

Fabian Penninkhof

Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der
Managementwetenschappen

Masterthesis Planologie
Oktober 2014



gemeente [gD] Doetinchem


Radboud Universiteit

Stedelijke herverkaveling als stimulans
voor collectieve gebiedsontwikkeling

Een verkennend praktijkonderzoek naar
de bereidheid van eigenaren tot een collectieve
gebiedsontwikkeling met behulp
van het instrument stedelijke herverkaveling

BEGRAVEN
L. BLOEMEN
BEZOEK



Stedelijke herverkaveling als stimulans voor collectieve gebiedsontwikkeling

Een verkennend praktijkonderzoek naar de bereidheid van eigenaren tot een collectieve gebiedsontwikkeling met behulp van het instrument stedelijke herverkaveling

Masterthesis

Ing. Fabian Penninkhof 4173910

Master Planologie: verdieping vastgoed- en grondmanagement
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit
Oktober 2014

Begeleider Radboud Universiteit: Prof. E. van der Krabben
Begeleidster gemeente Doetinchem: Ing. Y. van Tienen MSc

Radboud Universiteit Nijmegen



gemeente [gD] Doetinchem

Voorwoord

Met trots presenteer ik u mijn masterthesis Planologie, waarin ik onderzoek heb gedaan naar de bereidheid van eigenaren tot collectieve gebiedsontwikkeling en in hoeverre stedelijke herverkaveling dit kan stimuleren. Dit onderzoek geldt als afsluiting van een lange en toch wel succesvolle schoolcarrière. Ik heb dit onderzoek uitgevoerd bij de gemeente Doetinchem, de gemeente waar ik inmiddels al 21 jaar met plezier woon. Vanaf dat ik begon met mijn studie vond ik het al interessant om na te denken over zaken die 'mijn stad' nog beter zouden kunnen maken. In het afgelopen half jaar heb ik hier eindelijk serieus over mee kunnen denken bij de gemeente Doetinchem, wat ontzettend leuk was om te doen.

Allereerst wil ik mijn dank betuigen aan alle collega's van de gemeente Doetinchem waarmee ik een ontzettend leuke en leerzame tijd heb meegemaakt. In het bijzonder wil ik mijn begeleidster Yana van Tienen bedanken die ondanks haar drukke agenda vaak tijd voor mij had en mij ook altijd heeft voorzien van goede feedback. Tevens wil ik de deelnemers van het experiment hartelijk danken voor hun positieve inzet en tijd. Tot slot wil ik mijn begeleider Erwin van der Krabben bedanken voor de heldere feedback en inspiratie tijdens mijn onderzoeksperiode.

Zoals gezegd zit mijn schooltijd er definitief op, maar te oud om te leren zou ik wel nooit zijn.

Fabian Penninkhof
13 oktober 2014, Doetinchem

Samenvatting

In dit onderzoek is inzichtelijk gemaakt onder welke voorwaarden het instrument stedelijke herverkaveling een kans van slagen heeft voor de realisatie van een collectieve gebiedsvisie van gebiedspartijen in een gebied in Nederland met problematische leegstand. Dit wordt inzichtelijk gemaakt door het uitvoeren van een realistisch praktijkexperiment met gebiedspartijen en de gemeente binnen een actuele casus. Stedelijke herverkaveling kent veel verschillende vormen. Voor dit onderzoek is een mogelijke vorm van stedelijke herverkaveling vastgesteld door middel van buitenlandse voorbeelden en Nederlandse literatuur over stedelijke herverkaveling. Om inzichtelijk te maken in hoeverre eigenaren bereid zijn tot samenwerking en welke stimulerende voorwaarden hiervoor nodig zijn is er gekeken naar het handelings- en keuzegedrag van eigenaren. Dit gedrag wordt geanalyseerd aan de hand van het IAD Framework van Elinor Ostrom. Dit model scheidt bepaalde voorwaarden voor een collectieve samenwerking van actoren in een gebied. Onder problematische leegstand wordt hier verstaan dat de structurele leegstand in het gebied relatief hoog is en leidt tot nog meer leegstand, verpaupering en waardedaling binnen het gebied. De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Zijn meerdere grond- en vastgoedeigenaren in een stedelijk gebied in Nederlandse context bereid tot samenwerking en collectieve besluitvorming over een gewenste gebiedsontwikkeling en in hoeverre kan stedelijke herverkaveling zo een dergelijke samenwerking stimuleren?

Aan de hand van een gedachte-experiment en een experiment binnen een realistische casus zijn er resultaten, conclusies en aanbevelingen uiteengezet. Aan het experiment hebben eigenaren uit het casusgebied en de gemeente deelgenomen. Onderstaand zijn de belangrijkste bevindingen uiteengezet.

- Alle partijen hebben een andere perceptie op welke partijen er betrokken dienen te worden bij de collectieve besluitvorming. Hier dient dus collectieve besluitvorming over plaats te vinden en indien nodig vaker dan één keer.
- Eigenaren vertalen de meerwaarde het meest naar een zakelijke meerwaarde en gemeente naar een maatschappelijke meerwaarde. De beoogde opbrengstentermijn voor de gemeente is in dit geval ook langer dan die voor de eigenaren.
- Het aanstellen van een onafhankelijke partij als procesmanager en gebiedsregisseur wordt gezien als een positieve invloed op de collectieve gebiedsontwikkeling. Deze dient ook de controle uit te voeren over de informatie die eigenaren verstrekken.
- Zittende eigenaren en huurders blijken een grote kostenpost te zijn indien deze een ontwikkeling in de weg staan en gesloopt dienen te worden. Dit kan de ontwikkeling al snel onrendabel maken. Niet zo zeer de sloopkosten zijn hier de oorzaak van, maar de boekwaarden die op de eigendommen zitten.
- De partijen zien het als bevorderend voor de gebiedsontwikkeling indien er buiten het casusgebied ook ruilmiddelen beschikbaar zijn. De besluitvorming hoeft zich dus niet binnen de afbakening van een gebied te beperken.
- Het probleem van freeriders lijkt binnen dit onderzoek onvermijdelijk, met name appartementen-eigenaren en winkeliers zijn in dit geval de freeriders. Partijen zijn tot in zekere mate bereid om freeriders te accepteren, zolang er nog wel een 'degelijke' winst te behalen valt.
- Het aantonen van financiële meerwaarde blijkt ook voor de (initiatiefnemende) participerende eigenaren, exclusief de gemeente, de belangrijkste factor te zijn om tot collectieve besluitvorming te komen.
- Stedelijke herverkaveling kan het komen tot een collectieve gebiedsontwikkeling stimuleren, maar dit hangt grotendeels af van de bereidwilligheid en terughoudendheid van de overige eigenaren.
- Stedelijke herverkaveling dient niet als doel gesteld te worden, maar de collectieve gebiedsontwikkeling dient het doel te zijn.

Vervolgens is de hoofdvraag beantwoord. Deze bestaat in principe uit twee vragen. De eerste vraag is of meerdere grond- en vastgoedeigenaren bereid zijn om samen te werken om tot een collectief besluit voor gebiedsontwikkeling te komen. Uit dit onderzoek blijkt dat er zeker eigenaren zijn, inclusief de gemeente, die bereid zijn om collectief een gebiedsontwikkeling te realiseren. De gedeelde gebiedsvisie uit het experiment toont dit ook aan. De bereidheid is een belangrijke factor voor het slagen van de collectieve gebiedsontwikkeling. Ook uit dit praktijkonderzoek blijkt dat er partijen zijn

die niet bereid zijn om te participeren. Een reden hiervoor kan zijn dat een eigenaar vindt dat hij geen meerwaarde ondervindt aan een gebiedsontwikkeling. Een andere reden kan zijn het ontbreken van lokale betrokkenheid door de eigenaar, in dit geval belegger. Zulke eigenaren kunnen getriggerd worden door de financiële meerwaarde van de ontwikkeling aan te tonen en hen deze voor te leggen. Het aantonen van financiële meerwaarde blijkt ook voor de (initiatiefnemende) participerende eigenaren, exclusief de gemeente, de belangrijkste factor te zijn om tot collectieve besluitvorming te komen. In het kader van stedelijke herverkaveling betekent die collectieve besluitvorming het vaststellen van het Ruilplan en de Lijst der Geldelijke Regelingen. In tegenstelling tot de eigenaren in het gebied, is de gemeente op zoek naar de maatschappelijke meerwaarde die een gebiedsontwikkeling oplevert. Eigenaren zijn wel bereid om mee te denken om maatschappelijke meerwaarde te creëren, maar de financiële meerwaarde is een voorwaarde voor hun. De participerende eigenaren zijn tevens bereid om hun winst en risico te delen, indien dit ten goede komt van de collectieve gebiedsontwikkeling.

De tweede vraag binnen de hoofdvraag is in hoeverre stedelijke herverkaveling een dergelijke samenwerking kan stimuleren. De partijen zijn van mening dat stedelijke herverkaveling het komen tot een collectieve gebiedsontwikkeling kan stimuleren, maar in hun ogen hangt dit grotendeels af van de bereidwilligheid en terughoudendheid van de overige eigenaren. De wettelijke regeling, waarmee de meerderheid van eigenaren de minderheid van eigenaren kan verplichten mee te doen, kan volgens hen een grote bijdrage hier aan leveren. Partijen zijn zich er van bewust en spreken ook uit ,dat stedelijke herverkaveling niet als doel gesteld dient te worden, maar dat een collectieve gebiedsontwikkeling het doel dient te zijn.

Tot slot is in dit onderzoek een aanbeveling gedaan voor de praktijk, om collectieve gebiedsontwikkeling en stedelijke herverkaveling haalbaarder te maken. Deze aanbeveling behelst twee oplossingsrichtingen voor de knelpunten van freeriders en kapitaaltekorten. Er is geconcludeerd dat appartamenteigenaren hoogstwaarschijnlijk niet bijdragen aan een collectieve gebiedsontwikkeling, maar wel zullen profiteren hier van in de vorm van een meerwaarde van hun eigendom. Deze eigenaren hebben vaak geen geld om te investeren (kapitaaltekorten), dus hebben zij vaak ook niet de keus om te participeren. De eerste aanbeveling is een bijdrage in de vorm van arbeid in plaats van geld. De tweede aanbeveling is een voorstel is dat er een fonds komt dat investeert namens de kapitaalarme eigenaren. Er wordt dan vanuit gegaan dat de gebiedsontwikkeling de waarde van de appartementen omhoog brengt. Het fonds maakt dan de afspraak met de eigenaren, dat indien het appartement verkocht of verhuurd wordt, dat de ontstane meerwaarde door de investering van het fonds weer teruggaat naar het fonds. Indien de creatie van meerwaarde aangetoond kan worden en ook het marktfalen bewezen kan worden, zou een fonds dat laagrentende leningen verstrekt een uitkomst kunnen bieden.

Inhoud

1	Inleiding.....	1
1.1	Aanleiding.....	1
1.2	Casus.....	2
1.3	Doelstelling.....	3
1.4	Vraagstelling.....	3
1.5	Relevantie.....	3
1.6	Begripsafbakening.....	5
1.7	Leeswijzer.....	5
2	Methodologie.....	6
2.1	Onderzoeksbenadering/-filosofie.....	6
2.2	Onderzoeksstrategie.....	6
2.3	Onderzoeksmethoden.....	7
2.4	Validiteit.....	10
2.5	Onderzoekssituatie.....	11
3	Collectieve gebiedsontwikkeling.....	12
3.1	Grondmarkt.....	12
3.2	Stedelijke herverkaveling in het buitenland.....	15
3.3	Ervaring in Nederland met (stedelijke) herverkaveling.....	17
3.4	Uitgangspunten en proces van stedelijke herverkaveling.....	20
3.5	Conclusie.....	27
4	Theoretisch kader.....	28
4.1	Institutional perspective.....	28
4.2	Institutional Analysis and Development Framework.....	29
5	Casus.....	36
5.1	De Veentjes+.....	36
5.2	SWOT-Analyse.....	37
5.3	Eigendomsposities.....	40
5.4	Actorenanalyse.....	40
5.5	Conclusie.....	43
6	Gedachte-experiment.....	44
6.1	Operationalisatie.....	44
6.2	Hypotheses.....	45
6.3	Conclusie.....	47
7	Experiment.....	49
7.1	Aanpak en uitvoering experiment.....	49
7.2	Reflectie.....	60
7.3	Uitkomsten IAD Framework.....	63
7.4	Conclusie.....	67
8	Conclusie, reflectie en aanbevelingen.....	70
8.1	Conclusie en aanbevelingen.....	70
8.2	Reflectie.....	72
8.3	Aanbevelingen voor de praktijk.....	75

Bijlagen:

- Bijlage I: Krantenartikel, Doetinchemse Courant.
Bijlage II: Presentatie experiment stedelijke herverkaveling
Bijlage III: Interviewgide reflectie experiment
Bijlage IV: Beelden experiment

I Inleiding

I.1 Aanleiding

In Nederland staan relatief veel kantoor-, winkel- en bedrijfsruimten leeg. De leegstand is flink gestegen de laatste 10 jaar en neemt problematische vormen aan. Het wordt steeds meer een maatschappelijk probleem (Provincie Gelderland, 2012; Plabeka, 2011; IM, 2013). Cobouw (2014) komt op basis van een inventarisatie uit op een algemene leegstand van 40 miljoen vierkante meter. Hiervan staat 8,3 miljoen vierkante meter aan kantoren, 4 miljoen vierkante meter aan zorgvastgoed en 1,75 miljoen vierkante meter aan winkels leeg. Het probleem is dat in de toekomst de vraag naar vastgoed in Nederland nauwelijks meer stijgt en dat in 2020 zelfs wordt verwacht dat er een daling optreedt. Er zijn echter sterke regionale verschillen te zien. Zo verschilt de vraagverwachting in de Randstad sterk van die in de Achterhoek (Van der Krabben, persoonlijke communicatie, 22-9-2014). Een grote oorzaak van de leegstand is de economische crisis die er sinds 2008 heerst (IM, 2010; Provincie Gelderland, 2012; Cobouw, 2014). De verwachting is dat, ook wanneer de economische crisis voorbij is, de toekomstige vraag het overaanbod niet op zou kunnen lossen. Naast de economische crisis kampen regiogemeenten ook met krimp en een te groot overaanbod aan grond en vastgoed (IM, 2013). Onder andere trends als 'het nieuwe werken' en online winkelen dragen bij aan dit overaanbod. Om het overaanbod op te lossen kan er een onttrekking van het aanbod worden gerealiseerd (Van Elp & Zuidema, 2010). Dit kan doormiddel van slopen, herstructurering en transformatie. Dit zijn (gebieds)ontwikkelingen die het aanbod kunnen verminderen. Vaak leidt zo een ontwikkeling tot een wijziging in het bestemmingsplan, omdat er behoefte is aan een andere functie die weer waarde kan creëren. In het geval van herstructurering en transformatie kan het aanbod dus kleiner gemaakt worden en dit heeft weer een positief effect op het gebied. Dit leidt er toe dat de waarde van het (omliggende) vastgoed stijgt, de zogenaamde positieve externe effecten (Van der Krabben, Lenferink, Martens, Van der Stoep, & Portier, 2013).

In de ontwikkel- en bouwopgave is een duidelijke verschuiving zichtbaar van uitleggebieden naar bestaand stedelijk gebied (Van der Krabben et al., 2013). Stedelijk gebied wil zeggen dat de grond bebouwd is en dus al een bestemming heeft. Voorbeelden hier van zijn woonwijken, stadscentra en bedrijventerreinen. Het opstarten van een ontwikkelingsproces in stedelijke gebieden is een stuk lastiger dan bij uitleggebieden (VROM-Raad, 2009). Om een stedelijk gebied waar sprake is van leegstand te kunnen herontwikkelen komt een aantal problemen naar voren, waaronder het versnipperde grondeigendom. Versnipperd grondeigendom kan een nieuwe gebiedsvisie/-ontwikkeling tegenwerken, omdat vaak niet alle eigenaren betrokken zijn bij de gebiedsontwikkeling, waardoor organisatiekosten, rentekosten en kosten voor risico-opslag erg hoog oplopen. Daarbij worden deze kosten allen verhaald in de grondexploitatie, waardoor alleen participanten van de gebiedsontwikkeling bijdragen aan deze kosten en andere eigenaren binnen het gebied 'gratis' meeliften op de opwaardering van het gebied. Zo zijn de eigenaren van kantoorpanden vaak beleggers, die de leegstand niet als een urgent probleem zien, omdat vaak maar een deel van het pand leeg staat. Zij geven vaak de voorkeur aan de nog bestaande huuropbrengsten te ontvangen boven een kostbare ontwikkeling. Tevens worden de huurprijzen niet verlaagd, omdat dit leidt tot een afwaardering van het gebouw (Van Elp & Zuidema, 2010). De eigenaar bepaalt wat er op zijn grond gebeurt binnen de juridische kaders: de privaatrechtelijke en publiekrechtelijke beperkingen op het eigendomsrecht (Buitelaar, Segeren, & Kronenberger, 2008). De onderhandelingsprocessen bij grond- en vastgoedontwikkeling in stedelijk gebied zijn vaak zeer complex, vanwege het feit dat er veel partijen betrokken zijn (Adams, Sisberry, Hutchison, & Munjoma, 2001; Groetelaers, 2004; Buitelaar, Segeren, & Kronenberger, 2008). Het komt voor dat eigenaren niet bereid of in staat zijn aan een transformatie of herontwikkeling mee te doen. Onteigening van grondeigenaren biedt vaak geen oplossing omdat grondeigenaren zich kunnen beroepen op het recht van zelfrealisatie.

De waardesprong ten gevolge van een bestemmingswijziging is bij stedelijke herontwikkeling relatief lager dan bij uitleglocaties. Op uitleglocaties kan de grond relatief goedkoop verworven worden vanwege de landbouwbestemming die op de grond zit. Vervolgens kan de waarde van deze grond enorm stijgen door een bestemmingswijziging naar een rode bestemming. In stedelijk gebied is deze rode bestemming al aanwezig en staat er ook vaak al vastgoed op. Dit heeft tot gevolg dat er hoge verwervingskosten zijn, terwijl de waardesprong door de bestemmingswijziging (bijvoorbeeld kantoor

naar wonen) relatief klein is. Binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen hebben vaak ook te kampen met een onrendabele top, door de hoge verwervingskosten van de grond (Van der Krabben et al., 2013).

Het herontwikkelen van stedelijke gebieden met veel leegstand gebeurde tot voor kort veelal door actief grondbeleid van gemeenten (Van der Krabben, 2011; Geuting, 2011). Hierbij verwerft de gemeente zelf gronden om haar ruimtelijke doelstellingen te kunnen realiseren, zodat zij de regie in handen kan houden. De gronden worden vervolgens bouwrijp gemaakt en weer uitgegeven. Actief grondbeleid heeft ervoor gezorgd dat gemeenten naast een 'goede ruimtelijke ordening' ook een financieel belang kregen door de uitgifte van hun grondbezit (Buitelaar & Bregman, 2013). De economische crisis heeft de risico's van het actief grondbeleid pijnlijk blootgelegd. De gemeenten zitten door vraaguitval met overbodige grond waar zij samen miljarden verlies op lijden (Deloitte, 2013). Naast vraaguitval is er ook sprake van overprogrammering en onrendabele projecten (Van der Krabben et al., 2013). Steeds meer gemeenten overwegen om van actief grondbeleid over te stappen op faciliterend grondbeleid, waarbij gemeenten betrekkelijk lage financiële risico's lopen. Hierbij verwerft de gemeente geen grond meer, maar verleent zij planologische medewerking aan de betrokken actoren die vervolgens een ruimtelijke ontwikkeling kunnen realiseren. Daarbij biedt het faciliterend grondbeleid een goede mogelijkheid voor gebiedsontwikkelingen door eigenaren en bewoners (IM, 2013).

Het versnipperd grondeigendom in stedelijk gebied maakt het voor gemeenten naast de financiële risico's, niet makkelijk om gronden te verwerven (Van der Krabben, 2011). Dit leidt er mede toe dat stedelijke gebiedsontwikkeling stagneert. Gemeenten willen zoals gezegd steeds meer toe naar faciliterend grondbeleid waarbij initiatieven vanuit de markt komen. Dit kan er toe leiden dat gronden vastgoedeigenaren (moeten) gaan samenwerken om een gebiedsontwikkeling te realiseren. In dit onderzoek wordt de bereidheid daartoe nader onderzocht. Daarbij is onderzocht in hoeverre het instrument stedelijke herverkaveling dit kan stimuleren. In het buitenland (o.a. Duitsland, Frankrijk en Engeland) wordt dit instrument al succesvol toegepast (Van der Krabben, 2011; Geuting, 2011; Bregman A., 2012; De Wolff, 2013). Uitgangspunt hierbij is dat de ontwikkelingsvraag vanuit de markt komt en de gemeente een faciliterende rol op zich neemt. Kort gezegd ruilen eigenaren hun gronden om een gewenste gebiedsontwikkeling gezamenlijk te kunnen realiseren. Hierbij wordt alle waarde die met de gebiedsontwikkeling wordt gecreëerd, gebruikt om de kosten van de gebiedsontwikkeling te bekostigen. Het Kadaster omschrijft herverkaveling als volgt: "*Herverkavelen betekent dat in feite een daartoe bevoegd orgaan het tijdelijke beschikkingsrecht over de onroerende zaken krijgt en deze naar vorm en locatie kan aanpassen*" (Kadaster, 2013, p. 9). Het instrument beperkt het financiële risico voor de gemeente, omdat deze geen of weinig grond hoeft te verwerven en er dus geen of minimale rentelasten zijn. Het Kadaster (2013) ziet mogelijkheden om een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling in te voeren en heeft hier suggesties voor gedaan. Tevens is er door de Rijksoverheid een nationaal proefprogramma stedelijke herverkaveling in het leven geroepen (Van der Stoep, Groot Nibbelink, Bonke, & Van der Krabben, 2013). Inmiddels zijn er ongeveer 40 initiatieven voor stedelijke herverkaveling, deels vanuit private partijen en deels vanuit publieke partijen. De Commissie Stedelijke Herverkaveling (CSH) is intensief bezig met het opstellen en invoeren van een wettelijke, om deze op te nemen in de omgevingswet (Commissie Stedelijke Herverkaveling, 2014). Begin juli 2014 is het rapport 'Grenzen verschuiven', met daarin het ontwerp voor een wettelijke regeling, overhandigd aan de minister van Infrastructuur en Milieu (Buitelaar, 2014).

1.2 Casus

Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van mijn afstudeerstage bij de gemeente Doetinchem. Hier was en is nog steeds behoefte aan een onderzoek naar de mogelijkheden van het instrument stedelijke herverkaveling om één of meerdere herbestemmingsvraagstukken te verwezenlijken. Het casusgebied dat in dit onderzoek centraal staat is de Veentjes+. Dit gebied is een winkel-woongebied en ligt aan de rand van het centrum. Er is sprake van structurele winkelleegstand en de vooruitzichten zijn dat dit niet verbetert. Vroeger stond hier het stadstheater en werd het grootste pand ($\pm 5.000\text{m}^2$) gebruikt door een supermarkt. Inmiddels is het theater gesloopt en staat het pand van de supermarkt al twee jaar leeg. Op de plek van het theater is een park aangelegd. De overige gebouwen zijn voornamelijk appartementen met in de plint winkel- en kantoorruimte. In deze plint zit veel leeg leegstand. Toch vinden er ontwikkelingen plaats. Zo is er minder dan een jaar geleden kantoorruimte van het oude belastingkantoor aan de Veentjes herbestemd tot appartementen. Tevens is de gemeente in gesprek met de eigenaar van de supermarkt voor een ontwikkeling van zorgappartementen op de plek van de voormalige supermarkt.

Ten tijde van dit onderzoek is de gemeente Doetinchem gestart met het provinciale proefprogramma stedelijke herverkaveling. Hierbij wordt een pilot stedelijke herverkaveling gestart met als doel een stedelijk gebied daadwerkelijk te herverkavelen. De Veentjes+ is één van de potentiële gebieden die in aanmerking komt om toegepast te worden als pilot. Bepaald met de provincie en gemeente Doetinchem is dat dit onderzoek als verkennend geldt voor de provinciale pilot. In het afsluitende hoofdstuk worden dan ook aanbevelingen gedaan hiervoor.

1.3 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken onder welke voorwaarden het instrument stedelijke herverkaveling een kans van slagen heeft voor de realisatie van een collectieve gebiedsvisie in gebieden in Nederland met problematische leegstand. Dit wordt inzichtelijk gemaakt door het uitvoeren van een realistisch praktijkexperiment met gebiedspartijen en de gemeente binnen een actuele casus. Stedelijke herverkaveling kent verschillende vormen. Voor dit onderzoek is een mogelijke vorm van stedelijke herverkaveling vastgesteld door middel van buitenlandse voorbeelden en Nederlandse literatuur over dit onderwerp. Om inzichtelijk te maken in hoeverre eigenaren bereid zijn tot samenwerking en welke stimulerende voorwaarden hiervoor nodig zijn is er gekeken naar het handelings- en keuzegedrag van eigenaren. Dit gedrag wordt geanalyseerd aan de hand van het IAD Framework (Ostrom E. , 2005). Dit model scheidt bepaalde voorwaarden voor een collectieve samenwerking van actoren in een gebied. Onder problematische leegstand wordt verstaan dat de structurele leegstand in het gebied relatief hoog is en leidt tot nog meer leegstand, verpaupering en waardedaling.

1.4 Vraagstelling

Bij een proces van stedelijke herverkaveling dienen meerdere eigenaren in een gebied collectief tot besluitvorming te komen over de gewenste gebiedsontwikkeling. In tegenstelling tot andere landen is hier in Nederland niet zo veel ervaring mee. De vraag is of grond- en vastgoedeigenaren in een stedelijk gebied in Nederlandse context bereid zijn tot samenwerking en welke voorwaarden nodig zijn om een dergelijke samenwerking te stimuleren. Dit leidt tot de volgende centrale vraagstelling:

Zijn meerdere grond- en vastgoedeigenaren in een stedelijk gebied in Nederlandse context bereid tot samenwerking en collectieve besluitvorming over een gewenste gebiedsontwikkeling en in hoeverre kan stedelijke herverkaveling zo een dergelijke samenwerking stimuleren?

Om deze centrale vraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. *Op welke wijze handelen eigenaren, ontwikkelaars en gemeenten bij complexe gebiedstransformaties met meerdere eigenaren tot op heden?*
2. *Welke knelpunten doen zich voor in gebiedsontwikkeling, bij een faciliterende rol van gemeenten?*
3. *In hoeverre zijn eigenaren bereid om binnen een gebied als een collectief samen te werken?*
4. *Welke markt- en institutionele voorwaarden kunnen een bijdrage leveren aan het tot stand brengen van een collectieve vorm van gebiedsontwikkeling?*
5. *Wat wordt er verstaan onder stedelijke herverkaveling in Nederland en wat zijn de onderzoeks- en praktijkervaringen op nationaal en internationaal vlak?*
6. *Wat zijn succes- en faalfactoren van (vrijwillige)stedelijke herverkaveling?*

1.5 Relevantie

De huidige gebiedsontwikkeling stagneert. Dit komt onder andere omdat er minder financiële middelen zijn dan voorheen. Stedelijke gebiedsontwikkeling werd vaak betaald door winsten uit uitleggebeden, maar ook die stagneert. Er is voor de ontwikkel- en bouwopgave steeds meer een verschuiving zichtbaar van uitleggebeden naar stedelijke gebieden. Er is steeds meer sprake van problematische leegstand van winkel-, kantoor en bedrijfspanden waarbij de verwachting is dat de vraag naar deze panden niet groter gaat worden. Leegstand leidt tot verpaupering en sociale onveiligheid. De stad wordt gezien als verblijfspark en als katalysator van economische ontwikkelingen

(Glaeser 2011; De Groot et al. 2010 in Buitelaar et al, 2012; Van Dijk & Schutjens, 2009). De urgentie om stedelijke probleemgebieden weer nieuw leven in te blazen is duidelijk aanwezig. Gemeenten willen echter geen financiële risico's meer lopen en hebben daarbij weinig financiële middelen. De opbrengsten uit gronduitgifte zijn dermate gedaald dat de gemeentebegrotingen onder druk zijn komen te staan, waardoor grondaankopen (met maatschappelijke gelden) niet meer te legitimeren zijn (Janssen-Jansen, 2010). Gebiedspartijen kunnen echter wel beschikken over voldoende financiële middelen. Daarbij hebben zij vaak ook meer (markt)kennis dan gemeenten. Een groot struikelblok in stedelijke gebieden is het versnipperde grondeigendom (Buitelaar, Segeren, & Kronenberger, 2008). Dit staat vaak een gewenste gebiedsontwikkeling in de weg door de hoge kosten en het langdurige proces dat hier aan verbonden is. Een instrument als stedelijke herverkaveling kan het financiële risico voor gebiedspartijen en de gemeente beperken en een gewenste stedelijke gebiedsontwikkeling mogelijk maken door middel van collectieve gebiedsontwikkeling (Bregman & De Wolff, 2011; Van der Stoep, Groot Nibbelink, Bonke, & Van der Krabben, 2013; Kadaster, 2013; Geuting, 2011). Gebiedsontwikkeling is niet alleen van belang voor een goede ruimtelijke ordening, maar is ook een belangrijk onderdeel voor de bouwsector. De bouwsector is van nationaal belang, in 2009 zorgde deze sector voor 5,5% van het BBP (Deloitte & TU Delft, 2010).

