam en zelfvoorzienend is en dat Oosterwold financieel stabiel is. Om deze

ambities te verkrijgen zijn er verschillende kavels verkrijgbaar. Dit zijn de standaardkavel, de landbouwkavel en de landschapkavel. Deze typen kavels hebben allemaal een bepaald percentage bebouwing, verharding, publiek groen, waterberging en stadslandbouw wat de initiatiefnemer zelf moet realiseren. Afhankelijk van het initiatief kan de initiatiefnemer gaan voor één van deze typen kavels.

4.2 Verdienmodel en gebruikte instrumenten

Om de gebiedsontwikkeling 'Almere Oosterwold' te kunnen bekostigen worden de instrumenten exploitatieovereenkomsten en exploitatieplannen gebruikt. Er wordt eerst geprobeerd een anterieure exploitatieovereenkomst te sluiten omdat de bestuurlijke lasten bij een exploitatieplan hoger liggen (Gemeente Almere & Gemeente Zeewolde, 2013). Wanneer het niet lukt om een anterieure overeenkomst te sluiten, wordt er een exploitatieplan opgesteld, waarin alle verwachte kosten weergegeven zijn. Dit is echter geen exploitatieplan voor het gehele gebied, omdat dat niet mogelijk is bij organische gebiedsontwikkeling. Het exploitatieplan omvat alleen de ontwikkeling, dus de kosten die horen bij het postzegelbestemmingsplan (Gemeente Almere & Gemeente Zeewolde, 2013). Vanwege de terugvaloptie op het exploitatieplan, liggen de bedragen uit de anterieure overeenkomst en het exploitatieplan niet ver uit elkaar (interview Meuwese, 2013).

Met deze instrumenten kunnen afspraken worden gemaakt over diverse zaken. Zo kunnen er afspraken worden gemaakt voor bijdrages aan (bovenwijkse) voorzieningen, maar kunnen er ook locatie-eisen worden gesteld waardoor een ontwikkelaar zelf voorzieningen moet realiseren. Om te begrijpen hoe het verdienenmodel werkt bij de organisch ontwikkelende uitbreidingslocatie Oosterwold en waarom er bepaalde keuzes zijn gemaakt, is een interview afgenomen met de heer Meuwese, gebiedsregisseur van Oosterwold (2013). Zijn opmerkingen zijn verwerkt in de analyse van het verdienenmodel. Ook de heer Fröger, één van de eerste potentiële initiatiefnemers in Oosterwold is benaderd om zijn visie te geven over de ontwikkelwijze van Oosterwold (2013). Zijn visie is ook verwerkt in de analyse. Per type voorziening wordt beschouwd hoe met de bekostiging daarvan kan worden omgegaan in de praktijk.

4.2.1 Primaire voorzieningen

Onder primaire voorzieningen worden in dit onderzoek de voorzieningen bedoeld die primair een functie hebben voor de beoogde ontwikkeling. De primaire voorzieningen worden gerealiseerd door de bewoners zelf (interview Meuwese, 2013). Dit wordt verplicht met behulp van de locatie-eisen in de anterieure overeenkomst of het exploitatieplan. De bedoeling van deze locatie-eisen is dat de initiatiefnemers zelf riolering en verharding gaan realiseren. Voor de riolering betekent dat, dat er voor elke ontwikkeling een septic tank moet komen. Het aansluiten op de riolering is optioneel. Voor de wegen geldt dat elke initiatiefnemer aan één zijde van de kavel een kavelweg moet aanleggen. Deze wordt ontwikkeld volgens het principe van opschalen, men kan beginnen met een pad (zandpad en/ of halfverharding) voor eigen gebruik. Iedere initiatiefnemer sluit zijn deel van de weg aan op een reeds bestaand deel, en maakt het voor een volgende initiatiefnemer mogelijk om hierop voort te bouwen. Het beheer en onderhoud van de wegen komt voor rekening van de initiatiefnemers. Wanneer het nodig is om verharde kavelontsluiting te realiseren, dan is de gemeente gemachtigd om deze aan te leggen. Daarbij wordt ook de verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud overgedragen aan de gemeente. De grond wordt dan ook overgedragen aan de gemeente. Verharde kavelontsluiting wordt waarschijnlijk alleen gerealiseerd bij de standaardkavel om problemen met naastgelegen kavels te voorkomen (Interview Meuwese, 2013). Een standaardkavel is namelijk wat kleiner en dan heeft een initiatiefnemer eerder te maken met andere initiatiefnemers. Wanneer de ene buurman een zandpad aanlegt en de ander een klinkerpad, kan daar onenigheid over ontstaan. Dit betekent dat het belangrijk is dat er óf goede afspraken over de invulling van de weg worden gemaakt bij dergelijke kavels, óf wordt er voor gezorgd dat de gemeente dit regelt. Wanneer de gemeente het regelt, houdt dat in dat de initiatiefnemer meer moet bijdragen aan het kostenverhaal.

Door de weg eerst te laten verharden door de initiatiefnemers zelf met behulp van locatie-eisen, hoeft de gemeente niet iedere ontwikkeling apart aan te sluiten op de weg. Bij organische gebiedsontwikkeling is het namelijk onduidelijk wanneer het volgende initiatief zich aandient, daarom is het lastig om voor ontsluiting te zorgen. Met het overdragen van de verplichting om voorzieningen te realiseren, zorgt de gemeente ervoor dat het probleem niet bij hen ligt. Hetzelfde geldt voor de systematiek met de septic tank. Wanneer bewoners zelf hun afvalwater verzorgen, dan hoeft de riolering ook niet bij elke nieuwe ontwikkeling verlengd te worden. De septic tank kan ook dienen als tijdelijke oplossing, waarna verloop van tijd, wanneer er voldoende initiatieven in een gebied zijn, de riolering alsnog wordt verlengd. Het overdragen van de verplichtingen om voorzieningen te realiseren, heeft het voordeel dat er minder werk verricht hoeft te worden vanuit de gemeente. Daarnaast wordt er vrijheid gegeven om het gebied zelf in te vullen. Dit resulteert in mogelijkheden voor zelforganisatie. Initiatiefnemers kunnen immers tot op een bepaalde hoogte zelf invullen hoe ze zorgen voor infrastructuur en afvalwaterverwerking. Hierbij bestaan ook mogelijkheden om collectief te zorgen voor afvalwaterverwerking en infrastructuur. Dit sluit ook aan op de gedachte achter zelforganisatie, omdat zelforganisatie een collectief proces is (Heylighen, 2008). De heer Fröger (2013), één van de eerste initiatiefnemers in Oosterwold, vindt het prachtig dat dit kan in Nederland, maar heeft daarnaast ook veel twijfels over deze ontwikkelwijze. Hij vraagt zich af of mensen het kunnen, en of mensen het willen. Indien het gaat om de vraag of mensen het wel kunnen, zegt de heer Fröger (2013) over het woon- en bouwrijp maken: "Het is een enorme opgave. Ik heb toevallig door mijn professe, vrij veel verstand van wonen en gebieden en wat je er allemaal mee omgaan, maar het merendeel heeft dat niet." Daarnaast heeft hij zijn twijfels over de kundigheid van mensen om zelf een kostenberekening te maken wanneer het gaat om voorzieningen. Want je koopt een kavel en daar komen dan nog allerlei aanvullende kosten bij. Verder is het de vraag of mensen wel willen ontwikkelen op deze manier. Daarover zegt de heer Fröger (2013): "Want het kan ook zijn van; doe mij maar een kaveltje van zoveel meter en dat betaal ik het voluit, dan ben ik van alle rompslomp af."

De primaire voorzieningen worden bij Oosterwold dus gerealiseerd door initiatiefnemers met behulp van locatie-eisen in de anterieure overeenkomst of het exploitatieplan. Dit geeft een hoop vrijheden voor initiatiefnemers, waardoor er een hoop ruimte is voor zelforganisatie. Zelforganisatie wordt verder gefaciliteerd door de mogelijkheid om samen te werken met andere initiatiefnemers. De vrijheden van zelforganisatie wekken echter wel vragen op bij initiatiefnemers. Zo kan afgevraagd worden of initiatiefnemers wel willen ontwikkelen op deze manier en of ze het wel kunnen. Het realiseren van voorzieningen en het bijbehorende kostenberekening is waarschijnlijk niet voor iedereen even gemakkelijk. Deze twijfels komen doordat deze manier van ontwikkelen niet gebruikelijk is in Nederland. Het is daarom een zoektocht van zowel de kant van de overheid, als de kant van de initiatiefnemer om te zien wat hun rol kan zijn in een meer zelforganiserende stad.

4.2.2 Wijkvoorzieningen

Onder de wijkvoorzieningen worden in dit onderzoek de voorzieningen bedoeld die een functie hebben voor meerdere initiatieven. In Oosterwold worden de meeste wijkvoorzieningen gerealiseerd door de bewoners zelf. Dit zijn voorzieningen als het publiek groen en de waterberging. Elke kavel moet een bepaald percentage aan publiek groen, waterberging en stadslandbouw bevatten en het publieke groen moet voor iedereen toegankelijk zijn (Gemeente Almere & Gemeente Zeewolde, 2013). Ook deze eisen worden gesteld via de locatie-eisen in de anterieure overeenkomst of het exploitatieplan. Op deze manier ligt ook het initiatief voor het realiseren van wijkvoorzieningen bij de initiatiefnemers. Volgens de heer Meuwese (2013) willen ze in Oosterwold zoveel mogelijk aan de mensen zelf overlaten. Doordat de gemeente de initiatiefnemers laat zorgen voor wijkvoorzieningen, hoeft de gemeente niet te coördineren voor de realisatie van voorzieningen. Dit kan als voordeel hebben dat er niet top-down beslist wordt waar de wijkvoorzieningen komen, omdat de locatie van de wijkvoorziening aan de initiatiefnemers wordt overgelaten.

Bij het realiseren van wijkvoorzieningen zijn er dus veel vrijheden waardoor zelforganisatie wordt gefaciliteerd. Daarnaast bestaat ook bij de wijkvoorzieningen de mogelijkheid om collectief te zorgen voor een voorziening. Op die manier hoeven de initiatiefnemers geen stukje publiek toegankelijk groen te realiseren op hun kavel, maar kan dat elders. Hetzelfde geldt voor de waterberging, dat kan ook op een centrale plek. Over dergelijke collectieve initiatieven van initiatiefnemers zegt de heer Meuwese dat initiatiefnemers dat prima zelf kunnen regelen en dat hij dat zelf ook zal stimuleren en activeren. Op deze manier participeert de heer Meuwese in het ruimtelijke proces, wat volgens Portugali (2000) ook de manier van doen moet zijn voor beleidsmakers en planologen bij een ontwikkelwijze waarin zelforganisatie voorop staat.

Er zijn echter ook twijfels bij het ontwikkelen van wijkvoorzieningen op deze manier bij de heer Fröger (2013). Allereerst spelen dezelfde twijfels als bij de primaire voorzieningen, namelijk het of mensen het wel willen en kunnen. Echter wordt er nog een derde onderwerp aangestipt door de heer Meuwese (2013) en de heer Fröger (2013) en dat is de ruimtelijke kwaliteit. Wanneer het gaat om de verplichte realisatie van publiek groen zegt de heer Fröger: „Als ik gewoon weiland plaats is het denk ik ook goed.” Hij denkt dus dat mensen snel geneigd zijn om het minimale te doen wat betreft de wijkvoorzieningen, waardoor de ruimtelijke kwaliteit verslechterd. Toch denkt hij dat de realisatie van wijkvoorzieningen, bij een wijk waar ook al de primaire voorzieningen gerealiseerd worden door initiatiefnemers, niet verzorgd moet worden door de gemeente, vanwege de achterliggende gebiedsvisie.

De heer Meuwese (2013) denkt juist niet dat de ruimtelijke kwaliteit verminderd wordt door wijkvoorzieningen te laten realiseren door initiatiefnemers. Wanneer er duidelijke kaders worden omschreven is het volgens hem gewoon een kwestie van handhaving door de gemeente. Daarnaast verwacht hij niet dat strenge handhaving nodig is omdat hij denkt dat mensen er belang bij hebben om het goed te verzorgen. Hij noemt als voorbeeld dat het openbare groen in kleine dorpjes goed wordt onderhouden door de boeren die er langs lopen. Doordat Oosterwold ook een landelijke gebied is, verwacht hij dat het openbare groen ook goed wordt onderhouden.

Wijkvoorzieningen in Oosterwold worden dus op eenzelfde manier gerealiseerd als de primaire voorzieningen, namelijk door de initiatiefnemers zelf. Ook de wijkvoorzieningen worden afgedwongen door de gemeente via de locatie-eisen van een anterieure overeenkomst of het exploitatieplan. Door de wijkvoorzieningen te laten realiseren door de initiatiefnemers zelf, hoeft de gemeente geen beslissingen te nemen over de plaats van deze voorzieningen. Daarom kan het ontwikkelen op deze manier ook minder snel stuiten op weerstand. De twijfels die bestonden over zelfrealisatie bij primaire voorzieningen, namelijk of initiatiefnemers het wel willen en kunnen, bestaan bij de wijkvoorzieningen ook. Daarnaast zijn er twijfels over de ruimtelijke kwaliteit, omdat het kan zijn dat initiatiefnemers bereid zijn om niet meer te doen dan het minimale. Ook deze twijfels komen door de vernieuwende manier van ontwikkelen. Het is namelijk onduidelijk hoe een zelforganiserende stad er uit zal komen te zien en wat wiens rol daar in zal zijn. Daarom bestaan er twijfels over de ruimtelijke kwaliteit en de rolverdeling.

4.2.3 Bovenwijkse voorzieningen

In de structuurvisie van Oosterwold (Gemeente Almere & Gemeente Zeewolde, 2013) staat dat het bedrag dat wordt verkregen bij een anterieure overeenkomst ten dele gebruikt wordt voor het primair ruimtelijk casco. Dat bestaat uit onder andere uit de gebiedsontsluiting, een bovenwijkse voorziening omdat deze nut heeft voor meerdere wijken. Bij de exploitatieovereenkomst of het exploitatieplan kan namelijk een exploitatiebijdrage gevraagd worden voor de bovenwijkse voorzieningen.

Bij de bovenwijkse voorzieningen is het volgens de heer Meuwese (2013) het belangrijkste dat de baten voor de kosten uitgaan. Dat wil zeggen dat er pas wordt geïnvesteerd in een bovenwijkse voorziening, wanneer, wanneer er genoeg inkomsten verkregen zijn vanuit de exploitatiebijdrages. “Het voordeel is dat je sowieso geen renteverliezen hebt” zegt Meuwese (2013). Dit komt omdat er geen geld geleend hoeft te worden om te investeren. Daarnaast zijn de gronden in Oosterwold niet van de gemeente, maar van het Rijk en van private ontwikkelaars. Hierdoor heeft de gemeente ook geen renteverliezen op de grond. Iets wat daar volgens hem wel vat op zou kunnen hebben is dat er bijvoorbeeld door een politieke druk wel eerder geïnvesteerd moet worden, maar dan moet er via een raadsbesluit duidelijkheid over komen.

Wanneer er wordt gewerkt met exploitatieplannen, moet de exploitatiebijdrage proportioneel verdeeld zijn (zie paragraaf 2.3), over alle initiatieven in het gebied. Dit is bij een organisch ontwikkelende locaties lastig, omdat het nog niet bekend is wat voor initiatieven zullen ontstaan in het gebied en sommige type ontwikkelingen moeten meer betalen dan andere. Om de kosten toch proportioneel te kunnen verdelen is er een programma gemaakt van de percentages aan type ontwikkelingen in het gebied (interview Meuwese, 2013). Hierdoor is Oosterwold wel gebonden aan dit programma en zijn niet meer alle opties open. Het werken met een exploitatieplan is dus een institutionele belemmering voor zelforganisatie. Het maakt echter niet uit waar die typen bestemmingen komen, waardoor er nog steeds veel mogelijkheden zijn met betrekking tot zelforganisatie. Wat een ander nadeel is van het exploitatieplan is, is dat men vastzit aan de 10 jarige verlooptijd er van. De bovenwijkse voorzieningen moeten daardoor binnen tien jaar gerealiseerd worden. Mogelijk zijn er dan nog niet genoeg initiatieven, waardoor er onvoldoende geld beschikbaar is om een bovenwijkse voorziening te realiseren. Een voorinvestering zou kunnen, maar dan kan na die tien jaar niets meer verhaald worden van die bovenwijkse voorziening (van den Brand, 2008). Om deze periode van tien jaar te kunnen verleggen, is daarom een aanvraag gedaan voor verlenging van deze periode. Dit kan in het kader van de crisis- en herstelwet. Deze wet maakt het onder andere mogelijk om bijzondere afspraken te maken voor projecten.

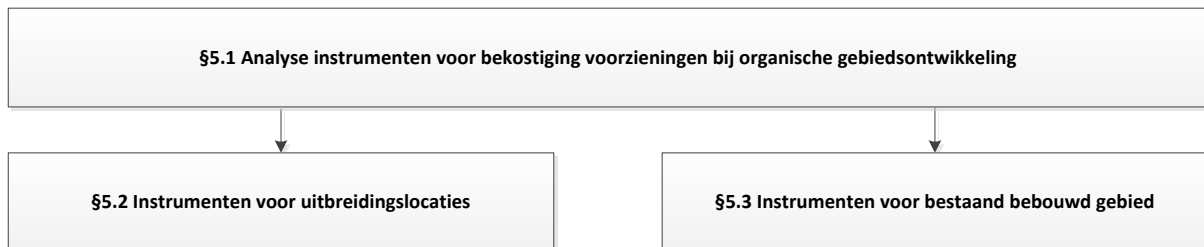
Bovenwijkse voorzieningen worden dus gerealiseerd van de inkomsten vanuit exploitatiebijdragen. Hierbij wordt er pas geïnvesteerd, wanneer er genoeg is ontvangen. Vanwege de terugvaloptie op het exploitatieplan, is voor Oosterwold een programma opgesteld met de percentages aan bestemmingen. Hierdoor kunnen de exploitatiebijdragen proportioneel worden verdeeld. Hierdoor wordt zelforganisatie wel belemmert. Daarnaast is er om de tienjarige verlooptijd van het exploitatieplan te verlengen, een beroep gedaan op de crisis- en herstelwet, zodat er ook na tien jaar kan worden geïnvesteerd in bovenwijkse voorzieningen. Hierdoor worden de mogelijkheden voor zelforganisatie juist verruimd.

4.3 Conclusie

De voorzieningen bij Almere Oosterwold worden bekostigd door exploitatieovereenkomsten of door het opstellen van exploitatieplannen. Met behulp van locatie-eisen binnen deze instrumenten, wordt afgedwongen dat initiatiefnemers zelf hun primaire voorzieningen en wijkvoorzieningen realiseren. Met behulp van deze locatie-eisen bestaat er veel vrijheid voor de initiatiefnemers, en wordt veel ruimte gegeven voor zelforganisatie. Zo wordt het bijvoorbeeld ook mogelijk gemaakt om samen te werken bij zowel primaire voorzieningen als wijkvoorzieningen. Zo kunnen initiatiefnemers collectief voorzieningen realiseren. De mogelijkheid om collectief initiatieven te starten is een belangrijke eigenschap van zelforganisatie. Er wordt dus veel speelruimte gegeven voor zelforganisatie bij Oosterwold, maar zoveel speelruimte stuit ook op twijfels onder zowel de initiatiefnemers als de overheid. Zo bestaan er twijfels of initiatiefnemers wel willen ontwikkelen op deze manier, wel kunnen ontwikkelen op deze manier, en of deze manier van ontwikkelen niet ten koste gaat van de ruimtelijke kwaliteit. Samenvattend is deze gebiedspilot een zoektocht in hoe een meer zelforganiserende stad er uit kan komen te zien en wat de rolverdeling daarin is voor de initiatiefnemer en de overheid.

Hoofdstuk 5 – Verdienmodellen, instrumenten en condities

In hoofdstuk 4 werd het verdienmodel kostenverhaal Wro 2008 geanalyseerd met de instrumenten exploitatieovereenkomst en exploitatieplan bij een organische ontwikkelend gebied in de praktijk. Het verdienmodel biedt echter ook andere mogelijkheden die nog niet in de praktijk zijn gebracht bij organische gebiedsontwikkeling. Dit hoofdstuk is daarom gewijd aan de analyse daarvan. Daarnaast worden andere verdienmodellen en instrumenten geanalyseerd die mogelijk kunnen werken bij een dergelijke strategie. Paragraaf 2.3 sloot af met deze verdienmodellen. In paragraaf 5.1 is er gezocht naar instrumenten die hier op aansluiten. De werking van de verdienmodellen en instrumenten is vervolgens beschreven. Daarnaast is geanalyseerd of het verdienmodel en instrument geschikt zijn voor organische gebiedsontwikkeling bij een uitbreidingslocatie, of bestaand bebouwd gebied. Daarnaast is geanalyseerd of de verdienmodellen en instrumenten geschikt zijn voor primaire voorzieningen, wijkvoorzieningen en/of bovenwijkse voorzieningen. De verdienmodellen en instrumenten die geschikt zijn voor uitbreidingslocaties worden op toepasbaarheid in de praktijk onderzocht in paragraaf 5.2, met als doel om te analyseren onder welke condities de verdienmodellen en instrumenten in de praktijk gebruikt kunnen worden. In paragraaf 5.3 wordt een zelfde analyse gedaan, maar dan voor bestaand bebouwd gebied. In figuur 5.1 is een overzicht van de opzet van dit hoofdstuk weergegeven.



Figuur 5.1 Overzicht hoofdstuk 5.

5.1 Verdienmodellen voor organische gebiedsontwikkeling

In paragraaf 2.4 kwamen de volgende 6 verdienmodellen naar voren:

- Kostenverhaal Wro 2008
- Baatbelasting
- Bijdrages van gebiedsgebruikers
- Erfpachtinkomsten
- Onroerendezaakbelasting (OZB)

De bekostiging van voorzieningen wordt doorgaans geregeld via het kostenverhaal van de Wro 2008. Hoe dit instrument ingezet kan worden voor organische gebiedsontwikkeling wordt beschreven in paragraaf 5.1.1. Voorzieningen kunnen echter ook op andere manier bekostigd kunnen worden, zoals met baatbelasting (§5.1.2), bijdrages van gebiedsgebruikers (§5.1.3), erfpachtinkomsten (§5.1.4) en onroerendezaakbelasting (OZB) (§5.1.5). Deze andere verdienmodellen kunnen een toepassingswaarde hebben omdat er mogelijk meer geld nodig is voor voorzieningen in een gebied dan dat er met het kostenverhaal geregeld kan worden, of omdat er initiatieven ontstaan voor voorzieningen bij ontwikkelingen waar het bestemmingsplan niet gewijzigd hoeft te worden. Het kostenverhaal via de Wro is namelijk alleen mogelijk als het bestemmingsplan gewijzigd wordt (interview Stauttner 2013).