Bij stedelijke herverkaveling wordt van gebiedspartijen verwacht dat zij het initiatief nemen en samenwerken om een gezamenlijke gebiedsontwikkeling te realiseren. Het is echter belangrijk om te weten onder welke voorwaarden een proces van stedelijke herverkaveling een kans van slagen heeft. Is het bijvoorbeeld noodzakelijk dat het een wettelijk instrument wordt, zodat gebiedspartijen eerder mee zullen werken? Op welke wijze worden potentiële winsten verdeeld over gebiedspartijen? De laatste jaren is er steeds meer onderzoek gedaan naar het instrument stedelijke herverkaveling (Geuting, 2011; Bregman & De Wolff, 2011; Broeren, 2012; De Feijter, 2013; Kadaster, 2013). De Rijksoverheid is op dit moment gestart met een nationaal proefprogramma stedelijke herverkaveling (Kadaster, 2013). Hiervoor zijn al verschillende experimenten uitgevoerd om de toepasbaarheid van het instrument te toetsen (Van der Krabben et. al, 2013). De Commissie Stedelijke Herverkaveling trekt de kar om stedelijke herverkaveling op te nemen in de omgevingswet (Commissie Stedelijke Herverkaveling, 2014). Hiervoor hebben zij een voorstel opgesteld voor een wettelijke regeling en richtlijn. Dit ontwerp heeft nog de nodige aanpassingen. Dit onderzoek zorgt voor nieuwe input voor dit wetsontwerp. Ook Van der Krabben (2011) stelt dat meer onderzoek naar stedelijke herverkaveling gewenst is. Onder welke voorwaarden stedelijke herverkaveling kan stimuleren in collectieve besluitvorming voor een gebiedsontwikkeling is vooral beschreven in de literatuur, maar praktijk onderzoek waarbij een casus wordt aangepakt met dit instrument is nog niet veel gedaan. Dit onderzoek kan tevens bijdragen om, vaak complexe, onderhandelingsprocessen bij grond- en vastgoedontwikkeling beter te kunnen begrijpen.

Voor de analyse van het onderzoek is het IAD Framework van Elinor Ostrom toegepast. Dit framework stelt bepaalde uitgangspunten voor waar binnen actoren in een institutionele context vrijwillig tot collectieve besluitvorming en samenwerking komen. Dit framework is gebaseerd op traditionele gemeenschapsgoederen zoals visserijen en stroomgebieden. Hier is al veel wetenschappelijk onderzoek naar gedaan. In dit onderzoek wordt deze theorie getoetst binnen een stedelijke context door middel van een praktijkexperiment. Binnen dit domein is het framework nog maar zelden getoetst (Parker & Johansson, 2011). Met dit onderzoek is getoetst of de uitgangspunten van het IAD Framework ook toepasbaar zijn op stedelijk gebied. Het instrument stedelijke herverkaveling is in dit onderzoek in een institutionele context geplaatst. Hierbij is gebruik gemaakt van een gedachte-experiment en een praktijkexperiment, waarmee er een wetenschappelijke analyse is gemaakt van de bereidheid van eigenaren om collectief tot een gebiedsontwikkeling te komen en de toepassing van het instrument stedelijke herverkaveling. Dit onderzoek draagt mede bij aan de (wetenschappelijke) discussie of het instrument stedelijke herverkaveling een collectieve gebiedsontwikkeling kan stimuleren en of een wettelijk kader noodzakelijk is.

Tevens draagt dit onderzoek bij aan het verdere onderzoek binnen de planologie met behulp van de experimentmethode met daarin een ex ante evaluatie. Tot nog toe worden veel planologische vraagstukken onderzocht door middel van casestudie onderzoek. De experimentmethode in combinatie met een ex ante evaluatie in de vorm van een gedachte-experiment hebben een grotere voorspellende waarde dan casestudies.

1.6 Begripsafbakening

In dit onderzoek worden een aantal begrippen gebruikt die op verschillende manieren zijn op te vatten. Om de leesbaarheid van dit onderzoek te bevorderen worden onderstaand een aantal begrippen afgebakend.

Indien er over leegstand wordt gesproken, betreft dit alleen de leegstand van niet-woningen, tenzij dit anders is aangegeven.

Indien er gesproken wordt van collectieve besluitvorming dan betreft het de gezamenlijke besluitvorming van betrokken partijen om tot een gewenste gebiedsontwikkeling van het gebied te komen. Hierin worden winsten, kosten en risico's naar rato verdeelt over de betrokken partijen.

Er wordt in dit onderzoek gesproken over de Veentjes+ en de Veentjes. De Veentjes+ is de werktitel voor het genomen casusgebied voor dit onderzoek. De Veentjes is de straat die in het midden ligt van dit casusgebied, hier zijn in de plint winkels gevestigd en daarboven appartementen.

In de actorenanalyse en het experiment worden uitspraken, meningen en gedachten van 'de gemeente' weergegeven. De deelnemers namens de gemeente waren allen ambtenaren, dus alle uitspraken die zijn gedaan in, zijn niet bestuurlijk gedragen.

1.7 Leeswijzer

Na het inleidende hoofdstuk waarin de doel- en vraagstellingen zijn gedefinieerd wordt in hoofdstuk 2 de methodologie beschreven. Hierin is de gekozen onderzoeksstrategie nader toegelicht en is aan de hand van het onderzoeksmodel beschreven welke onderzoeksmethoden zijn gebruikt om de vraagstellingen te beantwoorden. Hoofdstuk 3 beschrijft het onderzoeksveld en het toegepaste instrument. Het bevat een literatuurstudie van de praktijk van collectieve gebiedsontwikkeling en het instrument stedelijke herverkaveling. Het geeft antwoord op deelvragen 1,2 en 5. In hoofdstuk 4 is het toegepaste theoretische kader beschreven. Hierbij wordt antwoord gegeven op deelvraag 4. In hoofdstuk 5 wordt de casus waarbinnen het onderzoek zich heeft afgespeeld nader toegelicht. Het bevat een profielschets van het gebied, een SWOT-analyse en een actorenanalyse. Het beantwoord gedeeltelijk deelvraag 3. In hoofdstuk 6 is de ex ante evaluatie door middel van een gedachte-experiment uitgevoerd. Hierbij zijn hypothesen opgesteld voor het experiment. De deelvragen 3 en 6 worden hier voor een gedeelte beantwoord. In hoofdstuk 7 zijn het experiment en de resultaten hier van uiteengezet. Hiermee is de beantwoording van de deelvragen 3 en 6 volledig gemaakt. Tot slot zijn in het afsluitende hoofdstuk 8 de conclusies en aanbevelingen volgend uit het onderzoek weergegeven. Tevens is er een reflectie op de toegepaste onderzoeksmethode uitgevoerd. Het hoofdstuk beantwoordt de centrale vraagstelling uit dit onderzoek.

2 Methodologie

Dit hoofdstuk beschrijft de toegepaste methoden in dit onderzoek. Er wordt ingegaan op de keuze van toegepaste methoden en op welke wijze hiermee de deelvragen beantwoord zijn. De eerste paragraaf beschrijft de toegepaste onderzoeksbenadering. In de tweede paragraaf is de bepaalde onderzoeksstrategie uiteengezet. Vervolgens zijn in de derde paragraaf de aan de hand van het onderzoeksmodel toegepaste onderzoeksmethoden beschreven. In de vierde paragraaf wordt de validiteit van dit onderzoek besproken. Tot slot wordt in de vijfde paragraaf de onderzoekssituatie beschreven.

2.1 Onderzoeksbenadering/-filosofie

Dit onderzoek is uitgevoerd doormiddel van de deductieve methode (Saunders, Lewis, Tornhill, Booij, & Verckens, 2013), hierbij wordt voor de analyse gebruik gemaakt van een bestaande theorie waaruit hypothesen worden afgeleid. Deze worden in het onderzoek getoetst. Volgens Saunders et al. (2013) bestaan er drie classificaties van onderzoek, beschrijvend, verkennend en verklarend. Dit onderzoek geldt als een verkennend onderzoek, omdat er nog weinig praktijkervaring is met het instrument stedelijke herverkeveling in Nederland. Het onderzoek dient om inzicht te krijgen in de mogelijkheden van stedelijke herverkeveling.

De onderzoeksfilosofie beschrijft de manier waarop er naar de ontwikkeling van kennis gekeken wordt (Saunders et al., 2013). Als onderzoeksfilosofie is de keuze gevallen op het positivisme. Het positivisme geeft aan dat er objectief en onbevooroordeeld gekeken wordt naar de bevindingen. Dit onderzoek is zoveel mogelijk op een waardevrije manier uitgevoerd. Er is gewerkt met een bestaande theorie voor de formulering en toetsing van hypothesen.

2.2 Onderzoeksstrategie

Voor het onderzoek was het van belang om een duidelijke onderzoeksstrategie te bepalen, Verschuren & Doorewaard (2007) definiëren deze als volgt: *“Een geheel van met elkaar samenhangende beslissingen over de wijze waarop u het onderzoek gaat uitvoeren”*. Om te starten dient hiervoor een drietal kernbeslissingen genomen te worden; breedte of diepgang, kwantificering of kwalificering, empirisch of bureauonderzoek?

De centrale vraagstelling van dit onderzoek is als volgt:

Zijn meerdere grond- en vastgoedeigenaren in een stedelijk gebied in Nederlandse context bereid tot samenwerking en collectieve besluitvorming over een gewenste gebiedsontwikkeling en in hoeverre kan stedelijke herverkeveling zo een dergelijke samenwerking stimuleren?

Vanuit deze centrale vraagstelling zijn de kernbeslissingen genomen. Als eerst is er gekozen voor een breedte onderzoek, omdat de vraagstelling ook zeer breed is geformuleerd. Dit komt de generaliseerbaarheid ten goede (Verschuren & Doorewaard, 2007). De diepgang en detaillering van de onderzoeksresultaten worden hiermee wel beperkt.

Bij de tweede kernbeslissing tussen kwantificering en kwalificering is er gekozen voor kwalitatief onderzoek. Hierbij worden bevindingen interpretatief beschouwend neergezet. De analyse wordt uitgevoerd door middel van conceptualisatie en resulteert in niet-gestandaardiseerde gegevens. Bij een kwantitatief onderzoek worden bevindingen neergezet in tabellen, grafieken, cijfers en berekeningen, wat leidt tot numerieke en gestandaardiseerde gegevens. Dit onderzoek is vooral kwalitatief van aard, omdat er sprake is van interactie tussen actoren waarbij resultaten in woorden zijn uitgedrukt. Om dit te kunnen analyseren is er gebruikt gemaakt van conceptualisatie.

De derde kernbeslissing, empirisch of bureauonderzoek, is genomen op basis van de centrale vraagstelling en de onderzoeksmethode. Dit onderzoek legt de nadruk op bevindingen uit het experiment, wat vraagt om empirisch onderzoek. Anderzijds is er ook veel bureauonderzoek gedaan om de deelvragen te beantwoorden.

Na het beantwoorden van de drie kernbeslissingen is de onderzoeksstrategie gekozen. Verschuren en Doorewaard (2007) beschrijven in hun boek vijf verschillende onderzoeksstrategieën; survey,

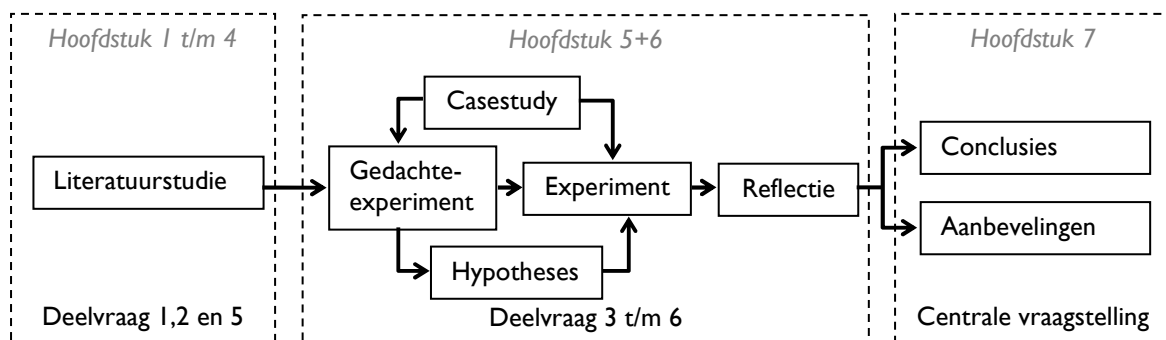
experiment, casestudy, gefundeerde theoriebenadering en bureauonderzoek. Voor dit onderzoek is gekozen voor de uitvoering van een experiment. Er bestaan verschillende varianten experimenten. In dit geval is er gekozen voor nabootsing, waarbij een bestaande case is genomen als testomgeving. De variant nabootsing wordt vaak gebruikt om toekomstige ontwikkelingen te verkennen. Hierbij kan getest worden hoe mensen of bepaalde zaken reageren op een bepaalde (gewijzigde) situatie. Dit onderzoek geldt als een verkennend onderzoek naar de toepassing van stedelijke herverkeveling, deswege is er gekozen voor deze strategie. Door middel van het experiment is er een ex ante evaluatie uitgevoerd, om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Om inzicht te krijgen in de testomgeving was ook een casestudy noodzakelijk. Hierbij wordt een huidige situatie onderzocht, waarbij meer de diepte in wordt gegaan dan in de breedte. Het is een kwalitatieve methode, wat aansluit bij de eerder genomen kernbeslissing. Hierbij wordt vooral beschrijvende en verklarende informatie gehaald vanuit diepte-interviews, literatuur en andere bronnen. In de volgende paragraaf worden deze methoden uiteengezet en is beschreven hoe deze bij hebben gedragen aan de beantwoording van de deelvragen.

2.3 Onderzoeksmethoden

In de voorgaande paragraaf is de onderzoeksstrategie besproken. Hieruit is duidelijk geworden dat het een kwalitatief onderzoek betreft. De methoden waarmee dit kwalitatieve onderzoek is uitgevoerd worden in deze paragraaf besproken en beargumenteerd.

2.3.1 Onderzoeksmodel

Om aan de doelstelling van dit onderzoek te voldoen en antwoord te kunnen geven op de gestelde onderzoeksvragen is er een onderzoeksmodel opgesteld. Deze wordt door Verschuren en Doorewaard (2007, p. 67) als volgt gedefinieerd: “Een schematische weergave van het doel van het onderzoek en de globale stappen die gezet moeten worden om dit doel te bereiken”. Het onderzoeksmodel schetst in dit geval ook de stappen die zijn genomen om te komen tot het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Onderstaand figuur geeft het toegepaste onderzoeksmodel weer.



Figuur 2.1 Onderzoeksmodel (bron: Auteur)

Ten grondslag aan het gedachte-experiment en het daadwerkelijke experiment ligt literatuurstudie en empirisch verzamelde informatie op basis van interviews en een casestudy. De casestudy is noodzakelijk, omdat er in het gedachte-experiment en het experiment een bestaande casus wordt gebruikt. Uit het gedachte-experiment volgen hypothesen voor de uitkomsten van het experiment. Deze worden getoetst aan de uitkomsten van het experiment. Na de uitvoering van het experiment is er met de deelnemers individueel gereflecteerd over de uitkomsten van het experiment en is er een verkenning naar vervolgstappen gedaan. De resultaten uit het experiment en de reflectie vormen de basis voor de conclusies en aanbevelingen.

2.3.2 Literatuurstudie

Om input te krijgen voor het gedachte-experiment en experiment is er een literatuurstudie uitgevoerd. Deze vormde de basis voor het gedachte-experiment en heeft bijgedragen aan de beantwoording van de volgende deelvragen:

1. Op welke wijze handelen eigenaren, ontwikkelaars en gemeenten bij complexe gebiedstransformaties met meerdere eigenaren tot op heden?
2. Welke knelpunten doen zich voor in gebiedsontwikkeling, bij een faciliterende rol van gemeenten?

4. *Welke markt- en institutionele voorwaarden kunnen een bijdrage leveren aan het tot stand brengen van een collectieve vorm van gebiedsontwikkeling?*
5. *Wat wordt er verstaan onder stedelijke herverkeveling in Nederland en wat zijn de onderzoeks- en praktijkervaringen op nationaal en internationaal vlak?*

De literatuurstudie methode wordt gebruikt om gegevens te verzamelen uit documenten, media de werkelijkheid (Verschuren & Doorewaard, 2007). Deze gegevens kunnen op een kwalitatieve of kwantitatieve manier verzameld worden. In dit geval is er, in lijn met de onderzoeksstrategie, voor gekozen om dit op een kwalitatieve wijze te doen. Er is in dit onderzoek gebruik gemaakt van boeken, rapporten, artikelen, beleidsnota's, kamerbrieven en academische papers. De uitkomsten van het literatuuronderzoek zijn in de hoofdstukken 1 tot en met 4 uiteengezet.

2.3.3 Interviews

Voor dit onderzoek zijn interviews gehouden voor de casestudie en de reflectie van het experiment. Tevens was de informatie die hieruit verzameld is gebruikt om de uitkomsten van de literatuurstudie te ondersteunen. Het interview kan gezien worden als een conversatievorm waarin een persoon vragen stelt aan een andere persoon of groep over gedragingen, opvattingen houdingen en ervaringen ten aanzien van bepaalde sociale verschijnselen. Interviews kunnen in verschillende maten gestructureerd zijn: gestructureerde interviews, semi-gestructureerde interviews en open interviews (Boeije, 2005). In dit onderzoek zijn open interviews en semi-gestructureerde interviews toegepast voor de dataverzameling. Voor de casestudie zijn open en semi-gestructureerde interviews gehouden met gebiedseigenaren en beleidsmakers van de gemeente. Er is gekozen voor individuele interviews, omdat het puur om het delen van kennis ging. Voor de reflectie op het experiment zijn semi-gestructureerde interviews toegepast, de interviewgide hier van is te vinden in bijlage III. Deze interviews zijn per partij afzonderlijk afgenomen, waarvan er telkens twee mensen per partij aanwezig waren. Hier is voor gekozen zodat er discussies ontstonden over de uitkomsten van het experiment. Omdat het hier om vragen ging over toekomstige ontwikkelingen, bracht deze manier ook meer betrouwbare antwoorden op. De open interviews waren vaak niet afgesproken, maar kwamen toevallig tot stand en kunnen getypeerd worden als wandelgangsgesprekken. Deze zijn niet opgenomen, maar hier zijn aantekeningen van gemaakt. De semi-gestructureerde interviews zijn gebruikt om gericht informatie te kunnen verzamelen, maar lieten daarbij ook ruimte om aanvullende vragen te kunnen stellen. Alle interviews waren face-to-face interviews, zodat er ook zicht was op de lichaamstaal van de ondervraagden (Verschuren & Doorewaard, 2007). Voor de uitwerking van deze interviews zijn zij opgenomen en getranscribeerd. In de bibliografie van dit onderzoek staat de lijst met geïnterviewden.

2.3.4 Casestudie

Er is in dit onderzoek een casestudie uitgevoerd. De casestudie diende als input voor het gedachte-experiment en het experiment. Het betreft het een enkelvoudige casestudie, hierbij is een integraal beeld van de actiesituatie van het gedachte-experiment en experiment opgesteld (Verschuren & Doorewaard, 2007). Om tot de informatie te komen is een literatuurstudie gedaan en zijn interviews gehouden. De keuze voor een enkelvoudige casestudie zit hem vooral in het tijdsaspect, twee casussen zouden te veel tijd in beslag nemen als het onderzoek op dezelfde manier als nu was uitgevoerd. Doordat één casus is onderzocht kon er voldoende gedetailleerd op de materie ingegaan worden, wat tevens nodig was voor de uitvoering van het experiment.

Het doel was om een casus te nemen waarbij eigenaren bereid waren om mee te doen aan het experiment. Hiervoor zijn 4 mogelijke casussen gescand op hun geschiktheid. Op basis van de aanleiding en doelstelling van het onderzoek bleken 2 casussen geschikt te zijn voor het experiment met stedelijke herverkeveling. Deze zijn nader onderzocht op hun geschiktheid en vervolgens is een keuze gemaakt voor de definitieve casus. Deze keuze is op basis van literatuurstudie en interviews tot stand gekomen. De belangrijkste reden dat voor de casus "De Veentjes+" is gekozen is met name de bereidheid van eigenaren om te praten over het gebied en hun eigendom, en uiteindelijk ook de bereidheid om te participeren in het experiment. Een andere reden is de leegstand die er in het casusgebied is waardoor er het gevoel heerst bij zowel de gemeente als bij een deel van de eigenaren dat hier iets aan gedaan moet worden. De noodzaak is in dit geval dus een belangrijke factor geweest.

Binnen de casestudie is er eerst onderzoek gedaan naar de geschiedenis van het casusgebied en een SWOT-analyse van de huidige situatie uitgevoerd, op basis van literatuur, waarneming in het gebied zelf en open interviews. Vervolgens zijn de eigendomsposities binnen het gebied verder verkent door middel van kadastrale data en is er een actorenanalyse gedaan door middel van interviews. De casestudie wordt besproken in hoofdstuk 5 van dit onderzoek. Hier wordt nader uitgelegd hoe deze is uitgevoerd en hoe er een selectie is gemaakt van de actoren.

De onderzoeksresultaten van de casestudy hebben een kwalitatief karakter. Met de casestudy wordt bijgedragen aan de beantwoording van deelvraag 3: *In hoeverre zijn eigenaren bereid om binnen een gebied als een collectief samen te werken?*

2.3.5 Gedachte-experiment

In dit onderzoek is er gewerkt met hypothesen in de vorm van een gedachte-experiment. Het gedachte-experiment kan omschreven worden als een methode die zich grotendeels berust op rationaliteit en deels op empirie. Waar er binnen de wetenschap van planologie vaak het empirisme wordt toegepast, wordt bij deze methode het rationalisme gebruikt. Dus in plaats van onderzoek op basis van ondervinding, is hier onderzoek gedaan op basis van menselijk verstand. Een gedachte-experiment zorgt ervoor dat de onderzoeksvragen beantwoord kunnen worden zonder dat er een daadwerkelijk experiment is uitgevoerd. Het gedachte-experiment wordt vaak uitgevoerd indien men wil weten wat bepaalde maatregelen voor een effect hebben (Geuting, 2011). De uitkomst van een gedachte-experiment zijn verwachtingen, in het kader van dit onderzoek zijn dit de hypothesen. Om deze hypothesen valide te krijgen zijn deze indirect gebaseerd op de empirie en vakkennis van geïnterviewde personen.

In dit onderzoek is er een verkenning gedaan naar samenwerkingsbereidheid tussen gebiedseigenaren en de toepassing van het (nog niet bestaande) instrument stedelijke herverkaveling in Nederland. De gedachte-experimentmethode leent zich uitstekend om uitspraken hier over te kunnen doen zonder de uitvoering van een fysiek experiment. Voor het opstellen van de hypothesen is gebruik gemaakt van de 'what-if-scenario's' (Geuting, 2011). Hierbij zijn deze scenario's zo realistisch mogelijk gehouden. De uitkomsten van het gedachte-experiment zijn niet valide genoeg om op basis hier van algemene uitspraken te kunnen doen over samenwerkingsbereidheid tussen eigenaren en in hoeverre stedelijke herverkaveling hierin kan bijdragen. De uitkomsten gelden echter wel als basis voor de uitvoering van het experiment.

Om binnen de kaders van het theoretisch kader te blijven is er voor gekozen om de hypothesen aan de hand van gebruiksregels uit het IAD Framework op te stellen. Dit heeft geleid tot een aantal hypothesen. Deze zijn na de uitvoering van het experiment en reflectie vergeleken met de uitkomsten van het experiment en reflectie. Het gedachte-experiment heeft bijgedragen aan de beantwoording van deelvraag 3 en 6: *In hoeverre zijn eigenaren bereid om binnen een gebied als een collectief samen te werken en wat zijn succes- en faalfactoren van (vrijwillige)stedelijke herverkaveling?* In hoofdstuk 6 wordt het gedachte-experiment nader omschreven.

2.3.6 Experiment

In dit onderzoek staat het experiment centraal. Alleen de uitkomsten uit het gedachte-experiment voldoen niet als realistische onderzoeksresultaten. Bij het experiment wordt ingegaan op de gevolgen van de invoering van het instrument stedelijke herverkaveling om een collectieve gebiedsontwikkeling te realiseren. Dit is een instrument dat nog niet in de Nederlandse ruimtelijke ordening is toegepast, waardoor een praktijkobservatie niet mogelijk was. Verschuren & Doorewaard (2007, p. 174-175)) geven de volgende definitie aan de experimentmethode: *“Een experiment is het type onderzoek waarmee u ervaringen kunt opdoen met nieuwe te creëren situaties of processen en waarmee u kunt nagaan wat de effecten van deze veranderingen zijn”*. Uit voorgaande definiëring blijkt dat de experimentmethode zich uitstekend leent voor de beantwoording van de vraagstellingen in dit onderzoek. De hypothesen uit het gedachte-experiment zijn getoetst in het experiment. In dit onderzoek is er voor gekozen om de experimentvariant 'nabootsing' hier voor te gebruiken.

Verschuren & Doorewaard (2007) noemen de variant nabootsing ook wel spelsimulatie of 'gaming'. Zij geven hier het volgende over aan: *“Hierbij maakt men een spel van dat deel van de werkelijkheid dat men wil bestuderen. Zo'n spel bestaat grofweg uit een verzameling rollen. Per rol is er een aantal taken, bevoegdheden en voorschriften waar de rolspeler zich moet houden”* (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.

180). De gametheorie kan in het verlengde van de rational choice theory gezien worden, vanwege de focus op situaties waarin interacties en onderlinge afhankelijkheid een rol spelen. In de speltheorie staat de collectieve besluitvorming centraal (Samsura, Van der Krabben, & Van Deemen, 2010). In dit onderzoek is onderzocht in hoeverre eigenaren bereid zijn om samen te werken en tot collectieve besluitvorming te komen, uit voorgaande blijkt dat in dat geval de speltheorie goed toepasbaar is. Mastik et al. (1995, p. 119 in: Geuting, 2011) geeft een aantal kenmerken van situaties die geschikt zijn voor de toepassing van de speltheorie, namelijk: een complexe omgeving, veel invloed van externe factoren, grote mate van onzekerheid, veel partijen en onderlinge relaties, ongelijke invloed op proces en uitkomsten, verschillende visie op problemen en oplossingen, effectiviteit in hoge mate afhankelijk van gedragsrelaties en veel anticipatie op wetgeving door actoren. Dit zijn allemaal kenmerken die te plaatsen vallen binnen de context van dit onderzoek, waaruit wederom opgemaakt kan worden dat de spelsimulatie een juiste onderzoeksmethode is voor dit onderzoek.

In dit onderzoek was het doel om het experiment met echte eigenaren in het gebied uit te voeren, dus is er voor gekozen om geen rollen te omschrijven, maar alleen de eigenaren door middel van een actorenanalyse in kaart te brengen. Hetzelfde gold voor de gemeente, die ook een actor in het experiment was. Deze experimentvariant heeft zich al vaker bewezen in de praktijk van grond- en vastgoedontwikkeling (Devisch, Arentze, & Timmermans, 2005) en komt in hoge mate overeen met de speltheorie zoals die voorgaand is omschreven, alleen worden er geen rollen maar echte actoren gebruikt voor het experiment. In het experiment werd tevens gebruik gemaakt van een realistische casus binnen een echt bestaand gebied. Voor de casus zijn alle variabelen gelijk gehouden met de realiteit zoals die op dat moment was. Er was echter één variabele die anders was ten opzichte van de realiteit, namelijk de beschikbaarheid van het instrument stedelijke herverkaveling. Deze gekozen experimentvariant komt de betrouwbaarheid van de resultaten alleen maar ten goede, omdat deze actoren volledig vanuit hun huidige positie konden denken, handelen en keuzes maken.

Om de betrouwbaarheid van de resultaten te verhogen is er tevens voor gekozen om over de uitkomsten van het experiment nog een keer individueel met elke partij te reflecteren over de uitkomsten en een verkenning te doen naar een vervolg.

De opzet van het experiment is in samenspraak geweest met Van der Krabben en Van Tienen. Voor de pragmatische opzet van het experiment wordt verwezen naar paragraaf 7.1. Hierin worden de stappen die genomen zijn, in het ontwerp en de uitvoering van het experiment, helder omschreven. Tevens is hierin de hele opzet van experiment uiteengezet. Er is voor gekozen om dit in het experiment hoofdstuk op te nemen, omdat dit de leesbaarheid van de experimentresultaten ten goede komt. Hetzelfde geldt voor de opzet en de uitvoering van de reflectie en verkenning uit paragraaf 7.2.

Om het experiment te kunnen analyseren is een video opname gemaakt van het experiment en is er een notulist bij het experiment aanwezig geweest. De video opname en de aantekeningen van de notulist zijn daarna vertaald in een verslag van het experiment. De reflectie en verkenning is opgenomen met een dictafoon en de opname is hierna getranscribeerd. De resultaten uit het experiment en de reflectie en verkenning zijn vergeleken met de gestelde hypotheses uit het gedachte-experiment en dragen hiermee bij aan de beantwoording van de deelvragen 3 en 6: *In hoeverre zijn eigenaren bereid om binnen een gebied als een collectief samen te werken en wat zijn succes- en faalfactoren van (vrijwillige)stedelijke herverkaveling?*

2.4 Validiteit

De verantwoording van de onderzoeksresultaten is belangrijk om de kwaliteit van het onderzoek te kunnen garanderen. Het onderzoek is van kwalitatieve aard, wat tot gevolg heeft dat resultaten zeer divers kunnen worden geïnterpreteerd. Dit is niet bevorderlijk voor de generaliseerbaarheid. Op basis van literatuur van Verschuren en Doorewaard (2007), Saunders et. al (2013) en Guba & Lincoln (1989) wordt onderstaand ingegaan op vier toetsingscriteria waarmee de kwaliteit van de onderzoeksresultaten getoetst kan worden.

Interne validiteit

Met de interne validiteit wordt de geloofwaardigheid van de onderzoeksresultaten en in hoeverre deze gerechtvaardigd zijn aangeduid. Bij de experimentmethode geldt vaak een hoge interne validiteit (Verschuren & Doorewaard, 2007). In dit geval is dit niet anders. Met de keuze voor een realistisch

experiment waarbij echte eigenaren zijn gebruikt als participanten van het experiment en door een bestaand casusgebied te nemen als de actiesituatie, is de interne validiteit alleen maar verhoogd.

Externe validiteit

De externe validiteit geeft de mate van overdraagbaarheid van de onderzoeksresultaten aan. Het experiment is heel casusspecifiek en is daarbij van kwalitatieve aard, waardoor de generaliseerbaarheid van de resultaten moeilijker is. Dit maakt de externe validiteit niet erg hoog. Om deze te verhogen is er voor gekozen om de verschillende participanten en eigenaren te categoriseren. In dit onderzoek is er sprake van verschillende type eigenaren; de ontwikkelaar, de vastgoedbelegger en de gemeente. Hierdoor kunnen er meer algemene uitspraken gedaan worden over bepaalde eigenaren.

Betrouwbaarheid

Binnen dit onderzoek is er gebruikt gemaakt van veel verschillende type bronnen en onderzoeksmethoden. Dit komt in het onderzoeksmodel uit figuur 2.1 duidelijk naar voren. Doordat er verschillende onderzoeksmethoden zijn gebruikt is er sprake van een hoge mate van triangulatie. Er zijn meerdere meetmomenten geweest in dit onderzoek, waarbij uitkomsten steeds vergeleken zijn met voorgaande uitkomsten. Tevens is er een ex-post reflectie over de uitkomsten van het experiment gehouden met de participanten. Dit voorgaande komt de betrouwbaarheid van de uitkomsten van dit onderzoek sterk ten goede.

Objectiviteit

De objectiviteit van de resultaten is gewaarborgd door de duidelijke omschrijving van de totstandkoming van de onderzoeksresultaten. De onderzoeker is daarbij niet actief betrokken geweest in het experiment, waardoor de overtuigingskracht van de resultaten ook gewaarborgd is. Een subjectieve selectiviteit is in dit onderzoek altijd vermeden.

In subparagraaf 8.2.1 wordt er gereflecteerd over de validiteit van de verzamelde onderzoeksresultaten.

2.5 Onderzoekssituatie

In deze paragraaf wordt kort de onderzoekssituatie toegelicht. Het onderzoek is uitgevoerd bij de gemeente Doetinchem in het kader van de afstudeerstage voor de master Planologie. Naast dit onderzoek heeft de onderzoeker diverse stagewerkzaamheden verricht bij de Gemeente Doetinchem voor een periode van 6,5 maanden. Naast het onderzoek is de onderzoeker actief betrokken geweest binnen het team leegstand en heeft hier voor diverse werkzaamheden verricht. Dit liep ook samen met de casuskeuze die gemaakt diende te worden voor dit onderzoek. Hierdoor is er veel kennis over de materie vergaard, wat de betrouwbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek ten goede komt.

3 Collectieve gebiedsontwikkeling

Dit hoofdstuk gaat dieper in op de problematiek omtrent collectieve gebiedsontwikkeling in stedelijk gebied en de toepassing van het instrument stedelijke herverkaveling. Om de problematiek nader in beeld te brengen worden de kenmerken van de grondmarkt, de institutionele ruimte van gebiedsontwikkeling, beschreven. Allereerst wordt er ingegaan op de definitie van grondeigendom en grondwaarde. Vervolgens worden drie belangrijke actoren op de grondmarkt besproken; huidige eigenaren, gemeenten en ontwikkelaars/beleggers. In dit onderzoek staat het instrument stedelijke herverkaveling centraal, daarom wordt tot slot dit instrument nader toegelicht. Hierbij worden de nationale en internationale ervaringen met (stedelijke) herverkaveling besproken. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende deelvragen:

1. *Op welke wijze handelen eigenaren, ontwikkelaars en gemeenten bij complexe gebiedstransformaties met meerdere eigenaren tot op heden?*
2. *Welke knelpunten doen zich voor in gebiedsontwikkeling, bij een minder sterk sturende rol van gemeenten?*
5. *Wat wordt er verstaan onder stedelijke herverkaveling in Nederland en wat zijn de onderzoeks- en praktijkervaringen op nationaal en internationaal vlak?*

3.1 Grondmarkt

Stedelijke herverkaveling is een instrument om een bepaalde gebiedsontwikkeling te bevorderen. Binnen gebiedsontwikkelingen speelt de grondmarkt een belangrijke rol. In deze paragraaf worden de institutionele kenmerken van de grondmarkt uiteengezet.

3.1.1 Grondeigendom en grondwaarde

Binnen gebiedsontwikkelingen spelen de eigenaren van grond een belangrijke rol. In het Nieuw Burgerlijk Wetboek 5 (2014), artikel 1, wordt eigendom omschreven als zijnde: *“het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben; het staat de eigenaar met uitsluiting van een ieder vrij van de zaak gebruik te maken, mits dit gebruik niet strijdt met rechten van anderen en de op wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht gegronde beperkingen daarbij in acht worden genomen; de eigenaar van de zaak wordt, behoudens rechten van anderen, eigenaar van de afgescheiden vruchten”*. In dit geval heeft dit eigendom betrekking op grond. Needham definieert het grondeigendom als volgt: *“A right in landed property is the right to use that land in a particular way and under the protection of the law: the law gives you that right and imposes on others the duty to let you exercise it.”* (Needham, 2006, p. 48). De eigenaar bepaalt dus grotendeels, binnen de juridische grenzen, wat erop zijn grond gebeurt. De juridische grenzen zijn de publieke- en private beperkingen met betrekking tot het eigendomsrecht. Gebiedsontwikkelingen zijn erg afhankelijk van de manier waarop eigenaren omgaan met hun grondeigendom. Zo zijn eigenaren soms niet in staat of bereid om deel te nemen aan gebiedsontwikkelingen (Buitelaar, Segeren, & Kronenberger, 2008).

Grond is een bijzonder goed met specifieke kenmerken. Het is bijna nooit één op één uitwisselbaar, het is een heteroog goed; een kavel met daarop eventuele bebouwing is vaak uniek door de eigenschappen van de grond en het vastgoed en de locatiegebondenheid van de grond. De prijs is sterk afhankelijk van lokaal verschillende eigenschappen en verschillende beleidsmatige beperkingen. Het aanbod van grond kan slechts langzaam worden vergroot, door middel van landaanwinning. Dit alles maakt dat grond een schaars goed is (Buitelaar & Segeren, 2007). De prijs van grond komt voort uit deze afzonderlijke eigenschappen. De prijs van woningbouwgrond wordt vaak afgeleid van de huizenprijs door middel van de residuele grondprijsberekening. De waarde van de grond wordt bepaald aan de hand van het type en aantal woningen dat gebouwd mag worden en de omringende voorzieningen. De grondwaarde is dus erg afhankelijk van het opbrengend vermogen. Het bestemmingsplan is daarmee van grote invloed op de grondprijs. Dit betekent automatisch dat indien er een bestemmingswijziging plaatsvindt dat de waarde van de grond ook wijzigt. Het geeft de overheid en ontwikkelaar wel meer rechtszekerheid, omdat al in een vroeg stadium vaststaat wat er gebouwd mag worden (Muñoz Gielen, 2009).

Indien er sprake is van een gewenste gebiedsontwikkeling, dan wordt de onderhandelingspositie van grondeigenaren versterkt (Louw & Priemus, 2000). Buiten dat grondeigenaren verschillende deelrechten van het eigendomsrecht kunnen verhandelen, zoals pachtrecht, recht van overpad of

jachtrecht, beschikt een grondeigenaar ook over het zelfrealisatierecht. Dit recht houdt in dat de eigenaar zelf de gewenste bestemming mag realiseren. Dit brengt veel vertraging en frustratie met zich mee bij gewenste gebiedsontwikkelingen in stedelijk gebied. Eigenaren die niet willen participeren aan een gebiedsontwikkeling kunnen zich beroepen op de zelfrealisatie. Dit betekent dat ze ook niet hoeven bij te dragen aan de grondexploitatie. De enige oplossing is dan onteigening, maar dit is vaak een lastig en tijdrovend traject (VROM-Raad, 2009).

De ontwikkel- en bouwopgave maakt een zichtbare verschuiving van uitleggebieden naar stedelijke gebieden. Hier is vaak sprake van versnipperd grondeigendom, dit zorgt voor langdurige projecten met vaak hoog oplopende rentekosten. De afrekening van de plankosten vindt uitsluitend plaats via de grondexploitatie, dit betekent dat alleen participanten bijdragen. Bij nieuwbouwlocaties is dit anders, omdat iedereen bijdraagt. Naast het feit dat er sprake is van veel versnipperd grondeigendom binnen stedelijke gebieden zijn ook de hoge verwervingsprijzen een probleem (Van der Krabben et al., 2013). De marge tussen de waarde van bebouwde en onbebouwde grond op uitleglocaties is groter dan in stedelijk gebied. Dit kan worden verklaard uit de lage waarde van landbouwgrond ten opzichte van de hoge waarde van grond in stedelijk gebied. Deze hoge waarde wordt veroorzaakt door de bestaande functies en bestemmingen (Rigo, 2009).

3.1.2 Betrokken partijen

Om een stedelijke gebiedsontwikkeling mogelijk te maken dient men over de grond in het gebied te kunnen beschikken. Vaak kunnen of willen oorspronkelijke grondeigenaren niet meewerken aan een gebiedsontwikkeling. De verantwoordelijkheid ligt dan vaak bij gemeenten, corporaties en ontwikkelaars/beleggers. Zij moeten dan vaak de gronden zien te verwerven. In deze subparagraaf worden drie belangrijke betrokken partijen op de grondmarkt in stedelijk gebied besproken, te weten; huidige eigenaren, gemeenten en ontwikkelaars/beleggers.

Huidige eigenaren

Zoals eerder gesteld is er binnen stedelijk gebied vaak sprake van versnipperd grondeigendom, wat een stedelijke transformatie vaak vertraagt of belemmert. Gemeenten en corporaties hebben vaak grondeigendom, maar in de meeste gevallen is de grond van bedrijven en particulieren. Gemeenten en ontwikkelaars zien grond meestal als een productiefactor, maar voor veel eigenaren ligt dit anders. Bij kleinere grondeigenaren brengt de grond ook een bepaalde emotie met zich mee. Mensen ontleen een identiteit aan hun huis of bedrijfspand en de plek hier van (Buitelaar & Segeren, 2007). Dit betekent dat de grondwaarde voor deze eigenaren hoger is dan voor een gemeente of ontwikkelaar. In Nederland is het zo dat de grondeigenaar bepaalt binnen de publiek- en privaatrechterlijke kaders wat er op zijn of haar grond gebeurt. Veel huidige grondeigenaren voelen er vaak weinig voor om mee te werken aan een gebiedsontwikkeling of vragen een te hoge prijs voor de grond. Soms is een eigenaar wel bereid mee te werken, waardoor het geen belemmering voor de gewenste ontwikkelingen oplevert, maar dit komt zelden voor.

Bij stedelijke ontwikkelingen zijn er naar verhouding meer grondverwervingen nodig dan op uitleglocaties. De grond moet vaak verworven worden van de huidige eigenaren. Volgens onderzoek in Engeland door Adams et al. (2001) zijn verwervingsprijzen afhankelijk van het type eigenaar. Van der Krabben (2011, p. 15) verwoordt dit als volgt: *“slimme eigenaren weten een hogere prijs voor hun eigendommen te bedingen dan minder slimme eigenaren”*. Met slim wordt in dit geval kennis van de grondmarkt bedoeld. Samenwerking van eigenaren zou vaak een oplossing kunnen bieden voor gebiedsontwikkeling, waarbij kosten en baten evenredig verdeeld worden. Van Elp & Zuidema (2010, p. 2) geven in hun onderzoek naar kantorenleegstand het volgende aan over eigenaren met een leegstandsprobleem: *“De diverse individuele eigenaren zouden gezamenlijk baat hebben bij een oplossing, maar wachten op elkaar in een soort prisoners dilemma: niemand wil de kosten voor een ander dragen en iedereen hoopt dat anderen de kastanjes uit het vuur halen. Hier is een regisseur nodig die partijen bij elkaar brengt”*. Zij geven aan dat een regisseur de individuele eigenaren over de streep kan trekken om een samenwerking tot stand te laten komen.

Eigenaren kijken echter vaak naar hun eigen kavel en niet naar het gebied. Er is vaak geen of weinig samenwerking tussen eigenaren in een gebied. Deze samenwerking is echter vanuit fysieke, functionele of financiële redenen noodzakelijk (Van den Hazel, Vaessen, & De Wolff, 2007). Bij succesvolle samenwerkingen is gebleken dat vaak de overheid een grote rol speelt en daarin ook veel (financiële) risico's neemt binnen het project. Indien er minder financiële middelen beschikbaar zijn en

de overheid een minder actieve rol speelt, is er een grote kans dat samenwerkingsprojecten niet van de grond komen. Eigenaren blijken vaak niet in staat te zijn hun vastgoed te onderhouden, maar ook andere functionele aanpassingen ten behoeve van een gebiedsontwikkelingen komen niet of nauwelijks van de grond.

De samenwerking ontbreekt ook door het feit dat er simpelweg meerdere typen eigenaren bestaan. Van den Hazel et al. (2007) zetten vijf verschillende type private eigenaren uiteen. Als eerste de ondernemer-eigenaar met een MKB-bedrijf die het pand als pensioenvoorziening ziet, wat regelmatig tot achterblijvende investeringen en teleurstellingen bij de verkoop van het pand leidt. Dan bestaat er ook de bewoner-eigenaar met beperkte financiële middelen. Deze ontbreekt het vaak aan kennis. De 'louche' eigenaar wordt omschreven als zijnde een eigenaar die puur gericht is op winstmaximalisatie, geen onderhoud pleegt en niet geïnteresseerd is in het gebied en de ontwikkeling hier van. De kleine belegger is een type eigenaar die juist wel zijn pand onderhoudt en ook zijn interesse in het gebied toont, mede omdat hij ook behoort tot het lokale netwerk. Tot slot bestaat er ook nog de grotere belegger, die zakelijk optreedt met als hoofddoelstelling rendement. Vaak wordt dit vastgoed in grote pakketten tegelijk gekocht en verkocht. De vastgoedbelegger komt later in deze subparagraaf nog aan bod.

Gemeenten

Om een gewenste gebiedsontwikkeling te realiseren kennen over het algemeen veel gemeenten de traditie om actief grondbeleid te voeren (Buitelaar & Bregman, 2013). Hierbij verwerven zij de grond, maken deze bouw-/woonrijp en verkopen dit aan de ontwikkelaars.. Vaak worden hierbij contracten gesloten met ontwikkelaars, zoals bouwclaimmodellen en joint-ventures. De reden voor gemeenten om voor actief grondbeleid te kiezen is dat zij gedetailleerder kunnen sturen op de realisatie van het plan door middel van het bestemmingsplan. Daarnaast kunnen de extra inkomsten worden gegenereerd uit de grondverkoop. Lange tijd waren deze inkomsten 10 tot 15 procent van de totale gemeentelijke inkomsten (Korthals Altes, 2008). Deze extra inkomsten komen voort uit de bestemmingswijziging van de grond. Uit het voorgaande volgt ook de dubbele-pettenproblematiek bij gemeenten. Enerzijds vertolken zij de rol van markmeester die het publieke belang vertegenwoordigen en anderzijds de rol van marktspeler waarbij zij economische belangen hebben (grondeigendommen). Naast dit probleem zijn er door de economische crisis ook de enorme financiële risico's voor gemeenten zichtbaar geworden. Doordat ontwikkelaars niet meer konden bouwen zijn gemeenten met een enorm overschot aan bouwrijpe grond blijven zitten, waar een enorm verlies op wordt geleden.

Vaak is de grond op vrijwillige basis gekocht door gemeenten. Dit ging dan in overleg met de grondeigenaren. Indien het niet op vrijwillige basis mogelijk is, hebben gemeenten instrumenten om grond in bezit te krijgen. Allereerst kan dan een beroep worden gedaan op de wet voorkeursrecht gemeenten, waarbij gemeenten als eerste de grond mogen kopen (o.a. om grondspeculanten voor te zijn). Mocht dit niet voldoen, dan kunnen gemeenten zich ook beroepen op onteigening (Buitelaar & Segeren, 2007). Dit zijn vaak lange procedures.

Uit hoofdstuk I is gebleken dat er bij gemeenten twee grote verschuivingen plaatsvinden. Ten gevolge van de economische crisis en de economische verliezen op bouwrijpe grond kiezen gemeenten er vaker voor om geen grondpositie in te nemen bij gebiedsontwikkelingen. Dit geeft de verschuiving van actief grondbeleid naar faciliterend grondbeleid aan. Gemeenten nemen steeds meer de regisserende rol op zich. In de ontwikkel- en bouwopgave vindt er een zichtbare verschuiving plaats van uitleggebieden naar stedelijke gebieden (Van der Krabben et al., 2013). De vele eigenaren die er in stedelijke gebieden zijn maken het risicovol om actief grondbeleid te voeren, omdat er geen grote stukken grond in één keer aangekocht kunnen worden. Toch zijn gebiedsontwikkelingen in stedelijk gebied vaak niet mogelijk zonder gemeenten, want gemeenten kunnen de eigenaren van de ontbrekende percelen voor een ontwikkelingsinitiatief onteigenen en ze vervolgens verkopen aan de ontwikkelaar.

Ontwikkelaars/beleggers

Ontwikkelaars zijn belangrijke spelers op de grond- en vastgoedmarkt. De meeste zijn ontstaan in de jaren '60 uit bouwbedrijven die er voor zorgden dat de bouwopgave altijd voldoende was. Dit gebeurde toen vaak onder één bedrijf (Geuting, 2011). In de loop der jaren zijn zij echter veel onafhankelijker gaan opereren en vaak zijn het onafhankelijke bedrijven geworden. Hierbij wordt de bouwopgave niet vanzelfsprekend bij het zusterbouwbedrijf onder gebracht. Ontwikkelaars investeren

graag in grond waarbij het risicoprofiel zo laag mogelijk is (Needham & Geuting, 2006). De ontwikkelaars hebben in de afgelopen jaren veel gespeculeerd op grond. Dit betekent dat zij al grond hebben aangekocht voor een potentiële gebiedsontwikkeling, zodat zij, indien er een bestemmingsplanwijziging plaatsvindt, op die grond kunnen ontwikkelen. Het investeren in grond is echter niet de het hoofddoel van de projectontwikkelaar. Veel ontwikkelaars werken daarom samen met institutionele beleggers, die meer investeringsruimte hebben (Geuting, 2011). De zelfstandige ontwikkelaars zijn vaak puur ontwikkelaar en geen belegger. Voor hen geldt maar één doel: waarde creëren voor hun opdrachtgevers met het ontwikkelen en verkopen van vastgoed, waardoor zij een maximale winst over kunnen houden. De kleinere ontwikkelaars richten zich soms op een bepaalde nichemarkt, zoals herbestemming of transformatie, en onderscheiden zich hier mee van de rest (Van Kranenburg, 2011).

Onder het deel van huidige eigenaren is de belegger al kort aan bod gekomen. Beleggers investeren vaak met vreemd vermogen in (de ontwikkeling van) vastgoed, met als doel een zo hoog mogelijk rendement te behalen tegen zo laag mogelijke risico's (Geuting, 2011). Er zijn beleggers waarbij de vastgoedportefeuille slechts een deel is van het totale belegde vermogen, maar er zijn ook beleggers die zich volledig richten op vastgoedinvesteringen. 'Pure' beleggers nemen zelden initiatief tot een gebiedsontwikkeling, het gros geeft de voorkeur aan het verwerven van vastgoed dat ontwikkeld is door projectontwikkelaars of andere beleggers. Met name in de woningmarkt wil het nog wel voorkomen dat een belegger zich richt op projectontwikkeling, zodat zij verzekerd zijn van toekomstige investeringsprojecten (Geuting, 2011). De ontwikkelaar en belegger eisen vaak tegenover een groter risico een hoger rendement op de investering. In de afgelopen jaren, periode 1995-2012, is vastgoed altijd een goed renderende en weinig risicovolle beleggingscategorie geweest. Na het uitbreken van de crisis worden de dalende rendementen zichtbaar, echter lijken deze nog niet cruciaal te zijn. Dit heeft met name te maken met taxaties die kleinere risico's en rooskleurigere resultaten laten zien, terwijl dit niet zo is. De oorzaak hier van is dat taxaties vaak worden opgesteld op basis van wat er in het verleden is verdiend (Buitelaar & Bregman, 2013).

Uit onderzoek van Buitelaar & Bregman (2013) naar het overaanbod in de kantoren- en winkelmarkt lijkt het afwaarderen van vastgoed door beleggers noodzakelijk. Velen pleiten voor de afwaardering van vastgoed om zo de investeringsbereidheid en mogelijkheden voor herbestemming te vergroten (DTZ Zadelhoff 2012; DNB 2012; De Ruijter et al. 2012 in Buitelaar & Bregman, 2013). De hoge boekwaarden van vastgoed staan vaak gebiedsontwikkelingen in de weg. Tevens hebben beleggers moeite om hun vastgoed af te waarderen. Ze verkiezen vaak om met huurincentives huurders te trekken en te behouden, maar de brutohuurprijs blijft hierbij hetzelfde. Een voorbeeld is bijvoorbeeld bij het tekenen van een huurcontract 2 maanden gratis huur. De reden hiervoor is dat lagere waarderingen leiden tot een lager indirect rendement. Dit heeft op haar beurt weer consequenties voor de aandeelhouders in de beleggingen.

Een groot knelpunt bij gebiedsontwikkelingen in stedelijk gebied, waarbij een herbestemmings- of transformatievraagstuk ligt is het realiseren van een positieve exploitatie. Het feit dat vastgoedbeleggers dezelfde boekwaarden aanhouden als in de economisch betere tijden belemmert draagt hier aan bij. Vaak is de boekwaarde gebaseerd op de situatie waarin het vastgoed nog volledig verhuurd was. Dit maakt de marge tussen niks doen en herbestemmen vaak te klein en soms zelfs negatief, waardoor er niet tot gebiedsontwikkeling kan worden overgegaan (Buitelaar & Bregman, Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten: een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren, 2013).

3.2 Stedelijke herverkaveling in het buitenland

In dit onderzoek staat het instrument stedelijke herverkaveling, als stimuleringsmiddel voor collectieve gebiedsontwikkeling, centraal. Stedelijke herverkaveling is een gebiedsontwikkelingsinstrument dat de eigendomsrechten herverdeelt met als doel het verbeteren en financieren van ruimtelijke inrichting van een gebied, waarin de beoogde gebiedsontwikkeling niet past op de huidige grondeigendommen. Het instrument kan onder andere bruikbaar zijn in gebieden waar leegstand leidt tot een herbestemmingsvraagstuk. Dit zijn vaak complexe vraagstukken waar verschillende partijen bij betrokken zijn. Om een beter inzicht te krijgen in het instrument wordt in de navolgende paragrafen de internationale praktijk van het instrument uiteengezet, de ervaring in Nederland tot nu besproken, besproken of een wettelijke regeling gewenst is en de definitie van stedelijke herverkaveling voor dit onderzoek vastgesteld.

In Nederland bestaat er nog geen regeling voor stedelijke herverkaveling. In het buitenland heeft dit instrument zich echter al meermaals bewezen in onder andere Duitsland, Frankrijk en Spanje. Deze paragraaf beschrijft de toepassing van het instrument in deze landen. Per land verschillen de instrumenten namelijk, afhankelijk van het rechtssysteem en de planologische kaders. Zo verschilt het bij welke partij het initiatief ligt, welke partij dit uitvoert en op welke manier (grond)eigendommen worden ingebracht. De kaders van stedelijke herverkaveling in dit onderzoek zijn onder andere gebaseerd op het Duitse systeem. Dit wordt in de volgende subparagraaf uitvoerig besproken en de overige landen komen hierna kort aan bod.

3.2.1 Duitsland

In Duitsland wordt al meer dan 100 jaar het herverkavelingsinstrument “Baulandumlegung”(hierna: Umlegung) gebruikt (Geuting, 2011). Stedelijke herverkaveling kan hier verplicht of vrijwillig plaatsvinden. In beide gevallen wordt de grond en het vastgoed overgedragen aan een herverkavelingscommissie of coördinator. De regeling is sinds 1986 centraal vastgelegd in het Baugesetzbuch (BauGB). Andere instrumenten van het Duitse grondbeleid zijn het Vorkaufsrecht, onteigening en kostenverhaal (Bregman, 2012). Dit is vergelijkbaar met het Nederlandse instrumentarium. Duitse overheden zijn niet verplicht om de Umlegung in te zetten, eigenaren kunnen derhalve ook geen aanspraak hier op maken. Het kan alleen gebruikt worden indien er sprake is van een Bebauungsplan (soort bestemmingsplan) en, wanneer deze er niet is moet er sprake zijn van een aantoonbaar bebouwd gebied. Dit betekent dat het niet toegepast kan worden op gebieden die buiten deze definities vallen. Hier geldt dat nieuwe bebouwing wordt toegestaan indien deze past binnen het bestaande bebouwde gebied. Voor het buitengebied geldt een bouwverbod, met uitzondering van agrarische bebouwing. In Duitsland komt vaker sterke versnippering van grondeigendom voor dan in Nederland, zowel rondom steden als dorpskernen. Dit is een oorzaak voor het ontstaan van de Umlegung. Een andere oorzaak is de weerstand tegen onteigening, deze is vele malen groter dan in Nederland en de Duitsers hebben meer middelen om zich hier tegen te verzetten (Burgers, 2013).