In deze paragraaf wordt per verdienmodel gezocht naar instrumenten waarmee geld uit het verdienmodel voor voorzieningen kan worden gealloceerd. Per instrument wordt vervolgens getoetst hoe deze past in een organische ontwikkelstrategie, door te onderzoeken in hoeverre zelforganisatie

mogelijk is bij deze instrumenten. Daarnaast wordt onderzocht onder welke condities het instrument dienst kan doen. De condities waar naar wordt gekeken zijn; de toepassing, het initiatief, de doelgroep, het type voorziening en het verloop van de heffing. Bij de toepassing wordt geanalyseerd of het instrument kan worden toegepast bij een uitbreidingslocatie, of het supplementair naast een ander instrument kan werken bij een uitbreidingslocatie, of dat het gaat om bestaand bebouwd gebied. Bij het initiatief wordt gekeken wie met het initiatief van toepassing van het instrument komt; bij de doelgroep wordt gekeken wat de doelgroep is waarbij het instrument kan worden toegepast; bij het type voorziening wordt geanalyseerd of het instrument kan werken voor de bekostiging van primaire voorzieningen, wijkvoorzieningen of bovenwijkse voorzieningen en bij het verloop van de heffing wordt gekeken of de heffing éénmalig is, een periode van 5 jaar beslaat, of continu moet worden betaald. Dit wordt gedaan om een overzicht te krijgen van de instrumenten en de condities. Dit overzicht is weergegeven in de deelconclusie in paragraaf 5.1.6.

5.1.1 Kostenverhaal Wro 2008

De Wro 2008 maakt het op drie manieren mogelijk om kosten voor voorzieningen te verhalen:

1. Kostenverhaal via een exploitatieovereenkomst
2. Kostenverhaal via het exploitatieplan
3. Kostenverhaal via gronduitgifte

De verschillende instrumenten en de toepassingswaarde voor organische gebiedsontwikkeling worden hierna beschreven.

1. Kostenverhaal via een exploitatieovereenkomst

Een exploitatieovereenkomst is een vrijwillige overeenkomst die wordt gesloten tussen de initiatiefnemer en de gemeente. De exploitatieovereenkomst die hier bedoeld wordt is een anterieure overeenkomst. Een exploitatieovereenkomst alleen worden gesloten wanneer er een planologisch wijziging plaatsvindt, zoals een bestemmingsplanwijziging (interview Stauttner, 2013). In een anterieure overeenkomst kan over verschillende onderwerpen afspraken worden gemaakt omdat het een privaatrechtelijke overeenkomst betreft (van den Brand, 2008). Het kan zijn dat overeengekomen wordt dat er een bijdrage moet worden betaald om de kosten voor voorzieningen te betalen. Dit wordt ook wel een exploitatiebijdrage genoemd. Daarnaast is het mogelijk dat er overeenkomsten worden gesloten over de inrichting van de locatie, zogenaamde locatie-eisen. Zo kan met ontwikkelaars overeengekomen worden dat zij zelf voorzieningen realiseren (Zie hoofdstuk 4). Dit kunnen primaire voorzieningen zijn, maar dit kunnen ook wijkvoorzieningen zijn. Er wordt altijd eerst geprobeerd een vrijwillige exploitatieovereenkomst te sluiten. Wanneer dat niet lukt, wordt een exploitatieplan opgesteld. Deze verplicht om de na te komen. Vanwege de terugvaloptie op het exploitatieplan, blijven de kosten van een anterieure overeenkomst meestal dichtbij de kosten die op een exploitatieplan staan (van den Brand, 2008). Een ontwikkelaar zal vaak eerder de behoefte hebben om een overeenkomst te sluiten zodat hij meteen weet waar hij aan toe is (interview Bregman, 2013).

Anterieure overeenkomsten kunnen gebruikt worden bij organische ontwikkelende uitbreidingslocaties, omdat het mogelijk is om vooraf een voorschot te krijgen op toekomstig te realiseren voorzieningen. Dit kunnen zowel primaire, wijk- en bovenwijkse voorzieningen zijn. Ook is het mogelijk om de initiatiefnemers zelf primaire en/of wijkvoorzieningen te laten realiseren met behulp van locatie-eisen. Op deze manier kan de overheid zelforganisatie faciliteren.

De bekostiging van voorzieningen bij organisch ontwikkelend bestaand bebouwd gebied is ook mogelijk, omdat er over allerlei zaken afspraken kunnen worden gemaakt in een exploitatieovereenkomst (Stipo & Stad2, 2012). Daardoor is het mogelijk om een bedrag te vragen voor zowel primaire, wijk- en bovenwijkse voorzieningen en op de locatie zelf locatie-eisen te stellen.

Toepassing	Uitbreidingslocaties	Supplementair bij uitbreidingslocaties	Bestaand bebouwd gebied
Initiatief	Overheid	Ondernemers	Gebiedsgebruikers
Doelgroep		Ondernemers	Gebiedsgebruikers
Type voorzieningen	Primaire voorzieningen	Wijkvoorzieningen	Bovenwijkse voorzieningen
Heffing	Eenmalig	Periode van 5 jaar	Continu

Figuur 5.2 Toepassing kostenverhaal via exploitatieovereenkomst (Bron: auteur)

2. Kostenverhaal via het exploitatieplan

Een initiatiefnemer kan in plaats van een anterieure overeenkomst afsluiten, ook het exploitatieplan afwachten. Dit is het gedwongen (publiekrechtelijke) kostenverhaal. Bij een exploitatieplan zijn de bestuurslasten hoger dan bij het opstellen van een exploitatieovereenkomst, waardoor er altijd eerst geprobeerd wordt om een exploitatieovereenkomst te sluiten (gemeente Almere & gemeente Zeewolde 2013). Een exploitatieplan kan alleen worden opgesteld wanneer er een planologisch wijziging plaatsvindt, zoals een bestemmingsplanwijziging (interview Stauttner, 2013). Bij het exploitatieplan is het ook mogelijk om locatie-eisen te stellen. Wanneer het noodzakelijk is om een exploitatieplan op te stellen, zijn er minder vrijheden dan bij een anterieure overeenkomst, omdat alleen de kosten verhaald kunnen worden die worden weergegeven op het exploitatieplan. Daarnaast moeten voorzieningen binnen 10 jaar bekostigd moeten worden, vanwege de 10 jarige verlooptijd van het exploitatieplan. Ook moet er bij een exploitatieplan rekening gehouden worden met de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (PPT-criteria) uit de Wro 2008. Wanneer er bijvoorbeeld een wijkvoorziening wordt aangelegd, dan zou iedere gebiedsgebruiker evenredig moeten meebetalen aan deze voorziening vanwege het criterium proportionaliteit (van den Brand, 2008). Dit is lastig te bepalen, omdat het niet zeker is wat voor initiatieven zullen ontstaan.

Het gebruiken van een exploitatieplan om voorzieningen te bekostigen bij een organisch ontwikkelende uitbreidingslocatie is mogelijk voor de drie soorten voorzieningen. Het gaat dan om kleine exploitatieplannen die horen bij een postzegelbestemmingsplan (Gemeente Almere & Gemeente Zeewolde, 2013). Een exploitatieplan belemmert echter wel de vrijheden die een gemeente heeft, doordat er moet worden voldaan aan de tienjarige verlooptijd en de PPT-criteria. De mogelijkheid om locatie-eisen toe te voegen zorgt daarentegen wel voor mogelijkheden tot zelforganisatie.

Wat betreft bestaand bebouwd gebied is het lastiger om een exploitatieplan te gebruiken. Dit komt doordat de kosten voor voorzieningen alleen proportioneel toe te rekenen zijn aan initiatiefnemers waarvoor het bestemmingsplan moeten worden gewijzigd. Wanneer er bijvoorbeeld een wijk is met 100 woningen en een parkje moet worden opgeknapt, betalen alleen degenen mee die ontwikkelen. Stel dat er 10 woningen ontwikkelen door een bestemmingsverruiming aan te vragen, dan kunnen deze maar 1/10 van de kosten betalen. De rest moet de gemeente bijleggen (interview Bregman, 2013). Voor een deel van de primaire voorzieningen geldt dit niet, maar de toepassingswaarde is dan klein. Het kan dan gaan om het opknappen van een plantsoen of iets dergelijks. Vanwege de kleine toepasbaarheid van het instrument bij organische ontwikkelend bestaand bebouwd gebied, wordt het exploitatieplan in dit onderzoek niet gezien als optie voor het kostenverhaal voor voorzieningen.

Toepassing	Uitbreidingslocaties	Supplementair bij uitbreidingslocaties	Bestaand bebouwd gebied
Initiatief	Overheid	Ondernemers	Gebiedsgebruikers
Doelgroep		Ondernemers	Gebiedsgebruikers
Type voorzieningen	Primaire voorzieningen	Wijkvoorzieningen	Bovenwijkse voorzieningen
Heffing	Eenmalig	Periode van 5 jaar	Continu

Figuur 5.3 Toepassing kostenverhaal via exploitatieplan (Bron: auteur)

3. Kostenverhaal via gronduitgifte

Wanneer kostenverhaal via de gronduitgifte geregeld is, dan is worden de kosten voor voorzieningen betaald uit de opbrengsten van de grondverkoop. De gemeente moet hiervoor wel de grond in bezit hebben. Bij kostenverhaal via gronduitgifte is het kostenverhaal 'anderszins verzekerd', dat wil zeggen dat een ontwikkelaar geen bijdrages hoeft te doen voor de bekostiging van voorzieningen omdat deze verwerkt zijn in de grondprijs. Ook het tijdvak, de fasering en de locatie-eisen zijn anderszins verzekerd (Van den Brand, 2008). De gemeente kan er daarnaast voor kiezen om de grond uit te geven in erfpacht, zodat de kosten via de canon kunnen worden terugverdiend. Kostenverhaal via gronduitgifte gebeurt met een gronduitgifteovereenkomst (van den Brand, 2008). Dit is een privaatrechtelijke overeenkomst en omdat het contractrecht in Nederland vrij is, kunnen over allerlei zaken afspraken worden gemaakt (interview Bregman, 2013). Hierdoor is het ook mogelijk om locatie-eisen te stellen in een dergelijke overeenkomst.

Kostenverhaal via gronduitgifte is geschikt voor een uitbreidingsgebied met een organische ontwikkelstrategie, omdat de overheid daarbij veel vrijheid heeft om de inkomsten daaruit te investeren in een gebied. Deze inkomsten kunnen geïnvesteerd worden in zowel primaire-, wijk- en bovenwijkse voorzieningen. Daarnaast bestaat er de mogelijkheid om locatie-eisen stellen in een gronduitgifteovereenkomst, waardoor het realiseren van primaire voorzieningen en/of wijkvoorzieningen kan worden overgelaten aan de initiatiefnemers zelf. Op deze manier kan de overheid zelforganisatie faciliteren (zie ook hoofdstuk 4).

Wanneer de gemeente besluit om bij bestaand bebouwd gebied met een organische ontwikkelstrategie het kostenverhaal via gronduitgifte te regelen, kan dat ook omdat de inkomsten vrij besteed kunnen worden. Ook dan kunnen locatie-eisen gesteld worden en kunnen de inkomsten geïnvesteerd worden in zowel primaire, wijk- als bovenwijkse voorzieningen. De toepassing van kostenverhaal via gronduitgifte is weergegeven in figuur 5.2.

Toepassing	Uitbreidingslocaties	Supplementair bij uitbreidingslocaties	Bestaand bebouwd gebied
Initiatief	Overheid	Ondernemers	Gebiedsgebruikers
Doelgroep		Ondernemers	Gebiedsgebruikers
Type voorzieningen	Primaire voorzieningen	Wijkvoorzieningen	Bovenwijkse voorzieningen
Heffing	Eenmalig	Periode van 5 jaar	Continu

Figuur 5.4 Toepassing kostenverhaal via gronduitgifte (Bron: auteur)

5.1.2 Baatbelasting

Baatbelasting is een verdienmodel waar direct voorzieningen mee bekostigd kunnen worden. Er zijn daarom geen instrumenten die daar nog tussen zitten. Deze belasting kan worden geheven als ondernemers baat hebben bij een voorziening. De gemeente kan de kosten voor de voorzieningen daardoor geheel of gedeeltelijk terugvorderen. Baatbelasting wordt opgelegd in drie fases. Voordat voorzieningen worden aangelegd moet de gemeenteraad een bekostigingsbesluit nemen dat het gebied van de belasting aangeeft en de mate van bekostiging door de ondernemers van dit gebied. Na het aanleggen van de voorzieningen dient de gemeenteraad binnen twee jaar een verordening baatbelasting vast te stellen. Daarna moet de gemeente de belastingaanslagen binnen drie jaar na de heffing opleggen (Stipo & Stad2, 2012).

Baatbelasting kan niet werken bij uitbreidingslocaties. Het is niet mogelijk om baatbelasting op te leggen als de voorziening al via een overeenkomst of anderszins via de nieuwe grondexploitatiewet kan worden verhaald (Stipo & Stad2, 2012).

Baatbelasting kan werken bij bestaand bebouwd gebied met veel ondernemers. Deze belasting kan werken bij bestaand bebouwd gebied. Het verdienmodel is geschikt om een bedrag te innen van

bestaande ondernemers en kan gebruikt worden om primaire en wijkvoorzieningen te bekostigen. Het is voor de ondernemers mogelijk om zelf te komen met initiatieven voor voorzieningen, zodat er niet alleen op de kavels sprake is van zelforganisatie, maar ook bij de voorzieningen. De gemeente moet daartoe dan wel medewerking verlenen, omdat de heffing alleen geïnitieerd kan worden vanuit de overheid. Het is niet mogelijk om baatbelasting te heffen voor bovenwijkse voorzieningen (Stipo & Stad2, 2012). Dit komt doordat het lastig is om de precieze begrenzing aan te geven van het gebied dat baat heeft bij de aanleg van bovenwijkse voorziening en dit is een vereiste voor de baatbelasting (Bruinsma, 2004).

Toepassing	Uitbreidingslocaties	Supplementair bij uitbreidingslocaties	Bestaand bebouwd gebied
Initiatief	Overheid	Ondernemers	Gebiedsgebruikers
Doelgroep		Ondernemers	Gebiedsgebruikers
Type voorzieningen	Primaire voorzieningen	Wijkvoorzieningen	Bovenwijkse voorzieningen
Heffing	Eenmalig	Periode van 5 jaar	Continu

Figuur 5.5 Toepassing baatbelasting (Bron: auteur)

5.1.3 Bijdrages van gebiedsgebruikers

De bekostiging van voorzieningen hoeft niet gedaan te worden door overheden. Het is ook mogelijk dat gebiedsgebruikers zoals ondernemers of wijkbewoners met een initiatief voor een voorziening komen en dat zelf bekostigen. Wanneer dit het geval is, dan is er sprake van ontwikkeling vanuit eigen motivatie (zie ook: Boonstra & Boelens, 2011). Er zijn verschillende instrumenten voorhanden om de bekostiging van voorzieningen door gebiedsgebruikers te laten verlopen:

1. Bedrijfsinvesteringszone (BIZ)
2. Wijkinvesteringszone (WIZ)
3. Bijdrages aan parkmanagement
4. Sponsoring van voorzieningen

1. Bedrijfsinvesteringszone (BIZ)

Bij een bedrijfsinvesteringszone (BIZ) stichten ondernemers in een gebied gezamenlijk een fonds sticht. Dit gebied wordt eerst vastgelegd en vervolgens wordt alle niet-woningen een BIZ-heffing opgelegd. Het doel van dit fonds is om investeringen te doen in het gebied, waar iedere ondernemer baat bij heeft. Ondernemers kunnen daarbij zelf voorstellen doen voor investeringen in het gebied. Investeringen in voorzieningen behoren ook tot de mogelijkheden. Het instrument is ontwikkeld om ondernemersinitiatieven organisatorisch en financieel te faciliteren. Wanneer er voldoende draagvlak is voor een investering in een voorziening int de gemeente een bijdrage bij alle aangesloten ondernemers. Doordat iedere ondernemer zich verplicht bij een meerderheid moet aansluiten bij een BIZ, wordt er afgerekend met het *'free rider'* probleem. Dat wil zeggen dat iedereen moet meebetalen aan de ontwikkelingen en er geen ondernemer is die niet meebetaalt en gratis meelift op de investeringen (Stipo & Stad2, 2012).

In Nederland is er geëxperimenteerd met Bedrijven Investering Zones. Dit is vastgelegd in een experimentenwet, de BIZ-wet van 2009. Bedrijven konden een BIZ oprichten tot eind 2011. In die tijd zijn er ongeveer 100 zones opgericht voor maximaal vijf jaar. Na deze vijf jaar kan er weer een nieuwe BIZ worden opgericht (Berndsen et al, 2012). Om een BI-zone vast te stellen wordt er aan de hand van een stemming bepaald of een meerderheid van de ondernemers hier mee instemt. Er kan op twee manieren een meerderheid worden verkregen: De opkomst moet minimaal 50% zijn en deze meerderheid moet een meerderheid van de WOZ-waarde in het gebied vertegenwoordigen (Wesselink, 2008). De evaluatie van de experimentenwet is momenteel afgerond en de wet bedrijfsinvesteringszones wordt permanent. Het streven van de overheid is om in het in 2015 weer mogelijk te maken om BI-zones op te richten (Rijksoverheid, 2013).

BI-zones zouden kunnen werken bij uitbreidingslocaties waar al ondernemers gevestigd zijn. Deze kunnen samen besluiten om extra voorzieningen toe te voegen, maar wanneer er al ondernemers gevestigd zijn, gaat het in principe om bestaand bebouwd gebied. BI-zones werken dus voor organische gebiedsontwikkeling bij bestaand bebouwd gebied met veel ondernemers. Het is een instrument dat past binnen een organische ontwikkelingsstrategie omdat er gezamenlijk kan worden geïnvesteerd in voorzieningen, zonder dat daar een ontwikkeling voor nodig is. Organische gebiedsontwikkeling wordt echter enigszins beperkt doordat het instrument alleen bedoeld is voor ondernemers en organische gebiedsontwikkeling heeft als eigenschap dat het flexibiliteit biedt in functie (zie paragraaf 2.2). Doordat ondernemers zelf met initiatieven kunnen komen is het wel een instrument wat zelforganisatie voor voorzieningen kan faciliteren.

Omdat BI-zones door ondernemers worden bestuurd, is er een minder grote kans dat bovenwijkse voorzieningen worden bekostigd. Een bovenwijkse voorziening heeft nut voor meerdere wijken en het is niet waarschijnlijk dat ondernemers in een gebied bereid zijn om de kosten voor een voorziening, die nut heeft voor meerder wijken, te dragen.

Toepassing	Uitbreidingslocaties	Supplementair bij uitbreidingslocaties	Bestaand bebouwd gebied
Initiatief	Overheid	Ondernemers	Gebiedsgebruikers
Doelgroep		Ondernemers	Gebiedsgebruikers
Type voorzieningen	Primaire voorzieningen	Wijkvoorzieningen	Bovenwijkse voorzieningen
Heffing	Eenmalig	Periode van 5 jaar	Continu

Figuur 5.6 Toepassing Bedrijfsinvesteringszone (Bron: auteur)

2. WIZ – wijkinvesteringszone

Een wijkinvesteringszone (WIZ) zal waarschijnlijk lijken op een bedrijfsinvesteringszone (BIZ), maar zal gelden voor alle gebiedsgebruikers in plaats van alleen ondernemers. Dit is nog niet zeker omdat een WIZ nog niet is geprobeerd in Nederland. Er wordt echter wel gewerkt aan een experiment. Dit experiment zal waarschijnlijk starten in 2013 en eindigt waarschijnlijk in 2015 (Stipo, 2013). De WIZ ziet er waarschijnlijk als volgt uit; Bij een WIZ worden allereerst plannen gemaakt voor de wijk. Wanneer er voldoende draagvlak is (meer dan 50%) binnen de wijk wordt er een WIZ opgericht voor een periode van vijf jaar. Iedereen binnen de wijk wordt dan verplicht lid van de WIZ en betaalt verplicht mee. Binnen deze vijf jaar worden de plannen uitgevoerd. Het geld om de plannen uit te voeren wordt geïnd door middel van een heffing door de gemeente.

WI-zones zouden kunnen werken bij uitbreidingslocaties waar al initiatiefnemers gevestigd zijn. Deze kunnen samen besluiten om extra voorzieningen toe te voegen, maar wanneer er al ondernemers gevestigd zijn, gaat het in principe om bestaand bebouwd gebied. WI-zones zouden kunnen werken voor organische gebiedsontwikkeling bij bestaand bebouwd gebied, omdat dit instrument veel flexibiliteit in functie biedt. Het gaat dus niet alleen om ondernemers, maar om alle gebiedsgebruikers. Omdat deze gebiedsgebruikers zelf kunnen komen met initiatieven in een gebied, kan zelforganisatie worden gefaciliteerd met het instrument.

Toepassing	Uitbreidingslocaties	Supplementair bij uitbreidingslocaties	Bestaand bebouwd gebied
Initiatief	Overheid	Ondernemers	Gebiedsgebruikers
Doelgroep		Ondernemers	Gebiedsgebruikers
Type voorzieningen	Primaire voorzieningen	Wijkvoorzieningen	Bovenwijkse voorzieningen
Heffing	Eenmalig	Periode van 5 jaar	Continu

Figuur 5.7 Toepassing wijkinvesteringszone (Bron: auteur)

3. Parkmanagement

Parkmanagement is het overkoepelend begrip in de praktijk om het gemeenschappelijk perceel grond in een juridisch kader te plaatsen (van Velten, 2006). Gemeenschappelijke grond kan ontstaan wanneer een ontwikkelaar geen overeenkomst heeft met het openbaar gezag (meestal de gemeente) over de overdraging van gerealiseerde voorzieningen. Deze voorzieningen komen dan in gemeenschappelijk bezit van de eigenaars. Deze eigenaars zijn daarbij verantwoordelijk voor het in stand houden en beheer en onderhoud van het gemeenschappelijk perceel grond. Het betekent daarmee ook dat de eigenaren een financiële bijdrage voor beheer en onderhoud moeten leveren (Kampherbeek, 2009). Dit bedrag kan zowel dwingend als vrijwillig worden opgelegd. Het dwingende karakter is gewenster in de praktijk, daarom wordt deze hier behandeld. Dit is gewenster omdat het frustraties kan opleveren wanneer er gebiedsgebruikers zijn die niet meebetalen. Het dwingende karakter kan opgelegd worden in de vorm van mandeligheid (Kampherbeek, 2009).