Het initiatief tot stedelijke herverkaveling ligt in het Duitse systeem bij de gemeente (Stoep et al., 2013). Dit gebeurt echter vaak pas na een verzoek van eigenaren. Zoals gesteld kan daarbij een publiekrechtelijk of een privaatrechtelijk spoor gevolgd worden. Het privaatrechtelijke spoor is gebaseerd op onderhandelingen tussen de verschillende eigenaren en de gemeente. Zij komen dan samen tot een herverkavelingsplan. Wanneer er geen sprake is van vrijwillige herverkaveling, biedt het publiekrechtelijke spoor een manier om de herverkaveling af te dwingen. De gemeente stelt dan een herverkavelingsplan vast. Via dit spoor is er weinig vrijheid tot het maken van afspraken. Bij het private spoor is er echter veel vrijheid tot het maken van afspraken, zoals bijvoorbeeld het realiseren van sociale woningbouw. De gemeente is initiatiefnemer, maar ook vaak de partij die de procedure voert, al kan deze ook overgelaten worden aan een onafhankelijke commissie (Bregman, 2012).

De gemeente maakt een kaart met een beschrijving van de feitelijke en juridische toestand binnen het herverkavelingsgebied. Deze wordt samen met de gegevens van de eigenaren ter inzage gelegd. Vervolgens wordt in overleg met de eigenaren een herverkavelingsplan voor de nieuwe situatie opgesteld door de gemeente. Qua vorm is dit dezelfde kaart als die van de huidige situatie, alleen zijn de kavels nu anders ingedeeld. Eigenaren zijn voor een aantal voorzieningen verplicht grond ter beschikking te stellen, dit is grond ten behoeve van: wegen, parkeerplaatsen, groenvoorzieningen, kinderspeelplaatsen, milieuoogmerken, watervoorzieningen en compensatie van aangetaste landschappelijke of natuurwaarden. Indien er sprake is van waardestijging dan moet deze baat worden afgeroomd. Deze waardestijging kan voortkomen uit een bestemmingsvoordeel, kavelindelingsvoordeel, ontsluitingsvoordeel en vernieuwingsvoordeel (Bregman, 2012).

Het bouw- en woonrijp maken volgens het herverkavelingsplan kan in opdracht van de groep eigenaren plaatsvinden, maar kan ook door een derde partij worden gedaan. Na afloop van het bouwen en woonrijp maken van de grond komt het nieuwe vastgoed weer in handen van de oorspronkelijke eigenaren. De gemeente krijgt de beschikking over de grond die nodig is voor publieke voorzieningen en een kostendekkende bijdrage van de eigenaren voor de aanleg hier van. Naast infrastructuur en openbaar groen gebruikt de gemeente deze grond ook om functies te realiseren die van algemeen belang zijn, zoals sociale woningbouw (in geval van vrijwillige herverkaveling). Grondeigenaren krijgen na de kavelruil een kavel met een gelijke waarde en bestemming terug of zij worden gecompenseerd voor de ingebrachte grond (Schloffer in Geuting, 2011).

In principe komt de kavelruil op het volgende neer. Alle (private en publieke) gronden binnen het herverkavelingsgebied worden samengevoegd tot de 'Umlegungsmasse'. Hier wordt de grond die nodig is voor de publieke voorzieningen in de nieuwe situatie vanaf gehaald en gegund aan de gemeente. De grond die overblijft, ook wel de 'Verteilungsmasse' genoemd, wordt volgens het herverkavelingsplan herverdeeld over de eigenaren. Vervolgens wordt afgerekend wat er teveel aan waarde is toebedeeld, dit kan in grond of in geld (Bregman, 2012). Om de toebedeling te bepalen wordt gebruikt gemaakt van twee systemen, naar rato van de grondwaarde en naar rato van de oppervlakte. Bij de grondwaarde wordt uitgegaan van de verkeerswaarde. De procedurekosten betaalt de gemeente. Voor grondeigenaren is het geen gegeven dat zij ook grond terugkrijgen in de nieuwe situatie, hier worden zij dan voor gecompenseerd in geld. Er bestaat dus geen terugkeerrecht.

In de Duitse praktijk gebeurt de stedelijke herverkaveling veelal op vrijwillige basis (Burgers, 2013). De wettelijke regelingen zijn echter wel mede oorzaak van het feit dat eigenaren eerder bereid zijn mee te doen. Er blijkt weinig verschil in procedure te zijn tussen herverkaveling bij binnenstedelijk gebied en een gebied aan de rand van de stad (Kadaster, 2010). Het instrument wordt vooral ingezet op kleinschalige projecten, omdat grote gebiedsontwikkelingen nauwelijks meer voor komen in Duitsland (Bregman & De Wolff, 2011). Qua instrumentarium voor grondbeleid is de Nederlandse regelgeving vergelijkbaar met de Duitse. Hier zijn ook instrumenten als onteigening en voorkeursrecht gemeenten vastgelegd in de wet (Bregman A. , 2012).

3.2.2 Overige landen

Voorgaand is het voorbeeld van stedelijke herverkaveling in Duitsland breed uiteengezet. Duitsland is niet het enige land dat dit instrumentarium heeft ingevoerd in haar grondbeleid. Er zijn ook voorbeelden in landen als Spanje, Finland, Zweden, Turkije, India en Japan (Bregman A. , 2012). Zij hebben allen wettelijke regelingen opgenomen om tot herverkaveling te kunnen komen. Maar het hoeft niet per se tot herverkaveling te komen, veelal faciliteren ze enkel in het komen tot samenwerking tussen partijen voor het komen tot een collectieve gebiedsontwikkeling.

In Spanje wordt het Valenciaanse model toegepast, namelijk de Reparcelacion (Muñoz Gielen, 2010). Hierbij kunnen eigenaren in een gebied en/of een potentiële grondexploitant (urbanisator) een gebiedsvisie opstellen voor de gewenste gebiedsontwikkeling, met daarin de nieuwe kavelindeling. Het gaat er in dat geval om dat de ruimte beter benut kan worden en dat dit door het oude te slopen gerealiseerd kan worden. De gemeente heeft hier uiteindelijk het laatste woord in en moet het plan goedkeuren en kiest daarbij de partij uit die het mag gaan ontwikkelen. Ook hier is een stok achter de deur in geval van eigenaren die niet mee willen werken. Deze kunnen gedwongen worden door middel van onteigening. Tevens zijn eigenaren verplicht om grond in te leveren voor publieke doelen en worden geacht hier aan bij te dragen (Bregman, 2012).

De Reparcelacion wordt zowel bij herstructurering als bij uitbreiding van gebieden toegepast. Vaak wordt er door de eigenaren voor Reparcelacion gekozen, omdat ze liever niet onteigend willen worden. Onteigening komt dan ook zelden voor, omdat de vergoeding voor onteigening veelal een stuk lager uitvalt dan de waarde na herverkaveling. Uitkoping door de urbanisator kan ook voor komen. Hier zit dan vaak ook een aantrekkelijkere vergoeding aan dan bij onteigening (Bregman, 2012).

3.3 Ervaring in Nederland met (stedelijke) herverkaveling

3.3.1 De Wet Inrichting Landelijk Gebied (Wilg)

In Nederland is het ruilen van kavels niet nieuw. Sinds 1924 bestaat er al een herverkavelingswet voor landelijk gebied (Ruilverkavelingswet). Dit is tot nu toe vaak succesvol geweest in landelijke gebieden waar sprake is van versnipperd grondeigendom en is twee derde van het landelijk gebied herverkaveld (Buitelaar et al., 2008). De wet introduceerde de samenvoeging, verkaveling en verdeling van gronden in een landelijk gebied op basis van een meerderheidsbesluit van eigenaren (Bregman A. , 2012). Om een procedure te starten moest een kwart van de eigenaren een aanvraag doen bij Gedeputeerde Staten. Vervolgens moest er een dubbele meerderheid zijn, de meerderheid van eigenaren en de eigenaren met een meerderheid aan kadastrale oppervlakte, om een ruiverkaveling door te voeren (Kadaster, 2010). Vanaf 1938 werd dit een enkele meerderheid en hoefde er maar te worden voldaan aan één van deze toetsinscriteria. Tevens werd de minimale eis van aanvragers verlaagd van een kwart

naar één vijfde (Van den Bergh, 2004). Het geschiedde dus op basis van democratie. Na de oorlog, in 1954, werd de Ruilverkavelingswet weer verbeterd. Ruilverkavelingen werden steeds omvattender en complexer. Het juridische kader beperkte ruilverkavelingen in grote gebieden. Waarbij het in 1938 vooral ging om wegen en waterlopen en het administratieve gedeelte van de gronden wilde men in 1954 een methode om waarmee de agrarische productiestructuur van een gebied verbeterd kon worden. Nog steeds gericht op de agrarische sector, echter konden er met deze nieuwe wet wel andere belangen worden gediend indien deze in overeenstemming waren met de agrarische doelstellingen. De rechten van de pachter werden ook versterkt in deze nieuwe wet, namelijk het recht op een evenredig deel pacht in de nieuwe situatie. Vanaf 1975 kregen pachters ook een stemrecht. Vanaf 1965 werd de Wet op de Ruimtelijke Ordening geïntroduceerd. Dit had tot gevolg dat er in ruilverkavelingsplannen nu ook waarden als natuur en landschap mee werden genomen, omdat deze beschreven stonden in het (beeldbepalende) streekplan (Van den Bergh, 2004).

De Ruilverkavelingswet werd in 1985 vervangen door de Landinrichtingswet. Het puur agrarische karakter verdween en naast de ruilverkaveling werden andere vormen van landinrichting geïntroduceerd: herinrichting (indien het gebied naast agrarische functies ook in belangrijke mate andere functies vervult), ruilverkaveling (meer uitgebreid), aanpassinginrichting (in geval van de aanleg van een op zichzelf staande infrastructurele voorziening van nationaal of regionaal belang) en ruilverkaveling bij overeenkomst (Bregman A., 2012). In 2005 hebben het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen overeenstemming bereikt over het ontwerp van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (Wilg). Deze is sinds 1 januari 2007 van kracht en bestaat uit twee delen: het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en het instrument landinrichting. De Wilg is gericht op verbetering van de kwaliteit van het landelijke gebied, ten aanzien van natuur, recreatie, landschap, landbouw, sociaaleconomische vitaliteit, milieu en water (De Wolff, 2013). Ten opzichte van de Landinrichtingswet zijn de verkavelingsinstrumenten vereenvoudigd en vernieuwd. Zo zijn onder andere bij wettelijke herverkaveling het voorbereidingsschema, verschillende vormen van landinrichting, het begrenzingsplan en de landinrichtingsrente afgeschaft. De criteria bij kavelruil zijn versoepeld en er geldt een algemene vrijstelling overdrachtbelasting. Naast de wettelijke regeling is er ook sprake van planmatige kavelruil. Deze twee worden in combinatie toegepast in landelijke gebieden. Het democratische principe van eerdere wetgeving is hiermee helemaal verdwenen (IO, DLG & Kadaster, 2008). De huidige Wet Inrichting Landelijk Gebied (Wilg) is anno nu een inspiratiebron voor een wettelijke regeling met betrekking tot het stedelijk gebied (Kadaster, 2013). Het Kadaster is actief bezig met onderzoek naar een mogelijkheid van stedelijke herverkaveling op basis van de Wilg.

3.3.2 Ruilverkaveling in stedelijk gebied

Met landelijke ruilverkaveling bestaat al veel ervaring. Met ruilverkaveling in stedelijk gebied bestaat daarentegen een stuk minder ervaring. Het instrument is al wel veel ter discussie gesteld, maar het heeft tot nog toe niet geleid tot een publiekrechtelijke regeling van stedelijke herverkaveling. Sinds de jaren veertig wordt er al gedacht over een introductie van stedelijke herverkaveling (Vermeulen, 1967 en Scheffer, 1956 in Geuting, 2011, Van der Krabben 2011). Het eerste praktijkvoorbeeld is de wederopbouw van de door oorlog verwoeste binnenstad van Rotterdam. Hierbij werden eigenaren onteigend en de schadeloosstelling werd zoveel mogelijk geregeld door een soortgelijk stuk grond beschikbaar te stellen. Hier werd nog een deel voor openbare voorzieningen van afgetrokken. Eigenaren konden zich inschrijven in het 'grootboek' en op basis hier van een verzoek tot herbouw indienen (De Wolff, 2013).

Op basis van deze ervaringen is er gepleit voor een opname van stedelijke herverkaveling in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, maar dit had geen effect, mede omdat de toenmalige bouwopgave vooral nieuwbouw op uitleggebieden betrof. In Duitsland werd er in die tijd echter wel een wettelijke regeling van stedelijke herverkaveling ingevoerd, de eerder besproken Duitse Umlegung. Eind jaren '60 wordt er een nieuw initiatief genomen door professor De Haan waarin hij pleit voor stedelijke ruilverkaveling (De Wolff, 2013). In 1977 heeft hij in opdracht van het ministerie van VROM een onderzoek uitgevoerd om de mogelijkheid van een wettelijke regeling van stedelijke herverkaveling te onderzoeken. Resultaat hier van was het Voorontwerp Wet op de Stedelijke herverkaveling. Dit leidde tot de Wet op de Stadsvernieuwing, waarbij stedelijke herverkaveling alleen als Memorie van Toelichting was opgenomen en dus niet als wettelijke regeling werd ingevoerd. Gemeenten zagen toentertijd niet het belang van een dergelijke regeling en wilden geen ingrijpend wetgevingsproces uitvoeren voor een instrument waarvan verwacht werd dat deze niet veel toegepast zou worden

(Kadaster, 2010; Van Baardewijk, 2013). Begin jaren '80 heeft er een proefprogramma stedelijke herverkaveling plaatsgevonden op een binnenstedelijke locatie in Groningen. Uit evaluatie hiervan bleek dat het werken op basis van vrijwilligheid, bij het ontbreken van een wettelijke regeling, het proces aanmerkelijk kan bemoeilijken (Bregman A. , 2012; Van den Hazel, Vaessen, & De Wolff, 2007).

De rijksnota grondbeleid 'Op grond van nieuw beleid' uit 2001 gaf weer aandacht aan het instrument stedelijke herverkaveling, waardoor er de laatste jaren veel aandacht is besteed aan dit onderwerp in de literatuur (Van Baardewijk, 2013). De nota grondbeleid stelt dat een proces voor stedelijke herstructurering moeilijker is ten opzichte van uitleglocaties, omdat eigenaren vaak gericht zijn op continuïteit van hun activiteiten. Het versnipperde grondeigendom was tevens een probleem om de vele partijen bij te laten dragen aan herstructureringsplannen. De nota beschrijft ook de behoefte aan onderzoek naar een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling (VROM, 2001). In 2004 is door Van der Putten, De Lint, en De Wolff (2004) een onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van VROM naar de mogelijkheden van een regeling voor stedelijke herverkaveling. Hierin wordt een regeling beschreven waarbij er een samenwerkingsverband ontstaat bij een meerderheid van twee derde van de eigenaren. Deze is gebaseerd op het Franse Association Fonciere Urbaine (AFU). De samenwerkende groep eigenaren voert de herverkaveling uit en heeft de bevoegdheid om grond te kopen van eigenaren die niet mee willen doen. In 2007 verscheen in opdracht van het Ministerie van VROM het rapport 'Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing: een regeling voor samenwerking tussen eigenaren bij vernieuwing en beheer'. Hier wordt afgestapt van het begrip stedelijke herverkaveling, omdat het in dit rapport vooral gaat om een verandering in de juridische indeling en niet in de fysieke kavelindeling. Het beschrijft een regeling waarbij samenwerkende eigenaren tijdelijk extra bevoegdheden krijgen die geactiveerd worden naar aanleiding van gemeentelijke besluiten (Van den Hazel et al., 2007). In 2009 heeft de VROM-Raad (2009) haar advies uitgebracht in het rapport 'Grond voor kwaliteit'. Hierin stelt zij voor dat er onderzoek moet worden gedaan naar een uitkoopregeling, waarbij eigenaren die niet willen participeren uitgekocht kunnen worden door de ontwikkelende partij. Tevens wordt geadviseerd de regeling van zelfrealisatierecht ten opzichte van onteigening te heroverwegen, vanwege de tegenwerkende kracht ten opzichte van stedelijke (her)ontwikkeling. In 2010 heeft Muñoz Gielen (2010) zijn proefschrift verdedigd met als titel 'Het verhalen van waardestijging in stedelijke herstructurering'. Hierin wordt hoofdzakelijk de vergelijking gemaakt met het Spaans-Valenciaanse model van Reparcelacion en het Engelse systeem van gebiedsontwikkeling in relatie tot het omgevingsrecht. Bregman & De Wolf (2011) publiceerden in 2011 hun onderzoek 'Herverkaveling op ontwikkelingslocaties'. Hierin wordt de materie benaderd vanuit de versnippering van eigendomsposities en zien in stedelijke herverkaveling een publiekrechtelijk alternatief voor bouwclaimconstructies. Ze laten een regeling zien waarbij er ontwikkelmogelijkheden ontstaan voor eigenaren met relatief kleine grondposities, waarmee de concurrentie tussen ontwikkelende partijen bevorderd kan worden. Ook hier wordt gepleit voor een wettelijke regeling. Deze zou dan opgenomen moeten worden in het omgevingsrecht. Geuting (2011) heeft in 2011 haar proefschrift 'Marktstructurering als ruimtelijke ordeningsinstrument' verdedigd. Ze gaat hier onder andere in op het instrument stedelijke herverkaveling als wettelijke regeling. Hierbij heeft ze doormiddel van simulaties het gedrag van marktpartijen bij stedelijke herverkaveling onderzocht. In 2012 verscheen het rapport van Bregman (2012) 'Herverkaveling als instrument voor gebiedsontwikkeling'. Hierin geeft hij nader te onderzoeken aspecten, waaronder de herverkaveling van vastgoed. Omdat dit in de toekomst steeds belangrijker wordt, moet het bij de inbreng en toedeling van percelen niet alleen gaan om de grond, maar ook om het vastgoed; "*Een wettelijke regeling inzake stedelijke herverkaveling dient dan ook te voorzien in 'herverkaveling in 3D'*" (Bregman A. , 2012, p. 21). In 2012 publiceerde het Kadaster (2012) het gedachte-experiment 'Duckstad'. Dit gebeurde in samenwerking met Van der Krabben (Radboud Universiteit), FF-Advies en PAS bv. Op navolging hier van publiceerde in 2013 het Kadaster een aanzet voor een wettelijke regeling. Deze is gebaseerd op de bestaande Wilg en de Duitse Umlegung (Van Baardewijk, 2013).

Uit voorgaande literatuurstudie blijkt dat er in de afgelopen jaren al veel onderzoek gedaan is naar het instrument stedelijke herverkaveling. Een aanbeveling die veel terugkomt in deze onderzoeken is om stedelijke herverkaveling toe te passen binnen een wettelijk kader. De laatste ontwikkelingen laten zien dat de mogelijkheden om stedelijke herverkaveling als publiekrechtelijk instrument op te nemen in de nieuwe omgevingswet (moeten) worden onderzocht. De volgende paragraaf gaat verder in op het wettelijke kader van stedelijke herverkaveling.

3.3.3 Wettelijk kader

Zoals in vorige paragraaf al aangeven wordt er al vanaf de jaren 40 getracht een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling in te voeren. Toch is het er nooit van gekomen, omdat er genoeg andere succesvolle instrumentaria beschikbaar waren. De vraag is dan ook waarom het nu wel als een wettelijke regeling ingevoerd dient te worden. Een reden is de huidige marktsituatie, waarbinnen gemeenten steeds meer een faciliterende rol krijgen binnen het grondbeleid en te maken hebben met teruglopende budgetten (Jager, 2012). Het kan een bijdrage leveren aan stagnerende gebiedsontwikkeling waarbij de gemeente wil faciliteren (Bregman, 2012). De Zeeuw geeft in Jager (2012) aan dat er enkele absolute voorwaarden aan moeten zitten, zo dient men altijd gecompenseerd te worden in grond of in geld. Van der Krabben geeft in Jager (2012) drie redenen waarom stedelijke herverkaveling in zou moeten worden gevoerd: Het oude verdienmodel van actief grondbeleid van gemeenten werkt vaak niet meer, de WILG is makkelijk door te vertalen naar stedelijk gebied en er is al redelijk wat ervaring opgedaan met collectieve actie, zoals de BIZ-wet. Eind 2013 heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu middels een brief aan de tweede kamer aangegeven dat de mogelijkheden van stedelijke herverkaveling als wettelijk instrument onderzocht dienen te worden. Er dient te worden gekeken naar de uitwerking van een eenvoudige en bruikbare regeling (IM, 2013). Er bestaat de mogelijkheid dat stedelijke herverkaveling wordt opgenomen in de nieuwe omgevingswet (Commissie Stedelijke Herverkaveling, 2014).

3.4 Uitgangspunten en proces van stedelijke herverkaveling

Uit voorgaande paragrafen blijkt dat er veel verschillend onderzoek gedaan is naar het instrument stedelijke herverkaveling. Hieruit zijn ook veel verschillende opvattingen over stedelijke herverkaveling ontstaan. Onder andere Bregman & De Wolff (2011), Van Hazel et al. (2007), Van der Krabben en het Kadaster (2013) hebben hun opvatting over stedelijke herverkaveling uitvoerig beschreven. De Commissie Stedelijke Herverkaveling (CSH) is intensief bezig met het opstellen en invoeren van een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling, om deze op te nemen in de omgevingswet. Onder andere A. Bregman, H. de Wolff, F. de Zeeuw en G. Kuijer (Kadaster) hebben een plaats in deze commissie. In februari 2014 is er door de Commissie Stedelijke Herverkaveling (2014) een voorlopig rapport opgesteld met betrekking tot het invoeren van een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling. Hierin is een voorstel gedaan voor een ontwerp van stedelijke herverkaveling. Het gaat nog niet zo zeer in op de juridische details van het instrument, maar er wordt wel geschetst hoe dit instrument toegepast zal moeten worden. Het gaat hier met name om de wettelijke regeling van stedelijke herverkaveling. Het ontwerp is, in lijn van het Kadaster (2013), gebaseerd op de Wilg en de Duitse Umlegung. Begin juli 2014 is het definitieve rapport overhandigd aan de minister van Infrastructuur en Milieu.

In dit onderzoek is de keuze gemaakt om de uitgangspunten van dit rapport van de CSH toe te passen in het gedachte-experiment en het experiment. Los van het feit dat dit een voorlopig rapport is en nog aanpassingen behoeft, geeft het een goed algemeen beeld van hoe (wettelijke) stedelijke herverkaveling in de Nederlandse praktijk vorm gaat krijgen. Dit is nodig om een gedachte-experiment en een experiment uit te kunnen voeren. Zoals gezegd is het beschreven instrument een combinatie van de Wilg en de Duitse Umlegung met een publiekrechtelijk karakter. Dit publiekrechtelijke karakter is nodig indien vrijwillige grondruil niet tot succes leidt. Het instrument wordt ingezet voor de realisatie van publieke doelen op gebiedsniveau en sluit goed aan bij de (steeds meer) faciliterende rol van gemeenten (IM, 2013).

Om het instrument zo goed mogelijk volgens het ontwerp van de CSH (2014) te omschrijven is er voor gekozen om dezelfde hoofdstukindeling aan te houden als het rapport zelf. Tot slot wordt een schema van het besluitvormingsproces getoond.

3.4.1 Definitie en plaatsbepaling

Het begrip stedelijke herverkaveling bestaat uit twee woorden:

- stedelijk betekent: daar waar het bestemmingsplan/omgevingsplan stedelijke functies aan die grondpercelen toekent;
- herverkaveling betekent: een (privaatrechtelijke) herschikking van de zakelijke rechten op (delen van) de grondpercelen binnen een blok (= een op de kadastrale kaart aangegeven, doorgaans aaneengesloten gebied).

De belangrijkste zakelijke rechten zijn: eigendomsrecht, recht van opstal, appartementsrecht, recht van vruchtgebruik, recht van erfpacht, erfdiensbaarheid en hypotheek. Deze worden bij notariële acte gevestigd en ingeschreven bij het kadaster. Hierna wordt met 'eigenaren' alle zakelijk gerechtigden bedoeld.

Stedelijke herverkaveling is een toevoeging op de bestaande "gereedschapskist" voor het gemeentelijke grondbeleid. Instrumenten hieruit zijn de Grondexploitatie Wet, Ontheingingswet en de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG). Deze instrumenten worden na invoering van stedelijke herverkaveling zeker niet overbodig, omdat ze allemaal voor verschillende doeleinden gebruikt worden.

De vrijwillige variant van stedelijke herverkaveling is toepasbaar. Onder het Burgerlijk Wetboek is herverkaveling bij overeenkomst altijd mogelijk, zonder overheidsingrijpen. Het instrument kent echter enkele bepalingen om deze vrijwillige variant te stimuleren en te faciliteren. Een belangrijke bepaling hierbij is de, op de Wilg gebaseerde, vrijstelling op overdrachtsbelasting. Tevens wordt een inspanningsverplichting ingesteld voor de eigenaren, waardoor ze er eerst samen door middel van overleg uit proberen te komen. Om vrijwillige stedelijke herverkaveling voor partijen te faciliteren dient er een praktijkmodel te worden ontwikkeld. Indien er vrijwillig niet uit wordt gekomen bestaat de mogelijkheid dat de gemeente het herverkavelingsplan vaststelt. Onder welke voorwaarden deze wettelijke regeling wordt uitgevoerd, wordt in de volgende subparagrafen omschreven. De verwachting van de CSH (2014) is als volgt: "Gelet op de bestendige praktijk bij de toepassing van de Ontheingingswet en de afdeling grondexploitatie in de Wro ligt het voor de hand dat het in verreweg de meeste praktijkgevallen (uiteindelijk) zal gaan om vrijwillige Stedelijke Herverkaveling".

Indien niet alle eigenaren het eens zijn kan er in geval van meerderheid een beroep worden gedaan op de wettelijke regeling. In dit geval zijn er dan ook eigenaren die tegen de herverkaveling zijn. Bij deze wordt met tegenzin ingegrepen in hun eigendomsituatie. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) schrijft echter bepaalde mensenrechten en fundamentele vrijheden voor alle burgers in de lidstaten van de Raad van Europa voor. Het gaat onder andere om het recht vrij gebruik te kunnen maken van eigendom (VROM-raad, 2009; Ploeger en Groetelaers, 2007 in Geuting, 2011, pp. 237). Om dit te legitimeren in het licht van EVRM dient er een (kleine) minderheid te zijn of dient een algemeen belang ten grondslag te liggen aan de ingreep in het eigendomsrecht. In dit geval dient er een voldoende grote meerderheid (oftewel: een voldoende groot draagvlak) vóór te zijn om over te gaan tot stedelijke herverkaveling. De minderheid dient echter wel te worden beschermd, dit komt aan de orde in subparagraaf 2.5.3,

Indien stedelijke herverkaveling wordt toegepast dan dient er een Ruilplan en een Lijst van Geldelijke Regelingen (LGR) te worden opgesteld. Het Ruilplan bevat een lijst van rechthebbenden en het plan van toedeling. In principe beschrijft het Ruilplan wat er fysiek en kadastraal gebeurt en wat de rechten op de percelen zijn. In de LGR wordt dit Ruilplan financieel uitgewerkt.

Op basis van het bovenstaande luidt het begrip wettelijke regeling stedelijke herverkaveling als volgt:

Stedelijke Herverkaveling is een instrument van faciliterend grondbeleid. Het omvat een besluit van de gemeente waarbij zij voor de grondpercelen binnen een bepaald kadastraal blok met stedelijke functies een herschikking van de zakelijke rechten vaststelt, in combinatie met een besluit dat de financiële gevolgen hiervan regelt. Deze besluiten worden slechts genomen bij een voldoende groot draagvlak onder de betrokkenen.

3.4.2 Nut en noodzaak; initiatief

De wettelijke regeling van stedelijke herverkaveling dient alleen te worden gebruikt indien sprake is van een door de gemeente wenselijk geachte ruimtelijke ontwikkeling waarbij de herschikking van zakelijke rechten noodzakelijk is en deze niet op vrijwillige basis (oftewel: een minderheid die niet mee wil werken) mogelijk is. De wettelijke regeling zal in dit geval als stok achter de deur fungeren. Uitgangspunt hierbij is dat er dan in de meeste gevallen wordt gekozen om vrijwillig samen te werken.

Het initiatief tot stedelijke herverkaveling kan van twee kanten komen; initiatief vanuit de (meerderheid van de) eigenaren (organische groei) en initiatief vanuit de gemeente

(uitnodigingsplanologie). In het geval van organische groei ziet de meerderheid van de eigenaren de voordelen van stedelijke herverkaveling, maar kan de minderheid niet overtuigen. In dat geval benadert zij de gemeente om tot stedelijke herverkaveling te besluiten. In dit geval stelt de gemeente het door hun voorgestelde Ruilplan en LGR vast of doet indien noodzakelijk aanpassingen. In het tweede geval van uitnodigingsplanologie wil de gemeente bepaald ruimtelijk beleid uitvoeren, maar stuit zij hierbij op versnipperde eigendomsposities. In dit geval kan zij de eigenaren proberen te verleiden tot stedelijke herverkaveling op vrijwillige basis. Indien er alleen een meerderheid van de eigenaren vóór is, dan kan er over worden gegaan op de wettelijke regeling. Dit is tevens het geval in dit onderzoek, mede vanwege het totnogtoe ontbreken van een wettelijke regeling zal er nog niet zo snel initiatief vanuit de eigenaren zelf komen. Er zijn dus meerdere wegen die tot de toepassing van stedelijke herverkaveling kunnen leiden. Het instrument blijft echter altijd hetzelfde, namelijk de vaststelling van een Ruilplan en de LGR.

3.4.3 Gemeentebesluiten

Zoals gezegd bestaat het instrument stedelijke herverkaveling uit de vaststelling van het Ruilplan en de LGR. Bij de Wilg is het bevoegde gezag het college van GS. Bij stedelijke herverkaveling is het uitgangspunt dat de gemeente deze rol op zich neemt. Voor de vaststelling van het Ruilplan is de gemeenteraad het bevoegde orgaan, omdat er een zware belangenafweging aan de orde is. Het vervolg op het Ruilplan is de LGR, deze kent een meer technisch-uitvoerend karakter en kan worden vastgesteld door het college van B&W. Een andere optie is om dit over te laten aan een door de gemeente apart aan te stellen commissie van experts met een onafhankelijke voorzitter. De gemeenteraad zal in het besluit van het Ruilplan tevens bepalen welke optie er wordt gekozen voor het vaststellen van de LGR.

Om onder andere de belangen van de minderheid te kunnen waarborgen is het voor de gemeenteraad wenselijk dat zij al inzicht heeft in het financiële aspect van het Ruilplan voordat deze wordt vastgesteld. Mede hierdoor dient er tijdens het vaststellen van het Ruilplan ook al een ontwerp LGR ter inzage worden gelegd. Vervolgens kan B&W of de commissie besluiten tot vaststelling van de LGR.

De gemeenteraad dient het plan aan een aantal voorwaarden te toetsen:

- Is er voldoende draagvlak?
- Is de minderheid voldoende beschermd?
- Is voldoende getracht het met de minderheid eens te worden?
- Is er een positief saldo?
- Is de uitvoering voldoende verzekerd?
- Is de herverkaveling in het algemeen belang?
- Voldoen Ruilplan en onderliggende LGR aan de wettelijke eisen?

Deze voorwaarden worden navolgend nader toegelicht.

Voldoende draagvlak – De vraag hoe het draagvlak kan worden gemeten blijkt een moeilijke te zijn. Een desbetreffende regeling bestaat wel bij het appartementenrecht en het huurrecht, waarbij respectievelijk 80% en 75-80% van de eigenaren en huurders als voldoende grote meerderheid geldt. In dit geval is het echter moeilijk om het percentage te meten, omdat er allemaal verschillende maatstaven mogelijk zijn die allen niet volledig kunnen voldoen. Er kan bijvoorbeeld niet alleen gemeten worden aan de hand van de kaveloppervlakte, want dit doet onvoldoende recht aan de verscheidenheid aan stedelijke bebouwing. Het meten op basis van het aantal eigenaren doet weer afbreuk aan de waardeverschillen. Indien je het op basis van waarde inbreng gaat meten kan het voorkomen dat er een groot aantal kleinere eigenaren buiten worden gesloten. Dit te kennen heeft de CSH besloten om het oordeel van de aanwezigheid van voldoende meerderheid aan de gemeenteraad over te laten. Ingediende zienswijzen kunnen hierbij mee worden genomen. Om het wettelijk te kunnen legitimeren dient er bij het ontwerp Ruilplan een bijlage met schriftelijke instemming van de voorstanders bijgevoegd te worden.

Bescherming van de minderheid – Ter bescherming van de minderheid moet het volgens het EVRM zo zijn dat er een voldoende grote meerderheid vóór moet zijn en dat de rechten van

de individuele leden van de minderheid voldoende worden beschermd. Het uitgangspunt is dat geen enkele eigenaar er financieel op achteruit kan gaan, hij wordt zo veel mogelijk in dezelfde positie gebracht als daarvoor. Hiernaast zal iedere individuele eigenaar beschermd moeten worden door middel van procedures van inspraak en rechtsbescherming.

Buiten het geval dat een eigenaar uit de minderheid een niet gelijke kavel terugkrijgt, krijgt hij geen recht om zich te laten uitkopen. Zijn nieuwe kavel zal door onafhankelijke taxateurs worden gewaardeerd, zodat hij deze binnen redelijke tijd tegen die waarde op de markt kan verkopen. Zo is er geen dwangmatige uitkoping door de overheid of andere eigenaren van toepassing.

Inspanningsverplichting richting minderheid – De in subparagraaf 2.5.1. gestelde inspanningsverplichting rust op de initiatiefnemer, of de meerderheid van de eigenaren. Het houdt in dat het wettelijk verplicht wordt om inspanning te verrichten om de minderheid toch mee te krijgen in het plan.

Positief saldo - Uitgangspunt bij stedelijke herverkaveling is dat er altijd een positief saldo is (geen enkele eigenaar mag er financieel op achteruitgaan). Dit kan ook doordat dit “anderszins verzekerd” is, waarbij een eigenaar bereid is het negatieve saldo te dekken.

Uitvoering voldoende verzekerd – De gemeenteraad dient te toetsen of de uitvoering voldoende verzekerd is. B&W of de meerderheid van eigenaren bepaalt wie de uitvoerder is. Dit kan de gemeente zelf zijn of een derde partij. Er moet vaststaan dat de eigenaren die volgens de ontwerp- LGR moeten bijbetalen hier ook financieel toe in staat zijn. Hypotheeknemers, beslagleggers e.d. moeten akkoord zijn. De door de gemeente gemaakte kosten dienen in redelijkheid te zijn gedekt. Tot slot indien de uitvoering afhankelijk is van een planologische maatregel, dan is het Ruilplan niet uitvoerbaar zolang die maatregel niet in procedure is gebracht.

Toetsing algemeen belang – Om te voldoen aan het EVRM, dient de herverkaveling van algemeen belang te worden geacht. De gemeenteraad beslist dit door te toetsen aan de bovenstaande voorwaarden, maar ook aan de hand van gemeentelijk beleid als een structuurvisie of beleidsnota.

Toetsing wettelijke eisen – Het Ruilplan en LGR dienen aan wettelijke eisen te voldoen, onder andere compleetheid en juistheid van de opgenomen gegevens. Om dit te waarborgen kan de onafhankelijke commissie van experts hier een rol in spelen.

Indien er aan één van deze zeven toetsingscriteria niet voldaan is dient de gemeenteraad het plan af te keuren. Indien er wel wordt voldaan moet de gemeenteraad het goed keuren, tenzij er gemotiveerd van af kan worden geweken (volgens de Awb).

Een probleem bij versnipperd eigendom is dat een eigenaar zich kan beroepen op het zelfrealisatierecht. Indien de eigenaar kan aantonen dat de doelstellingen van het Ruilplan ook zonder hem behaald kunnen worden, kan deze buiten het proces worden gelaten. De kavel wordt in dat geval niet meegenomen in het Ruilplan. Indien hij dit niet aantoonbaar kan maken blijft hij bij de minderheid horen.

Het bestemmingsplan kent geen rechtstreekse samenhang met het Ruilplan en de LGR, aangezien dit publiekrechtelijk wordt vastgesteld en kavelgrenzen en eigendomsverhoudingen zijn privaatrechtelijk. Een indirecte relatie is wel aanwezig, omdat vaak de trigger om tot herverkaveling over te gaan is dat er nieuwe ontwikkelmogelijkheden ontstaan. Indien het Ruilplan niet past binnen het bestaande bestemmingsplan zal, indien de gemeente dit wil, er een wijzigingsbesluit worden genomen indien er voldoende akkoordverklaringen van eigenaren zijn gegeven op het Ruilplan.

Indien het Ruilplan en de LGR zijn vastgesteld wordt dit vertaald in een Ruilakte. De eigenaren zitten op dat moment vast aan hetgeen wat er in het Ruilplan en LGR is afgesproken over eigendomsrechten en financiële vergoedingen. Een bouwplicht behoort hier overigens niet toe. Planschadeclaims zijn aan de orde wanneer het bestemmingsplan wordt gewijzigd en belendende eigenaren van het blok een

claim indienen. De gemeente kan in de Ruilakte of een anterieure overeenkomst op laten nemen dat de eigenaren binnen het blok deze kosten voor hun rekening zullen nemen.

3.4.4 Inbrengwaarden, uitneemwaarden en saldo

In de Wilg wordt er alleen naar de waarde van de grond gekeken en worden opstallen als bijkomstig gezien. In een stedelijke context moet er echter anders worden gekeken naar waarde van de grond, omdat hier vooral opstallen en hun functies van belang zijn. De betekenis van de ondergrond is meer ondergeschikt. Dit betekent dat bij stedelijke herverkaveling voor de waardebeoordeling grond en opstallen integraal moeten worden omvat. Dit komt voornamelijk terug in de LGR.

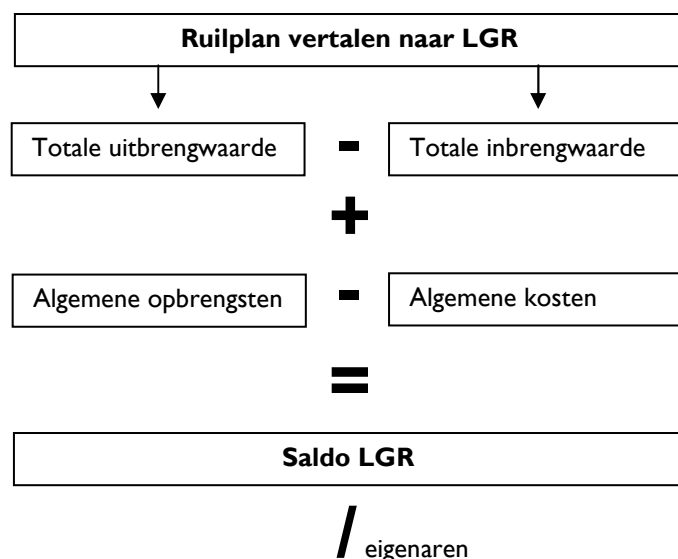
Om de inbrengwaarde te bepalen worden onafhankelijke taxateurs ingeschakeld. Voor de te hanteren waarderingsgrondslag wordt er gekozen voor de marktwaarde en de eventuele schadeloosstelling van bedrijfsschade. De schadeloosstelling wordt echter niet gerekend bij de inbrengwaarde, maar bij de gezamenlijk door de eigenaren te dragen kosten. De grond en opstallen worden niet afzonderlijk gewaardeerd, maar als één geheel. De inbrengwaarde wordt gewaardeerd op basis van de marktwaarde in de situatie vóór de herverkaveling en vóór de bestemmingsplanwijziging.

De uitbrengwaarde moet door één of meerdere taxateurs bepaald worden op basis van de situatie na de herverkaveling en bestemmingsplanwijziging. Dit systeem van waardebeoordeling kan onder andere zinloze discussies bij vrijwillige stedelijke herverkaveling voorkomen. Bij dit systeem is het ook zo dat niet de boekwaarde geldt, maar de marktwaarde. De eigenaar die een hogere boekwaarde heeft dan de marktwaarde zal zijn verlies in dat geval moeten nemen.

Indien alles goed is komt er uiteindelijk uit de LGR een positief saldo. Het saldo volgt uit de uitbrengwaarden minus de inbrengwaarden, plus de opbrengsten voor gezamenlijke rekening en minus de kosten voor gezamenlijke rekening. De volgende subparagrafen 2.5.5 en 2.6.6 gaan verder in op gezamenlijke kosten. Het saldo wordt uiteindelijk verdeeld over de eigenaren. De twee meest voor de hand liggende manieren zijn om te verdelen naar rato:

- van de inbreng per aanwezige eigenaar vóór de herverkaveling, of
- de uitname per aanwezige eigenaar ná de herverkaveling.

De eerste manier heeft hierbij de voorkeur voor vrijwillige stedelijke herverkaveling en stedelijke herverkaveling op verzoek van een meerderheid van eigenaren. De eigenaren zijn echter vrij om afspraken te maken over de wijze waarop het saldo verdeeld wordt in de LGR. Figuur 3.1 geeft het bovenstaande kort weer.



Verdeling naar rato van:

- Inbrengwaarden vóór herverkaveling
- Inbrengwaarden na herverkaveling
- Eigen afspraken over verdeling tussen eigenaren

Figuur 3.1 Schema totstandkoming van LGR saldo en verdeling (bron: CSH, 2014)

3.4.5 Gemeentelijke kosten

Met de herverkaveling dienen verschillende werken te worden uitgevoerd binnen het blok, zoals het verplaatsen van erfafscheidingen, het slopen van opstallen, het aanpassen van de infrastructuur, nutsvoorzieningen enz. De eigenaren hebben de keuze om dit samen uit te voeren en te bekostigen. Voor de hand ligt echter dat de gemeente dit (gedeeltelijk) gaat uitvoeren, met name waar er sprake is van openbaar gebied. Deze kosten worden alsnog door de eigenaren gedekt door middel van anterieure overeenkomsten.

Het kan voorkomen dat er ten behoeve van de bestemmingsplanwijziging binnen het blok, buiten het blok andere werkzaamheden uitgevoerd dienen te worden door de gemeente. De kosten hiervan moeten worden verhaald volgens de regels van de grondexploitatie-regeling. In dit geval wordt er dus twee keer kosten verhaald, één keer gezamenlijk op alle eigenaren voor kosten binnen het blok in de LGR en één keer individueel voor de kosten buiten het blok bij het indienen van een bouw aanvraag. Deze verschillende kosten dienen gescheiden te blijven.

Over de gemeentelijke kosten binnen het blok dienen de partijen anterieure afspraken te maken, omdat deze in de LGR worden opgenomen. Dus in kader van de grondexploitatie blijven deze buiten beschouwing, omdat deze dan al anderszins verhaald zijn.

3.4.6 Overig

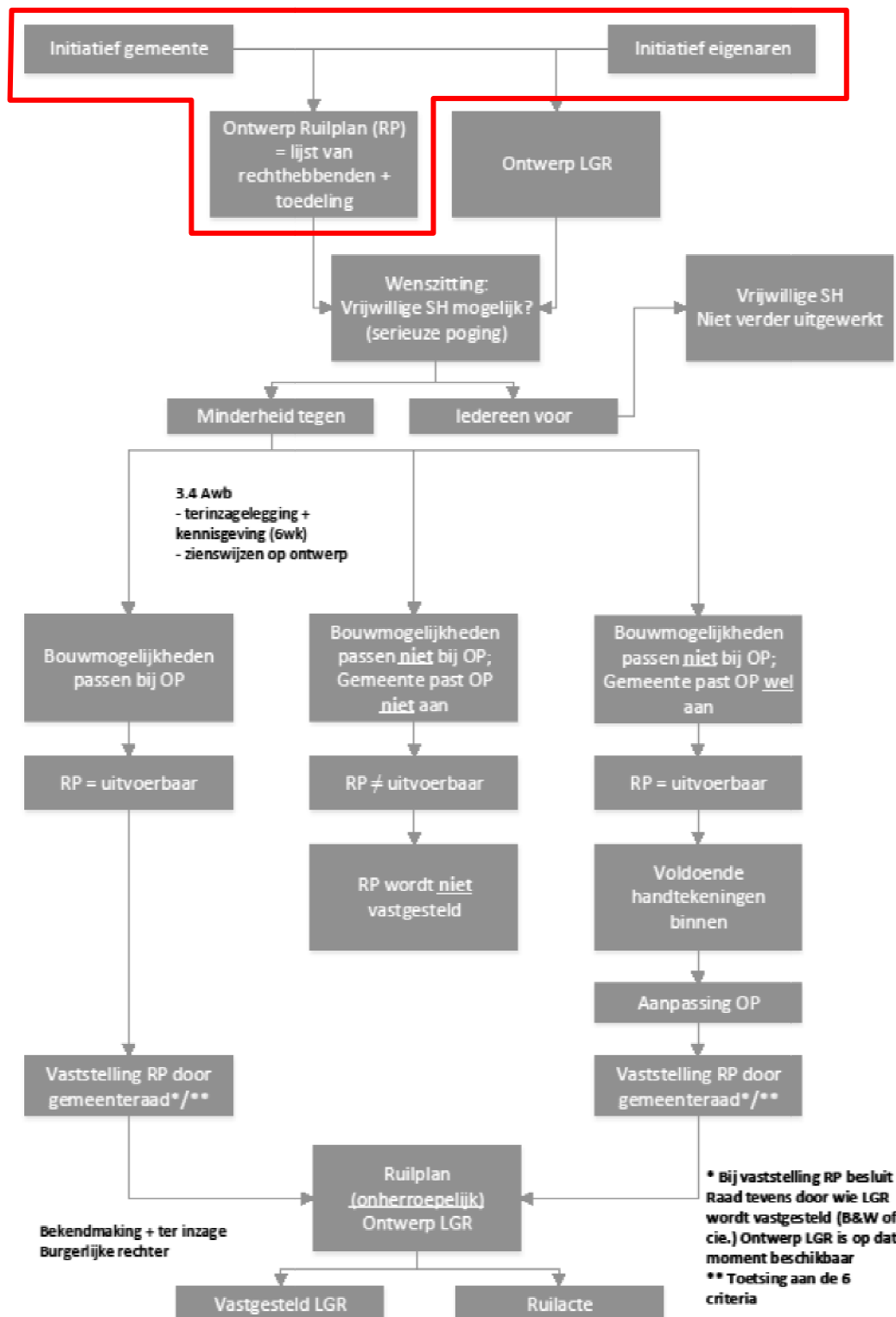
Betreft hypotheek, beslagen en dergelijke geldt hetzelfde als Artikel 60 Wilg en Artikel 82 lid 2; dat de ruilakte titelzuiverend werkt. Huur is echter anders, namelijk bij stedelijke herverkaveling breekt de koop geen huur. Indien de koper van een huurder af wil, dient hij te handelen volgens BW en het huurcontract.

De openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) wordt door de Wilg voorgeschreven voor zowel het Ruilplan als de LGR. Voor stedelijke herverkaveling is het alleen belangrijk om het Ruilplan openbaar te maken. De LGR beschrijft alleen financiële belangen van de eigenaren en belanghebbenden en door dit binnen de groep eigenaren te houden bescherm je ook de privégegevens beter.

De CSH pleit er voor dat er niet gewacht wordt tot de nieuwe Omgevingswet in 2018 om het instrument stedelijke herverkaveling in te voeren. Het voorstel is om een experimenteerwet in te

voeren die naar de Wilg verwijst en enkele afwijkende bepalingen bevat. Hier kan vervolgens van de eerste praktijkgevallen worden geleerd, zodat dit mee kan worden genomen bij het invoeren van stedelijke herverkeveling in de nieuwe Omgevingswet.

Tot slot laat figuur 3.2 het in deze paragraaf beschreven besluitvormingsproces binnen het instrument stedelijke herverkeveling zien. Het omkaderde gedeelte geeft aan in welke fase het experiment is uitgevoerd.



Figuur 3.2 Schema besluitvormingsproces stedelijke herverkeveling (Bron: CSH, 2014)

3.5 Conclusie

Dit hoofdstuk geldt als inleiding voor het speelveld waar binnen collectieve gebiedsontwikkeling tot stand komt en waarin stedelijke herverkaveling een rol kan spelen. Er is in het buitenland al veel ervaring opgedaan met het instrument stedelijke herverkaveling. In Duitsland wordt in de meeste gevallen stedelijke herverkaveling op vrijwillige basis toegepast. Hierin werken eigenaren vrijwillig samen voor het tot stand komen van een gebiedsontwikkeling. In Nederland is er al veel onderzoek gedaan naar het instrument, maar is er niet zoveel bekend over de bereidheid van eigenaren om collectief een gebied te ontwikkelen. Collectief wil zeggen dat eigenaren tot gezamenlijke besluitvorming komen voor een gebiedsontwikkeling en hierbij de risico's, kosten en winsten verdelen. De laatste jaren is er binnen Nederland wel steeds meer initiatief genomen tot collectieve gebiedsontwikkeling en zijn er allerlei vormen ontstaan, maar het staat nog steeds in de kinderschoenen. Deze initiatieven zijn nog niet op grote schaal toegepast.

In dit onderzoek wordt stedelijke herverkaveling gezien als een mogelijke stimulans voor collectieve gebiedsontwikkeling. Het is niet zo dat stedelijke herverkaveling stagnerende gebiedsontwikkelingen ten gevolge van een negatieve exploitatie kan oplossen. Stedelijke herverkaveling gaat er net als bij elke andere stedelijke gebiedsontwikkeling van uit dat er een meerwaarde wordt ontwikkelt. Dit kan zijn in de vorm van het toevoegen van functies of het toestaan hier van.

Er vindt op dit moment een transitie plaats binnen de rol van gemeenten. Deze willen steeds meer faciliterend optreden, waardoor van eigenaren en ontwikkelaars (veel) meer initiatief en verantwoordelijkheid wordt verwacht dan voorheen. Dit is echter een transitie die tijd kost. Zo is er weinig bekend over de voorwaarden die geschept moeten worden om tot een succesvolle collectieve gebiedsontwikkeling te komen. Samenwerking zou wel een oplossing kunnen bieden voor gebiedsontwikkeling, waarbij kosten en baten evenredig verdeeld worden. Maar in de praktijk blijkt dat eigenaren vaak wachten tot een ander initiatief gaat nemen. Daarbij hebben de eigenaren diverse uiteenlopende belangen, waardoor collectieve besluitvorming vaak niet tot stand komt. Bij succesvolle collectieve gebiedsontwikkeling is gebleken dat de overheid vaak een grote rol speelt hierin.

In de praktijk van gebiedsontwikkeling in stedelijk gebied blijkt het, ten opzichte van ontwikkeling op uitleggebieden, veel minder rendabel te zijn om te (her)ontwikkelen. Dit heeft te maken met de bestaande bestemming en de hoge verwervingskosten. Hoge verwervingskosten komen mede voort uit het feit dat vastgoedbeleggers vaak niet bereid zijn om af te waarderen op hun vastgoed, waardoor gebiedsexploitaties vaak onrendabel worden. Het volgende hoofdstuk gaat verder in op de markt- en institutionele voorwaarden die een bijdrage kunnen leveren aan het tot stand komen van een dergelijke collectieve gebiedsontwikkeling. Hierbij worden hypothesen opgesteld voor mogelijke voorwaarden die bij kunnen dragen aan een collectieve gebiedsontwikkeling.

4 Theoretisch kader

Dit hoofdstuk beschrijft de theorie die gebruikt is voor de analyse en draagt daarmee bij aan beantwoording van de volgende deelvraag: *“Welke markt- en institutionele voorwaarden kunnen een bijdrage leveren aan het tot stand brengen van een collectieve vorm van gebiedsontwikkeling?”*. In de uitgangspunten van stedelijke herverkaveling als regeling komt naar voren dat er vooral wordt gestuurd op vrijwillige samenwerking. In dit hoofdstuk worden, op basis van theoretische inzichten van Ostrom, hypothesen geformuleerd over de voorwaarden van een vrijwillige samenwerking. Dit wordt mede gedaan door stedelijke herverkaveling in een institutioneel perspectief te plaatsen en het IAD Framework van Ostrom te operationaliseren.

4.1 Institutional perspective

In paragraaf 3.1 is de grondmarkt uiteengezet. Hieruit blijkt dat er verschillende partijen betrokken zijn op de grondmarkt, waarbij dit onderzoek zich vooral toespitst op ontwikkelaars, eigenaren en gemeenten. Het grondgebruik blijkt sterk afhankelijk van geldende regels en wetten. Zo is gebruik van de grond onder andere afhankelijk van het bestemmingsplan, dat vastgesteld wordt door een overheid. Daarbij kan een overheid ook over gaan tot onteigening van een stuk grond, indien dit ten behoeve van de publieke belangen is. De invloed van de overheid op de grondmarkt is erg sterk, overheden bepalen grotendeels het gebruik van een bepaald stuk grond (Needham, Planning, law and economics, 2006). In deze paragraaf wordt deze grondmarkt in een institutioneel perspectief geplaatst.

De definitie ‘institutie’ kent verschillende definities, waarvan er hier vier worden besproken. Nobelprijswinnaar North (1990) definieert instituties als door de mens bedachte constructies en beperkingen die de interacties tussen actoren vormgeven. Bromley (1991) ziet instituties als relaties die bewust worden gecreëerd. Dit zijn beide wat korte definities van instituties. Alexander (2002, p. 1) geeft instituties een iets uitgebreidere betekenis: *“the devising and realization of rules, procedures, and organizational structures that will enable and constrain behaviour and action so as to accord held values, achieve desired objectives, or execute given tasks”*. Tot slot de definitie van Ostrom (2005, p. 3): *“The prescriptions that humans use to organize all forms of repetitive and structured interactions including those within families, neighborhoods, markets, firms, sports leagues, churches, private associations, and governments at all scales”*. De overeenkomst tussen de opvattingen van North en Ostrom is dat zij beide instituties zien als regels en voorschriften die de interacties tussen actoren vormgeven. Alexander voegt hier aan toe dat het ook organisatorische structuren kunnen zijn die bepaald gedrag kunnen toelaten of beperken. Hieruit kan geconcludeerd worden dat instituties de kaders stellen waarbinnen actoren handelen. Deze kunnen bestaan uit zowel geschreven als ongeschreven regels.

De Nederlandse grondmarkt kent een hoge mate van institutionalisering. Dit kan afgeleid worden uit de vele regels en instrumenten binnen de grondmarkt. Het wil niet altijd zeggen dat instituties zorgen voor een efficiëntere uitvoering van taken (Buitelaar, Lagendijk, & Jacobs, 2007). Een voorbeeld is het actieve grondbeleid van gemeenten. Dit instrument zorgt ervoor dat gemeenten een sterke grip hebben op ruimtelijke ontwikkelingen en dat ze winsten uit grond kunnen gebruiken om de kosten van openbare voorzieningen te dekken. Ontwikkelaars hebben hierbij het voordeel dat zij meer zekerheid hebben over de ontwikkeling, door middel van het bouwclaimmodel. Gemeenten zitten nu echter met een groot overschot aan grond, waar veel renteverlies op geleden wordt. Ook hier zijn de afgelopen jaren weer maatregelen voor genomen. Zo wordt er door gemeenten steeds meer een faciliterend grondbeleid toegepast, mede omdat ze het risico van grondaankopen niet meer willen lopen. Daarbij blijken ook niet alle kosten voor de openbare voorzieningen verhaald te worden door middel van de grondexploitatie. De bouwopgave verschuift ook steeds meer van uitleglocaties naar stedelijk gebied, mede vanwege de leegstandsproblematiek die er op het moment speelt. Stedelijke ontwikkelingen zijn echter veel complexer dan ontwikkelingen op uitleglocaties. In hoofdstuk 3 zijn de barrières bij stedelijke ontwikkeling uitgebreid aan bod gekomen. Mede hierdoor zijn gemeenten op zoek naar nieuwe instrumenten. Dit onderzoek bespreekt het instrument stedelijke herverkaveling als een soort stimulans om deze barrières te doorbreken. Bij dit instrument wordt uitgegaan van een institutioneel speelveld waarbij door samenwerking tussen gebiedspartijen een gebiedsontwikkeling tot stand komt. De gemeente loopt hier binnen geen risico door grondaankopen of onteigeningsprocedures. Indien de gemeente geen grondbezit heeft in het gebied heeft haar rol slechts betrekking tot het dan wel of niet aanpassen van het bestemmingsplan, de goedkeuring van het

Ruilplan en het financiële gedeelte hier van. Het Ruilplan komt geheel tot stand uit interacties en afspraken tussen de actoren.