Mandeligheid ontstaat, wanneer een onroerende zaak gemeenschappelijk eigendom is van de eigenaars van twee of meer erven en door hen tot gemeenschappelijk nut van die erven wordt bestemd bij een tussen hun opgemaakte notariële akte, gevolgd door inschrijving daarvan in de openbare registers (BW boek 5 art. 60). Bij parkmanagement gaat het om eigenaars van meerdere erven. Het gemeenschappelijk perceel grond wordt daarbij als mandelig terrein bestemd. Bij het beheer en onderhoud van mandelig terrein moet er medewerking zijn van alle eigenaren voor iedere handeling met betrekking tot het gemeenschappelijk perceel grond. Dit kan leiden tot onwerkbaar situaties omdat er geen overeenstemming kan worden verkregen tussen de eigenaars. Dit nadeel kan worden opgevangen door het beheer en onderhoud te laten verrichten door een beheersvereniging of beheersstichting. Hierdoor wordt het beheer en onderhoud losgekoppeld van het (mede)eigendom. Afhankelijk van de wens om eigenaren inspraak te geven in het beheer en onderhoud zal gekozen worden een stichting of een vereniging. Een stichting kent namelijk geen leden, dus leden hebben daarbij ook geen inspraak. Er wordt daarom in de meeste gevallen gekozen voor een beheers vereniging vanwege de inspraakmogelijkheden (Kampherbeek, 2009). Een dergelijke vereniging wordt ook wel een VvE op gebieds-, of wijkniveau genoemd. Bij een Vereniging van Eigenaren (VvE) op wijkniveau betalen leden van de vereniging periodiek een bedrag voor het gemeenschappelijke perceel grond. Dit bedrag wordt besteed aan het beheer en onderhoud. De leden hebben daarbij inspraak in de besteding van het bedrag. Wanneer er investeringen worden gedaan in bijvoorbeeld nieuwe voorzieningen, moeten alle leden daarmee instemmen (Kampherbeek, 2009). Een voorbeeld van een VvE op wijkniveau is de wijk Krekenbuurt in Zwolle (Stipo & Stad2, 2012).

Mandeligheid kan ontstaan door vrijwilligheid of doordat het van bovenaf opgelegd wordt. Wanneer het van bovenaf opgelegd wordt dan moet via een anterieure overeenkomst, exploitatieplan of gronduitgifteovereenkomst geregeld worden dat gronden mandelig zijn. Dit is volgens de heer Stauttner (2013) mogelijk bij organische gebiedsontwikkeling. Wanneer mandeligheid ontstaat door vrijwilligheid, moeten alle eigenaren instemmen met mandeligheid. Dat betekent dan ook dat eigenaren verplicht bijdrages moeten gaan leveren. Dit is daarom minder voorkomend dan opgelegde mandeligheid (Kampherbeek, 2009).

Mandelige gronden kunnen primaire voorzieningen bevatten, maar ook wijkvoorzieningen. Dat bovenwijkse voorzieningen mandelig zijn is minder waarschijnlijk, want dan moet het eigendom van de gronden van de bovenwijkse voorziening verdeeld zijn over meerdere wijken. Voor organische gebiedsontwikkeling is parkmanagement een geschikt instrument, omdat het bewoners verplicht om maandelijks een bedrag te betalen waar voorzieningen mee bekostigd kunnen worden.

Bij een bestaand bebouwd gebied dat nog geen mandelige gronden bevat is er een kleine kans dat de gronden mandelig gaan worden. Dat moet dan middels vrijwilligheid en alle eigenaren moeten instemmen. Wanneer dit wel het geval is, is er sprake meer 'pure' zelforganisatie. Zelforganisatie is

minder 'puur' wanneer het wordt opgelegd, omdat de overheid mensen dan verplicht met initiatieven te komen en de ontwikkeling niet ontstaat vanuit eigen motivatie. Doordat er veel mogelijkheden zijn voor zelforganisatie bij parkmanagement, is het een geschikt instrument voor organische gebiedsontwikkeling.

Toepassing	Uitbreidingslocaties	Supplementair bij uitbreidingslocaties	Bestaand bebouwd gebied
Initiatief	Overheid	Ondernemers	Gebiedsgebruikers
Doelgroep		Ondernemers	Gebiedsgebruikers
Type voorzieningen	Primaire voorzieningen	Wijkvoorzieningen	Bovenwijkse voorzieningen
Heffing	Eenmalig	Periode van 5 jaar	Continu

Figuur 5.8 Toepassing parkmanagement (Bron: auteur)

4. Sponsoring van voorzieningen

Private partijen kunnen voorzieningen sponsoren door schenkingen te doen. Het kan hierbij gaan om bedrijven of particulieren. In Nederland zijn verschillende voorbeelden waarbij voorzieningen worden gesponsord. In Den Haag is bijvoorbeeld een plein gesponsord door het bedrijf Aegon. De verzekeraar heeft daarbij toegezegd het plein voor 20 jaar te onderhouden (Stipo & Stad2, 2012). Een voorbeeld van sponsoring van particulieren is het Vondelpark in Amsterdam. In 1864 nam een groep Amsterdammers het initiatief tot aanleg van het Vondelpark. Deze groep regelde dat er 12 hectare grond werd aangekocht. Het tweede deel van het park werd bekostigd door de waardevermeerdering van de kavels rondom het park. Om de financiering van de renovatie van het vondelpark rond te krijgen, werden stukjes vondelpark symbolisch verkocht via het internet aan particulieren. Deze renovatie is in 2010 afgerond (Platform 31, 2013). Dit laatste is een vorm van crowdfunding. Crowdfunding is een open verzoek via het internet en andere media aan een ongedefinieerd netwerk van mensen voor een financiële bijdrage aan een initiatief, in ruil voor het toekomstige product (voorverkoop) of een andere materiele dan wel een immateriële tegenprestatie (Hol, 2012). De tegenprestatie is hierbij dat de schenkers het vondelpark kunnen gebruiken. Ook wordt een vermelding op de website van het vondelpark gegeven van de schenkers. Andere manieren om via crowdfunding te sparen voor voorzieningen kunnen bijvoorbeeld websites zijn zoals kickstarter.com. Hier kunnen projecten worden aangemeld waar particulieren een bedrag voor kunnen storten. Een project zou bijvoorbeeld een speeltuin kunnen zijn. Door investeringen te doen in voorzieningen kan de wijk aan zijn behoefte voldoen en kunnen gebiedsgebruikers profiteren van waardevermeerdering van hun vastgoed.

Sponsoring van voorzieningen kan geschikt zijn voor organische ontwikkeling bij uitbreidingslocaties. Het gebied moet dan wel al enige initiatiefnemers bevatten zodat deze samen een initiatief kunnen bekostigen. Het gaat daarom om bestaand bebouwd gebied bij sponsoring. Zowel primaire, wijk-, als bovenwijkse voorzieningen kunnen gesponsord worden. Het instrument is geschikt voor een organische ontwikkelstrategie omdat het zelforganisatie faciliteert.

Toepassing	Uitbreidingslocaties	Supplementair bij uitbreidingslocaties	Bestaand bebouwd gebied
Initiatief	Overheid	Ondernemers	Gebiedsgebruikers
Doelgroep		Ondernemers	Gebiedsgebruikers
Type voorzieningen	Primaire voorzieningen	Wijkvoorzieningen	Bovenwijkse voorzieningen
Heffing	Eenmalig	Periode van 5 jaar	Continu

Figuur 5.9 Toepassing sponsoring van voorzieningen (Bron: auteur)

5.1.4 Erfpacht inkomsten

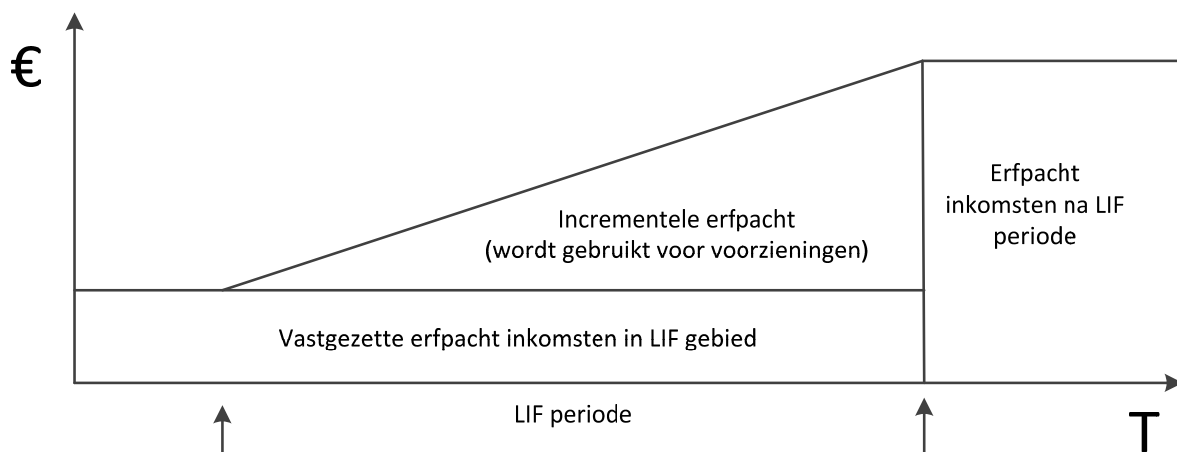
Erfpacht is een constructie waarbij een initiatiefnemer vastgoed laat realiseren of koopt, maar de grond pacht. Erfpacht is een op huur lijkende overeenkomst waarbij de erfpachter jaarlijks een bedrag betaalt aan de verpachter. Dit bedrag wordt ook wel de canon genoemd. De canon is vaak

gebaseerd op de taxatiewaarde van de grondprijs (Nelisse, 2008). De gemeente kan grond verpachten aan een initiatiefnemer. De initiatiefnemer kan vervolgens een woning bouwen op de kavel die hij pacht. De gemeente heeft daarbij een gemeentelijke grondexploitatie en dekt de kosten van voorzieningen met de erfpachtinkomsten in de tijd. In principe gaat de bekostiging van voorzieningen via het kostenverhaal van de Wro 2008 met behulp van gronduitgifte, maar erfpacht biedt meer mogelijkheden. Het is bijvoorbeeld ook mogelijk dat afspraken over diverse zaken worden gemaakt, als voorwaarde van erfpacht in de contractregels van het erfpachtcontract (Stipo & Stad2, 2012). Bij erfpacht kunnen de volgende instrumenten worden gebruikt om (additionele) voorzieningen te bekostigen:

1. Lease Increment Financing
2. Verhandelbare ontwikkelingsrechten

1. Lease Increment Financing (Transformatie Exploitatie)

Lease Increment Financing (LIF) ofwel het voeren van een transformatie exploitatie is gebaseerd op Tax Increment Financing maar werkt op basis van erfpacht. Bij LIF hoort een LIF-gebied waarbij meerdere gronden worden verpacht. Ook bij Lease Increment Financing kan een periode worden vastgezet waarin er investeringen worden gedaan in voorzieningen, bijvoorbeeld van 20 jaar. Vervolgens kunnen door de investeringen in voorzieningen de grondprijzen stijgen, waardoor er meer erfpacht inkomsten kunnen worden gegenereerd. Met de extra inkomsten kunnen de schulden voor de investeringen in voorzieningen worden terugbetaald (Stipo & Stad2, 2012). In Amsterdam worden voorzieningen in een organisch ontwikkelend gebied bekostigd door middel van een transformatie exploitatie (PBL, 2012b). In figuur 5.8 wordt de heffing gezien als continu, want een gemeente ontvangt continu meer erfpachtinkomsten door investeringen. De periode waarin voorzieningen terugverdiend worden is echter wel vaak aan een tijdsfad gebonden, maar deze kan variabel. Daarnaast bevat dit instrument eigenlijk geen heffing omdat de erfpachtcanon sowieso betaald moet worden.



Figuur 5.10 Werking Lease Increment Financing (Bron: auteur)

Lease Increment Financing kan worden ingezet bij organische ontwikkeling wanneer er sprake is van erfpacht in een gebied. Bij een uitbreidingslocatie is het instrument niet geschikt, omdat de voorzieningen bij uitbreidingslocaties worden gerealiseerd al via geraamde erfpachtinkomsten worden bekostigd. Additionele erfpachtinkomsten door additionele voorzieningen kunnen dus ook direct in de canonhoogte worden verwerkt.

Lease Increment Financing kan worden ingezet bij organische ontwikkeling in bestaand bebouwd gebied met een organisch ontwikkelingsstrategie, omdat er inkomsten kunnen worden gegenereerd

van bestaande bewoners. Deze inkomsten zouden eventueel besteed kunnen worden door de gebiedsgebruikers, zodat er sprake is van zelforganisatie. Daarvoor moet de gemeente dan wel medewerking verlenen. Verder kunnen zowel primaire-, als wijk-, als bovenwijkse voorzieningen worden gerealiseerd met LIF, omdat deze inkomsten vrij besteedbaar zijn.

Toepassing	Uitbreidingslocaties	Supplementair bij uitbreidingslocaties	Bestaand bebouwd gebied
Initiatief	Overheid	Ondernemers	Gebiedsgebruikers
Doelgroep		Ondernemers	Gebiedsgebruikers
Type voorzieningen	Primaire voorzieningen	Wijkvoorzieningen	Bovenwijkse voorzieningen
Heffing	Eenmalig	Periode van 5 jaar	Continu

Figuur 5.11 Toepassing Lease Increment Financing (Bron: auteur)

2. Verhandelbare ontwikkelingsrechten

Verhandelbare ontwikkelingsrechten zijn rechten waarmee ontwikkeld mag worden. Deze rechten worden verkocht door de gemeente. De kosten van voorzieningen kunnen gedekt worden door de winst die ontstaat bij het verkopen van de ontwikkelrechten. Programmaverruiming en de investeringen in voorzieningen worden daarbij een commerciële waarde gegeven. Wanneer een initiatiefnemer meer programma op zijn kavel wil, kan hij dat kopen van de gemeente. Deze ontwikkelrechten zijn daarna onderling verhandelbaar tussen de initiatiefnemers (Stipo & Stad2, 2012). Verhandelbare ontwikkelrechten worden toegepast in het Cruquiusgebied in Amsterdam (Interview Stauttner, 2013). Er moet wel sprake zijn van erfpacht in een gebied, omdat op deze manier er via het (privaatrechtelijk) erfpachtcontract afspraken kunnen worden gemaakt voor programmaverruiming.

Verhandelbare ontwikkelingsrechten kunnen worden ingezet bij een uitbreidingslocatie en bij bestaand bebouwd gebied met een organische ontwikkelstrategie, omdat de inkomsten vrij besteed kunnen worden in het gebied (interview Stauttner, 2013). Wanneer er een initiatief ontstaat kan de gemeente direct een bijdrage vragen voor de programmaverruiming. Wanneer er met een dergelijke systematiek gewerkt wordt, dan kan meer programma er voor zorgen dat er meer geïnvesteerd wordt in voorzieningen. Deze investeringen zouden ook door de gebiedsgebruikers besteed kunnen worden als de gemeente daar medewerking voor verleend. Op die manier is er sprake van meer zelforganisatie. De bedragen die vrij komen door het verhandelbare ontwikkelrecht kunnen besteed worden aan zowel primaire-, wijk- en bovenwijkse voorzieningen.

Toepassing	Uitbreidingslocaties	Supplementair bij uitbreidingslocaties	Bestaand bebouwd gebied
Initiatief	Overheid	Ondernemers	Gebiedsgebruikers
Doelgroep		Ondernemers	Gebiedsgebruikers
Type voorzieningen	Primaire voorzieningen	Wijkvoorzieningen	Bovenwijkse voorzieningen
Heffing	Eenmalig	Periode van 5 jaar	Continu

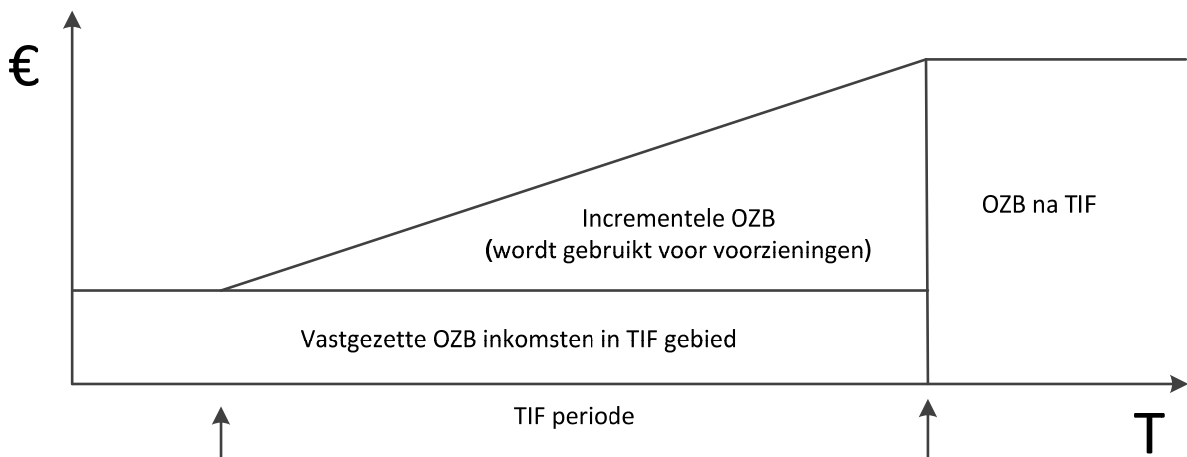
Figuur 5.12 Toepassing Verhandelbare ontwikkelingsrechten (Bron: auteur)

5.1.5 Onroerendezaakbelasting (OZB)

De onroerendezaakbelasting (OZB) is een belasting die wordt geheven door gemeenten. Bij deze belasting worden eigenaar en gebruiker (met uitzondering van woningen, daar wordt alleen de eigenaar belast) belast op basis van de waarde van het onroerend goed. Deze waarde wordt ook wel de WOZ-waarde genoemd. De belasting beslaat een percentage van deze waarde. Per gemeente wordt een verschillend percentage OZB geheven (Huisman, 2006). De bekostiging van voorzieningen met behulp van de OZB kan, wanneer er wordt uitgegaan van value capturing (zie paragraaf 2.3), geschieden met behulp van tax increment financing.

Tax Increment Financing (TIF)

Tax Increment Financing (TIF) is een instrument dat is overgekomen vanuit de Verenigde Staten. Wanneer er wordt besloten om het instrument te gebruiken, wordt er eerst een gebied afgebakend voor een bepaalde periode (de TIF periode), bijvoorbeeld 20 jaar. Binnen dit gebied worden investeringen gedaan door een gemeente of een ontwikkelaar. De extra OZB inkomsten worden dan afgeroomd, zodat deze voor voorzieningen gealloceerd kunnen worden (Stipo & Stad2, 2012). De werking van TIF is te zien in figuur 5.1. Met Tax Increment Financing is geëxperimenteerd bij het project 'Nijmegen Waalfront'. In figuur 5.14 wordt de heffing gezien als continu, want een gemeente ontvangt continu meer OZB door investeringen. De periode waarin voorzieningen terugverdiend worden is echter wel vaak aan een tijdsfad gebonden, maar deze kan variabel zijn. Daarnaast bevat dit instrument eigenlijk geen heffing omdat de OZB sowieso betaald moet worden.



figuur 5.13 Werking Tax Increment Financing (Bron: auteur)

Tax Increment Financing kan supplementair worden ingezet bij organische ontwikkelende uitbreidingslocaties, omdat de inkomsten uit de OZB vrij besteedbaar zijn (interview Bregman: 2013). Wanneer er grote investeringen in voorzieningen moeten worden gedaan, dan kan de gemeente het instrument gebruiken als extra inkomstenbron. De gehele OZB van nieuwe bestemmingen kan in dat geval gebruikt worden. TIF kan gebruikt worden voor zowel primaire-, wijk-, als bovenwijkse voorzieningen.

Tax Increment Financing kan ook worden ingezet bij organische ontwikkeling in bestaand bebouwd gebied. Doordat de verhoogde OZB inkomsten afgeroomd kunnen worden, ontstaat er een manier om bestaande bewoners te laten betalen voor nieuwe voorzieningen. Het is een verdienmodel dat past binnen een organische ontwikkelingsstrategie. TIF kan gebruikt worden voor zowel primaire-, wijk-, als bovenwijkse voorzieningen. Ook bij TIF kan de gemeente ervoor kiezen om de inkomsten te laten besteden door bewoners, zodat er meer zelforganisatie plaats kan vinden.

Toepassing	Uitbreidingslocaties	Supplementair bij uitbreidingslocaties	Bestaand bebouwd gebied
Initiatief	Overheid	Ondernemers	Gebiedsgebruikers
Doelgroep		Ondernemers	Gebiedsgebruikers
Type voorzieningen	Primaire voorzieningen	Wijkvoorzieningen	Bovenwijkse voorzieningen
Heffing	Eenmalig	Periode van 5 jaar	Continu

Figuur 5.14 Toepassing Tax Increment Financing (Bron: auteur)

5.1.6 Deelconclusie

Uit het eerste deel van dit hoofdstuk valt te concluderen dat er veel instrumenten zijn die een organische gebiedsontwikkeling kunnen faciliteren. De meeste instrumenten zijn geschikt voor een binnenstedelijke locatie, alleen instrumenten uit het kostenverhaal Wro 2008 zijn geschikt voor uitbreidingslocaties. Ook zijn er enkele verdienmodellen die supplementair kunnen werken bij een uitbreidingslocatie.

Grote verschillen tussen de instrumenten liggen in de mate van zelforganisatie. Zo kan er met de Wro 2008 veel worden gestuurd op zelforganisatie bij voorzieningen middels de locatie-eisen, maar kan de overheid er ook voor kiezen om alles zelf te realiseren met de exploitatiebijdrages. De instrumenten die vallen onder het verdienmodel 'bijdrages van gebiedsgebruikers' zijn zeer geschikt voor zelforganisatie, omdat bij die instrumenten de nadruk ligt op initiatieven vanuit het gebied. Bij de rest van de instrumenten is de overheid nodig om de heffing te kunnen innen. Hierbij kan de overheid besluiten om de inkomsten te laten besteden door de gebiedsgebruikers om meer zelforganisatie te faciliteren. Of de overheid daartoe bereid is, is echter niet onzeker en zal per geval verschillen. Dit levert daarmee een institutionele beperking op. Verder zijn er verschillende condities onderscheiden bij de instrumenten. Een overzicht van de verdienmodellen en de toepassingsgebieden is te zien in tabel 5.1. In de volgende paragraaf wordt geanalyseerd wat de toepassing van de instrumenten bij organisch ontwikkelende uitbreidingslocaties in de praktijk betekent.