In dit onderzoek is onderzocht of grond- en vastgoedeigenaren in een stedelijke gebiedsontwikkeling bereid zijn samen te werken om een gebiedsontwikkeling te realiseren en in hoeverre stedelijke herverkaveling dit kan stimuleren. Stedelijke herverkaveling is een nieuw instrument in Nederland en vereist interactie tussen actoren om tot een gebiedsontwikkeling te komen. Naast de analyse van de uitkomsten van het experiment was het van belang dat de percepties, interacties en handelingen van de actoren geanalyseerd konden worden. Dit kan door middel van een theoretisch kader.

Om de percepties, interacties en uitkomsten te analyseren is in eerste instantie overwogen om het model van de 'rational choice theory' te gebruiken. Hiermee kan goed geanalyseerd worden hoe actoren handelen en keuzes maken. Echter is dit een te beperkt model, waarbij verondersteld wordt dat elk rationeel denkend individu kennis heeft van alle mogelijke strategieën in een bepaalde situatie, welke uitkomsten er per strategie uitkomen aan de hand van het verwachte gedrag van anderen en deze kan rangschikken op basis van hun eigen voorkeuren gemeten op basis van het nut (Ostrom E. , 2009). Dit is echter niet het geval. In dit onderzoek zijn de percepties, interacties en handelingen van mensen geanalyseerd. Ieder mens denkt op basis van verschillende rationaliteiten. Zo wil bijvoorbeeld de ene ontwikkelaar een hogere winst behalen dan een andere. De motivaties achter deze rationaliteiten zijn erg complex (North, 2005). Daarbij is stedelijke gebiedsontwikkeling ook erg complex en is er nog maar weinig ervaring met collectieve gebiedsontwikkeling in Nederland.

Om de bereidheid tot samenwerking tussen eigenaren bij een gebiedsontwikkeling te analyseren kan de collaborative planning theorie van Healey (1997) een uitkomst bieden. Het is een planningsmethodiek waarbij samenwerking centraal staat. Het richt zich vooral op het samenbrengen van alle verschillende belangen en het komen tot consensusvorming door middel van interactie en communicatie. De kritiek op deze theorie is echter dat het een te ideologisch beeld schetst dat nooit toepasbaar blijkt (Phelps & Tewdwr-Jones, 1999), omdat belangen vaak te ver uiteenlopen en dat interacties niet puur op basis van rationaliteit plaatsvinden, waar de theorie wel van uit gaat. Daarbij biedt de theorie geen duidelijk omschreven variabelen die ten grondslag liggen aan de samenwerking tussen verschillende actoren. Om het keuzegedrag, de interacties en de uitkomsten van het experiment meer praktijkgericht te kunnen analyseren biedt het Institutional Analysis and Development Framework (IAD Framework) van Ostrom (2009, p. 413) meer uitkomst: *"The framework contains a nested set of building blocks that social scientists can use in efforts to understand human interactions and outcomes across diverse settings"*. In vergelijking tot de collaborative planning theorie wordt hier uitgegaan van niet volledig rationeel denkende actoren. In de navolgende paragraaf wordt toegelicht waarom het IAD Framework geschikt is voor dit onderzoek en wordt het geoperationaliseerd in de vorm van hypotheses.

4.2 Institutional Analysis and Development Framework

Bij stedelijke herverkaveling is het uitgangspunt dat het vanuit de markt wordt geïnitieerd en dat het op basis van vrijwillige samenwerking tot stand komt. Dit kan vergeleken worden met een zelforganiserende markt met stedelijke herverkaveling als institutie. Ostrom stelt met haar IAD Framework bepaalde voorwaarden waaronder zo een zelforganiserende markt kan functioneren. Tot nu toe gingen modellen vaak alleen uit van markt en overheid die separaat opereren en waarbij er volledig rationeel gehandeld wordt. Uit voorgaande paragraaf bleek al dat dit niet geheel opgaat.

Ostrom gaat er vanuit dat gezamenlijke gebruikers van een gemeenschappelijk goed in staat zijn om afspraken te maken over het gebruik hier van. Een gemeenschappelijk goed is een goed waar een ieder individu gebruik van kan maken. Het uitgangspunt bij de samenwerking is dat actoren niet alleen samenwerken vanuit een economische gedachte (Ostrom E. , 2009). Zij geeft aan indien actoren alleen gericht zijn op eigen economische belangen, dat dit een negatief effect heeft op het gebied. In haar model gaat Ostrom er tevens van uit dat de omgeving niet volledig transparant is, waarin actoren niet dezelfde kennis hebben. Deze uitgangspunten komen sterk overeen met de, in hoofdstuk 3 beschreven, actuele situatie van collectieve gebiedsontwikkeling. Daaruit blijkt dat eigenaren en ontwikkelaars vaak vanuit verschillende rationale perspectieven denken en keuzes maken. Daarbij wordt ook niet alle nodige informatie altijd gedeeld tussen actoren. Tot slot gaat het model uit van zelforganisatie, waarbij de overheid niet hoeft te participeren. Dit komt in grote mate overeen met de

uitgangspunten van stedelijke herverkaveling in Nederland, waar vooral gezocht wordt naar vrijwillige samenwerking tussen eigenaren in een gebied.

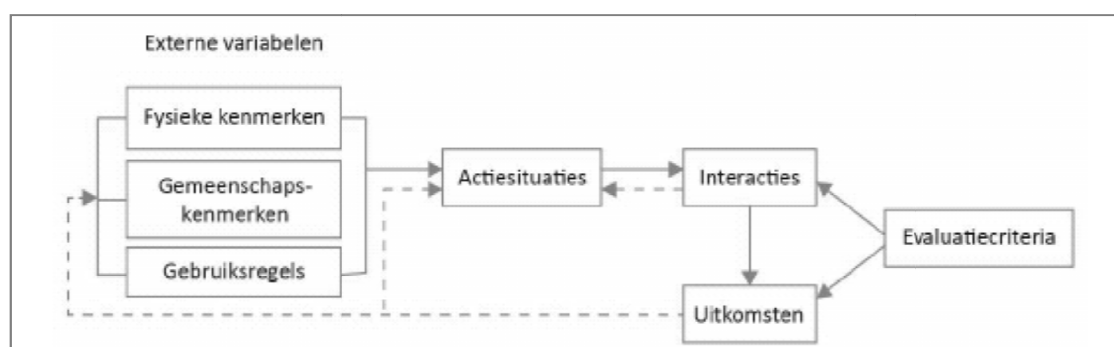
Het onderzoeken van instituties kan volgens Ostrom door middel van kaders, theoriën en modellen. In dit geval is er gekozen voor een kader (framework). Het IAD Framework gebruikt de meest algemene set van variabelen die een onderzoeker kan gebruiken om verschillende institutionele settings te onderzoeken, inclusief menselijke interacties binnen markten, bedrijven, families, stichtingen, wetgeving en overheden (Ostrom E. , 2009). Het framework biedt kaders om percepties en interacties van en tussen actoren te analyseren. Het doel van dit onderzoek is om de bereidheid tot samenwerking tussen eigenaren in een gebiedsontwikkeling in beeld te brengen. Dit wordt aan de hand van een experiment onderzocht. Het framework blijkt uitermate geschikt voor experimentonderzoek. Het framework geeft een set aan variabelen die gekoppeld kunnen worden aan de acties, interacties en uitkomsten binnen een institutie. Het geeft daarbij inzicht in de drijfveren van actoren en schept voorwaarden voor een mogelijke samenwerking.

Het IAD framework is gebaseerd op traditionele gemeenschapsgoederen zoals visserijen, landbouwgronden, meren en bossen. Hier is ook al veel wetenschappelijk onderzoek naar gedaan. Uit voorgaande alinea's blijkt het model goed geschikt te zijn voor de analyse van dit onderzoek. In dit onderzoek wordt deze theorie echter getoetst binnen een stedelijke context door middel van een praktijkexperiment. Binnen dit domein is het framework nog maar zelden getoetst. Parker & Johansson (2011) hebben een literatuuronderzoek gedaan naar de verschillen tussen traditionele gemeenschapsgoederen en stedelijke gemeenschapsgoederen, zoals stadsparken en infrastructuur. Ze ontdekten hierbij vier opmerkelijke aspecten die een rol spelen. Als eerst de externe positieve effecten. Dit kan bijvoorbeeld een park in een buurt zijn. Dit park verhoogt de vastgoedwaarde in dat gebied. Ieder individu heeft echter een andere perceptie op wat deze toegevoegde waarde is. Als tweede aspect noemen zij de omstreden middelen. Om bij het voorbeeld van het park te blijven; zij geven aan dat een ieder van het park gebruik mag maken, maar het recht van gebruik is binnen de gebruikers nogal omstreden. Het derde aspect dat zij omschrijven is openheid. Om verschillende groepen gebruikers samen te laten werken is er openheid nodig. Het laatste aspect is de samenwerking tussen verschillende sectoren. Het gaat nu niet alleen om een plek in het park, maar in stedelijk gebied zijn er veel verschillende sectoren die op hetzelfde stuk grond hun eigen bedrijfsvoering kunnen uitvoeren. Deze sectoren zullen samen moeten werken, dit maakt het een stuk complexer ten opzichte van traditionele gemeenschapsgoederen.

Ze stellen dat het per stedelijk gemeenschapsgoed sterk verschilt in welke mate deze aspecten zich voor doen, maar geven wel aan dat het speelveld bij een stedelijk gemeenschapsgoed veel complexer is dan bij de traditionele gemeenschapsgoederen. Er zijn vaak veel bestaande wetten en regels en er werken veel sectoren door- en met elkaar. Hiermee voegt dit onderzoek iets toe aan de beantwoording op de vraag of het IAD Framework toepasbaar is in stedelijke context.

Nu de keuze voor het IAD framework als analysekader duidelijk is gemaakt, wordt in de volgende subparagrafen het IAD framework verder toegelicht en geoperationaliseerd.

In het framework staan de actiesituaties centraal. De actiesituaties komen voort uit externe variabelen en de interacties tussen de betrokken partijen. In de navolgende subparagrafen worden deze factoren verder uiteengezet. Zie onderstaande figuur 4.1 voor het IAD framework van Ostrom.



Figuur 4.1 Institutional Analyse and Development Framework (bron: Ostrom, 2005, p. 15)

4.2.1 Externe variabelen

Ostrom beschrijft in haar framework drie externe variabelen die de actiesituatie beïnvloeden:

- **Fysieke kenmerken:** Deze geven de speelruimte van de actiesituatie weer, de kenmerken van de context die niet aan regels gebonden zijn worden hierin vastgesteld. Variabelen binnen de fysieke kenmerken zijn de huidige economie, demografie en planologie (Ostrom E. , 2009).
- **Gemeenschapskenmerken:** Deze behelzen de sociale en culturele context die invloed heeft op de actiesituatie. Het geeft de eigenschappen van een samenleving weer, bepaald door de ervaringen uit het verleden, de kennis en sociale vaardigheden van actoren, het vertrouwen en wederkerigheid tussen actoren, gedeelde opvattingen, het sociaal kapitaal en de culturele repertoire (Ostrom E. , 2009; McGinnis, 2011)
- **Gebruiksregels:** Deze duiden op alle relevante aspecten van de institutionele context waarin de actiesituatie plaatsvindt. De gebruiksregels kunnen formeel of informeel zijn en zorgen ervoor dat er gemeenschappelijk begrip bestaat over welke handelingen moeten en mogen plaatsvinden en welke sancties hier op staan. De regels hoeven niet per se wettelijk vast te liggen, vaak zijn het ongeschreven regels die door middel van samenwerking van actoren zijn vastgelegd (Ostrom E. , 2009; McGinnis, 2011).

De actiesituatie staat centraal en bovenstaande variabelen hebben hier invloed op. Om het framework te gebruiken als analysekader voor dit onderzoek, behoeven de bovenstaande variabelen een nadere definiëring. In dit onderzoek is er voor gekozen om de fysieke kenmerken in het kader van de huidige grondmarkt, zoals besproken in hoofdstuk 3, uiteen te zetten.

Definities van de fysieke kenmerken/variabelen:

- *Economische variabelen:* Beschrijven de kenmerken van de huidige economische ontwikkelingen.
- *Demografische variabelen:* Beschrijven de kenmerken van de huidige demografische ontwikkelingen.
- *Planologische variabelen:* Beschrijven de kenmerken van de huidige planologische ontwikkelingen

In hoofdstuk 6 zijn de bovenstaande fysieke kenmerken geoperationaliseerd.

Definities van de gemeenschapskenmerken/-variabelen:

- *Vertrouwen:* Geeft de mate van vertrouwen tussen eigenaren weer. De overtuiging van een actor dat andere actoren geen misbruik van hem maken en hulp bieden waar dat nodig is.
- *Wederkerigheid:* Geeft aan in hoeverre actoren bereid zijn iets terug te doen voor een ander.
- *Gedeelde opvattingen:* Geven aan in hoeverre actoren het met elkaar eens zijn en bepaalde belangen en doelen delen.
- *Sociaal kapitaal:* Verwijst naar de middelen en hulp van anderen waar een actor een beroep op kan doen in geval van nood. In principe zijn dit alle sociale hulpbronnen die zij kunnen gebruiken op basis van het netwerk van de betrokken actoren.
- *Culturele repertoire:* Omschrijft de set van normen, regels, strategieën, organisatorische richtlijnen en andere zaken die beschikbaar zijn voor alle betrokken actoren om in het proces deel te nemen.

In hoofdstuk 6 zijn de bovenstaande gemeenschapskenmerken geoperationaliseerd.

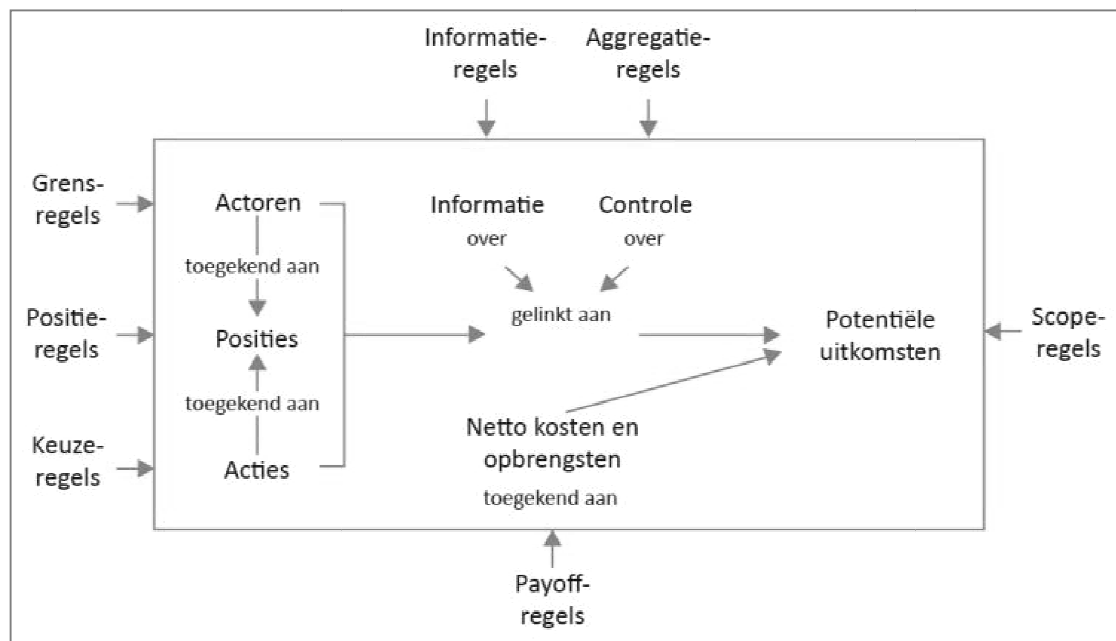
Definities van de gebruiksregels:

- *Grensregels:* Bepalen wie en hoeveel actoren er deelnemen en welke voorwaarden van in- en uitreden hier aan vastzitten.
- *Positieregels:* Bepalen in welke posities de actoren zich bevinden en beschrijven de taken, verantwoordelijkheden en de mate van invloed van iedere actor.
- *Keuzeregels:* Bepalen welke handelingen een actor op een bepaald moment mag of moet maken.
- *Informatieregels:* Bepalen welke en hoeveel informatie er gedeeld dient te worden.
- *Aggregatieregels:* Bepalen de mate van controle die actoren hebben over bepaalde keuzes voor een handeling.

- *Payoffregels*: Bepalen de kosten en baten die worden toegewezen aan een combinatie van acties en uitkomsten. Tevens wordt er bepaald wat er gebeurt indien dit niet volgens afspraak of verwachting gaat.
- *Scoperegels*: Bepalen de verwachte uitkomsten die beïnvloed kunnen worden en verbinden handelingen aan bepaalde uitkomsten.

4.2.2 Actiesituatie

De actiesituatie staat centraal in het IAD Framework. Deze geeft de sociale ruimte weer waarin actoren met elkaar communiceren, goederen en diensten leveren, problemen oplossen, elkaar domineren of discussiëren (Ostrom, 2011). Samengevat zijn dit de acties die de actoren ondernemen. Om de actiesituatie beter te kunnen begrijpen dient er naar de interne structuur te worden gekeken, waaruit helder wordt welke variabelen er invloed hebben op de actiesituatie en de uitkomsten. In figuur 4.2 wordt deze interne structuur van de actiesituatie weergegeven.



Figuur 4.2 Interne structuur van de actiesituatie (bron: Ostrom, 2005, p. 33)

Als er naar de interne structuur van de actiesituatie gekeken wordt, valt op dat de actiesituatie gecreëerd wordt door de actoren die verschillende posities hebben binnen de situatie en afhankelijk van hun posities handelingen uitvoeren. Dit betekent niet dat actoren allemaal individueel handelen, het kan ook zo zijn dat deze als groep handelen. De acties die uitgevoerd worden leiden uiteindelijk tot potentiële uitkomsten. Deze uitkomsten zijn weer afhankelijk van de informatie die beschikbaar is en de mate van controle die uitgevoerd wordt of kan worden. De andere variabele waar uitkomsten en acties van afhankelijk zijn, zijn de kosten en baten van bepaalde acties (Ostrom, 2011).

In de bovenstaande figuur worden ook de eerder gedefinieerde gebruiksregels getoond. Deze worden gezien als variabelen die de actiesituatie structuur geven. De regels zijn gemeenschappelijk geaccepteerd onder de actoren en schrijven voor wat nodig, toegestaan en verboden is. Dit zijn dus geen wetten, maar meer afspraken onderling. Tegelijk zijn de regels ook de analysekaders indien een bepaalde actiesituatie moet worden geanalyseerd. Aan de hand van de gebruiksregels kan verklaard worden wat er ten grondslag heeft gelegen voor een bepaalde keuze van een actor. De gebruiksregels zijn zo geconfigureerd dat het effect van een verandering in een regel weer afhangt van de andere regels (Ostrom, 2011).

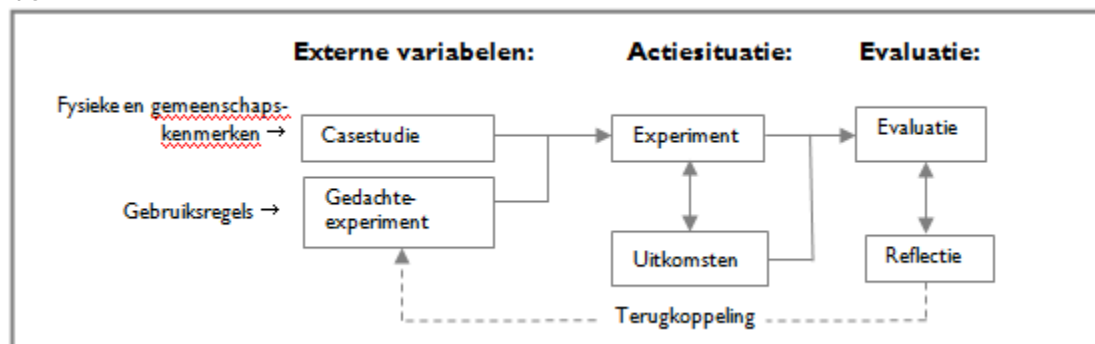
De actiesituatie en de externe variabelen, in de vorm van gebruiksregels, vormen de kern van het analysekader van dit onderzoek. In dit onderzoek staat de actiesituatie gelijk aan het experiment dat is uitgevoerd. De laatste elementen uit het framework zijn nog niet besproken, namelijk de interacties, uitkomsten en de evaluatiecriteria. Deze worden in de volgende subparagraaf verder uiteengezet.

4.2.3 Interacties, uitkomsten, evaluatiecriteria

Zoals gezegd is de actiesituatie de kern van het IAD Framework. Uit de vorige subparagraaf is duidelijk geworden welke externe variabelen er allemaal invloed hebben op deze actiesituatie. Naast de externe variabelen hebben ook de interacties, de uitkomsten hier van en de evaluatie over deze uitkomsten invloed op wat er gebeurt in de actiesituatie. Dit zijn de interne variabelen. De interacties zijn de handelingen die actoren met elkaar uitvoeren, onderdelen als communiceren en samenwerking vallen hier onder. Deze interacties liggen ten grondslag aan de uitkomsten. Deze uitkomsten worden vervolgens door de actoren geëvalueerd. Hierin wordt na gegaan in hoeverre de actoren hun gestelde doelen hebben bereikt op basis van de uitkomsten en in hoeverre deze uitkomsten moeten worden verbeterd. Niet alleen de uitkomsten dienen geëvalueerd te worden, maar ook het doorlopen proces dient geëvalueerd te worden. In die zin moet er gekeken worden welke uitkomsten er mogelijk behaald kunnen worden onder alternatieve institutionele omstandigheden. Ostrom focust zich op zes evaluatiecriteria die voor de evaluatie kunnen worden gebruikt, te kennen: economische efficiëntie, fiscale evenwichtigheid, verdeling van baten, verantwoording, conformiteit en duurzaamheid (Ostrom, 2011; McGinnis, 2011).

4.2.4 Operationalisatie IAD Framework

In dit onderzoek is onderzocht in welke mate eigenaren bereid zijn om samen te werken aan collectieve besluitvorming tot een gebiedsontwikkeling en is gekeken in hoeverre stedelijke herverkaveling hier een stimulans kan zijn. Op basis van de voorgaande theorie en het onderzoeksmodel is het IAD framework verder geoperationaliseerd. De actiesituatie staat centraal, in dit onderzoek is het experiment als de actiesituatie beschouwd. Om tot de actiesituatie te komen zijn er eerst hypothesen opgesteld in de vorm van een gedachte-experiment aan de hand van literatuurstudie, interviews en de casestudie. Hierbij zijn de externe variabelen vastgesteld die golden als kader voor het experiment. Bij het experiment hebben interacties tussen betrokken actoren plaatsgevonden en zijn hier ook uitkomsten uit gekomen. Deze uitkomsten zijn geëvalueerd in de vorm van een reflectie met de actoren. Tot slot is het model gesloten door de evaluatie uitkomsten te vergelijken met de hypothesen die opgesteld zijn in het gedachte-experiment. Hierbij zijn de gebruiksregels als analysekader genomen. Om dit te verduidelijken is het onderstaande model opgesteld.



Figuur 4.3 Operationalisering IAD Framework (bron: Auteur)

4.2.5 Conclusie

Nu het IAD Framework duidelijk uiteengezet is, kan de koppeling met de literatuurstudie uit hoofdstuk 1 en 3 worden gemaakt. In hoofdstuk 3 is een analyse gemaakt van het speelveld van collectieve gebiedsontwikkeling en de knelpunten die hier bij naar voren komen. In het onderstaande schema is met deze knelpunten de koppeling gemaakt met de gebruiksregels van het theoretisch kader. In de eerste kolom worden de problemen omschreven die er spelen binnen het huidige domein van stedelijke (collectieve) gebiedsontwikkeling. In de tweede kolom zijn de hypothesen beschreven in hoeverre stedelijke herverkaveling kan leiden tot het oplossen van deze problemen. Het gedachte-experiment in hoofdstuk 6 gaat verder in op de hypothesen die hier gesteld worden.

Variabelen	Problemen	Hypothesen
Grensvregels	Grondeigenaren zijn vooral bezig met wat mogelijk is op hun eigen kavel en zijn vaak niet in staat of bereid om deel te nemen in een stedelijke	Indien er veel verschillende belangen spelen kan het aanstellen van een onafhankelijke partij als bemiddelaar het proces versoepelen. Daarbij kan

	gebiedsontwikkeling. Samenwerking komt vaak niet van de grond door de verschillende belangen. Vaak willen niet alle eigenaren meedoen aan een gebiedsontwikkeling, waardoor ontwikkelingen blijven steken of vertragen. Eigenaren zijn vaak aan het wachten tot de gemeente met een plan komt.	een wettelijke regeling van stedelijke herverkaveling fungeren als stok achter de deur om eigenaren toch mee te krijgen.
Positieregels	De gemeente wil meer faciliterend optreden, waarbij het initiatief komt te liggen bij de eigenaren. Eigenaren zijn echter gewend om achterover te leunen om te anticiperen op wat de gemeente doet. Partijen hebben tegengestelde belangen. De gemeente wil niet meer bijdragen aan openbare voorzieningen, behalve het uiteindelijke beheer hier van.	De posities van partijen zijn duidelijk, echter worden het geld en het risico vaak onevenredig verdeelt. Het risico delen is een oplossing, omdat beide partijen dan een belang hebben voor een goede samenwerking.
Keuzeregels	De huidige regelgeving werkt vertragend en brengt veel financiële risico's met zich mee. Zo wordt herbestemming geregeld tegengehouden door bepaald beleid. Het beperkt de keuzevrijheid voor de ontwikkeling van meerwaarde binnen een gebiedsontwikkeling.	Het versoepelen van wet- en regelgeving is een oplossing om de doorgang van gebiedsontwikkeling (door middel van stedelijke herverkaveling) te kunnen stimuleren.
Informatieregels	Er is een gebrek aan transparantie in informatiedeling tussen eigenaren onderling en gemeenten. Vaak als eigenaren iets willen, dan maken ze het pas kenbaar als alles zo goed als rond is. Dan is het vaak te laat om een complete gebiedsontwikkeling te realiseren. Daarbij waardeert iedere eigenaar zijn onroerend goed op een andere manier.	Partijen moeten al in een vroeg stadium om tafel om te zien of hier synergievoordelen te behalen vallen. Het delen van informatie is hierbij van belang. Om waarde van hun eigendom te bepalen kan een onafhankelijk taxateur aan worden gesteld en bij stedelijke herverkaveling kan er onderling afgesproken worden wat de uiteindelijke inbrengwaarde van een eigendom is.
Aggregatieregels	Indien eigenaren gaan samenwerking om een collectieve gebiedsontwikkeling te realiseren, zijn zij vaak niet bereid om de controle over dit proces zo maar over te dragen aan een andere belanghebbende partij. Waardoor de kans groot is dat de ontwikkeling stagneert.	Indien het belang van stedelijke herverkaveling inzichtelijk wordt voor eigenaren, kan duidelijk gemaakt worden dat er altijd voldoende controle over het eigendom is, omdat daar duidelijke afspraken over worden gemaakt. Een onafhankelijke partij die de controle voert kan hierbij ook helpen.
Payoffregels	Iedere partij heeft andere rendementseisen. Zo spelen de maatschappelijke baten voor gemeenten een rol, maar voor eigenaren geldt de winstmaximalisatie of een emotioneel belang. De kosten-baten analyse verschilt dus per actor. Daarbij kan er op verschillende manieren naar waarde van een stuk grond gekeken worden. Omdat dit allemaal tot discussie leidt, wordt het proces vertraagd of zelfs stop gezet, indien men er niet uit komt. Bij ruimtelijke ontwikkelingen zijn de	De partijen dienen op één lijn te zitten betreft de kosten en baten van de gebiedsontwikkeling. Door middel van stedelijke herverkaveling kan dit beter inzichtelijk gemaakt worden. De gedachte is dat 'freeriders' met dit instrument worden uitgesloten, omdat ze verplicht mee moeten doen.