	Initiatief			Doelgroep		Voorzieningen			Heffing		
	Overheid	Ondernemers	Gebiedsgebruikers	Ondernemers	Gebiedsgebruikers	Primaire voorzieningen	Wijkvoorzieningen	Bovenwijkse voorzieningen	Enmalig	Periode van 5 jaar	Continu
Uitbreidingslocaties											
Kostenverhaal via exploitatieovereenkomst	x			x	x	x	x	x	x		
Kostenverhaal via exploitatieplan	x			x	x	x	x	x	x		
Kostenverhaal via gronduitgifte	x			x	x	x	x	x	x		
Supplementair bij uitbreidingslocaties											
Parkmanagement	x	x	x	x	x	x	x				x
Tax Increment Financing	x			x	x	x	x	x			x
Verhandelbare ontwikkelingsrechten	x			x	x	x	x	x	x		
Bestaand bebouwd gebied											
Baatbelasting	x			x		x	x		x		
Bedrijfsinvesteringszone		x		x		x	x			x	
Kostenverhaal via gronduitgifte	x			x	x	x	x	x	x		
Kostenverhaal via exploitatieovereenkomst	x			x	x	x	x	x	x		
Lease Increment Financing/TREX	x			x	x	x	x	x			x
Parkmanagement	x	x	x	x	x	x	x				x
Sponsoring van voorzieningen		x	x	x	x	x	x	x	x		
Tax Increment Financing	x			x	x	x	x	x			x
Verhandelbare ontwikkelingsrechten	x			x	x	x	x	x	x		
Wijkinvesteringszone			x		x	x	x	x		x	

Tabel 5.1. Toepassingsgebieden van instrumenten bij organische gebiedsontwikkeling (Bron: auteur)

5.2 Instrumenten bij organisch ontwikkelende uitbreidingslocaties in de praktijk

In deze paragraaf wordt geanalyseerd wat de implementatie van de in paragraaf 5.1 geïdentificeerde instrumenten, impliceert in de praktijk bij organisch ontwikkelende uitbreidingslocaties. Om hier een beeldvorming van te kunnen maken is advies gevraagd aan experts. Deze experts zijn Theo Stauttner, senior adviseur gebiedsontwikkeling bij Stad2, hoogleraar gebiedsontwikkeling Arjan Bregman en hoogleraar locatie- en vastgoedontwikkeling Erwin van der Krabben. De adviezen van deze heren zijn verwerkt in de analyse. Paragraaf 5.2.1 begint met instrumenten die kunnen werken bij een organisch ontwikkelende uitbreidingslocatie. Paragraaf 5.2.2 beschrijft de implicaties van het toepassen van supplementaire instrumenten en in paragraaf 5.2.3 wordt de paragraaf afgesloten met een deelconclusie.

5.2.1 Instrumenten voor organisch ontwikkelende uitbreidingslocaties

In deze paragraaf wordt beschreven wat de toepassing van de instrumenten kostenverhaal via exploitatieovereenkomsten, exploitatieplannen en gronduitgifte impliceert in de praktijk bij organisch ontwikkelende uitbreidingslocaties.

Exploitatieovereenkomsten voorafgaand aan het exploitatieplan worden anterieure overeenkomsten genoemd. Bij een exploitatieovereenkomst is het mogelijk om over allerlei zaken afspraken te maken, daarom kan er daarvoor een hoger bedrag worden gevraagd voor voorzieningen (interview Bregman, 2013). De exploitatiebijdrages bij kostenverhaal via een exploitatieovereenkomst en exploitatieplan zal echter niet ver uit elkaar liggen, want wanneer dat het geval is kan een initiatiefnemer wachten op een exploitatieplan, waarin alle kosten geheel uitgewerkt zijn. Dit is niet wenselijk voor een gemeente, omdat de bestuurlijke lasten bij kostenverhaal via een exploitatieplan hoger zijn (Gemeente Almere & Gemeente Zeewolde, 2013). Het is voor een initiatiefnemer ook gemakkelijker om een exploitatieovereenkomst te sluiten, want dan kan hij verder en hoeft hij niet te wachten op het exploitatieplan. Bregman (2013) stelt daarom dat het voor alle partijen voordeel heeft als er anterieure overeenkomsten worden gesloten.

Wanneer er geen anterieure overeenkomst kan worden gesloten, dan kan de initiatiefnemer wachten op het exploitatieplan. Een exploitatieplan heeft als nadeel dat de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (PPT-criteria) moeten worden nageleefd en dat het exploitatieplan een tienjarige verlooptijd heeft. Bij de PPT-criteria moet er per voorziening wordt bepaald in hoeverre een initiatiefnemer daar profijt van heeft en dan worden de kosten proportioneel daar naar toegerekend. Verschillende bestemmingen moeten daarom verschillende bijdragen betalen voor voorzieningen. Indien het kostenverhaal geregeld wordt met een exploitatieplan, dan moet er dus ook globaal worden aangegeven wat voor bestemmingen er in een gebied komen (interview Bregman, 2013 & interview Meuwese, 2013). Het organisch ontwikkelen wordt op deze manier ingeperkt, omdat er niet meer sprake is van totale vrijheid. Daardoor wordt zelforganisatie beperkt, immers niet alles is meer mogelijk. Wat betreft de tienjarige verlooptijd kan de gemeente hier van afwijken in het kader van de crisis- en herstelwet, zoals wordt gedaan in Oostervold (Zie hoofdstuk 4.). Als een andere gemeente meent dat een bepaald project binnen die gemeente ook de onzekerheid van die tien jaar kent, dan kunnen ze zich via die route ook aanmelden (interview Bregman, 2013). Het is ook plausibel dat een gebiedsontwikkeling binnen die tien jaar blijft en dan hoeft er geen rekening worden gehouden met deze verlooptijd.

Indien het kostenverhaal wordt geregeld via gronduitgifte, worden de kosten van voorzieningen verrekend in de grondprijs. Het kan daardoor zijn dat gemeente meer risico loopt. De gemeente doet immers grondaankopen, om het vervolgens weer door te verkopen. Wanneer een gemeente in één keer een heel gebied aankoopt om dat vervolgens te ontwikkelen, kan het zijn dat aangekochte grond niet doorverkocht kan worden. De gemeente blijft dan zitten met de gronden, en zal de rentekosten van de investering moeten betalen. Ook kan het zijn dat de gemeente de grond te duur heeft aangekocht, waardoor afgeboekt moet worden op de grondprijs. Ook daarmee kan de

gemeente verliezen maken. Het is volgens de heer Bregman (2013) echter ook mogelijk om het kostenverhaal te regelen via gronduitgifte zonder veel risico te lopen. Dat kan via een 'ABC-tje'. De gemeente koopt daarbij alleen grond wanneer er zich een initiatiefnemer meldt. Vervolgens verkoopt de gemeente deze grond direct aan de initiatiefnemer. Het voordeel daarvan is volgens Bregman (2013), dat de gemeente geen verplichtingen hoeft te hebben tegenover de initiatiefnemer. Bij een anterieure overeenkomst kan een eigenaar bijvoorbeeld stellen dat hij graag de wijkvoorzieningen gerealiseerd wil zien worden, omdat dit in de overeenkomst staat. Daarnaast kan een eigenaar bij een anterieure overeenkomst geld terug verlangen wanneer de kosten voor voorzieningen lager uitvallen dan berekend (interview Bregman, 2013). Bij een gronduitgifteovereenkomst is dit minder van belang, omdat de overheid de grond in handen heeft. Wanneer de initiatiefnemer geen overeenkomst kan sluiten, kan hij ook niet ontwikkelen. De gemeente heeft daardoor meer sturingsmogelijkheden bij kostenverhaal via gronduitgifte. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld zelf bepalen hoe de inkomsten uit verkoop van grond worden besteed. Dit zorgt echter voor minder zelforganisatie, omdat de gemeente dan bepaald wat voor voorzieningen er waar komen. Bij kostenverhaal via gronduitgifte is het ook mogelijk voor de gemeente om winsten te realiseren. Dit is lastiger met een exploitatieovereenkomst, en niet mogelijk bij een exploitatieplan. Bij een exploitatieovereenkomst kunnen over allerlei zaken afspraken worden gemaakt en bij een exploitatieplan kunnen slechts de kosten verhaald worden die in het exploitatieplan zijn weergegeven. Bij gronduitgifte kan de gemeente er ook voor kiezen om de grond uit te geven in erfpacht. Dit kan voordelen hebben voor initiatiefnemers. De heer Stauttner (2013) noemt bijvoorbeeld dat als je een deel huurt van de totaalprijs, dat minder beslag legt op de totale prijs. „Zo hoeft de eindgebruiker niet in één keer de grondprijs te betalen, maar betaalt hij jaarlijks een canon van ongeveer 3% van de grondwaarde. Zo kost het een initiatiefnemer bij de start van zijn initiatief, en zijn de kosten verspreid over de jaren heen. Dit kan een groot voordeel zijn in economisch slechte tijden. “ Het kan ook nadelen hebben voor de initiatiefnemer. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de initiatiefnemer netto meer betaalt dan de oorspronkelijke grondprijs. Een ander nadeel is dat door de voorwaarden in het erfpachtcontract de canon verhoogd mag worden, waardoor een initiatiefnemer hoger bedrag per maand moet betalen. Een nadeel voor de gemeente is dat er een gemeentelijk bedrijf moet komen dat de erfpacht regelt en deze ambtenaren moeten ook ergens van betaald worden. Het voordeel voor de gemeente is dat toekomstige waardestijgingen van de grond aan de gemeente toekomen. Andere voordelen zijn dat er met het oog op toekomstige ontwikkelingen meer mogelijk is dan via het kostenverhaal via de Wro. De heer Stauttner zegt hierover: „Erfpacht is natuurlijk ideaal voor organische groei. Want iemand wil iets, op het moment dat hij dat wil krijgt het een functie en bij die functie hoort een grondwaarde en je gaat daarnaar betalen.” De functie van grond is te koppelen aan de erfpachtwaarde. Indien iemand na verloop van tijd meer programma op zijn kavel wil of een andere functie, dan kan er een hogere canon worden afgesproken. Wanneer er naar de toekomst gekeken wordt kan erfpacht gemakkelijker opbrengsten realiseren voor voorzieningen, dan de kostenverhaal via de Wro. Zo kan er in de toekomst met Lease Increment Financing of Verhandelbare ontwikkelingsrechten gewerkt worden, wanneer de grond wordt uitgegeven in erfpacht. Samenvattend hoeft kostenverhaal via gronduitgifte niet risicovol te zijn heeft de gemeente weinig verplichtingen tegenover de ontwikkelaars waardoor er veel flexibiliteit is waar de gelden aan uitgegeven worden. Ook bestaat er nog de mogelijkheid om grond uit te geven in erfpacht.

Bij alle drie de instrumenten kan gestuurd worden op een positieve cashflow. Dat wil zeggen dat de baten voor de kosten uit kunnen gaan, zodat de gemeente geen investeringen hoeft te doen. Hierbij hoeven er ook geen renteverliezen te zijn. Het is daardoor mogelijk dat de gemeente geen risico loopt. Bij kostenverhaal via gronduitgifte kan dat alleen via een 'ABC-tje'; de gemeente koopt alleen grond aan als zij het direct kan doorverkopen (Bregman, 2013). Dan wordt het risicoprobleem opgelost, maar niet alle grondeigenaren zullen bereid zijn om hun grond te verkopen, het is immers ook mogelijk dat zij het zelf willen ontwikkelen. De heer van der Krabben (2013) denkt zelfs dat organische gebiedsontwikkeling bedoeld is om minder risico te lopen, maar heeft er twijfels bij of het

wel mogelijk is om geheel met baten voor de kost uit te werken. Hij zegt daarover: „om überhaupt een transformatie of een ontwikkeling van een gebied mogelijk te maken, zul je bepaalde investeringen moeten doen. Zul je de infrastructuur om moeten gaan leggen ofzo, of moet je de riolering gaan aanleggen voor een gebied.” Bij Almere Oosterwold worden voorzieningen pas aangelegd wanneer er voldoende middelen zijn verkregen uit de exploitatieovereenkomsten of exploitatieplannen. De heer Meuwese (2013), gebiedsregisseur van Oosterwold geeft ook aan dat het niet geheel mogelijk is om met kosten voor de baat uit te werken. Volgens hem zit er een heel klein stukje voorinvesteringen in zit. „ Die worden dadelijk door de anterieure overeenkomst door de opslagen weer teruggeploegd. Maar als er geen initiatieven zijn, zou er ook niets teruggeploegd kunnen worden. Dus daar zit een klein verschil.” Het investeringsrisico kan met organische gebiedsontwikkeling dus verlaagd worden, maar niet tot nul. Het werken met baten voor de kost uit zorgt voor meer mogelijkheden voor zelforganisatie, omdat er dan pas voorzieningen worden aangelegd wanneer er initiatieven zijn. Wanneer er wordt gewerkt met voorinvesteringen, dan wordt bijvoorbeeld al een weg aangelegd op een bepaalde manier. Het gebied krijgt dan vorm door een opgelegde structuur en niet door een structuur die tot stand is gekomen door zelforganisatie.

Een manier waarop deze zelforganisatie wel tot stand kan komen is met behulp van locatie-eisen. Het stellen van locatie-eisen is mogelijk bij alle drie de instrumenten (interview Bregman, 2013). Initiatiefnemers zorgen daarbij zelf voor hun primaire, en/of wijkvoorzieningen, omdat deze voorzieningen op eigen kavel kunnen worden gerealiseerd. Dit kan niet met bovenwijkse voorzieningen. Primaire voorzieningen zoals infrastructuur en afvalwaterverwerking kunnen wel geregeld worden op eigen kavel. Een septic tank zou dan gerealiseerd kunnen worden als afvalwaterverwerking. Wanneer er sprake is van een hoge bebouwingsdichtheid, dan is het niet mogelijk om een septic tank te gebruiken als tijdelijke maatregel, omdat de regelgeving dat niet toelaat. De heer van der Krabben(2013) onderkent dit. Het kan daarom zo zijn dat de gemeente toch voorinvesteringen moet doen en al een stuk riolering moet aanleggen, omdat het apart aansluiten van ieder initiatief kostbaar is. Hierdoor wordt zelforganisatie wel beperkt.

Bij wijkvoorzieningen is het ook onzeker of locatie-eisen kunnen werken bij een hoge bebouwingsdichtheid. Als er wijkvoorzieningen op die manier gerealiseerd worden bij een gebied met een hoge bebouwingsdichtheid, dan zou er bijvoorbeeld een verplichting van één vierkante meter publiek groen kunnen staan in de locatie-eisen. Initiatiefnemers zouden dan samen kunnen werken om op een andere locatie één groot stuk publiek groen te gaan realiseren, maar deze samenwerking is niet vanzelfsprekend. Wanneer een initiatiefnemer zijn stuk publiek groen op zijn kavel realiseert, kan dat mogelijk niet acceptabel zijn. De heer van der Krabben (2013) zegt daarover: „Uit het oogpunt van ruimtelijke kwaliteit zou je kunnen zeggen van dan kan het niet meer. Maar ja dat is heel subjectief natuurlijk, van wanneer vinden we dat nog acceptabel en wanneer niet.” Het stellen van locatie-eisen zouden dus kunnen inboeten op de ruimtelijke kwaliteit. Bovendien zit waarschijnlijk niet iedere initiatiefnemer te wachten op het zelf-realiseren van voorzieningen (interview Fröger, 2013). Er moet dus wel vraag zijn naar het type ontwikkeling met locatie-eisen, om een gebied op die manier in te vullen. Het realiseren van dergelijke voorzieningen met behulp van exploitatiebijdragen of de surplus van grondverkopen is ook mogelijk. De overheid treedt dan wel op als coördinator, waardoor er minder sprake is van zelforganisatie.

Alle drie de overeenkomsten kunnen zelforganisatie een hoge mate faciliteren met behulp van locatie-eisen. Een groot verschil tussen kostenverhaal via exploitatieovereenkomsten, exploitatieplannen en gronduitgifte is het verschil in regeldruk. Doordat een exploitatieplan een publiekrechtelijk instrument is, zitten daar meer regels aan vast. Daardoor wordt zelforganisatie meer institutioneel beperkt. Anterieure overeenkomsten en gronduitgifteovereenkomsten zijn privaatrechtelijke overeenkomsten en omdat het contractrecht in Nederland heel vrij is, kunnen er over veel zaken afspraken worden gemaakt. Vanwege deze vrijheid is het makkelijker om op maat afspraken te maken en op die manier zelforganisatie te faciliteren. De afspraken die gemaakt worden

over bijdrages in anterieure overeenkomsten, moeten echter wel dichtbij de afspraken liggen bij de bijdrages van een potentieel exploitatieplan, omdat ontwikkelaars ook voor een exploitatieplan kunnen kiezen. Het voordeel van kostenverhaal via gronduitgifte boven een anterieure overeenkomst, is dat de gemeente meer grip op de ontwikkeling heeft. De gemeente heeft dan een betere onderhandelingspositie, want wanneer er geen overeenkomst wordt gesloten, kan de gemeente de grond aan iemand anders kan verkopen. Daarnaast heeft de gemeente bij gronduitgifte de mogelijkheid om grond in erfpacht uit te geven. Dit kan gebiedsontwikkeling stimuleren omdat ontwikkelen in eerste instantie goedkoper wordt. Ook zijn er meer mogelijkheden voor de gemeente om voorzieningen in een later stadium te bekostigen. Een actief grondbeleid hoeft niet risicovol te zijn als de gemeente alleen grond aankoopt dat zij direct weer kan verkopen. De meest vooraanstaande voor- en nadelen van de verschillende instrumenten zijn weergegeven in tabel 5.2. De volgende paragraaf gaat over instrumenten die supplementair kunnen werken bij de instrumenten uit de Wro 2008.

	voordelen	nadelen
kostenverhaal via exploitatieovereenkomsten	mogelijkheden tot maatwerk	verplichtingen naar ontwikkelaar terugvaloptie exploitatieplan
kostenverhaal via exploitatieplannen	verplicht kostenverhaal	bestuurslasten PPT criteria 10 jarige verlooptijd
kostenverhaal via gronduitgifte	mogelijkheden tot maatwerk veel grip op ontwikkeling mogelijkheid uitgifte in erfpacht	niet altijd mogelijk kan risicovol zijn

Tabel 5.2. Voor- en nadelen van instrumenten bij uitbreidingslocaties (Bron: auteur)

5.2.3 Supplementaire instrumenten voor organisch ontwikkelende uitbreidingslocaties

Bij de instrumenten uit de Wro 2008 kunnen instrumenten supplementair worden toegevoegd. Dit kan voordelen hebben voor de bekostiging van voorzieningen tijdens de aanleg van uitbreidingslocaties, maar ook voor de bekostiging van voorzieningen in een later stadium. De supplementaire instrumenten zijn:

- Parkmanagement
- Tax Increment Financing
- Verhandelbare ontwikkelingsrechten

Parkmanagement en Tax Increment Financing zijn mogelijk als toevoeging bij zowel kostenverhaal via exploitatieovereenkomsten, exploitatieplannen en via gronduitgifte. Verhandelbare ontwikkelingsrechten zijn alleen mogelijk bij gronduitgifte in erfpacht.

Parkmanagement

Parkmanagement wordt meestal toegepast bij mandelige gronden. Mandelige gronden zijn gronden die in het eigendom zijn van de gebiedsgebruikers, dus in het geval van organische ontwikkeling zijn gronden dan in bezit van de initiatiefnemers. Wanneer de gronden partieel in het bezit zijn van initiatiefnemers, bestaat er de mogelijkheid om een VvE op wijkniveau of een stichting te starten. Deze VvE of stichting kan een maandelijkse bijdrage vragen voor het beheer en onderhoud van het mandelige terrein. Mandelige terreinen kunnen ontstaan door een overeenkomst tussen gemeente en initiatiefnemer in bijvoorbeeld een exploitatieovereenkomst, exploitatieplan of gronduitgifteovereenkomst. Wanneer de gemeente besluit om bijvoorbeeld wijkvoorzieningen op mandelig terrein te plaatsen, heeft dit voor de gemeente als voordeel dat zij dit niet meer hoeven onderhouden. Daarnaast kan de gemeente besparen op de wijkvoorzieningen door geen voorzieningen aan te leggen. Initiatiefnemers kunnen samen besluiten wat voor voorzieningen

voldoet aan hun behoeften. Het nadeel voor de gebiedsgebruikers is dat zij extra kosten en werk hebben aan het perceel mandelige grond. De heer van der Krabben (2013) denkt dat we meer gebruik kunnen maken in Nederland dan we tot nu toe doen. „Je zou je kunnen afvragen van; dat leidt misschien in de toekomst tot een te grote complexiteit. Dat zou ik me kunnen voorstellen, dat je ergens een bepaald eigendom koopt, dat daar allerlei aanvullende voorwaarden aan zitten. Maar goed, dat deden we in het verleden ook dus dat kan wel natuurlijk.” De reden waarom gemeentes ervoor zouden kiezen is om maximaal mogelijkheden in te bouwen volgens hem. Het type voorzieningen die op mandelig terrein mogelijk zijn, zijn volgens de heer van der Krabben vooral wijkvoorzieningen. “Ik kan me voorstellen dat je, zuiver economisch geredeneerd zou ik dan zeggen dan dat je als je die primaire voorzieningen, als je die in eigen beheer in één houdt, dat dat efficiënter is.” Ook de heer Stauttner (2013) ziet mogelijkheden in mandelige terreinen. Volgens hem is het in een aantal gevallen wel mogelijk, en in een aantal gevallen niet. Hij zegt daarover: „ je ziet dat sommige mensen bereid zijn om meer te investeren en beter op te letten voor dingen die ze als eigendom beschouwen, dan wanneer het geen eigendom is.” Gebiedsgebruikers kunnen daarom met parkmanagement voorzieningen naar eigen behoefte invullen en dat kan goed uitpakken voor de ruimtelijke kwaliteit. Aan de andere kant kan de ruimtelijke kwaliteit ook verminderen door het toepassen van parkmanagement volgens de heer Bregman (2013), bijvoorbeeld wanneer gebiedsgebruikers weinig geld willen uitgeven aan voorzieningen op het mandelige terrein. Daarnaast kan het volgens hem lastig te bepalen wie het voor het zeggen heeft in een vereniging of stichting, wat kan leiden tot lastig coördinatie. De heer Bregman (2013) denkt dat mandelige gronden kunnen leiden tot scheve verhoudingen, omdat er dan sommige wijken zijn die wel betalen voor voorzieningen en andere niet. Dat leidt volgens hem tot duur vastgoed omdat mensen naast hun normale lasten ook moeten betalen voor voorzieningen. Dit zou echter kunnen worden opgelost door een korting op de OZB.

Overigens kan een VvE op wijkniveau of een stichting ook ontstaan zonder mandelige grond. Dan moeten alle gebiedsgebruikers overeenkomen dat zij samen willen werken. Dat is bij bestaande voorzieningen niet veelvoorkomend, omdat deze toch al wordt beheerd door de gemeente. Gebiedsgebruikers zullen dan niet snel de behoefte hebben om voor onderhoud te gaan betalen. De gemeente kan initiatiefnemers wel op een andere manier aansporen om een VvE of stichting te starten. Dit kan bijvoorbeeld doordat de gemeente met behulp van locatie-eisen ervoor zorgt dat de initiatiefnemers zelf hun eigen primaire en/of wijkvoorzieningen moeten realiseren en/of beheren. (Gemeente Almere & Gemeente Zeewolde, 2013). Het kan dan voor de initiatiefnemers aantrekkelijk zijn om samen te werken zodat de realisatie en het beheer door de vereniging of stichting geregeld wordt. Zo kan er in een vereniging bijvoorbeeld worden afgesproken welke soort straatbekleding er wordt gebruikt, zodat niet ieder stukje infrastructuur anders is, of van een andere kwaliteit. Daarnaast kan het in de kosten schelen om samen te werken.

Parkmanagement is een instrument is dat extra opties kan bieden voor organische gebiedsontwikkeling, omdat het instrument initiatieven kan faciliteren. Hierdoor wordt zelforganisatie mogelijk gemaakt. In geval van mandeligheid moet echter wel bij voorkeur aan het begin van de gebiedsontwikkeling worden opgelegd, anders is er een kleine kans dat er mandelige gronden ontstaan, door de extra lasten die het met zich meebrengt. Parkmanagement is niet voor elk gebied geschikt, omdat niet iedereen bereid is te investeren in voorzieningen. Gebiedsgebruikers kunnen met behulp van dit instrument initiatieven starten betreffende voorzieningen, en dan vooral betreffende wijkvoorzieningen. Primaire voorzieningen kunnen ook geregeld worden met behulp van parkmanagement, maar bijvoorbeeld een riolering zou misschien beter door de gemeente geregeld kunnen worden uit efficiency oogpunt. Parkmanagement is ook een optie voor gebieden waarbij bewoners zelf hun voorzieningen moeten regelen, zoals bijvoorbeeld Oosterwold. Dit komt doordat dit kosten kan besparen en kan zorgen voor coördinatie van voorzieningen en beheer.

Tax Increment Financing (TIF)

Tax Increment Financing kan worden toegepast bij uitbreidingslocaties (interview van der Krabben, 2013). Wanneer een gemeente meer OZB inkomsten verkrijgt door de nieuwe gebiedsontwikkeling, kan de gemeente zorgen dat deze extra OZB inkomsten in het gebied terugvloeien. (Dit is overigens niet mogelijk bij LIF, omdat de erfpachtinkomsten gebruikt worden om de aankoopwaarde van de grond te dekken, vandaar dat dit instrument niet gebruikt kan worden voor nieuwe gebiedsontwikkeling). Wanneer de gemeente een verwachting van de toename van OZB maakt, zitten daar risico's aan. De toename van OZB in het gebied hoeft namelijk niet gelijk te zijn aan de verwachting van de toename. Op die manier zou het kunnen dat de verwachtingen hoger zijn dan de daadwerkelijke inkomsten, waardoor er een verlies wordt gemaakt. Daarnaast is er een verrekeningsleutel in het gemeentefonds, dat gekoppeld is aan de OZB inkomsten. Deze verrekeningsleutel zorgt voor verevening, aldus van der Krabben (2012). Het gemeentefonds is een fonds dat aan iedere gemeente wordt uitgekeerd door het Rijk. Door de verevenende werking van de uitkering van het gemeentefonds, zullen de incrementele OZB inkomsten in een bepaalde mate worden verevend. De gemeente zal daarom niet de volle 100% incrementele OZB willen toewijden aan het gebied, omdat de gelden in de algemene middelen met mindere mate zullen stijgen.

De OZB is daarnaast zeer laag in Nederland vergeleken met bijvoorbeeld de Verenigde Staten. De OZB in Nederland is ongeveer 0,1% van de woningwaarde, dat komt in 2013 neer op een gemiddelde jaarlijkse OZB aanslag van 265 euro (Vereniging Eigen Huis, 2013). Wanneer er in een gebied bijvoorbeeld 100 huizen worden gebouwd, en de gemeente doet investeringen in voorzieningen voor een periode van 20 jaar, dan komt dat neer op $265 * 100 * 20 = 530.000$ euro. Dit is een redelijk bedrag maar wordt vervolgens in een bepaalde mate verevend via het gemeentefonds. Dit is een zeer ingewikkelde verrekeningsleutel aldus van der Krabben (2013), maar het nettoresultaat is zeker geen nul. Het blijft daarom dat TIF voor een extra inkomstenbron kan zorgen bij nieuwe gebiedsontwikkeling, voor de bekostiging van alle typen voorzieningen. Volgens de heer Bregman (2013) moet er wel een politiek besluit genomen worden wanneer de extra OZB inkomsten toegewijd worden aan een gebied. Volgens hem zullen niet veel gemeenten bereid zijn om het instrument toe te passen, omdat gemeenten graag de vrije hand houden in waar ze de OZB inkomsten aan besteden. Doordat de besteding van deze gelden wordt gedaan door de gemeente, wordt zelforganisatie niet gefaciliteerd.

Verhandelbare ontwikkelingsrechten

Verhandelbare ontwikkelingsrechten kunnen in Nederland worden uitgegeven wanneer er sprake is van erfpacht in een gebied. Dit geldt dus alleen voor kostenverhaal via gronduitgifte. Een gemeente moet dan besluiten dat er in een gebied een x aantal vierkante meters programma mag komen. Per vierkante meter moeten initiatiefnemers dan een bijdrage leveren. Op deze manier zijn de ontwikkelingen in een gebied heel flexibel, want als de ene ontwikkelaar iets minder programma wil dan de andere, dan kan de andere ontwikkelrechten van die initiatiefnemer kopen. Het aantal vierkante meters wat er in een gebied komt blijft op die manier hetzelfde, maar je hebt wel één bedrag dat in voorzieningen kan worden geïnvesteerd. Volgens de heer Stauttner (2013) is het verhandelen van ontwikkelrechten daarom een heel goed instrument voor organische gebiedsontwikkeling. Ook omdat er met baten voor de kost uit kan worden gewerkt. „Wat je moet ontwikkelen is in feite een strategie waarbij je naar mate er meer gebruikt wordt en meer geld komt, je meer gaat investeren.” Dit klopt wel voor de voorzieningen, maar niet voor de grondaankopen. Die moet de gemeente wel van te voren doen. Daarnaast moet er gemeentelijke capaciteit zijn om een dergelijke strategie te hanteren. Er moet bijvoorbeeld een gemeentelijke organisatie zijn die grond in erfpacht uitgeeft en ontwikkelrechten kan verkopen. Ook bij dit instrument worden de gelden geïnd door de gemeente, waardoor er weinig sprake is van de facilitering van zelforganisatie.

Resumerend kunnen supplementaire instrumenten zorgen voor extra inkomsten. Er valt onderscheid te maken tussen instrumenten waarbij zelforganisatie mogelijk is (parkmanagement en sponsoring)

en instrumenten waarbij de coördinatie ligt bij de overheid (TIF en verhandelbare ontwikkelingsrechten). De overheid moet de instrumenten voor zelforganisatie wel faciliteren om ze een toepassingswaarde te kunnen geven. De meest vooraanstaande voor- en nadelen van de instrumenten zijn weergegeven in tabel 5.3.

	voordelen	nadelen
Parkmanagement	mogelijkheden tot zelforganisatie verplichte bijdrage VvE of Stichting	mogelijk scheef t.o.v. andere wijken mogelijk ongewild wanneer opgelegd kan ten koste gaan van kwaliteit
Tax Increment Financing	Kan voorzieningen 'terugverdienen'	gemeente kan geld anders willen besteden verevenende werking gemeentefonds risico dat onroerende goed niet in waarde stijgt
Verhandelbare ontwikkelrechten	extra inkomsten voor gebied	extra bestuurlasten niet veel gemeenten gebruiken erfpacht

Tabel 5.3. Voor- en nadelen van supplementaire instrumenten bij uitbreidingslocaties (Bron: auteur)

5.2.4 Deelconclusie

Organische gebiedsontwikkeling kan kostenverhaal bij uitbreidingslocaties op drie manieren geschieden, via een exploitatieovereenkomst, exploitatieplan of via gronduitgifte. Met alle drie de instrumenten kan met de baten voor de kost uit gewerkt worden. Dit zal echter niet voor alle locatie gelden, omdat sommige locaties voorinvesteringen behoeven. Met deze overeenkomsten of plannen is het ook mogelijk om locatie-eisen te stellen. Op die manier kan de initiatiefnemer alle voorzieningen zelf realiseren, en wordt er een hoge mate van zelforganisatie gefaciliteerd. Het voordeel van kostenverhaal via gronduitgifte is dat de gemeente meer grip heeft op de ontwikkeling. Daarnaast heeft de gemeente bij gronduitgifte de mogelijkheid om grond in erfpacht uit te geven. Dit kan gebiedsontwikkeling stimuleren omdat ontwikkelen in eerste instantie goedkoper wordt. Ook zijn er meer mogelijkheden voor de gemeente om kostenverhaal in een later stadium te regelen. Bijvoorbeeld met Lease Increment Financing, of Verhandelbare ontwikkelingsrechten.

Wanneer een gemeente een gebiedsontwikkeling start, is het een optie om supplementaire instrumenten te gebruiken. Zo kan er bij beide typen worden overeengekomen dat er gemeenschappelijke gronden worden toegepast in de vorm van mandelige terreinen. Dit maakt het na de ontwikkelingen mogelijk dat gebruikers verplicht bij kunnen dragen aan onderhoud, beheer en realisatie van voorzieningen. Zelforganisatie wordt op die manier dan wel opgelegd. Dit kan leiden tot scheve verhoudingen ten opzichte van de rest van de stad.

Een andere optie voor aanvulling van financiën om voorzieningen is het aanwenden van de toekomstige extra OZB. Daar zitten echter risico's aan vast, omdat niet zeker is hoeveel de OZB zal opbrengen in de toekomst. De verevenende werking van het gemeentefonds zorgt daarbij voor minder inkomsten. Indien de gemeente heeft besloten om grond in erfpacht uit te geven dan is er nog een derde optie die supplementair kan werken bij kostenverhaal via gronduitgifte, en dat is het toepassen van verhandelbare ontwikkelingsrechten. Dit heeft als voordeel dat er grotendeels met de baat voor de kost uit kan worden gewerkt. Wanneer hier mee gewerkt wordt, dan kan er in geval van veel programma op één locatie, ook veel in voorzieningen worden geïnvesteerd op die locatie.

Bij uitbreidingslocaties zijn voldoende mogelijkheden om voorzieningen te bekostigen en kan zelforganisatie in een hoge mate worden gefaciliteerd met behulp van locatie-eisen. In de volgende paragraaf wordt geanalyseerd of er bij bestaand bebouwd gebied voldoende mogelijkheden zijn om voorzieningen te bekostigen.

5.3 Instrumenten bij organisch ontwikkelend bestaand bebouwd gebied in de praktijk

In deze paragraaf komen de instrumenten naar voren die geschikt zijn voor de bekostiging van voorzieningen bij bestaand bebouwd gebied. Ook voor deze instrumenten is advies gevraagd aan de experts uit vorige paragraaf. In paragraaf 5.3.1 worden de consequenties beschreven wanneer de in paragraaf 5.1 geïdentificeerde instrumenten in de praktijk worden toegepast. In paragraaf 5.3.2 wordt het hoofdstuk afgesloten met een deelconclusie.

5.3.1 Instrumenten bij organisch ontwikkelend bestaand bebouwd gebied

Kostenverhaal Wro 2008

Wanneer iemand ontwikkelt in organisch ontwikkelend bestaand bebouwd gebied, dan kan het kostenverhaal Wro 2008 gebruikt worden met behulp van een anterieure overeenkomst, of gronduitgifte. Bij een exploitatieplan moet men namelijk naar rato meebetalen, en dan zou de gemeente, voor het kostenverhaal van voorzieningen bij organisch ontwikkelend gebied, moeten bijschieten omdat niet iedereen tegelijk zal ontwikkelen en sommigen zelfs nooit. Omdat de bekostiging van voorzieningen niet zelfstandig, zonder hulp van de gemeente, kan plaatsvinden bij organische gebiedsontwikkeling, wordt dit instrument niet behandeld als optie voor organisch ontwikkelend bestaand bebouwd gebied.

Een anterieure exploitatieovereenkomst zou wel gebruikt kunnen worden voor het bekostigen van voorzieningen bij organisch ontwikkelend bestaand bebouwd gebied, wanneer er een planologische wijziging plaatsvindt (interview Bregman, 2013). Omdat in een anterieure overeenkomst afspraken kunnen worden gemaakt over allerlei zaken, kan een ontwikkelaar ook een bijdrage doen voor voorzieningen. Een ontwikkelaar kan ook een voorstel doen voor een bijdrage aan een ontwikkelaar, waardoor er meer sprake is van zelforganisatie. Deze bijdrage is echter gebaseerd op vrijwilligheid, dus „de ontwikkelaar moet voldoende brood zien in de ontwikkeling van de voorziening” aldus de heer Bregman (2013).

Kostenverhaal via gronduitgifte bij bestaand bebouwd gebied is ook mogelijk. De gemeente koopt dan braakliggende grond, om het vervolgens weer te verkopen. Met de winsten op de verkoop bekostigt de gemeente dan nieuwe voorzieningen. Er moet dan wel sprake zijn van braakliggende grond, en dat is veelal niet aanwezig bij bestaand bebouwd gebied. Dit is ook risicovol, omdat de gronden misschien niet verkocht raken. Het risico kan teruggebracht worden met behulp van een ‘ABC-tje’ (zie paragraaf 5.2), maar de grondeigenaar moet de grond dan wel willen verkopen. Het kopen van panden, deze slopen en vervolgens de gronden verkopen kan ook. Dit is dan echter geen organische gebiedsontwikkeling meer, omdat er één partij de ontwikkelingen van bovenaf stuurt is er namelijk weinig ruimte voor zelforganisatie. Vanwege de geringe mogelijkheden bij organisch ontwikkelend bestaand bebouwd gebied, is kostenverhaal via gronduitgifte lastig toepasbaar.

Resumerend kan het kostenverhaal Wro 2008 via zowel gronduitgifte, als een exploitatieovereenkomst plaatsvinden om voorzieningen te kunnen bekostigen. Echter, om kosten te verhalen via een exploitatieovereenkomst moet er wel een planologische wijziging plaatsvinden. Dit is eigenlijk ook zo bij gronduitgifte, anders kan de grond veel minder gemakkelijk voor meer geld verkocht worden (zie value capturing, paragraaf 2.3). Bestaand bebouwd gebied waar geen planologische wijzigingen plaatsvinden, kan daardoor lastig gefinancierd worden met behulp van het kostenverhaal Wro 2008. Andere verdienmodellen hebben daarom meer opbrengstenpotentie voor bestaand bebouwd gebied.

Baatbelasting

De baatbelasting kan bij bestaand bebouwd gebied worden ingezet om de kosten voor voorzieningen te verhalen. De gemeente kan dit instrument inzetten in gebieden waar ondernemers zijn gevestigd. Baatbelasting is namelijk alleen te heffen op ondernemers die baat hebben bij de nieuwe

voorziening. Dat is ook een nadeel van de baatbelasting. Doordat organische gebiedsontwikkeling zich kenmerkt door flexibiliteit in ruimte en functie, kan er een mix ontstaan van verschillende functies. Zo kan een buurt die nieuwe voorzieningen behoeft, bestaan uit bijvoorbeeld alleen woningen. De baatbelasting zou daar niet geheven kunnen worden. Het gaat dus alleen om gebieden met veel ondernemers.

De procedure om baatbelasting te heffen is omvangrijk. De drie fases die baatbelasting moet doorlopen om geheven te kunnen worden zijn een bekostigingsbesluit door de gemeenteraad, een verordening baatbelasting en een aanslag baatbelasting. Deze omvangrijke procedure is nadelig. Daarnaast is het volgens de heer Stauttner (2013) lastig om aan te geven wie baat heeft van de nieuwe voorzieningen. Hij geeft daarvoor het volgende voorbeeld: „En bij baatbelasting is het idee dat ik zeg, dit is het gebied dat er baat bij heeft, ik leg hier die riolering aan en ik ga iedereen aanslaan. Vervolgens zegt iemand, hier op dit punt kan iemand worden aangesloten, dus die heeft ook baat. Dus in plaats van dat we het over tien percelen moesten omslaan hadden we het over elf percelen moeten omslaan. Dan zegt de rechter, verkeerd gedaan, weg baatbelasting.” De baatbelasting is daarmee bezwaar en beroeps gevoelig. In 2011 hebben twee gemeenten rechtszaken verloren waarbij ze probeerde investeringen in voorzieningen in een herstructureringsgebied te verhalen op de partijen die er baat bij hadden (Stipo & Stad2, 2012).

Doordat het lastig is om aan te geven wie baat heeft bij de voorzieningen is het niet mogelijk om baatbelasting te heffen op bovenwijkse voorzieningen. Volgens de heer Stauttner (2013) zou baatbelasting kunnen werken als het mogelijk is om een gebied af te bakenen. Op het moment kan het werken in bijvoorbeeld winkelcentra, duidelijk afgebakende gebieden. Een winkelcentrum is alleen niet echt een gebied waar organisch ontwikkeld wordt. De heer van der Krabben (2013) en de heer Bregman (2013) zijn ook sceptisch over de toepassing van het instrument en geloven niet dat het in de toekomst nog gebruikt gaat worden.

Baatbelasting is een lastig instrument om toe te passen en werkt alleen in zeer specifieke situaties. In die hele specifieke situaties kan er wel een organische ontwikkelstrategie worden toegepast, maar het zijn geen voor de hand liggende situaties om een dergelijke strategie toe te passen. Baatbelasting is in de praktijk daarmee geen geschikt instrument om voorzieningen te bekostigen bij organische gebiedsontwikkeling.

Bijdrages van gebiedsgebruikers

Bijdrages van gebiedsgebruikers kunnen op verschillende manieren verkregen worden. De volgende manieren zijn in dit onderzoek onderscheiden:

- Bedrijfsinvesteringszone (BIZ)
- Wijkinvesteringszone (WIZ)
- Parkmanagement
- Sponsoring van voorzieningen

De verschillende vormen worden hieronder vergeleken.

Met bedrijfsinvestingszones is een pilot in Nederland gedaan in 2009. Vanaf 2015 wordt het permanent mogelijk BI-zones op te richten. Met wijkinvestingszones wordt waarschijnlijk in de 2^e helft van 2013 geëxperimenteerd. Wijkinvesteringszones zullen waarschijnlijk hetzelfde zijn als bedrijfsinvesteringszones, het verschil is echter dat bij wijkinvesteringszones iedere gebiedsgebruiker mee doet, en bij bedrijfinvestingszones doen alleen ondernemers mee. Vanwege de vergelijkbaarheid worden deze instrumenten hier samen vergeleken.

Een wijkinvestingszone is geschikter voor organische gebiedsontwikkeling omdat dit instrument om kan gaan met flexibiliteit in ruimte en functie, terwijl bij bedrijfsinvesteringszones alleen functies kunnen meedoen die bedrijven toelaten. Het is echter onzeker of deze wordt toegepast. Een voordeel van beide instrumenten is dat iedereen binnen de zones naar rato moet meebetalen aan de plannen die gemaakt zijn. Doordat de betaling wordt opgelegd, zal iedereen verplicht moeten meebetalen. Dit is wat anders dan wanneer het bijvoorbeeld gaat om sponsoring van voorzieningen, waarbij iedereen vrijwillig meebetaald. Daarom kunnen er geen 'free riders' zijn. Volgens de heer Menger (2013) heeft dat ook een psychologisch effect „want als je buurman moet betalen, ben je zelf ook eerder geneigd om te betalen.” Er zitten echter ook nog wel wat nadelen aan een BIZ in huidige vorm volgens de heer Menger. Zo is het volgens hem nog te gemakkelijk om bezwaar aan te tekenen tegen de BIZ heffing, waardoor ondernemers de heffing kunnen ontlopen. Daarnaast bemoeit de gemeente zich volgens hem te veel met de besteding van de heffing, waardoor initiatieven minder kans krijgen. Volgens de heer van der Krabben (2013), gaat er ook niet veel geld in bedrijfsinvesteringszones om. „Dat zijn relatief kleine bijdragen van ondernemers, waarmee je wel wat marketing kan doen en wat veiligheid, of gevels opknappen.” Dit komt volgens hem doordat het heel lastig is om een meerderheid te krijgen wanneer het om grote bedragen gaat. Hij zou graag zien dat het werkt, maar is daar sceptisch over. Volgens de heer Menger (2013) kan BIZ wel veel opleveren, gemiddeld 500 euro per jaar, maar er zijn ook bedrijven die enkele duizenden euro's per jaar betalen. De heer Menger geeft een voorbeeld van Engeland. „Toen de bedrijfsinvesteringszones net ingevoerd waren ging er niet veel geld in om en waren er niet veel zones. Nu zie je dat er na enkele jaren veel BI-zones zijn en dat er ook steeds meer wordt geïnvesteerd.” Bedrijven hebben er ook economisch voordeel aan dat het omliggende gebied er netjes uitziet, omdat dat waarschijnlijk resulteert in meer klandizie. De WI-zone heeft dat minder, maar de prijzen van vastgoed in een gebied kunnen wel stijgen door investeringen in voorzieningen. De toekomst moet uitwijzen hoeveel geld daarin omgaat. Volgens de heer Bregman (2013) gaat het vooral om homogene gebieden waar een dergelijk instrument kan worden toegepast. Iedereen moet gelijke baat hebben bij de toevoeging van een voorziening. Gebiedsgebruikers moeten daardoor op één lijn zitten wat betreft de wensen. De instrumenten werken dus in situaties waar sprake is van een gelijkwaardige wensen.