	'freeriders' tevens een probleem, omdat deze niet participeren in de collectieve gebiedsontwikkeling, maar wel profiteren.	
Scoperegels	De grondexploitatie moet dekkend zijn, vaak is dit bij stedelijke gebiedsontwikkelingen niet het geval. Daarbij zijn te betalen bijdragen door eigenaren vaak niet overzichtelijk gemaakt, waardoor niet duidelijk is waaraan nou wordt bijgedragen.	Bij de toepassing van stedelijke herverkaveling wordt er samengewerkt door eigenaren in het gebied en wordt informatie gedeeld, waardoor meer duidelijkheid is over de kosten en baten van de eigenaren.

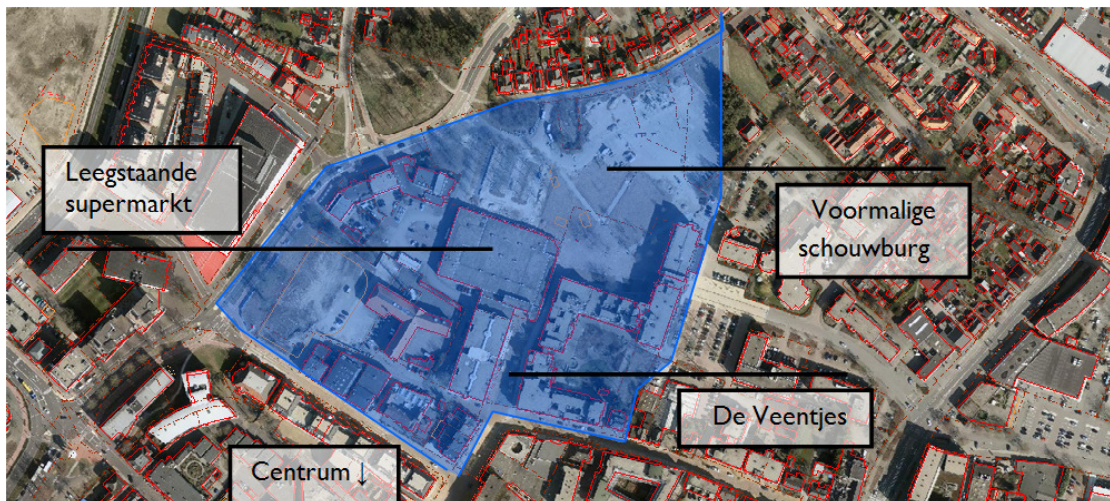
Figuur 4.4 Problemen bij collectieve gebiedsontwikkeling (bron: Auteur)

5 Casus

Om het onderzoek uit te voeren was een geschikte casus nodig. De vraag naar een realistisch onderzoek leidde er toe dat eigenaren daadwerkelijk bereid moesten zijn tot, en de noodzaak moesten zien van, een gebiedsontwikkeling. Door middel van documentanalyses, veldwerk en interviews is hier voor twee casussen een onderzoek gedaan naar hun geschiktheid. Uiteindelijk is de casus de Veentjes+ gekozen voor dit onderzoek. Dit hoofdstuk wordt ingeleid met een stuk algemene informatie over het casusgebied. Vervolgens is er een SWOT-analyse opgesteld van het casusgebied. Aansluitend worden de eigendomsposities omschreven en is er een actorenanalyse van de belangrijkste actoren uitgevoerd. Dit hoofdstuk geeft het gebied weer waarbinnen dit onderzoek is uitgevoerd en geeft deels antwoord op deelvraag 3; *In hoeverre zijn eigenaren bereid om binnen een gebied als een collectief samen te werken?*

5.1 De Veentjes+

De Veentjes+ is een woon-winkelgebied aan de rand van het winkelcentrum van Doetinchem, dat is opgebouwd vanaf de jaren '70. Tot winkelgebied wil het echter maar nooit volledig ontplooiën. Voor een aantal jaren terug waren de schouwburg Amphion en de XL supermarkt de gebiedstrekker voor de Veentjes+. In 2008 is het masterplan 'De Schil' vastgesteld. In het plan waren meerdere gebiedsontwikkelingen binnen Doetinchem bedacht. Voor het gebied de Veentjes+ was het de bedoeling dat een gedeelte van de winkels gehandhaafd zou worden, maar de schouwburg en de supermarkt plaats zouden maken voor 'wonen in het centrum'. Uiteindelijk is dit deel van het masterplan, onder andere ten gevolge van de economische crisis, niet tot uitvoering gekomen. De schouwburg is echter wel gesloopt en de supermarkt staat al meer dan twee jaar leeg. Onder andere hierdoor heeft de Veentjes+ een behoorlijke imagoschade opgelopen. Om het imago op te krikken heeft de gemeente in 2013 de openbare ruimte in het gebied een facelift gegeven en is er op de plek waar ooit de schouwburg stond een park aangelegd. Dit heeft inmiddels geleid tot een betere leefbaarheid onder de bewoners. De Veentjes+ bestaat uit de straat de Veentjes en de direct betrokken omgeving. Zie onderstaande figuur voor een kaart van het casusgebied.

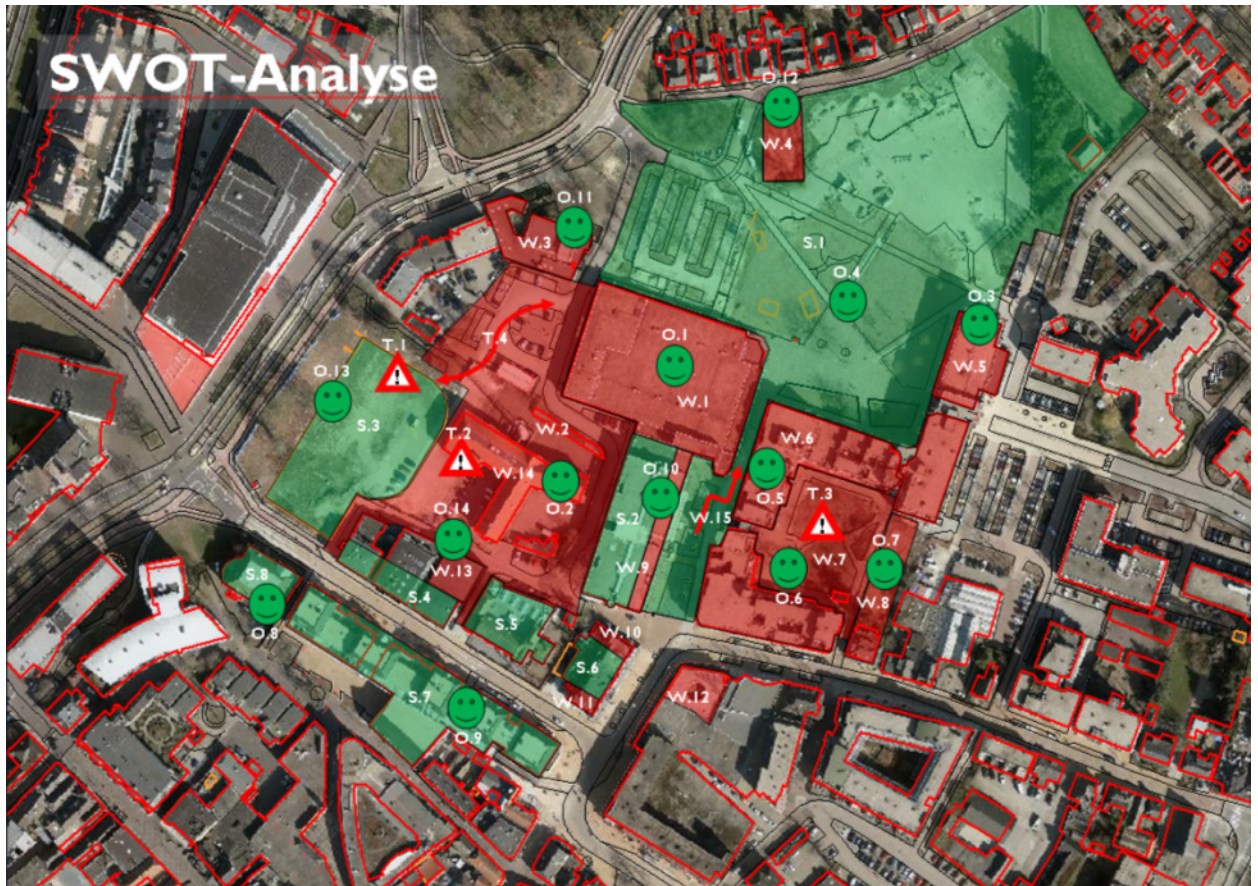


Figuur 5.1 Kaart casus de Veentjes+ (bron: Auteur)

De niet-woningfuncties kampen echter nog steeds met problemen en de imagoschade is nog steeds merkbaar. Er is in het gebied sprake van relatief veel winkelleegstand en de verwachting is dat dit alleen maar zal toenemen. Sommige panden zijn verwaarloosd, met als grootste doorn in het oog de leegstaande supermarkt. Het gebied kent een gemêleerde leeftijdsopbouw. Het gebied kent ook een aantal monumentale panden en hoogwaardige nieuwbouw. In de volgende paragraaf komt dit verder aan bod. Het gebied kent ongeveer 24 vastgoedeigenaren, waarbij individuele woningeigenaren zijn beschouwd als VVE. De betrokkenheid van deze eigenaren verschilt sterk. Een positieve ontwikkeling in het gebied is de bouw van een mediamarkt aan de rand van het gebied. Verwacht wordt dat deze in december 2014 opent.

5.2 SWOT-Analyse

Om een goed beeld van de actuele situatie van de casus te krijgen is er een SWOT-analyse uitgevoerd. In deze SWOT-analyse is het casusgebied de Veentjes+ geanalyseerd op het gebied van (mogelijke) ruimtelijke ontwikkelingen. Figuur 5.2 geeft de SWOT-kaart weer. Navolgend de nadere toelichting bij de kaart.



Figuur 5.2 SWOT-kaart (bron: Auteur)

5.2.1 Strengths

Onderstaand zijn de sterke punten binnen het gebied omschreven, tevens met groen aangeduid in de SWOT-kaart.

- S.1.** Het nieuw aangelegde Schouwburgpark, de Floriadetuin, de nieuwe parkeerplaatsen en de opgeknapte openbare ruimte op de Veentjes. In de Floriadetuin is er onder andere een groep vrijwillige buurtbewoners actief voor het onderhoud en invulling van deze tuin.
- S.2.** Het oude belastingkantoor is getransformeerd tot koop- en huurappartementen, waarbij het bestaande pand behouden is gebleven. De appartementen zijn grotendeels verhuurd/verkocht.
- S.3.** Er wordt een nieuwe Mediamarkt gebouwd op de plek van het voormalige Postkantoor.
- S.4.** Het pand op adres Burgemeester van Nispenstraat 10-12 is een gemeentelijk monument. De panden links en rechts van dit pand hebben eveneens monumentale kenmerken.
- S.5.** Het historische postkantoor, rijksmonument, is gerestaureerd en wordt nu gebruikt door het stadsmuseum en een restaurant.
- S.6.** Dit pand aan de Dr. Hubernoodstraat heeft monumentale kenmerken en is voor enkele jaren geleden gerenoveerd.
- S.7.** Deze grote ontwikkeling van winkelruimten en appartementen is in 2011 opgeleverd. Bij het ontwerp zijn de historische kenmerken van hoe het was meegenomen. In de grotere winkelruimten zitten bekende winkelconcerns.
- S.8.** De Baptistenkapel is een Rijksmonument en staat leeg. Het is tevens een beeldbepalend gebouw voor het gebied, daar het aan het begin van één van de toegangswegen van het gebied staat.

5.2.2 Weaknesses

Onderstaand zijn de zwakke punten binnen het gebied omschreven, tevens met rood aangeduid in de SWOT-kaart.

- W.1.** Het C-1000 pand is met $\pm 5.000 \text{ m}^2$ het grootste winkelpand in dit gebied. Het staat al enkele jaren leeg en heeft weinig potentie om nog verhuurd te worden. Er is duidelijk behoefte aan renovatie of nieuwbouw op deze plek.
- W.2.** Het gebied aan de achterzijde van de winkels aan de Veentjes is een erg onaantrekkelijk gebied en zit tegen het sociaal onveilige aan. Er ligt hier een opgave om het gebied aantrekkelijker te maken waardoor ook de levendigheid in groeit. Dit 'achtergebied' doet daarbij afbreuk aan de omringende gebouwen (S.2, S.3 en S.5).
- W.3.** De Apostolische kerk staat leeg en het ziet er naar uit dat dit nog enkele jaren kan duren. Het gebouw heeft wel wat monumentale kenmerken.
- W.4.** Een braakliggende kavel in eigendom van een projectontwikkelaar. Het bestemmingsplan geeft toestemming tot het bouwen van een huis, maar de ontwikkelaar wil meer.
- W.5.** Op de begane grond zit een supermarkt. Het is geen zichtlocatie. Het pand is binnen 10 jaar toe aan renovatie of nieuwbouw.
- W.6.** De gehele plint met winkelruimten van 'de slinger' kent veel (structurele) leegstand. Een grote ruimte staat al langer dan 10 jaar leeg.
- W.7.** Binnen het appartementencomplex ligt een hofje. Dit behoort in principe tot de openbare ruimte, maar is door overlast afgesloten met hekken en alleen toegankelijk voor bewoners.
- W.8.** Een oud pand dat beheerd wordt door Adhoc. De lange achtertuin wordt niet onderhouden.
- W.9.** In deze plint is er veelal sprake van frictieleegstand (1 à 2 jaar).
- W.10.** Ondanks de goede staat van het pand (S.6) staat de winkelruimte leeg.
- W.11.** Ondanks de goede staat van het pand (S.6) staat de winkelruimte leeg.
- W.12.** De hoek van dit pand, met daar in winkelruimte staat leeg.
- W.13.** Aan de achterzijde van het monumentale pand (S.4) is er een sobere uitbreiding gebouwd, dit doet afbreuk aan het monumentale pand. Het maakt de aanwezige openbare ruimte (W.2) nog onaantrekkelijker.
- W.14.** De telefooncentrale wordt hooguit nog maar voor één derde gebruikt. Het is een groot gebouw met enkele monumentale kenmerken (geen monumentale status). De bijbehorende kavel (3300 m^2) is in relatie tot het gebied groot en buiten het gebruik van parkeerplaatsen veelal onbenut. Het is geen openbaar gebied.
- W.15.** Het nieuw aangelegde schouwburgpark (S.1) is vanuit de Veentjes nauwelijks zichtbaar, omdat het C1000 pand (W.1) het zicht grotendeels blokkeert.

5.2.3 Opportunities

Onderstaand zijn de kansen binnen het gebied omschreven, tevens met een smiley aangeduid in de SWOT-kaart.

- O.1.** De eigenaar van het C1000 pand is bezig met een nieuwe invulling van dit pand/kavel. De gedachte hierbij is nieuwbouw met de bestemming zorgwoningen. In het ontwerp wordt rekening gehouden met W.15, het slechte zicht op het park.
- O.2.** De telefooncentrale (W.14) staat deels leeg, maar biedt wel kansen. Het staat op een relatief grote kavel die deels onbenut wordt. Het gebouw is groot, heeft monumentale kenmerken en leent zich goed voor herbestemming. Het heeft geen monumentale status, dit maakt herbestemmen eenvoudiger en flexibeler. Zo zou je een vleugel kunnen slopen om meer ruimte in het gebied te krijgen.
- O.3.** De locatie van de supermarkt is niet optimaal. Vanaf het park is de gevel onaantrekkelijk. Indien er ontwikkelingen in het gebied plaatsvinden zou deze gebruiker een mogelijke investeerder kunnen zijn zodat zij een betere locatie kunnen krijgen in het gebied.
- O.4.** Het park wordt door de buurt benut als ontmoetingsplek waar ook diverse evenementen voor uiteenlopende leeftijdsgroepen worden georganiseerd. Het geeft het gebied een dynamisch karakter. De Stadstuin, in het hart van het park, wordt door vooral wijkbewoners onderhouden en is daarmee een plek van ontmoeting en groene activiteit. Het park is echter wel erg groot, wellicht kunnen sommige delen anders worden ingevuld.

- O.5.** De eigenaar van de winkelpanden in 'de slinger' (W.6) dreigt met nog meer leegstand te komen zitten, waardoor voor hem ook de druk tot iets te doen toeneemt. De bovengesitueerde appartementen zijn over 10-15 jaar ook aan renovatie of vervanging toe, waardoor deze VVE ook na moet gaan denken over toekomstige ontwikkelingen.
- O.6.** Het hofje (W.7) is nu afgesloten voor niet-bewoners, maar biedt wel kansen om in toekomstige ontwikkelingen weer gebruikt te worden als openbaar gebied. Daarbij wordt het nu onderhouden door de VVE. Hier ligt een kans om dit in de toekomst ook zo te regelen voor het openbare gebied.
- O.7.** De achtertuin (W.8) van dit pand is niet onderhouden. Er ligt een kans om dit bij het hofje (W.7) te trekken waardoor de ontsluiting richting de Amphionstraat verbeterd kan worden.
- O.8.** Dit beeldbepalende gebouw (S.8) is van toegevoegde waarde voor het gebied. Toekomstige gebiedsontwikkelingen zouden de leegstand van dit pand op kunnen lossen.
- O.9.** Deze panden (S.7) staan nog deels leeg. Toekomstige gebiedsontwikkelingen zouden de leegstand kunnen oplossen.
- O.10.** Deze winkels kennen veel frictieleegstand en één winkel staat leeg. Een andere invulling van deze ruimten zou tot opwaardering van het gebied kunnen leiden. Indien dit weer gevuld is kan dit leiden tot opwaardering van het aanzicht van het hele gebouw.
- O.11.** Onderzoek zou moeten worden of de Apostolische kerk (W.3) zich leent voor herbestemming. Een gebiedsontwikkeling zou als katalysator kunnen werken voor de herbestemming.
- O.12.** De braakliggende kavel (W.4) is in eigendom van een projectontwikkelaar. Deze wil hier meer op ontwikkelen dan toegestaan. Dit eigendom geeft hem wel een onderhandelingspositie bij toekomstige ontwikkelingen in het gebied.
- O.13.** De Mediamarkt (S.3) zorgt voor veel bezoekers in het gebied, waar partijen in het gebied op in kunnen spelen. Tevens is voor de Mediamarkt de bereikbaarheid een belangrijk gegeven. De achterzijde is nu nog een onaantrekkelijk gebied, maar in toekomstige ontwikkelingen kan dit veranderen, waardoor de mediamarkt ook meeprofiteert. Indien de mediamarkt mee mag denken (t.b.v. het eigen belang) bij de ontwikkeling van het gebied, dan dienen ze ook bij te dragen.

5.2.4 Threats

Onderstaand zijn de bedreigingen voor het gebied omschreven, tevens met een waarschuwingsteken aangeduid in de SWOT-kaart.

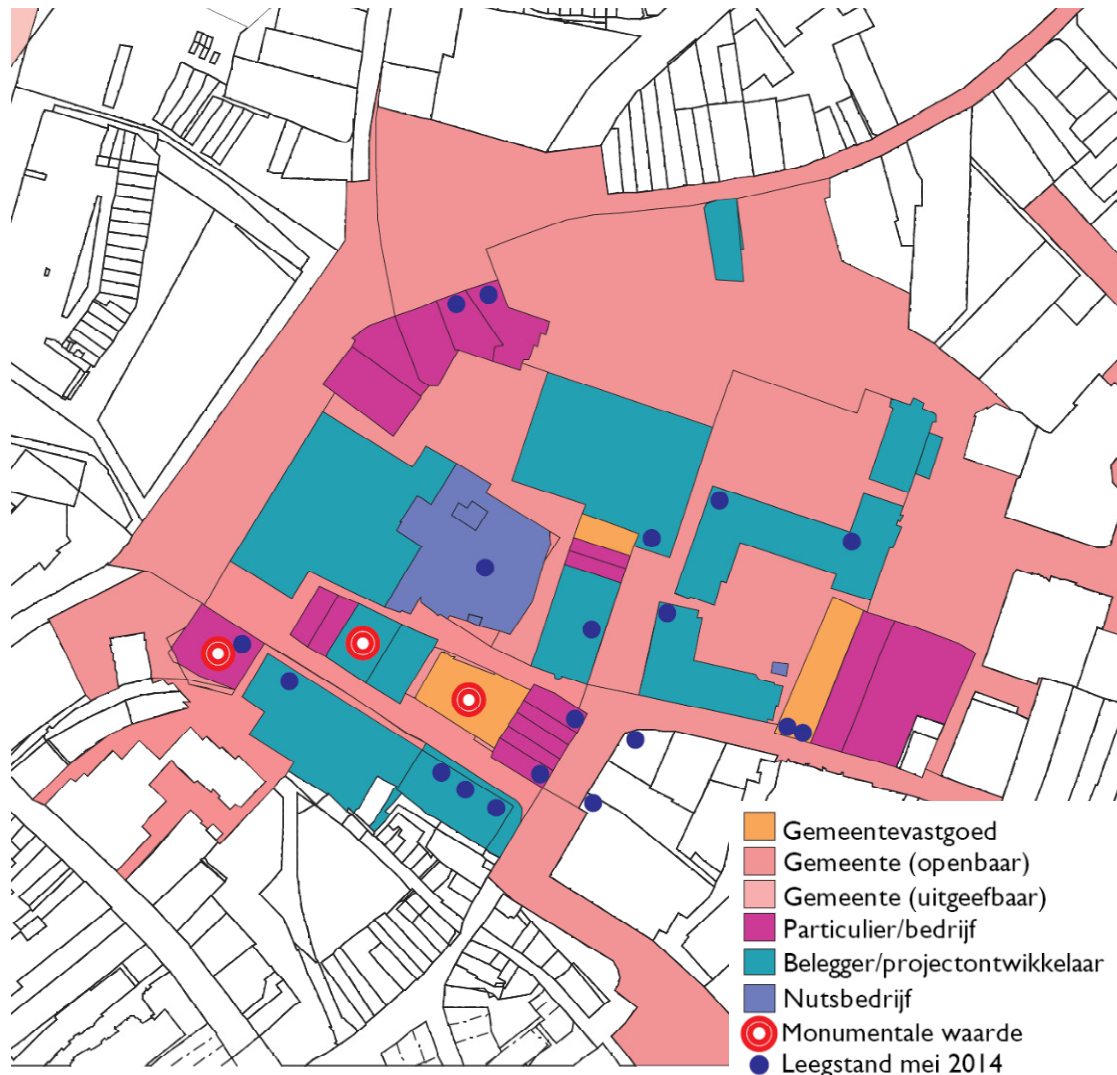
- T.1.** De Mediamarkt (S.3.) wordt via het Hovenstraatje bevoorrad. Dit zijn wekelijks 125 vrachten. Dit zou kunnen botsen met een nieuwe gebiedsontwikkeling in dit gebied.
- T.2.** De telefooncentrale(W.14) heeft een enorme massa aan kabels in de grond liggen die nog steeds in gebruik zijn. Deze gaan ook door andere kavels heen. Daarbij is ook de UMTS-mast in gebruik. Het verplaatsen hiervan kost veel geld.
- T.3.** Het hofje (W.7) is afgesloten met hekken en wordt onderhouden door bewoners. Bewoners kunnen weerstand gaan bieden indien het weer openbaar gebied wordt, omdat ze vinden dat het van hun is. Hier dient rekening mee te worden gehouden.
- T.4.** Dit is de aanrijdroute van het vrachtverkeer van de nieuwe mediamarkt. Hier gaan rond de 125 vrachten per week overheen.

Buiten de plaatselijke bedreigingen zijn er ook algemene bedreigingen:

- T.5.** De economische crisis zorgt er nog steeds voor dat er weinig financiën beschikbaar zijn voor een gebiedsontwikkeling. Zowel bij marktpartijen als overheden.
- T.6.** Indien eigenaren niet mee willen doen/bij willen dragen aan een gebiedsontwikkeling, dan bestaat er de kans dat deze geen doorgang kan vinden. Het versnipperde grondeigendom kan hier onder andere aan ten grondslag liggen.
- T.7.** Eigenaren/gebruikers kunnen bezwaar maken tegen een bepaalde gebiedsontwikkeling. Dit moet zoveel mogelijk voorkomen worden.
- T.8.** Wet- en regelgeving kunnen bepaalde ontwikkelingen dwarsbomen. Zo is er in Doetinchem geen mogelijkheid tot nieuwbouw van woningen buiten het bestaande woningbouwprogramma (Doetinchem, 2012).

5.3 Eigendomsposities

Ten behoeve van stedelijke herverkaveling is het belangrijk om te weten hoe de eigendomsposities zich tot elkaar verhouden. Zoals uit hoofdstuk 2 is gebleken heb je in stedelijk gebied altijd te maken met verschillende type eigenaren. Omdat het leegstandsprobleem zich alleen tot de niet-woningfuncties verhoudt zijn in deze analyse geen woningeigendommen opgenomen. De analyse richt zich vooral op wat er in de plint van het gebouw is gevestigd. Om de eigendomsposities voor de niet-woningfuncties in beeld te krijgen is een eigendomskaart opgesteld op basis van kadastergegevens en veldonderzoek, zie figuur 5.3.



Figuur 5.3 Eigendomskaart (bron: Auteur)

In het gebied is er veel sprake van eigendom van beleggers en projectontwikkelaars. Het meeste grondeigendom is van de gemeente. Dit behoort, op enkele uitzonderingen van vastgoed na, allemaal tot het openbare gebied. De Nutsbedrijven hebben ook een relatief groot eigendom in het gebied. De blauwe stippen geven de leegstaand op peildatum 28 juni 2014 weer.

5.4 Actorenanalyse

Om hypothesen over mogelijke uitkomsten van het experiment op te stellen is het volgens Ostrom (2011) belangrijk dat je van actoren weet welke belangen, informatie, middelen en visies deze inbrengen in de actiesituatie. Om dit inzichtelijk te maken is er een actorenanalyse uitgevoerd. Voor de actorenanalyse zijn er interviews gehouden met de belangrijkste eigenaren in het casusgebied. Sommige eigenaren konden niet binnen de gestelde termijn geïnterviewd worden, waardoor deze buiten beschouwing zijn gelaten. Het zijn diverse soorten eigenaren die geïnterviewd zijn, sommige zijn lokaal gevestigd en anderen in het westen van het land, wat onder andere bijdraagt aan de

diversiteit van belangen, percepties en visies. In dit onderzoek zijn de eigenaren vanwege privacygevoeligheid geanonimiseerd. Om de actorenanalyse overzichtelijk te houden is er gekozen om per eigenaar, naast een algemene omschrijving, hun belang(en), visie(s) en wens(en) met betrekking tot toekomstige functies binnen het gebied uiteen te zetten op basis van de interviews. De uitkomsten van de actorenanalyse zijn onder andere input geweest voor het gedachte-experiment. De interviews golden tevens als peiling of de eigenaren bereid waren mee te doen aan het experiment. Bij het feitelijke experiment hebben niet alle onderstaand beschreven actoren deelgenomen. Zie figuur 5.4 voor de eigendommen van de navolgend beschreven actoren.



Figuur 5.4 Eigendommen actoren (bron: Auteur)

Eigenaar A

Eigenaar A is een net opgerichte projectontwikkelaar en belegger met (familie)eigendom in het gebied. Hij heeft het voormalige C1000 pand in bezit, maar dit staat al enkele jaren leeg. Dit is met $\pm 5.000 \text{ m}^2$ het grootste leegstaande pand in het gebied. De eigenaar is dringend op zoek naar een nieuwe invulling voor zijn pand. Er is een voorbereidingsbesluit genomen om de bestemming te wijzigen van winkel naar zorg, hierbij wordt door de ontwikkelaar een ruimtelijke onderbouwing opgesteld.

Belang	Hij leidt verlies op het leegstaande pand, een nieuwe invulling is voor hem dus van belang. Dit kan door middel van een invulling volgens bestemmingsplan, maar voor een andere invulling zoals zorg is een bestemmingsplanwijziging noodzakelijk.
Positie	Hij staat open voor initiatieven en wil in een gebiedsontwikkeling ook verder kijken dan alleen zijn eigen kavel.
Middelen	Financiële middelen om te investeren. Uitgebreide kennis van projectontwikkeling en stedenbouwkundige expertise.
Visie voor het gebied	Het park is volgens hem een toegevoegde waarde, alleen ook geen trekker in het gebied. Een zorgfunctie zou goed aansluiten op het park en het gebied. Hij wil graag ook buiten zijn eigen kavel kijken naar ontwikkelmogelijkheden aan het park.