Wat betreft parkmanagement bestaat er ook de mogelijkheid om een heffing te doen over alle gebiedsgebruikers. Deze heffing bestaat dan uit een VvE bijdrage, of een stichtingbijdrage. Bij parkmanagement gaat het echter vaak om gronden die van gemeenschappelijk eigendom zijn. Vaak gaat het dan om mandelige gronden. Om deze te beheren kan een stichting of vereniging worden opgezet, om de coördinatie te versoepelen. Deze vereniging of stichting kan vervolgens al dan niet verplichte bijdrages vragen om de initiatieven van de vereniging of stichting te kunnen uitvoeren. Het probleem bij bestaand bebouwd gebied is dat er al mandelige gronden moeten zijn om dit te kunnen toepassen. Het creëren van mandelige gronden is ook mogelijk wanneer eigenaren zelf een perceel grond een gemeenschappelijke bestemming geven. Deze variant doet zich echter in de praktijk minder vaak voor aangezien alle eigenaren mee dienen te werken aan het vaststellen van de juridische regeling van het gemeenschappelijk perceel grond. Het is de vraag of de eigenaren hieraan willen meewerken indien hiertoe geen verplichting bestaat terwijl de regeling extra (financiële) lasten met zich meebrengt (Kampherbeek, 2009). Daarom zal dit gaan om slechts een enkel geval. Er dient dus bij uitbreidingslocaties reken gehouden te worden met deze mogelijkheid (zie paragraaf 5.2). Wanneer er al mandelige gronden in bestaand bebouwd gebied zijn, kunnen eigenaren deze zelf beheren en mogelijk 'upgraden'. Een stukje grasveld zou geüpgraded kunnen worden naar bijvoorbeeld een speeltuin, wanneer de vereniging of stichting daartoe besluit. Het zal dan gaan om vooral wijkvoorzieningen zoals parken en waterberging. Primaire voorzieningen zoals wegen en riolering kunnen ook geregeld worden met parkmanagement, maar dat vraagt om veel coördinatie volgens de heer van der Krabben (2013) en niet iedere gebiedsgebruiker of vereniging is daartoe in staat. De heer Bregman (2013), stelt dat mandelig terrein vaak wordt opgelegd en het daardoor kan het zijn dat dit niet gewild is onder de gebiedsgebruikers. Ook kan het leiden tot scheve verhoudingen wanneer de ene wijk wel voor zijn eigen voorzieningen moet betalen en de andere

niet, maar dit kan opgelost worden door bijvoorbeeld een korting op de OZB. Ook stelt de heer Bregman (2013) dat het kan zijn dat de ruimtelijke kwaliteit vermindert wanneer gebiedsgebruikers niet de behoefte voelen om te investeren in het mandelige terrein. Het is dus het meest geschikt voor gebiedsgebruikers die zelf het initiatief starten voor een gemeenschappelijk perceel grond, maar dat zullen er vermoedelijk niet veel zijn omdat het extra lasten met zich meebrengt.

Sponsoring van voorzieningen kan ook werken voor bepaalde voorzieningen. Dit zal niet heel vaak voorkomen echter volgens de heer van der Krabben (2013) en de heer Bregman (2013). De kans dat de weg voor de deur wordt gesponsord is klein. Het zal eerder gaan om een wijkvoorziening of een bovenwijkse voorziening. Bijdragen die gebiedsgebruikers bereid zijn te betalen zullen niet groot zijn. Een grote bovenwijkse voorziening zou wel betaald kunnen worden wanneer vele bewoners van het stedelijke gebied er potentie in zien. Alle kleine bedragen samen kunnen een groot bedrag worden (zie voorbeeld Vondelpark in 5.1). Bij sponsoring van voorzieningen heb je in tegenstelling tot de BIZ/WIZ en de VvE wel last van 'free riders'. Niet iedereen zal immers bereid zijn om te betalen. Dit kan er voor zorgen dat andere mensen zich ook minder geneigd voelen om te betalen, want „als mijn buurman niet meedoet, doe ik ook niet mee!” (interview Menger, 2013). Volgens de heer Menger (2013), heeft dat een psychologisch effect op mensen; als ze weten dat niet iedereen meedoet zullen mensen minder snel geneigd zijn om ook mee te doen.

Bijdrages van gebiedsgebruikers zijn net als de baatbelasting een extra bijdrage die gebiedsgebruikers moeten doen naast normale afdrachten zoals OZB. Niet alle gebiedsgebruikers zullen daarom op deze extra bijdrage zitten te wachten. Het is daarom mogelijk om de bijdrage (semi-) verplicht op te leggen middels een BIZ of WIZ, of door middel van een VvE of stichting bij mandelige gronden. Sponsoring is ook mogelijk, maar doordat dat 'free riders' mogelijk maakt, zullen er minder mensen bereid zijn om daar aan bij te dragen. Wat betreft de opbrengsten van deze bijdrages bestaat er nogal wat onzekerheid. Een BI-zone kan een heffing doen vanaf enkele tientjes tot aan duizenden euro's. Niet alles wordt daarbij geïnvesteerd in voorzieningen. Een WI-zone moet nog komen dus het is niet zeker wat daar aan investeringen wordt gedaan. Door de onzekere opbrengsten van bijdrages van gebiedsgebruikers, is het geen verdienmodel wat overal ingezet kan worden bij bestaand bebouwd gebied.

Erfpachtinkomsten

Erfpacht inkomsten zouden gealloceerd kunnen worden voor het bekostigen van voorzieningen. Wanneer het gaat om bestaand bebouwd gebied dan moet er wel sprake zijn van erfpacht in een gebied. Dit is niet vanzelfsprekend. Slechts enkele gemeenten in Nederland geven grond uit in erfpacht. Amsterdam is daar de bekendste van. Wanneer grond is uitgeven in erfpacht dan zijn er verschillende instrumenten die mogelijkheden bieden om geld te kunnen wijden aan voorzieningen:

- Lease Increment Financing (LIF)/Transformatie exploitatie
- Verhandelbare ontwikkelingsrechten

Lease Increment Financing is een optie voor gebieden met erfpacht. De erfpachtcanoninkomsten kunnen stijgen als gevolg van de aanpassing van bestaande erfpachtrechten, of door het investeren in nieuwe voorzieningen. De meerwaarde die ontstaat kan vervolgens geïnvesteerd worden in voorzieningen, of voorzieningen kunnen er mee worden afbetaald. Dit is een geschikte manier voor 'value capturing' (zie paragraaf 2.3) vanuit de gemeente. Het voordeel van deze systematiek ten opzichte van bijvoorbeeld Tax Increment Financing, is dat er met de privaatrechtelijk verkregen erfpachtinkomsten door het Rijk geen rekening gehouden bij de verdeling van de gelden uit het gemeentefonds. De gemeente heeft daardoor geen last van de verevenende werking van het gemeentefonds. Een ander voordeel ten opzichte van TIF is dat een LIF district meer opbrengsten kan genereren. Een erfpachtcanon is ongeveer 3% van de waarde van de grond ten opzichte van 0,1% waarde van vastgoed bij OZB, waarna ook nog eens verevening plaatsvindt. Een waardestijging van

grond resulteert dus in meer winst dan een waardestijging in vastgoed met de OZB. Wat wel een probleem kan zijn bij TIF, noemen de heren Stauttner (2013) en van der Krabben (2013), is dat het twee kanten op kan werken. Het hoeft niet zo te zijn dat vastgoed meer waard wordt in de tijd, maar het kan ook zo zijn dat de waarde omlaag gaat. Dat geldt ook voor LIF. De grondprijs kan dalen in de tijd. Wanneer de gemeente bijvoorbeeld besluit om voorinvesteringen te doen in voorzieningen om de erfpachtcanon te laten stijgen, dan kan het zijn dat deze voorzieningen nooit worden terugverdiend. Aan de andere kant zou de waardedaling nog groter kunnen zijn zonder deze voorzieningen, maar dan ligt het volledig aan de toegevoegde waarde van die voorziening. Er zit dus wel een risico aan zulke voorinvesteringen, maar zou aan de andere kant ook verliezen kunnen beperken. Het is ook mogelijk om een hogere canon te ontvangen wanneer iemand ontwikkelt. Wanneer er immers meer mogelijkheden zijn op een locatie, dan is het waarschijnlijk dat de grond ook meer waard wordt. Op deze manier kan er met baten voor de kost uit gewerkt worden. Dan kan de meerwaarde van erfpachtinkomsten gespaard worden, en uiteindelijk worden geïnvesteerd in voorzieningen. Op die manier loopt de gemeente minder risico. Deze manier van werken met kost voor de baat uit, kan ook werken bij verhandelbare ontwikkelingsrechten. Wat Bregman (2013) verder terecht opmerkt, is dat gemeentes de verhoogde erfpachtinkomsten ook wel ergens anders aan kunnen besteden. Het is daarmee een politiek issue om de beslissing te nemen om de gelden terug te sluizen in het gebied.

Met verhandelbare ontwikkelingsrechten moet iemand betalen om te mogen ontwikkelen. Het instrument is alleen toe te passen wanneer er sprake is van erfpacht, omdat dit privaatrechtelijk geregeld kan worden. Met het instrument kan bijvoorbeeld een bijdrage per vierkante meter extra programma worden gevraagd, aldus de heer Stauttner (2013). Wanneer je in een gebied iedereen naar rato de mogelijkheid geeft om extra programma op een kavel te laten realiseren, dan kunnen deze ontwikkelrechten ook verhandeld worden. Met de inkomsten uit de ontwikkelrechten kunnen vervolgens voorzieningen bekostigd worden. Op deze manier genereert de gemeente vooraf inkomsten, in plaats van achteraf zoals bij LIF het geval is. Op deze manier kan gemakkelijker met de baat voor de kost uit worden gewerkt dan bij LIF. Daar moet men immers nog een paar jaar wachten om te kunnen verdienen. Deze twee instrumenten zouden ook samen kunnen werken in een gebied, om meer opbrengsten te kunnen genereren. Volgens de heer Stauttner (2013) zijn verhandelbare ontwikkelingsrechten een goed instrument voor organische gebiedsontwikkeling omdat er, wanneer sprake is van een ontwikkeling, gelden in het gebied vloeien. Dit kan alleen op vrijwillige basis gebeuren met het kostenverhaal Wro 2008.

Met erfpacht zijn er andere mogelijkheden om kosten te verhalen voor voorzieningen. Door de flexibiliteit van het erfpachtcontract kunnen er makkelijker afspraken worden gemaakt over bijdrages aan voorzieningen. Een ander voordeel van erfpachtinkomsten is dat deze niet gelieerd zijn aan de verevenende werking van het gemeentefonds, waardoor bijna alle extra inkomsten direct besteedbaar zijn aan voorzieningen. Gemeentes moeten wel al beschikken over een organisatie die grond uitgeeft in erfpacht. Dit is maar bij een beperkt aantal gemeentes het geval. Daarnaast moeten de inkomsten uit LIF en verhandelbare ontwikkelrechten apart bijgehouden worden. Verhandelbare ontwikkelrechten zijn mogelijk wat moeilijker om in te voeren, omdat het een actieve gemeente vereist.

Onroerendezaakbelasting (OZB)

Voor de bekostiging van voorzieningen kan de onroerendezaakbelasting aangewend worden. De gemeente heeft de mogelijkheid om de OZB te gebruiken voor voorzieningen omdat deze terechtkomt in de algemene middelen van de gemeente. De mogelijkheid bij het verdienmodel is om Tax Increment Financing toe te passen. Dit is ook een geschikte manier voor 'value capturing' (zie paragraaf 2.3) vanuit de gemeente.

Door de lage OZB tarieven kan het instrument Tax Increment Financing maar beperkt werken in een Nederlandse context. Zeker wanneer het gaat om bestaand bebouwd gebied, want als er weinig toegevoegd wordt aan het gebied, dan kan alleen de incrementele belasting worden afgeroomd. De gemiddelde OZB is in Nederland in 2013 265 euro (Vereniging van Eigen huis, 2013). Wanneer wordt uitgegaan van een gemiddelde waardestijging van de huizenprijs van 10%, dan betekent dat, dat er €26,50 per jaar kan worden afgeroomd. Bij 100 huizen kan dan in 20 jaar $(26,50 \cdot 100 \cdot 20 =)$ €53.000,- worden verdiend. Daarnaast komt nog de verevenende werking van het gemeentefonds, dus er blijft minder over dan die €53.000,-. Met dat geld is het moeilijk om grote nieuwe voorzieningen te bekostigen. Het zal dan vooral gaan om kleinschalige investeringen bij bestaand bebouwd gebied. Bovendien is een waardestijging van 10% optimistisch. Volgens de heren Stauttner (2013) en van der Krabben (2013) kan TIF twee kanten op kan werken. Het hoeft niet zo te zijn dat vastgoed meer waard wordt in de tijd, maar het kan ook zo zijn dat de waarde omlaag gaat. Er zit dus ook een risico aan, zeker als er voorinvesteringen worden gedaan, zoals het voorfinancieren van bepaalde voorzieningen. Deze voorzieningen kunnen mogelijk niet worden terugbetaald wanneer de waarde van het vastgoed daalt. Aan de andere kant zouden de investeringen in voorzieningen ook het verlies kunnen beperken. Ook bij TIF is het een politieke kwestie om de extra inkomsten te besteden aan nieuwe voorzieningen, omdat gemeenten het geld ook welk ergens anders voor kunnen gebruiken (interview Bregman, 2013).

De onroerendezaakbelasting als verdienmodel heeft dus begrenzingen voor de bekostiging van voorzieningen. Dit komt door de verevenende werking van het gemeentefonds. Wanneer de gemeente meer OZB ontvangt, ontvangt het ook minder uitkering uit het gemeentefonds. Daarnaast is de OZB in Nederland laag, waardoor er maar beperkt bestedingen met de gelden kunnen worden gedaan.

5.3.2 Deelconclusie

Er zijn verschillende mogelijkheden om voorzieningen te kunnen bekostigen in bestaande situaties. Dat is allereerst mogelijk via het kostenverhaal van de Wro 2008. Hiervoor is het wel nodig dat er een planologische wijziging plaatsvindt, anders kunnen er geen kosten verhaald worden. Hetzelfde geld voor verhandelbare ontwikkelingsrechten. De andere verdienmodellen en instrumenten kunnen zorgen voor opbrengsten zonder planologische wijziging. Dit is gunstig voor bestaand bebouwd gebied, want er zijn ook ontwikkelingen mogelijk binnen de contouren van het bestemmingsplan.

Baatbelasting kan echter alleen toegepast worden in hele specifieke situaties. Het is bij die situaties ook lastig om organisch te ontwikkelen. Daarom is baatbelasting in de praktijk geen geschikt instrument voor organische gebiedsontwikkeling. Bijdrages door gebiedsgebruikers bieden meer opties om voorzieningen te bekostigen bij organische gebiedsontwikkeling. De bedrijfsinvesteringszones, maar vooral wijkinvesteringszones vanwege het multifunctionele karakter kunnen zorgen dat alle gebiedsgebruikers moeten meebetalen voor voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling, wanneer daar een meerderheid voor is. Dit is hetzelfde bij parkmanagement, maar daarbij wordt zelforganisatie meestal van bovenaf opgelegd. Sponsoring van voorzieningen is ook een optie, maar is door de vrijwillige aard en de mogelijkheden voor 'free riders', een instrument dat maar zelden zal werken in de praktijk.

Erfpacht heeft waarschijnlijk de hoogste opbrengstpotentie. Daarnaast worden de inkomsten uit erfpacht niet verevend door het gemeentefonds in tegenstelling tot de OZB inkomsten. Het nadeel van het verdienmodel erfpacht is alleen dat er niet overal in Nederland met erfpacht gewerkt wordt, waardoor de instrumenten niet overal ingezet kunnen worden. Dit kan wel met de OZB. De inkomsten uit de OZB worden echter verevend door het gemeentefonds. Daardoor is maar een klein deel van de extra opbrengsten uit de OZB maar toe te wenden aan extra voorzieningen. Daarnaast is de OZB laag in Nederland en heeft de gemeente maar beperkte autonomie om de OZB te verhogen. Zowel de verdienmodellen erfpacht en OZB zijn afhankelijk van de overheid. Hierdoor

moet eerst politieke besloten worden of de gelden van de inkomsten naar het gebied terugvloeien. Niet elke gemeente zal dat willen omdat ze het geld ook wel ergens anders voor kunnen gebruiken. In tabel 5.4 zijn de voornaamste voor- en nadelen van de instrumenten bij bestaand bebouwd gebied weergegeven.

	voordelen	nadelen
Anterieure Overeenkomsten	gemakkelijk toe te passen	alleen mogelijk bij planologische wijziging op basis van vrijwilligheid
Gronduitgifteovereenkomst	winstmogelijkheden	alleen mogelijk bij planologische wijziging alleen mogelijk bij braakliggende grond kan risicovol zijn niet altijd mogelijk
Baatbelasting		weinig toepassingsmogelijkheden alleen voor ondernemers
Bedrijfsinvesteringszones	geen free rider probleem mogelijkheden voor zelforganisatie	alleen voor ondernemers deels op basis van vrijwilligheid
Wijkinvesteringszones	geen free rider probleem alle doelgroepen mogelijkheden voor zelforganisatie	deels op basis van vrijwilligheid
Parkmanagement	mogelijkheden tot zelforganisatie geen free rider probleem	mogelijk scheef ten opzichte van andere wijken mogelijk ongewild wanneer opgelegd kan ten koste gaan van kwaliteit kan leiden tot problemen in vereniging
Sponsoring van voorzieningen	mogelijkheden tot zelforganisatie	free rider probleem mogelijk weinig inkomsten door vrijwilligheid
Lease Increment Financing	kan voorzieningen 'terugverdienen' grote opbrengstpotentie	gemeente kan geld anders willen besteden alleen mogelijk bij erfpacht risico dat grond goed niet in waarde stijgt
Verhandelbare ontwikkelrechten	grote opbrengstpotentie	alleen mogelijk bij planologische wijziging alleen mogelijk bij erfpacht extra bestuurslasten
Tax Increment Financing	kan voorzieningen 'terugverdienen'	gemeente kan geld anders willen besteden verevenende werking gemeentefonds risico dat onroerende goed niet in waarde stijgt

Tabel 5.4. Voor- en nadelen van instrumenten bij bestaand bebouwd gebied (Bron: auteur)

Hoofdstuk 6 - Conclusie

Dit hoofdstuk beslaat een synthese van de theorie uit hoofdstuk 2 en de analyses uit hoofdstuk 4 en 5 om een antwoord te kunnen geven op de centrale vraagstelling. Het doel van dit onderzoek was om inzicht te verkrijgen in de beschikbare verdienmodellen en instrumenten voor de bekostiging van voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling in Nederland. Daarbij werd onderzocht onder welke condities deze verdienmodellen en instrumenten het meest geschikt zijn om een afwegingskader te maken dat gemeentes kan helpen om tot een geschikt verdienmodel en instrument te komen. Het antwoord op de hoofdvraag: *Onder welke condities zijn welke verdienmodellen en instrumenten geschikt voor de bekostiging van voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling?* is gegeven in paragraaf 6.1. Paragraaf 6.2 sluit af met een reflectie.

6.1. Verdienmodellen en instrumenten bij organische gebiedsontwikkeling

Hoofdstuk 2 begon met een theoretisch perspectief op organische gebiedsontwikkeling. Daarbij kwam het begrip zelforganisatie naar voren als één van de belangrijkste kenmerken van organische gebiedsontwikkeling. Er werd tegelijkertijd gesteld dat 'pure' zelforganisatie niet mogelijk is bij gebiedsontwikkeling, omdat ontwikkelingen vastzitten aan institutionele kaders. Ontwikkelingen zitten nu eenmaal vast aan overheidsinterventie, omdat niet alles zo maar mag en kan. Daarom is in dit onderzoek het perspectief van institutioneel beperkte zelforganisatie genomen als theoretische perspectief op organische gebiedsontwikkeling. De bekostiging van voorzieningen zorgt daarbij ook voor institutionele kaders. Daarom is er met het perspectief van een institutioneel beperkte zelforganiserende stad, gekeken naar de condities die verdienmodellen en instrumenten met zich meebrengen, om te onderzoeken in hoeverre 'pure' zelforganisatie mogelijk is, en in waardoor zelforganisatie institutioneel beperkt wordt. De verdienmodellen die in dit onderzoek zijn onderscheiden zijn:

- Kostenverhaal via de Wro 2008
- Baatbelasting
- Bijdrages van gebiedsgebruikers
- Erfpacht
- Onroerendezaakbelasting

In de volgende paragrafen worden de condities uiteengezet, waaronder deze verdienmodellen en de bijbehorende instrumenten geschikt zijn. Daarvoor is onderscheid gemaakt tussen twee vormen van organische gebiedsontwikkeling, namelijk organische gebiedsontwikkeling bij uitbreidingslocaties en organische gebiedsontwikkeling bij bestaand bebouwd gebied. Hiertussen wordt onderscheid gemaakt om deze twee vormen wezenlijk van elkaar verschillen op het vlak van geschikte verdienmodellen en instrumenten.

6.1.1 Uitbreidingslocaties

Het verdienmodel voor de bekostiging van voorzieningen in Nederland is kostenverhaal via de Wro 2008. Met dit verdienmodel wordt gebiedsontwikkeling in Nederland bekostigd, waaronder ook voorzieningen. Het verdienmodel biedt instrumenten om voorzieningen te bekostigen voor zowel binnenstedelijke locaties als uitbreidingslocaties. Voorwaarde om dit verdienmodel toe te passen is dat er een planologische wijziging moet plaatsvinden. De instrumenten die gebruikt kunnen worden bij dit verdienmodel zijn; kostenverhaal via een exploitatieovereenkomst, kostenverhaal via een exploitatieplan en kostenverhaal via gronduitgifte.

Bij de drie instrumenten kan zelforganisatie in hoge mate gefaciliteerd worden, wanneer initiatiefnemers met behulp van locatie-eisen verplicht worden om zelf voorzieningen te realiseren. Dit kunnen zowel primaire voorzieningen zijn, als wijkvoorzieningen. Bovenwijkse voorzieningen kunnen niet op eigen kavel gerealiseerd worden, waardoor het niet mogelijk is om deze door de

initiatiefnemers te laten realiseren. Bij het laten realiseren van voorzieningen door gebiedsgebruikers bestaat ook de mogelijkheid om voorzieningen collectief te gaan regelen, waardoor er nog meer ruimte wordt geboden voor zelforganisatie. Een groot voordeel voor de gemeente is dat het laten realiseren van voorzieningen door de ontwikkelaar geen of weinig voorinvesteringen behoeft, waardoor de gemeente weinig risico loopt. Dit in tegenstelling tot traditionele gebiedsontwikkeling. Daarnaast hoeft de gemeente niet iedere kavel apart te ontsluiten. Het is echter niet altijd mogelijk om met weinig voorinvesteringen te werken. Zo kan afvalwaterverwerking in een landelijk gebied worden opgelost met een septic-tank, maar dit kan niet in een gebied met een hoge bebouwingsdichtheid, vanwege de regelgeving. Hierdoor zou er in een gebied waar een hoge bebouwingsdichtheid mogelijk is, waarschijnlijk een voorinvestering moeten doen voor de riolering omdat het zeer kostbaar is om ieder initiatief apart aan te sluiten. Dit belemmert echter zelforganisatie omdat initiatieven dan gebonden zijn aan het rioleringstraject. Het is ook de vraag of initiatiefnemers wel zelf voorzieningen willen realiseren. Daarnaast is het de vraag of initiatiefnemers wel in staat zijn om zelf voorzieningen te ontwikkelen en is het de vraag of het niet ten koste gaat van de ruimtelijke kwaliteit. Daarom is het ook een optie dat voorzieningen door de gemeente worden gerealiseerd, met behulp van een exploitatiebijdrage, of de surplus op grondverkoop. Zelforganisatie kan dan evengoed plaatsvinden, maar dan volgt de gemeente met voorzieningen. Zoals eerder genoemd is het dan wel waarschijnlijk dat de gemeente voorinvesteringen moet doen omdat het duur kan zijn om elke ontwikkeling apart aan te sluiten op bijvoorbeeld riolering of infrastructuur. Zelforganisatie wordt dan in een zekere mate institutioneel ingeperkt omdat de ontwikkelingen dan de voorzieningen moeten volgen, in plaats van andersom.

Indien een bijdrage wordt gevraagd bij een anterieure overeenkomst, dan kunnen ontwikkelaar en gemeente over allerlei zaken afspraken maken. Een ontwikkelaar kan dan met de gemeente afspreken dat er bepaalde voorzieningen worden gerealiseerd. Op die manier zit de gemeente vast aan die afspraak en moet de gemeente deze voorziening realiseren. Het is ook mogelijk dat de ontwikkelaar een bedrag afsprekt met de gemeente en de gemeente verder niets verplicht. Voorzieningen worden dan wel, of niet gerealiseerd door de gemeente, en de gemeente bepaalt zelf wat voor voorzieningen er waar komen. In dat geval is er minder sprake van zelforganisatie omdat de ideeën voor voorzieningen van een centrale begeleider komen in plaats vanuit het gebied zelf.

Wanneer gemeente en ontwikkelaar niet uit de onderhandelingen komen en daardoor geen exploitatieovereenkomst kunnen sluiten, kan de ontwikkelaar wachten op het exploitatieplan. Wanneer het exploitatieplan gebruikt wordt, wordt zelforganisatie institutioneel ingeperkt, omdat het exploitatieplan te maken heeft met de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (PPT-criteria), en het exploitatieplan heeft een verlooptijd van 10 jaar. Door de PPT-criteria moet er een globaal plan komen van wat er in het gebied voor bestemmingen komen, zodat de kosten proportioneel kunnen worden toegerekend. Dit belemmert zelforganisatie omdat niet alles meer mogelijk is in een gebied. De 10-jarige verlooptijd kan echter omzeild worden wanneer er een aanvraag wordt gedaan in het kader van de crisis- en herstelwet. Hierdoor hoeft de 10 jarige verlooptijd geen institutionele beperking te zijn. De gelden waaraan de exploitatiebijdragen worden besteed, staan bij een exploitatieplan vast. Dat zorgt daarmee ook een institutionele beperking.

Bij kostenverhaal via gronduitgifte beslist de gemeente wat er gebeurt, omdat zij van alles kan afspreken over de grond die zij in bezit heeft. Een gemeente heeft dan een investeringsrisico, maar dat kan verholpen worden wanneer zij grond van een grondeigenaar direct kan doorverkoop aan een ontwikkelaar. Dit kan echter niet altijd, omdat de grondeigenaar bereid moet zijn om de grond tegen een gunstige prijs door te verkopen aan de gemeente. De gemeente heeft bij gronduitgifte meer invloed op de voorzieningen die er komen dan bij een anterieure overeenkomst. De mate waarin zelforganisatie gefaciliteerd wordt, hangt daarom af van de gemeente, omdat zij ook de investeringen in voorzieningen kan doen door te anticiperen op de behoeftes binnen een gebied. Bij gronduitgifte kan de gemeente er ook voor kiezen om de grond uit te geven in erfpacht. De

gemeente kan daarvoor kiezen om ontwikkelen goedkoper te maken en om opties voor kostenverhaal in de toekomst mogelijk te maken. Met erfpacht is het namelijk mogelijk om de instrumenten lease increment financing & verhandelbare ontwikkelingsrechten te gebruiken (zie paragraaf 6.1.2).

Naast de instrumenten om uitbreidingslocaties direct mee te bekostigen, zijn er supplementaire instrumenten die kunnen zorgen voor extra mogelijkheden of revenu. Parkmanagement kan zorgen voor extra mogelijkheden betreffende zelforganisatie. Bij het begin van een gebiedsontwikkeling kan ervoor gezorgd worden dat een perceel grond gemeenschappelijk wordt. Hierdoor moeten de gebiedsgebruikers zorgdragen voor het gemeenschappelijk perceel grond. Zo ontstaan er mogelijkheden voor zelforganisatie, omdat de gebiedsgebruikers het gemeenschappelijke perceel grond zelf kunnen invullen. Dit kan echter scheef zijn ten opzichte van andere wijken, omdat gebiedsgebruikers er ook extra kosten voor moeten dragen en moeite voor moeten doen. Daarnaast zijn er instrumenten die kunnen zorgen voor extra revenu. Dat zijn de instrumenten tax increment financing (TIF) en verhandelbare ontwikkelingsrechten. Bij TIF moet de overheid beslissen of ze de incrementele OZB inkomsten wil besteden voor het gebied, omdat ze het ook wel ergens anders voor kan gebruiken. Bij verhandelbare ontwikkelingsrechten moet er sprake zijn van erfpacht in een gebied, anders is het niet mogelijk om het instrument toe te passen. Bij beide instrumenten incasseert de overheid de extra inkomsten om ze vervolgens weer te laten terugvloeien in het gebied. De mate van zelforganisatie hangt af van de invloed die gebiedsgebruikers hebben op de besteding van deze middelen.

Samenvattend kan de overheid zelforganisatie zeer goed faciliteren met behulp van het bestaande instrumentarium voor de bekostiging van voorzieningen, vooral met behulp van locatie-eisen. Bij organische gebiedsontwikkeling kan er met exploitatieovereenkomsten worden gewerkt. Echter wordt door de terugvaloptie op het exploitatieplan zelforganisatie enigszins belemmerd door de PPT-criteria. Bij gronduitgifteovereenkomsten is deze terugvaloptie er niet, waardoor zelforganisatie minder institutioneel beperkt kan worden. Bij landelijk gebied zoals in Oosterwold (zie hoofdstuk 4) is dat zeer goed mogelijk omdat daar, op bovenwijkse voorzieningen na, alles door de gebiedsgebruikers zelf kan worden gerealiseerd. Bij dichter bebouwd gebied is dit misschien niet zo gemakkelijk, omdat daar bijvoorbeeld afvalwaterverwerking lastiger door gebiedsgebruikers gerealiseerd kan worden. Waarschijnlijk zijn er dan voorinvesteringen nodig omdat niet ieder ontwikkeling apart aangesloten wordt op het riool, waardoor het ontwikkelpad minder open is en zelforganisatie belemmerd wordt. Supplementaire instrumenten kunnen worden toegepast voor meer mogelijkheden voor zelforganisatie of revenu bij uitbreidingslocatie. Parkmanagement kan zorgen voor meer zelforganisatie, maar is opgelegd door de overheid en kan daarom leiden tot scheve verhoudingen. Verhandelbare ontwikkelingsrechten bij erfpacht en TIF kunnen zorgen voor meer revenu, maar doordat de overheid het initiatief heeft bij die instrumenten, hangt de mate van zelforganisatie af van de facilitatie vanuit de gemeente.

6.1.2 Bestaand bebouwd gebied

Bij organische gebiedsontwikkeling bij bestaand bebouwd gebied is het lastig om het kostenverhaal Wro 2008 te gebruiken, omdat de instrumenten alleen gebruikt kunnen worden wanneer er een planologische wijziging plaatsvindt. Door het proportionaliteitscriterium kan een exploitatieplan alleen gebruikt worden om een deel van een voorziening te laten bekostigen door de ontwikkelaar waarbij een planologische wijziging moet plaatsvinden. Niet alle gebiedsgebruikers zullen ontwikkelen bij bestaand bebouwd gebied met een organische ontwikkelstrategie, waardoor een voorziening niet geheel door gebiedsgebruikers betaald kan worden en de gemeente zal moeten bijleggen. Het exploitatieplan is daardoor niet echt geschikt voor de bekostiging van voorzieningen bij bestaand bebouwd gebied met een organische ontwikkelstrategie. Met behulp van kostenverhaal via een exploitatieovereenkomst of kostenverhaal via gronduitgifte zijn er echter wel mogelijkheden om voorzieningen in het geheel te laten bekostigen door gebiedsgebruikers. Bij een

exploitatieovereenkomst afspraken te maken zijn over allerlei zaken, maar is gebaseerd op vrijwilligheid. Een ontwikkelaar zal daarom voorzieningen bekostigen waar hij voldoende brood in ziet. Dit zorgt wel voor een mate van zelforganisatie, omdat er alleen voorzieningen worden bekostigd wanneer deze ook gewenst zijn. Bij een kostenverhaal via een gronduitgifteovereenkomst kunnen gelijke afspraken worden gemaakt, alleen kan de gemeente dan gemakkelijker sturen en is er niet de terugvaloptie op het exploitatieplan. Bij gronduitgifte moet de gemeente echter wel in het bezit zijn van grond, dit terwijl er weinig grond beschikbaar is bij bestaand bebouwd gebied. Vanwege de verplichting om te ontwikkelen bij bestaand bebouwd gebied, is er gezocht naar andere verdienmodellen bij bestaand bebouwd gebied. Bestaand bebouwd gebied kan namelijk voorzieningen behoeven, zonder dat daar ontwikkelingen aanwezig zijn. De verdienmodellen waarbij de bekostiging van voorzieningen mogelijk is zonder dat ontwikkeld wordt, zijn; baatbelasting, bijdrages van gebiedsgebruikers, erfpacht en onroerendezaakbelasting.

Baatbelasting kan alleen geheven worden bij ondernemers en werkt alleen in zeer specifieke situaties waar aan te wijzen is wie baat heeft van de nieuwe voorziening. De toepassingswaarde is daardoor nihil. De instrumenten bij bijdrages van gebiedsgebruikers kunnen zorgen zelforganisatie faciliteren. Voorzieningen kunnen worden bekostigd vanuit het initiatief van de gebiedsgebruikers met behulp van bedrijfsinvesteringszones en met parkmanagement, met sponsoring van voorzieningen en in de toekomst misschien met wijkinvesteringszones. Sponsoring van voorzieningen heeft de minste potentie, omdat dit instrument 'free riders' toelaat. Dat wil zeggen dat er maar enkele mensen betalen in een gebied in plaats van iedereen, terwijl iedereen profijt heeft van de voorziening. De bedrijfsinvesteringszone en de wijkinvesteringszone zorgen ervoor dat iedereen verplicht naar rato moet meebetalen aan voorzieningen, waardoor niemand gratis meelift. Ook bij het instrument parkmanagement kunnen initiatieven ontstaan vanuit het gebied, zonder last te hebben van de free rider problematiek. Om dit verplicht te stellen moet er wel sprake zijn van een gemeenschappelijk perceel grond. Voor de totstandkoming van een gemeenschappelijk perceel grond moeten alle gebiedsgebruikers daarmee instemmen of het moet van tevoren opgelegd worden. Het vrijwillig instemmen is echter niet voor de hand liggend omdat het extra kosten en lasten met zich meebrengt. Wanneer parkmanagement opgelegd is, kan het leiden tot scheve verhoudingen ten opzichte van de rest van de stad, omdat gebiedsgebruikers met een gemeenschappelijk perceel grond extra lasten moeten dragen. Dit zou eventueel opgelost kunnen worden met een korting op de OZB, maar ook dan is het de vraag of gebiedsgebruikers het wel willen onderhouden, het wel kunnen onderhouden en of dat niet ten koste gaat van de ruimtelijke kwaliteit.

Gemeentes met erfpacht kunnen zich beroepen op enkele andere instrumenten. Dit zijn echter niet veel gemeentes in Nederland. De instrumenten Lease Increment Financing (LIF) en verhandelbare ontwikkelingsrechten kunnen een relatief hoge opbrengst realiseren. Bij lease increment financing worden incrementele erfpachtinkomsten teruggesluisd in een gebied. Een gemeente moet deze extra inkomsten wel in het gebied willen steken, want ze kan deze financiën ook wel ergens anders voor gebruiken. Bij verhandelbare ontwikkelrechten moet er wel een wijziging plaatsvinden in het bestemmingsplan om revenu te kunnen behalen, maar dit kan direct in het gebied worden gestoken. De bestuurslasten worden wel verhoogd door dit instrument. Bij beide instrumenten hangt de mate van zelforganisatie af van de invloed die gebiedsgebruikers hebben op de besteding van deze middelen. Dit is ook het geval bij het verdienmodel onroerendezaakbelasting (OZB). Met het instrument Tax increment financing (TIF) worden net als bij LIF incrementele OZB inkomsten afgeroomd en teruggesluisd in het gebied. De OZB is echter laag in Nederland en de OZB inkomsten van een gemeente zijn gekoppeld aan de uitkering van het gemeentefonds. Wanneer er meer onroerendezaakbelasting wordt ontvangen, dan ontvangt de gemeente minder inkomsten uit het gemeentefonds, waardoor er minder extra inkomsten overblijven. De opbrengstenpotentie is daarom laag voor TIF bij bestaand bebouwd gebied met een organische ontwikkelstrategie.

Resumerend zijn de verdienmodellen bij organische gebiedsontwikkeling bij bestaand bebouwd gebied; kostenverhaal Wro 2008, baatbelasting, bijdrages van gebiedsgebruikers, erfpacht en onroerendezaakbelasting. Baatbelasting heeft echter weinig potentie. Kostenverhaal Wro 2008 kan alleen worden toegepast wanneer er een planologische wijziging plaatsvindt. Bijdrages van gebiedsgebruikers kunnen zorgen voor investeringen zonder dat er ontwikkelingen voor nodig zijn, of een overheidsinitiatief moet komen. Daardoor is er veel ruimte voor zelforganisatie. Dit in tegenstelling tot de instrumenten bij erfpacht en onroerende zaakbelasting. Daarbij komt het initiatief vanuit de overheid en hangt de mate van zelforganisatie af van de facilitatie vanuit de gemeente.

6.1.3 Zelforganisatie vs. beperkende voorwaarden

De verdienmodellen en instrumenten uit dit onderzoek kunnen allemaal werken bij organische gebiedsontwikkeling. Er is echter een groot verschil tussen de mate van zelforganisatie en de mate van sturing vanuit de overheid. Zo kan de overheid bij uitbreidingslocaties met behulp van locatie-eisen de ruimtelijke ontwikkelingen bijna geheel loslaten en overlaten aan initiatiefnemers. Voorzieningen worden hierbij gerealiseerd door initiatiefnemers. Zelforganisatie wordt zo in hoge mate gefaciliteerd, maar de ruimtelijke ontwikkeling wordt niet compleet losgelaten. Initiatiefnemers zitten immers vast aan de locatie-eisen die worden gesteld en kunnen niet alles realiseren wat ze maar willen. Alle initiatieven moeten bijvoorbeeld aangesloten kunnen worden op de openbare weg, daarom zijn daarvoor spelregels opgesteld. Alhoewel er zeer veel vrijheden zijn in Oosterwold, wordt zelforganisatie toch institutioneel beperkt. Dit is echter niet verkeerd, omdat er ook twijfels bestaan over in hoeverre zelforganisatie moet worden gefaciliteerd. Zo kan afgevraagd worden of voorzieningen wel gerealiseerd moeten worden door initiatiefnemers, of door de gemeente. Het is mogelijk dat initiatiefnemers geen voorzieningen willen realiseren, het is mogelijk dat initiatiefnemers het niet kunnen en het kan zijn dat wanneer de initiatiefnemers voorzieningen realiseren dat ten koste gaat van de ruimtelijke kwaliteit.

Het is ook mogelijk dat de gemeente voorzieningen realiseert. Er kan dan evengoed sprake zijn van een hoge mate van zelforganisatie, wanneer de gemeente de initiatieven volgt. De gemeente kan dan een coördinerende rol hebben. Dit heeft voordelen bij voorzieningen zoals afvalwaterverwerking. Dat kan in Oosterwold op de kavel geregeld worden met behulp van septic-tanks omdat er daar sprake is van een lage bebouwingsdichtheid. Indien er een hogere bebouwingsdichtheid mogelijk is bij een gebiedsontwikkeling, dan moeten initiatieven aangesloten worden op de riolering omdat de regelgeving het niet toelaat om overal septic tanks te plaatsen. Dit zorgt dus voor een institutionele beperking. De riolering kan echter niet per initiatiefnemer worden gerealiseerd, omdat daar meer coördinatie voor nodig is. Initiatiefnemers zouden zich kunnen verenigen om dit te realiseren, maar de gemeente kan ook een partner zijn om de riolering te realiseren. Een gemeente gaat waarschijnlijk niet elk initiatief apart aansluiten op de riolering omdat dit zeer inefficiënt is. Bij uitbreidingslocaties met hoge bebouwingsdichtheden is daarom meer sturing nodig waardoor zelforganisatie waarschijnlijk meer institutioneel ingeperkt wordt dan bij uitbreidingslocaties met lagere bebouwingsdichtheden.

Bij bestaand bebouwd gebied met een organische ontwikkelstrategie zijn de meeste voorzieningen al aanwezig. Toch kan het gebied nieuwe voorzieningen behoeven. Vaak is coördinatie nodig wanneer er sprake is van zelforganisatie bij nieuwe voorzieningen omdat het meestal gaat om voorzieningen die nut hebben voor meerder gebiedsgebruikers. Deze coördinatie hoeft echter niet vanuit de overheid te komen, maar kan ook ontstaan doordat gebiedsgebruikers zich verenigen. Het verdienmodel 'bijdrages van gebiedsgebruikers' biedt daarvoor mogelijkheden. Zo kan er met behulp van een bedrijfsinvesteringszone, en in de toekomst misschien met behulp van een wijkinvesteringszone, een beroep worden gedaan op alle gebiedsgebruikers om nieuwe voorzieningen te financieren. Hierdoor moeten alle gebiedsgebruikers ook meebetalen, waardoor er geen 'free riders' zijn. Hetzelfde geldt voor parkmanagement, daar kan met behulp van

gemeenschappelijke gronden ook een verplichte bedrag voor moeten worden betaald. Andere verdienmodellen bij bestaand bebouwd gebied zijn veelal afhankelijk van de overheid. De inkomsten uit deze verdienmodellen zou wel naar een gebiedsorganisatie worden gesluisd waardoor de voorzieningen ontstaan vanuit zelforganisatie, in plaats vanuit overheidsinitiatief.

Uit dit onderzoek blijkt dat er bij de realisatie van initiatieven en de bijbehorende voorzieningen, altijd een vorm van coöperatie nodig is met de overheid. Initiatieven moeten immers getoetst worden op wet- en regelgeving. De wet- en regelgeving op het vlak van de financiering van voorzieningen kan zelforganisatie echter wel in hoge mate faciliteren, zoals bij de gebiedsontwikkeling Almere Oosterwold. Doordat veel voorzieningen in een gebied vaak een gemeenschappelijk karakter hebben is er wel vaak een vorm van coördinatie nodig. Deze coördinatie hoeft echter niet altijd bij de overheid te liggen, maar kan ook door de gebiedsgebruikers worden gedaan. Op die manier kan gebiedsontwikkeling bijna zonder overheidsinterventie plaatsvinden, zodat een meer zelforganiserende stad kan ontstaan.

6.2 Reflectie

Uit dit onderzoek blijkt dat het instrumentarium om voorzieningen te bekostigen bij organische gebiedsontwikkeling in Nederland vrij uitgebreid is. Via een literatuuronderzoek en de raadpleging van vier experts is geprobeerd om zoveel mogelijk verdienmodellen en instrumenten te achterhalen die geschikt zijn voor de bekostiging van voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling. Het is echter onzeker of alle mogelijke verdienmodellen en instrumenten aan bod zijn gekomen. Het zou kunnen dat er enkele over het hoofd zijn gezien, waardoor er mogelijk nog meer instrumenten in Nederland toepasbaar zijn voor de bekostiging van voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling. Verder is vanuit het oogpunt van saturatie geprobeerd om zoveel mogelijk interviews te doen, waarna er geen nieuwe inzichten meer ontstonden. Toch zijn er bij het laatste interview extra inzichten verkregen, waardoor het niet helemaal uit te sluiten is of alle condities wel aan bod zijn gekomen.

Daarnaast is er voor dit onderzoek één praktijkcase onderzocht en werd de evaluatie van instrumenten vooral gedaan middels een analytische evaluatie, wat eigenlijk een evaluatie op papier is. In de praktijk kunnen er misschien inzichten worden verkregen die van tevoren op papier niet naar voren kwamen. Dit is echter niet voor alle instrumenten mogelijk, omdat nog niet alle instrumenten in de praktijk gebruikt worden. Er zijn echter wel instrumenten die worden toegepast in de praktijk bij een organische ontwikkelstrategie, zoals een transformatie exploitatie bij de gebiedsontwikkeling Amstel III in Amsterdam. Bij de enige praktijkcase, Almere Oosterwold, is één ambtenaar en één initiatiefnemers geïnterviewd. Hiervoor hadden meer interviews afgenomen kunnen worden van meerdere initiatiefnemers en ambtenaren, zodat er misschien meer inzichten in de condities konden worden verkregen.

Wat betreft Oosterwold is het interessant om te bezien hoe dit gebied zich verder ontwikkelt. Het is de afgelopen decennia nog niet eerder gebeurd dat een gebied zich ontwikkelt met een vergelijkbare mate aan zelforganisatie. Hierdoor is het onzeker hoe deze strategie daar gaat uitpakken. Een interessant vervolgonderzoek zou zijn om te bezien hoe deze grote mate van zelforganisatie uitpakt voor het gebied. Of dat bijvoorbeeld niet ten koste gaat van de ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast is het in toekomstige studies interessant om te weten te komen in hoeverre zelforganisatie bij gebiedsgebruikers kan worden gelegd en in hoeverre de overheid daarbij nog moet coördineren. Het experiment dat binnenkort wordt uitgevoerd met de wijkinvesteringszone kan daarbij aan bijdragen.

Hoofdstuk 7 - Bronnen

- Ashouwer, A. J. (2005). *Regionale gebiedsontwikkeling en verevening*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Baardewijk, E.J. van & Hijmans, E.R. (2013). Nieuwe stijlen van gebiedsontwikkeling (deelll): Enkele aspecten van organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie. *Bouwrecht*, 6, 393-403.
- Berndsen, R., Doornbos, H., Vliet, M. van & Maas, F. (2012). *Evaluatie Experimentenwet Bedrijven Investeringszones (BIZ)* Berenschot. Utrecht: Berenschot Groep B.V.
- Boonstra, B., & Boelens, L. (2011). Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research & Practice*, 4(2), 99-122.
- Brand, J. A. M. van den (2008). *Handreiking grondexploitatiewet*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Brand, J. A. M. van den, Bregman, A. G., & Groot, J. F. de (2006). *De grondexploitatiewet: enkele verkenningen*. Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht.
- Brueckner, J. K. (1997). Infrastructure financing and urban development: The economics of impact fees. *Journal of Public Economics*, 66(3), 383-407.
- Bruinsma, D (2004). Kostenverhaal bovenwijkse voorzieningen. Risico's en kansen. *B&G*, 12, 8-12.
- Buitelaar, E., Kooiman, M. & Robbe, C. (2012). Planeconomie en organische gebiedsontwikkeling. *Grondzaken in de praktijk*, 12, 25-27.
- Buitelaar, E., Segeren A., Kronberger P. (2008). *Stedelijke transformatie en grondeigendom*. Rotterdam: Nai uitgevers.
- Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society: the information age - economy, society and culture Vol. I*. Cambridge, MA Oxford.
- Deloitte (2010). *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven*. Utrecht: Deloitte.
- Flowerdew, R., Martin, D. (2005), *Methods in human geography: a guide for students doing a research project*, tweede druk. Harlow: Pearson Education Limited.
- Gemeente Almere & Gemeente Zeewolde (2013). Intergemeentelijke Structuurvisie Oosterwold.
- Heylighen, F., 2008. Complexity and Self-organization. In: M.J. Bates en M.N. Maack, eds., 2008. *Encyclopedia of Library and Information Sciences*. Oxford: Taylor & Francis.
- Hol, B (2012). *Crowdfunding, Gemeenschapsfinanciering in stedelijke gebiedsontwikkeling*. Ongepubliceerde masterthesis: Erasmus Universiteit & Technische Universiteit Delft.

- Huisman, J. J. (2006). *Value capturing*. Delft: Technische Universiteit Delft.
- Keers, G., Hof, A. van 't, Scheele-Goedhart, J. (2013). *Parlementair Onderzoek Huizenprijzen Verdiepingsonderzoek Grondproductiekosten. Invloed van locatie, kwaliteit en regelgeving op grondproductiekosten*. Geraadpleegd op 16-07-2013 via http://www.tweedekamer.nl/images/Aanvullend_onderzoek_grondproductiekosten_definitief_118-232764.pdf. Den Haag: Tijdelijke Commissie Huizenprijzen.
- Kenniscentrum PPS (2006). *Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling, wanneer wel en wanneer niet?*. Den Haag: Kenniscentrum PPS.
- Krabben, E. van der & Needham, B. (2008). Land readjustment for value capturing: a new planning tool for urban redevelopment. *Town Planning Review*, 79(6), 651-672.
- Marshall, S. (2012). Planning, Design and the Complexity of Cities. In *Complexity Theories of Cities Have Come of Age* (pp. 191-205). Springer Berlin Heidelberg.
- Martin, R. & Sunley, P. (2007). Complexity thinking and evolutionary economic geography. *Journal of economic geography*, 7(5), 573-601.
- Nelisse, P. C. J. (2008). *Stedelijke erfpacht*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Nirov (2012). *Ruimte voor initiatief*. Den Haag: Nirov, Platform 31.
- Kampherbeek, J. (2009). Mandeligheid en splitsing in appartementsrechten als rechtsfiguur voor parkmanagement. *Vastgoed & Civiel*, 9(3) 2-6
- O'Leary, Z., (2010). *The essential guide to doing your research project*. London: Sage.
- PBL (2012a) Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2012b) *Vormgeven aan de Spontane Stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Peek, G. & Y. van Remmen (2012). *Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl. Handreikingen voor samenwerking en verdienmodellen*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Peterson, G. E. (2009). *Unlocking land values to finance urban infrastructure*. Washington DC: World Bank Publications.
- Platform 31 (2013). *Financiering openbare ruimte*. Geraadpleegd op 17-07-2013 via <http://kennisbank.platform31.nl/pages/27823/Financiering-openbare-ruimte-.html>
- Portugali, J., 2000. *Self-organization and the city*. Heidelberg, Berlin: Springer-Verlag.
- Portugali, J., 2008. Learning From Paradoxes about Prediction and Planning in Self-Organizing Cities. *Planning Theory*, 7(3), pp. 248–262.

- Rijksoverheid (2013). Bedrijveninvesteringszones: BIZ. Geraadpleegd op 17-07-2013 via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overvallen-en-straatroof/bedrijveninvesteringszone>. Den Haag: Rijksoverheid.
- RRAAM (2012). Almere Oosterwold, Land-Goed voor initiatieven. Werkmaatschappij Almere Oosterwold.
- Savelkoul, H. (2012). *Systeemvoorwaarden voor organische stedenbouw*. Utrecht: Roosemalen & Savelkoul.
- Soeterbroek, F.(2012). *Een lichte kijk op de sturing van de stad*. Utrecht: De Ruimtemaker.
- Stipo (2013). *Samen investeren in de wijk*. Geraadpleegd op 18-07-2013 via http://www.stipo.nl/Samen_investeren_in_de_wijk.
- Stipo & Stad2 (2012). Kostenverhaal bij organische transformatie. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Teisman, G. (2006) *Stedelijk Netwerken. Ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen*. Den Haag, Nirov.
- Tilstra, T. (2011). *De openbare ruimte in de wijk ontrafeld, een onderzoek naar het gebruik en de beleving*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Urhahn, G., 2010. *Manifest voor de Spontane Stad*. Amsterdam: Bis Publishers.
- Velten, A. A. van (2006). Juridische vormgeving van parkmanagement. *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie*, 661-8.
- Vereniging Eigen Huis (2013). *Overzicht Gemeentelijke Woonlasten 2013*. Geraadpleegd op 08-10-2013 via <http://www.eigenhuis.nl/actueel/Dossiers/dossier-gemeentelijke-woonlasten/overzichten-2013/>
- Wiel, van der A.D.A., 2011. *Organische ontwikkeling in peri-urbane gebieden - Mogelijkheden voor een nieuw ruimtelijke ontwikkelperspectief binnen huidige wet- en regelgeving; een case studie van de A12 zone*. Ongepubliceerde masterthesis: Rijksuniversiteit Groningen.
- Wesselink, J. (2008). Meer doen met BIZ: Bedrijveninvesteringszones voor extra's in publieke ruimte. *Stedelijk Interieur*, 24-25.
- Zhang, S., Dijk, T. van, Roo, G. de. (2012). Self-organized Urban Growth Shaped by Institutional Rules Empirical Experiences from Beijing. *paper of the AESOP conference*.

Hoofdstuk 8 - Bijlagen

Bijlage 1 - Interviewprotocol gebiedsregisseur

Introductie

- Introduceren onderzoek
- Contactinformatie controleren
- Hoe lang hebben we de tijd?
- Bezwaar tegen opnemen?
- Interview wordt verwerkt tot transcript, wilt u dit controleren?
- Test opname-apparatuur

Huidig financieringsinstrument

- Waarom is er voor anterieure afspraken als financieringsinstrument gekozen?
- Wanneer er geen anterieure overeenkomst met een initiatiefnemer wordt gesloten, maar een posterieure overeenkomst, dan kan de bijdrage voor de ruimtelijke ontwikkeling niet worden afgedwongen. Is het bedrag van een posterieure overeenkomst daardoor lager dan een anterieure overeenkomst?
- Hoe weerhoudt u mensen om geen posterieure overeenkomst te sluiten?

Andere financieringsinstrumenten

- Zijn er andere financieringsinstrumenten overwogen? Zo ja, welke, en waarom zijn deze het niet geworden?
 - Wat zijn volgens u belangrijke aspecten van een financieringsinstrument?
- Erfpacht: Is erfpacht volgens u een reële optie om kostenverhaal te regelen?
 - Risico: Gemeente/Initiatiefnemer/Ontwikkelaar/Aandeelhouders.
 - Verplichting: vrijwillig/semi-verplicht/verplicht
 - Beheer: Gewenst participatieniveau gebiedsgebruikers:
 1. Non-participatie
 2. Meedenken en meepraten
 3. Subsidieren
 4. Financieren en aanleggen of beheren / onderhouden
 5. Financieren, aanleggen en beheren / onderhouden

Voorzieningen

Bouwrijp maken

- Kosten voor het bouwrijp maken zijn afdwingbaar via het kostenverhaal. Waarom wordt het bouwrijp maken van de kavel gedaan door de initiatiefnemer?

Primaire voorzieningen (infrastructuur, riolering, plantsoenen)

- Primaire voorzieningen zijn direct afdwingbaar via de afdeling kostenverhaal. Waarom wordt de weg niet direct verhard en waarom wordt er niet (direct) afvalwaterafvoer aangelegd?
- Waarom blijft de grond voor infrastructuur in eigendom van de initiatiefnemers?

- In de structuurvisie staat dat wanneer is het noodzakelijk om verharde kavelontsluiting te realiseren dan is de gemeente gemachtigd om deze aan te leggen. Daarbij wordt ook de verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud overgedragen aan de gemeente. Wanneer is dit moment? Waarom wordt het zo gedaan?
- Hoe wordt het afgedwongen dat de gemeente verharde kavelontsluiting op andermans perceel mag realiseren?
- In de structuurvisie staat dat kavelwegen en soms sloten verplicht moet worden aangelegd. Hoe wordt dat afgedwongen?

Secundaire voorzieningen (openbaar groen, speeltuinen, wijkwegen)

- Worden er ook voorzieningen zoals speeltuinen en openbaar groen betaald met de inkomsten uit anterieure overeenkomsten? En hoe anders?
- Zouden volgens u voorzieningen als speeltuinen en openbaar groen moeten worden gefinancierd, ontwikkeld en/of beheerd door middel van een samenwerkingsovereenkomst tussen gebiedsgebruikers?
- In de structuurvisie staat dat er publiek groen moet worden gerealiseerd bij sommige kavels. Hoe kan groen worden afgedwongen?
- Hoe kan worden afgedwongen dat het groen publiek is?
- Oosterwold ontwikkelt zich volgens het principe de baat gaat voor de kost uit. Hoe werkt dat met wijkwegen? Worden die niet voorgefinancierd door de gemeente?

Afronding

- Heeft u nog aanvullingen of informatie die relevant kunnen zijn voor mijn onderzoek?
- Wilt u dat ik mijn onderzoeksresultaten naar u opstuur?

Bijlage 2 - Interviewprotocol initiatiefnemer

Introductie

- Introduceren onderzoek
- Contactinformatie controleren
- Hoe lang hebben we de tijd?
- Bezwaar tegen opnemen?
- Interview wordt verwerkt tot transcript, wilt u dit controleren?
- Test opname-apparaat

Huidig financieringsinstrument

- Wat houdt uw initiatief in?
- Wat vindt u ervan dat u voordat u uw initiatief kan beginnen, een bedrag moet betalen aan de gemeente?
- Wat vindt u ervan dat u eerst zelf een deel van de weg moet realiseren alvorens de gemeente het naar verloop van tijd komt verharderen?
- Wat vindt u ervan dat u publiek groen moet aanleggen en dat dit publiek toegankelijk is?
- Wat vindt u ervan dat u uw kavel zelf bouwrijp moet maken?
- Wat vindt u ervan dat u de grond van weg voor de deur bezit, maar dat de gemeente deze grond beheert wanneer dit verhard is?

Andere financieringsinstrumenten

- Denkt u dat de inrichting van de openbare ruimte bij organische gebiedsontwikkeling door initiatiefnemers geregeld moet worden?
- Hoe denkt u dat het participatieniveau van de gebiedsgebruikers er uit dient te zien bij een organische ontwikkelingsstrategie wat betreft de aanleg van voorzieningen zoals publiek groen, speeltuinen en water?
 1. Non-participatie
 2. Meedenken en meepraten
 3. Subsidieren
 4. Financieren en aanleggen of beheren / onderhouden
 5. Financieren, aanleggen en beheren / onderhouden
- Wanneer u minder moet betalen voor de overeenkomst met de gemeente, zou u dan bereid zijn om te sparen voor nieuwe voorzieningen met andere gebiedsgebruikers?
- Zo ja, zou u dan in een vereniging willen waar iedereen verplicht lid is, of een vereniging waarbij je vrijwillig lid kan worden? En waarom?
- Hoe vindt u dat de betaling voor voorzieningen dan dient te gebeuren? En waarom?
 1. Door betaling voorafgaand aan de ontwikkeling (de huidige wijze)
 2. Door het zelf te laten maken door initiatiefnemers
 3. Via incrementele gemeentebelasting
 4. Via incrementele erfpacht (indien van toepassing)
 5. Een heffing bij de ontwikkeling van nieuwe voorzieningen
 6. Een verplichte jaarlijkse heffing over een periode van 5 jaar
 7. Een verplichte maandelijkse VvE bijdrage
 8. Door middel van het huren van uw eigen ontwikkeling
 9. Door middel van het huren van de grond

- Wat vindt u van erfpacht? Zou dat in uw ogen een oplossing bieden om voorzieningen te kunnen

Afronding

- Heeft u nog aanvullingen of informatie die relevant kunnen zijn voor mijn onderzoek?
- Bedanken en aanbieden resultaten op te sturen.

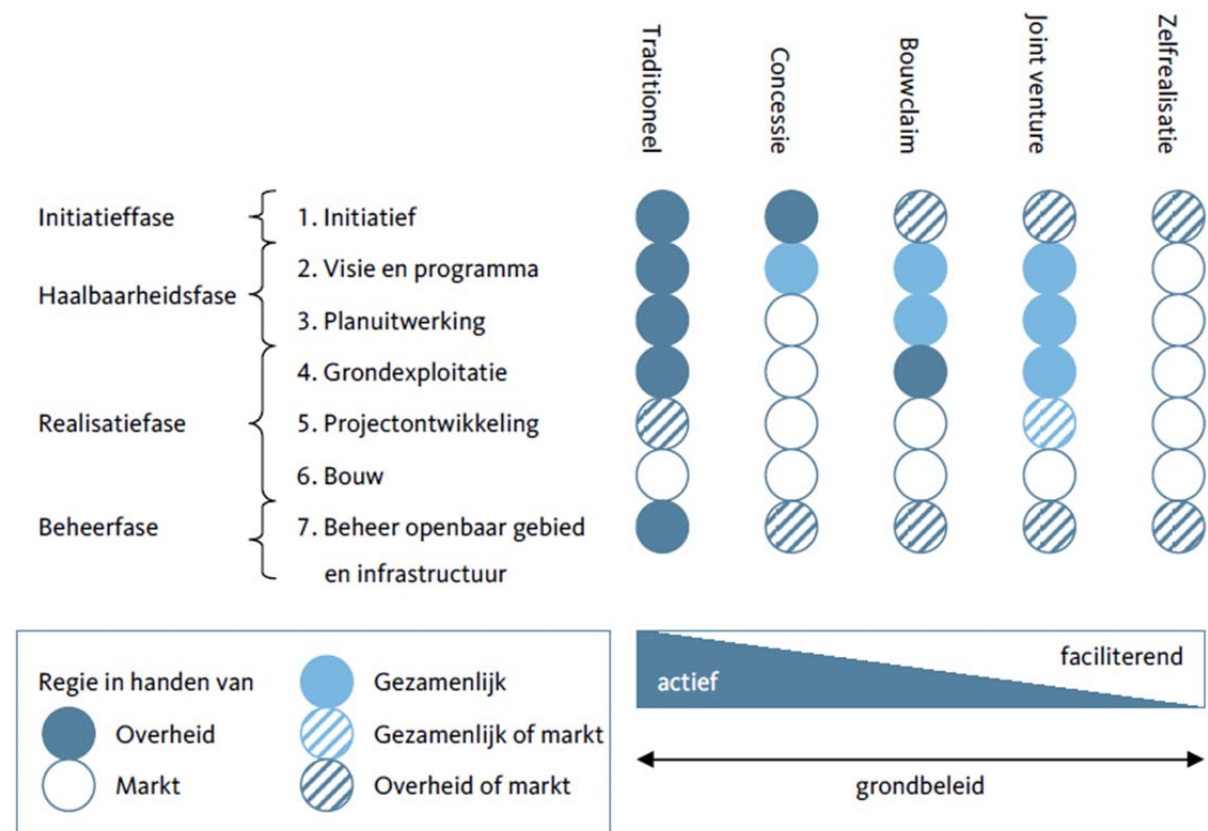
Bijlage 3 - Interviewprotocol experts

1. Introductie

- Introduceren onderzoek
- Contactinformatie controleren
- Hoe lang hebben we de tijd?
- Bezwaar tegen opnemen?
- Interview wordt verwerkt tot transcript, wilt u dit controleren?
- Test opname-apparatuur

2. Samenwerkingsverband

- Hoe denkt u dat organische gebiedsontwikkeling te duiden is binnen de verschillende PPS modellen? En waarom?



3. Verdienmodellen en instrumenten voor bekostiging voorzieningen

- Denkt u dat bij organische gebiedsontwikkeling de voorzieningen door de overheid, of door de ontwikkelaar moeten worden gefinancierd/gerealiseerd/beheerd? En waarom?
- Verdienmodellen en instrumenten die in mijn onderzoek naar voren komen als geschikt voor bekostiging van voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling, zijn weergegeven in box 1. Vindt u dat er bij deze lijst nog instrumenten worden toegevoegd of weggehaald?

1. Baatbelasting

- Baatbelasting

2. Bijdrages van gebiedsgebruikers

- Bedrijfinvesteringszone en Wijkinvesteringszone
- Parkmanagement
- Sponsoring van voorzieningen

3. Erfpacht

- Lease Increment Financing/Transformatie Exploitatie
- Transferable Development Rights/Verhandelbare ontwikkelrechten

4. Kostenverhaal via de Wro 2008

- Exploitatieovereenkomst/Exploitatieplan
- Gronduitgifte

5. Onroerendezaakbelasting

- Directe bekostiging vanuit de OZB
- Tax Increment Financing

Box 1. Verdienmodellen en instrumenten geschikt voor bekostiging voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling

4. Uitbreidingslocaties

Kostenverhaal via Wro 2008

Voorzieningen bij uitbreidingslocaties kunnen op twee manieren worden gefinancierd, namelijk met exploitatieovereenkomsten of door middel van gronduitgifte. Daarnaast wordt er in het onderzoek onderscheid gemaakt tussen 3 soorten voorzieningen, namelijk:

1. Primaire voorzieningen: voorzieningen die primair een functie hebben voor de beoogde ontwikkeling, zoals ontsluitingswegen en riolering.
2. Wijkvoorzieningen: voorzieningen die een functie hebben voor de hele wijk, zoals parken en speeltuinen.
3. Bovenwijkse voorzieningen: voorzieningen die een functie hebben voor meerdere wijken.

Exploitatieovereenkomsten/exploitatieplannen met locatie-eisen of met bovenplanse fondsen

- Bij een uitbreidingslocatie zit men vast aan de 10 jarige looptijd van de grondexploitatie. Bij Almere Oosterwold doen ze een beroep op de crisis- en herstelwet om daar van af te wijken. Denkt u dat dit in alle gevallen kan?
- Voor organische gebiedsontwikkeling zie ik twee vormen voor me. Bij de ene vorm laat je de wijkvoorzieningen realiseren door gebiedsgebruikers met behulp van locatie-eisen en bij de andere vorm laat je de wijkvoorziening realiseren met behulp van een bovenplanse fondsbijdrage. Onder welke condities denkt u dat wijkvoorzieningen gerealiseerd moeten worden met bovenplanse fondsbijdragen in plaats van locatie-eisen?
- Moeten initiatiefnemers die dicht bij een wijkvoorziening hun initiatief starten, meer betalen voor de voorziening vanwege de proportionaliteit? En moet de locatie van deze voorziening dan worden weergegeven in de structuurvisie?
- Denkt u dat ontwikkelen op die manier ook mogelijk is zonder programma?

Kostenverhaal via gronduitgifte

- Geldt hetzelfde voor kostenverhaal via gronduitgifte? Moet er dan ook een structuurvisie worden opgesteld? En moet daar dan een programma voor zijn?
- Zijn locatie-eisen mogelijk in een gronduitgifteovereenkomst?

Andere dilemma's Wro 2008

- Voorziet u nog andere dilemma's bij kostenverhaal via de Wro 2008 bij organisch ontwikkelende uitbreidingslocaties?

Supplementaire instrumenten

- Denkt u dat het goed is om de primaire voorzieningen en/of wijkvoorzieningen op mandelig terrein te laten realiseren? Waarom wel/niet?
- Wanneer denkt u dat uitgifte in erfpacht een goede oplossing kan zijn voor uitbreidingslocaties?
- Wanneer wordt uitgegeven in erfpacht, denkt u dat dat goed is in combinatie met verhandelbare ontwikkelrechten? Waarom wel/niet?
- Wanneer denkt u dat Tax increment financing een goede toevoeging kan zijn voor uitbreidingslocaties? Wanneer wel/niet?
- Denkt u dat sponsoring van voorzieningen ook mogelijk is bij uitbreidingslocaties?

5. Binnenstedelijke locaties

Kostenverhaal via Wro 2008

- Denkt u dat kostenverhaal via de Wro 2008 een optie is voor binnenstedelijke locaties met een organische ontwikkelstrategie? Waarom wel/niet?

Baatbelasting

- Onder welke omstandigheden denkt u dat baatbelasting gebruikt kan worden bij organische gebiedsontwikkeling?

Bijdrages van gebiedsgebruikers

BIZ – bedrijfsinvesteringszone & WIZ – wijkinvesteringszone

- Onder welke condities denkt u dat een WIZ of BIZ kan werken voor een organisch ontwikkelend gebied?

Parkmanagement (mandeligheid → VVE op wijkniveau)

- Onder welke condities denkt u dat parkmanagement kan werken voor een organisch ontwikkelend gebied?

Sponsoring van voorzieningen (crowdfunding, sponsoring door bedrijven)

- Onder welke condities denkt u dat sponsoring van voorzieningen een optie is?

Erfpacht

Lease Increment Financing/TREX (Transformatie exploitatie)

- Onder welke condities kan dit instrument worden ingezet? Waarom zou u het niet inzetten?

Transferable Development Rights/Verhandelbare ontwikkelrechten

- Onder welke condities kan dit instrument worden ingezet? Waarom zou u het niet inzetten?

Onroerendezaakbelasting

Directe bekostiging vanuit de OZB

- Kunnen voorzieningen bij binnenstedelijke locaties met een organische ontwikkelstrategie direct gefinancierd worden via OZB inkomsten? Waarom is dit gunstig/ongunstig?
- In hoeverre worden de inkomsten uit de ozb al gebruikt voor voorzieningen?

Tax Increment Financing

- Onder welke condities kan dit instrument worden ingezet? Waarom zou u het niet inzetten?

6. Afronding

- Heeft u nog aanvullingen of informatie die relevant kunnen zijn voor mijn onderzoek?
- Zou ik u nog kunnen contacteren wanneer ik nog vragen heb?
- Wilt u dat ik mijn onderzoeksresultaten naar u opstuur?