Eigenaar B

Eigenaar B heeft afgelopen jaar het oude belastingkantoor boven de winkelplint van de Veentjes aangekocht en getransformeerd tot huur- en koopappartementen. De huurappartementen zijn volledig verhuurd en de koopappartementen zijn deels verkocht. Hij omschrijft zichzelf als zijnde een

hobbyontwikkelaar; “ik wil wat toevoegen aan de stad en daarbij iets verdienen” (Eigenaar B, persoonlijke communicatie, 17 juni 2014). Hij is tevens bereid om te investeren in ontwikkelingen in het gebied, zo heeft hij al eerder interesse getoond in de telefooncentrale, maar dit is toen om financiële redenen afgeketst.

Belang	Hij verhuurt appartementen en heeft nog enkele appartementen in de verkoop staan (exploitatie is rond). Voor de verkoop- en verhuurbaarheid van de appartementen is de kwaliteit van het gebied van belang. Verder is hij geïnteresseerd in het gebied en daar waar kansen zich voordoen ook bereid om te investeren.
Positie	Staat open voor gebiedsontwikkelingen en neemt ook initiatief.
Middelen	Financiële middelen om te investeren. Lokale kennis.
Visie voor het gebied	Hij stelt voor om de Veentjes+ in twee delen, waarbij het achterste winkelgedeelte, gelegen aan het schouburgpark, een andere functie krijgt, waardoor het winkelaanbod afneemt. Er is sprake van winkelleegstand. De huurprijzen liggen wel ver onder die van de binnenstad. Bewoners vinden het fijn dat er winkels onder hun appartement zitten voor de dagelijkse dingen. Het park is erg goed, alleen is het geen trekker voor het gebied. Een trekker als een Action of betaald parkeren worden genoemd.

Eigenaar C

Eigenaar C heeft sinds 2007 het grootste aantal winkels in bezit op de Veentjes en aan het Schouburgplein. Enkele winkelruimten staat leeg en er dreigt een grotere leegstand. Één winkelruimte staat zelfs al 15 jaar leeg. Deze partij zit gevestigd in Rosmalen en bezit grotendeels alleen vastgoed in het westen en Noord-Brabant. De winkelruimten op de Veentjes hebben dan ook nog nooit prioriteit gekregen, omdat er maar enkele winkelruimten leegstonden.

Belang	Het belang voor eigenaar C is dat de winkelruimten verhuurd worden. In het gesprek geeft hij aan dat het gebied een trekker nodig heeft. Vroeger was dit de supermarkt.
Positie	Staan open voor initiatieven, maar nemen zelf weinig initiatief. Denkt vooral in cijfers.
Middelen	Beperkte financiële middelen, kennis in vastgoedbeleggingen.
Visie voor het gebied	Bezig om de 15 jaar lang leegstaande ruimte te herbestemmen tot een zorgfunctie. Volgens hun ontbreekt er een publiekstrekker (bijvoorbeeld supermarkt). Zonder dit bestaat er volgens hun ook geen mogelijkheid om de leegstaande ruimten nog te kunnen verhuren. Met name die aan het Schouburgplein.

Eigenaar D

Eigenaar D is een nutsbedrijf en is eigenaar van de telefooncentrale en grotendeels van de aansluitende kavel. Kleine gedeelten van de kavel zijn van andere nutsbedrijven. Het is een onbemande telefooncentrale waar af en toe monteurs onderhoudswerkzaamheden uitvoeren. Eigenaar D heeft de afgelopen jaren een deel van hun vastgoed verkocht, ten behoeve van de aanleg van glasvezel. Hier is nu geen sprake meer van en voor de telefooncentrale binnen de Veentjes+ is dit eigenlijk nooit ter sprake gekomen. Wel is er een initiatief onderzocht om een deel van het pand te herbestemmen tot woningen. De marktwaarde van het gebouw is echter niet zo hoog als eigenaar D zou willen. De verkoop kent ook geen prioriteit. Naast de telefooncentrale staat ook een gebouw met een noodstroomaggregaat waar rekening mee dient te worden gehouden. Naast deze belemmering is er ook sprake van tientallen dikke kabels die in de grond zitten, niet alleen binnen de kavelgrenzen maar ook onder het openbare gebied.

Belang	Het belang van eigenaar D is om de bedrijfsvoering te kunnen voortzetten, het liefst vallen zij niet op, omdat dit ook weer diefstal met zich meebrengt.
Positie	Passieve houding, geen reden tot samenwerking o.i.d.
Middelen	Financiële middelen t.b.v. bedrijfsvoering
Visie voor het gebied	Eigenaar D vindt het prima zoals het nu is. Het maakt hem niet uit hoe de tuin van de buurman eruitziet, zolang hun terrein maar bereikbaar is.

Makelaar

Er is een makelaar geïnterviewd die bij veel ruimten binnen de Veentjes+ de optredende makelaar is. Tevens is hij de makelaar van eigenaar B en eigenaar C. Hij beschikt over veel kennis van het gebied en kent de vraag in het gebied. Hij is zelf geen eigenaar in het gebied, maar heeft wel belang bij de verkoop en verhuur van ruimten/panden en de kwaliteit van het gebied. Bij het experiment vormde deze makelaar samen met eigenaar B een partij.

Belang	Het verkopen en verhuren van woon- en winkelruimten
Positie	Geen eigenaar in het gebied, slechts makelaar.
Middelen	Lokale kennis.
Visie voor het gebied	Hij vindt dat het winkelaanbod op de Veentjes voldoet aan een bepaalde behoefte. Hier zit een apart slag ondernemers die niet in de binnenstad te vinden zijn. Met het wegvallen van de supermarkt is wel de loop uit het gebied verdwenen. Echter is er wel sprake van leegstand en zijn de aanvragen ook verder afgenomen.

Gemeente

De deelnemers namens de gemeente waren allen ambtenaren en geen bestuurders, dus alles uitspraken die worden gedaan in kader van dit onderzoek, zijn niet bestuurlijk gedragen. Er is voor het gebied altijd veel ambitie geweest, maar hier is niks uitgekomen. Dit heeft geleid tot wantrouwen in het gebied. Om het vertrouwen in het gebied terug te winnen is de openbare ruimte flink opgeknapt en een park aangelegd. Uit de leefbaarheidsmonitor blijkt dat de leefbaarheid van het gebied omhoog is gegaan. Woningen en bewoners zijn dan ook niet het probleem volgens de gemeente. Het doorn in het oog zijn de leegstaande winkelruimten. De gemeente is dit jaar gestart met een beleidsaanpak om de leegstand binnen de gemeente tegen te gaan en dit gebied heeft in dit kader ook haar prioriteit gekregen. De gemeente is niet voornemens om zelf weer grote ambitie uit te spreken voor het gebied door met een plan te komen, maar geeft aan dat in dit geval de markt aan zet is.

Belang	Aanpak van leegstand en daarmee verpaupering tegengaan. Zij wenst een schone, veilige en sociale omgeving. Een ander belang van de gemeente is de burgerparticipatie in het park.
Positie	De gemeente wil faciliterend optreden, door kaders te scheppen voor eigenaren in het gebied. De gemeente is tevens grondeigenaar van de openbare ruimte.
Middelen	Weinig tot geen financiële middelen.
Visie voor het gebied	Een bottom-up benadering, waarbij bewoners en eigenaren met initiatieven komen om het gebied op te waarderen. De gemeente wil hier graag de kaders voor scheppen door deze initiatieven te faciliteren. Om de leegstand tegen te gaan dient volgens haar een deel van de winkelruimten worden getransformeerd, maar indien er een andere oplossing wordt aangedragen, dan is deze ook welkom. Feit is dat er iets dient te gebeuren, want niks doen gaat alleen maar leiden tot meer verpaupering.

5.5 Conclusie

Uit de interviews bleek dat er veel aanknopingspunten waren tot nadere samenwerking tussen eigenaren binnen het gebied. Veel partijen gaven aan alleen oppervlakkig een keer contact met elkaar te hebben gehad. Zo is er tussen bepaalde partijen nooit over de toekomst van het gebied gesproken, maar waren zij daar wel toe bereid. Ten behoeve van het experiment is er goed in kaart gebracht welke partijen een groot belang hebben bij een positieve ontwikkeling in het gebied. Deze partijen zijn vanzelfsprekend gevraagd om mee te doen aan het experiment, hier is toen positief op gereageerd. Op basis van de casestudy kan geconcludeerd worden dat deze toe is aan en kansen biedt voor een gebiedsontwikkeling. De vraag of dit door middel van stedelijke herverkaveling uitvoerbaar kan worden gemaakt is onderzocht door middel van het experiment. De resultaten staan beschreven in hoofdstuk 7.

6 Gedachte-experiment

Dit hoofdstuk beschrijft het gedachte-experiment dat in het kader van dit onderzoek is uitgevoerd. In subparagraaf 2.3.4. is de keuze voor een gedachte-experiment beschreven. Het hoofdstuk gaat dieper in op de, in hoofdstuk 4 beschreven, externe variabelen van het IAD Framework. Deze externe variabelen zijn in dit hoofdstuk ingevuld op basis van algemene kennis, literatuur en interviews met belanghebbenden. In de eerste paragraaf worden de fysieke en gemeenschapskenmerken geoperationaliseerd. In de tweede paragraaf zijn de hypothesen neergezet aan de hand van de gebruiksregels van het IAD Framework. De hypothesen zijn de verwachte uitkomsten van het, in het volgende hoofdstuk omschreven, experiment. Er is in dit geval gekeken naar de succes- en faalfactoren bij de totstandkoming van een collectieve gebiedsontwikkeling met behulp van het instrument stedelijke herverkaveling. Daarmee draagt dit hoofdstuk bij aan de beantwoording van de volgende deelvragen:

3. In hoeverre zijn eigenaren bereid om binnen een gebied als een collectief samen te werken?
6. Wat zijn succes- en faalfactoren van (vrijwillige)stedelijke herverkaveling?

6.1 Operationalisatie

Om hypothesen te kunnen opstellen was het van belang dat het speelveld waarbinnen het experiment zich afspeelt helder is. Dit speelveld wordt in het kader van het IAD Framework gekenmerkt als de fysieke en gemeenschapskenmerken. Deze kenmerken zijn nader uiteengezet in het theoretische hoofdstuk in subparagraaf 4.2.1. In hoofdstuk 2 is het speelveld, waarbinnen collectieve gebiedsontwikkeling zich voordoet, uiteengezet. De inhoud van dat hoofdstuk vormt mede de basis voor de operationalisatie van het IAD Framework in deze paragraaf. De onderstaande figuren 6.1 en 6.2 geven de casusspecifieke invulling van de fysieke en gemeenschapskenmerken weer. Dit zijn tegelijk de kaders en uitgangspunten waarbinnen de hypothesen zijn opgesteld en het experiment is uitgevoerd.

Fysieke kenmerken

Variabele	Operationalisering
Economie	Ondanks dat de koopwoningmarkt iets aantrekt (NRCQ, 2014) is het nog steeds economische crisis, er zijn minder investeringsmogelijkheden omdat er minder leningen worden verstrekt. Gemeenten willen geen risico's lopen met grondaankopen en zijn juist grond aan het afwaarderen. Gevolg is dat gebiedsontwikkelingen steeds meer vanuit de markt dienen te komen en gemeente zal minder snel tot onteigening van eigendom overgaan. Er is sprake van leegstand bij in de gemeente Doetinchem. Dit betreft met name de commerciële functies. De prognose is dat de vraag niet aan gaat trekken, dus dienen winkel- en kantoor- en bedrijfsruimten gesloopt of herbestemd te worden om verpaupering te voorkomen. Eigenaren dienen hun leegstaande vastgoed af te waarderen om dit weer vol te kunnen krijgen of te herbestemmen. Over het algemeen zijn vastgoedeigenaren hier niet snel toe bereid.
Demografie	De regio Achterhoek geldt als anticepeerregio voor de krimp. Dit betekent dat er rekening mee moet worden gehouden dat het verzorgingsgebied van de gemeente in de toekomst gaat krimpen. Gemeentelijk en regionaal beleid houdt hier al rekening mee. Hetzelfde geldt voor de vergrijzing in de regio Achterhoek. De vraag naar winkels is afgenomen en de leegstand is toegenomen in de gemeente. Het nieuwe winkelen is hier onder andere oorzaak van.
Planologie	Er mogen binnen de gemeente geen nieuwbouwwoningen meer toegevoegd worden aan het bestaande woningbouwprogramma. Het bestaande woningbouwprogramma wordt zelfs ingeperkt. Dit beperkt de mogelijkheden om meerwaarde te creëren in een stedelijk gebied. In stedelijk gebied is vaak sprake van versnipperd grondeigendom. Dit maakt het lastig om een gebiedsontwikkeling te realiseren. Dit onderzoek gaat er vanuit dat het instrument stedelijke herverkaveling beschikbaar is en ingezet kan worden om tot een collectieve gebiedsontwikkeling te

	komen.
--	--------

Figuur 6.1 De casusspecifieke fysieke kenmerken van collectieve gebiedsontwikkeling (bron: Auteur)

Gemeenschapskenmerken

Variabele	Operationalisering
Vertrouwen	Oorspronkelijke eigenaren willen of kunnen vaak niet meewerken aan een ontwikkeling, de verantwoordelijkheid ligt vooral bij de gemeente en ontwikkelaars. Er bestaat vaak weinig vertrouwen tussen oorspronkelijke eigenaren en ontwikkelaars/gemeente. Er wordt vaak tussen eigenaren onderling niet gesproken. Een deel van de eigenaren heeft geen vertrouwen meer in plannen van de gemeente.
Wederkerigheid	Het initiatief ligt steeds meer bij private partijen, maar zij hebben vaak de gemeente nodig om een stedelijke ontwikkeling te faciliteren, omdat eigenaren die niet mee willen werken aan de ontwikkeling onteigend dienen te worden. Dus eigenaren en ontwikkelaars weten de gemeente wel te vinden, andersom werkt dit echter vaak niet. Als gemeenten een gebiedsontwikkeling willen uitvoeren proberen eigenaren en ontwikkelaars vaak het onderste uit de kan te halen. Van de gemeente wordt verwacht dat deze meewerkt (en vaak ook bijdraagt) aan een gebiedsontwikkeling, maar als dit andersom is dan stellen eigenaren en ontwikkelaars zich passief en defensief op. De wil om samen te werken is er wel degelijk, alleen is deze vaak niet evenredig.
Gedeelde opvattingen	Gemeenten willen leegstand zo veel mogelijk tegengaan en kwaliteit aan de leefomgeving geven. Van verschillende type eigenaren zien vastgoedbeleggers leegstand vaak niet als een urgent probleem indien er nog een deel van het vastgoed verhuurd wordt. Pas als de leegstand te groot en te lang wordt dan krijgen de eigenaren en gemeenten meer dezelfde opvattingen. Eigenaren gaan dan op zoek naar waarde ontwikkelingen. De kwaliteit van de leefomgeving speelt hier onder andere een rol in.
Sociaal kapitaal	Eigenaren kijken vaak naar hun eigen panden en dragen zorg dat deze gevuld zijn. Het netwerk van klanten wordt vaak niet gedeeld met andere eigenaren, wat het leegstandsprobleem niet ten goede komt. Eigenaren voelen zich niet verantwoordelijk voor het hele gebied en zien leegstand bij andere eigenaren niet zo zeer als een probleem, zolang zij geen problemen met leegstand hebben. Eigenaren hebben tevens verschillende opvattingen over het uitvoeren van onderhoud, de één heeft hier meer geld voor over dan de ander, waardoor samenwerkings- en netwerkvoordelen uitblijven.
Culturele repertoire	Tot op heden voeren gemeenten actief grondbeleid wanneer zij een gebiedsontwikkeling willen realiseren. Indien eigenaren niet mee willen werken hebben zij de mogelijkheid om deze te onteigenen, waarna zij grondeigenaar en dus marktspeler worden. Veel ontwikkelaars vinden dit ook de taak van de gemeente. Ontwikkelaars en beleggers wachten vaak tot de gemeente met plannen komt en komen dan pas in actie.

Figuur 6.2 De casusspecifieke gemeenschapskenmerken van collectieve gebiedsontwikkeling (bron: Auteur)

6.2 Hypotheses

In figuur 4.4 worden de problemen binnen collectieve gebiedsontwikkeling neergezet aan de hand van de gebruiksregels, zijn de gebruiksregels van het IAD Framework afgezet tegen deze problemen en zijn er algemene hypothesen opgesteld die tot een oplossing van deze problemen kunnen leiden. In deze paragraaf wordt in figuur 6.3 aan de hand van de gebruiksregels dieper in gegaan op hetgeen wat uit figuur 4.4 naar voren is gekomen. Uit hoofdstuk 2 en 5 is naar voren komen hoe actoren zich in het algemeen opstellen en handelen binnen een collectieve gebiedsontwikkeling. Aan de hand hiervan zijn verwachtingen opgesteld over hoe actoren handelen en welke factoren hier invloed op hebben. De uitkomsten van deze hypothesen worden in paragraaf 7.3 vergeleken met de uitkomsten van het uitgevoerde experiment.

Variabelen	Problemen
Grensregels	<ul style="list-style-type: none"> ○ Hoe groter het aantal deelnemers, des te moeilijker zal het proces verlopen en des te lager is de slagingskans van stedelijke herverkaveling. Van de huidige eigenaren zullen alleen diegene die verliezen lijden op hun onroerend goed participeren in een stedelijke herverkaveling. Partijen die niet de noodzaak hebben om iets te doen zullen ook niet deel willen nemen aan stedelijke herverkaveling. Met een wettelijke regeling van stedelijke herverkaveling heb je een stok achter de deur en zullen niet-meewerkende eigenaren eerder kiezen voor de vrijwillige weg dan de wettelijke.
Positieregels	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indien de gemeente zowel marktspeler als marktmeester is, dan brengt dit de slagingskans van stedelijke herverkaveling naar beneden, omdat er sprake is van belangenverstremming. ○ Van de gemeente wordt verwacht dat zij faciliterend optreedt en samenwerking stimuleert. ○ Om een goede samenwerking tot stand te brengen kan een onafhankelijke partij aangesteld worden als bemiddelaar om dit proces soepeler te laten verlopen. ○ Stedelijke herverkaveling heeft een grotere kans van slagen indien dit op basis van uitnodigingsplanologie gebeurt in plaats van organische groei. ○ Partijen hebben veel tegengestelde belangen, voor de slagingskans van stedelijke herverkaveling dienen deze op één lijn te liggen. ○ Indien de gemeente grondeigendom heeft in het gebied en participeert in de stedelijke herverkaveling, zal er ook eerder draagvlak zijn. ○ Uitgangspunt van stedelijke herverkaveling is dat de ontwikkeling van de openbare ruimte gezamenlijk door alle belanghebbende partijen bekostigt wordt. Omdat dit tot op heden bijna niet gebeurt, wordt de slagingskans aanzienlijk omlaag gebracht.
Keuzeregels	<ul style="list-style-type: none"> ○ De gemeente stelt het bestemmingsplan vast. Indien de gemeente al in een vroeg stadium faciliteert is dit van positieve invloed op het proces. ○ Een globaal bestemmingsplan/omgevingsvisie kan het proces versnellen. ○ Partijen participeren pas in de stedelijke herverkaveling indien zij huurders/kopers hebben. ○ Aanwezige huurcontracten zouden problemen op kunnen leveren en dienen meegenomen te worden in de stedelijke herverkaveling. ○ Divers gemeentelijk beleid belemmert de uitvoering van stedelijke herverkaveling. ○ De meerderheid van eigenaren kunnen zich beroepen op de wettelijke regeling van stedelijke herverkaveling om eigenaren die niet mee willen of kunnen doen toch nog mee te laten doen.
Informatieregels	<ul style="list-style-type: none"> ○ Voor de LGR is het van belang dat eigenaren elkaar inzicht geven in hun kosten en baten, maar ook hun investeringsvermogen. De verwachting is dat eigenaren deze informatie niet snel zullen geven. ○ Een onafhankelijk taxateur is noodzakelijk voor de waardebeoordeling, vervolgens kan verder onderhandeld worden over te nemen waarden in de LGR. ○ Indien belanghebbenden niet open zijn in hun informatieverstrekking dan bemoeilijkt dit het proces.
Aggregatieregels	<ul style="list-style-type: none"> ○ Het Ruilplan en de LGR zijn van grote waarde voor de zekerheid van partijen van een gebiedsontwikkeling. ○ Indien er een onafhankelijke partij aanwezig is die bemiddelt in het proces en zorg draagt voor de uitvoering van het Ruilplan en de LGR, dan zal dit het proces bespoedigen. ○ Enthousiaste en initiatiefrijke partijen zijn een must voor het slagen van stedelijke herverkaveling.
Payoffregels	<ul style="list-style-type: none"> ○ Maatschappelijke baten zijn moeilijk meetbaar voor eigenaren. De invloed van deze meerwaarde voor hun stuk grond is moeilijk te bepalen, dit vertraagt het proces. ○ De aanstelling van een onafhankelijk taxateur leidt er toe dat er sneller overeenstemming wordt bereikt over de LGR.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Van de ontwikkelaar met dan wel of geen grondpositie wordt verwacht dat deze denkt vanuit de eigen portemonnee, eigen winstmaximalisatie. Van de vastgoedbelegger wordt verwacht dat deze de boot afhoudt, omdat deze zich niet bezig houdt met ontwikkelen van vastgoed, maar met het commercieel exploiteren van vastgoed. Van de gemeente wordt verwacht dat deze zoveel mogelijk zoekt naar samenwerking en consensusvorming. ○ De eigenaren willen niet dat burens gratis meeliften (freeriders) op hun gebiedsontwikkeling en willen deze zoveel mogelijk betrekken in de gebiedsontwikkeling. ○ Dat er een zakelijk uitdrukbaar meerwaarde wordt gecreëerd is een must voor de eigenaren.
Scoperegels	<ul style="list-style-type: none"> ○ De LGR moet alleen zakelijk worden bekeken, de maatschappelijke doelstellingen moeten hier niet in mee worden genomen, anders wordt het bereiken van overeenstemming een stuk lastiger. ○ Wel worden maatschappelijke invullingen van het gebied meegenomen (exclusief de maatschappelijke meerwaarde). ○ Partijen moeten bij het vaststellen van de LGR inzicht hebben wanneer zij kunnen starten met de realisatie van hun vastgoed en de exploitatie hier van.

Figuur 6.3 Hypotheses aan de hand van de gebruiksregels (bron: Auteur)

6.3 Conclusie

In dit hoofdstuk is het gedachte-experiment uitgevoerd op basis van literatuurstudie en interviews. Het resultaat zijn de hypothesen over de voorwaarden waaraan voldaan moet worden om eigenaren samen te laten werken en collectief te laten besluiten over een gebiedsontwikkeling. Hierbij zijn de kaders van het instrument stedelijke herverkeveling gebruikt om te onderzoeken in hoeverre deze de samenwerking kan stimuleren. De conclusies op basis van dit hoofdstuk zijn onderstaand weergegeven.

Grensregels

Het is te verwachten dat naarmate het aantal participanten toeneemt, des te langer en moeizamer het proces gaat verlopen. Daarbij wordt verwacht dat eigenaren waarbij de noodzaak voor gebiedsontwikkeling niet aanwezig is, ook niet deelnemen aan de collectieve gebiedsontwikkeling. De wettelijke regeling zorgt er voor dat eigenaren toch eerder kiezen om mee te werken.

Positieregels

Indien de gemeente marktspeeler en –meester is, wordt verwacht dat dit het proces moeizamer maakt. Van de gemeente wordt verwacht dat ze faciliteert en tevens kan een onafhankelijke partij het proces versoepelen door op te treden als bemiddelaar. De verwachting is dat er eerder tot een collectieve besluitvorming wordt gekomen indien het op basis van uitnodigingsplanologie tot stand komt. Tot slot wordt verwacht indien participanten ook de realisatie van de openbare ruimte moeten bekostigen dat dit de kans op collectieve besluitvorming omlaag brengt, omdat er onder andere verdeeldheid ontstaat in hoeverre een partij profijt heeft van de openbare ruimte.

Keuzeregels

Indien de gemeente al vroeg in het proces duidelijkheid geeft over het bestemmingsplan dan is dit van positieve invloed op het proces. Het beste is om voor het Ruilplan een globaal bestemmingsplan vast te stellen. Verwacht wordt dat veel wet- en regelgeving het proces zal belemmeren en dat partijen pas participeren indien zij ook toekomstige kopers of huurders hebben.

Informatieregels

Om het proces te versoepelen dienen eigenaren inzicht te geven in hun financiën en andere belangrijke informatie. Daarbij is tevens de verwachting dat het aanstellen van een onafhankelijk taxateur het proces versoepelt.

Aggregatieregels

Er wordt verwacht dat indien er een onafhankelijke partij is die de controle over het proces houdt, dat dit het proces versoepelt. Indien dit bij een participant komt te liggen dan bemoeilijkt dit het proces. Initiatiefrijke partijen versnellen tevens het proces.

Payoffregels

Indien er maatschappelijke baten mee worden berekend in de kosten-baten-analyse, dan werkt dit vertragend voor het proces, vanwege de verschillende rationele denkwijze van partijen. De onafhankelijk taxateur zorgt er voor dat er sneller besluitvorming plaats kan vinden over de inbrengen uitneemwaarde. Verwacht wordt dat de ontwikkelaars gaan voor winstmaximalisatie, de belegger zal de boot afhouden en de gemeente zal zoveel mogelijk faciliteren en samenwerking zoeken. Eigenaren zullen naar verwachting geen freeriders accepteren. Dat er een zakelijk uitdrukbare meerwaarde wordt gecreëerd is een must onder de eigenaren.

Scoperegels

De verwachting is dat de LGR alleen zakelijk bekeken dient te worden. Daarbuiten wordt wel gekeken naar de maatschappelijke meerwaarde. Participanten moeten bij vaststelling inzicht hebben wanneer zij kunnen starten met de realisatie.

7 Experiment

Het experiment staat centraal in dit hoofdstuk. Dit hoofdstuk maakt de beantwoording van de derde en zesde deelvraag uit dit onderzoek compleet: *In hoeverre zijn eigenaren bereid om binnen een gebied als een collectief samen te werken en wat zijn succes- en faalfactoren van (vrijwillige) stedelijke herverkaveling?* Dit hoofdstuk bestaat uit vier paragrafen, de aanpak en uitvoering van het experiment, de reflectie, een vergelijking van de uitkomsten met het gedachte-experiment en de conclusie. De aanpak geeft de opzet van het experiment weer en de uitvoering bespreekt het verloop en de resultaten uit het experiment. Ten gunste van de validiteit van onderzoeksresultaten is gekozen om naderhand individueel te reflecteren met de partijen over de uitkomsten van het experiment. Dit wordt in de tweede paragraaf besproken. In de derde paragraaf worden de resultaten uit het experiment en de reflectie vergeleken met de resultaten van het gedachte-experiment uit hoofdstuk 6. De partijen die geparticipeerd hebben in dit experiment en de reflectie zijn in verband met privacygevoeligheid geanonimiseerd.

7.1 Aanpak en uitvoering experiment

In de volgende subparagrafen wordt de voorbereiding en uitvoering van het experiment beschreven. De voorbereiding bestaat uit het stellen van doelen, selecteren van actoren en het afbakenen van het casusgebied. In de daaropvolgende subparagraaf wordt ingegaan op de uitvoering hier van. Daarbij worden per uitvoeringstap de uitkomsten beschreven.

7.1.1 Aanpak

De opzet van het experiment is in samenspraak geweest met Van der Krabben en Van Tienen. Van der Krabben heeft al meerdere expertise op het gebied van experimenten en gamesimulaties en van Tienen heeft veel praktijkkennis in gebiedsontwikkeling. Ter inspiratie van het ontwerp van het experiment is er gekeken naar het proefschrift van Geuting (2011), de masterthesis van Arts (2014), de pilot stedelijke herverkaveling westzijde station Nijmegen (Van der Stoep et al., 2013) en is er contact geweest met promovendus Root (persoonlijke communicatie 25-6-2014).

Doelen stellen

Het experiment gold als een verkenning in de praktijk, waar het gedachte-experiment alleen nog op basis van literatuur en kennis tot stand is gekomen werd hier een stap verder gegaan. Door een realistisch experiment uit te voeren moesten de markt- en institutionele voorwaarden voor collectieve samenwerking en succes- en faalfactoren van stedelijke herverkaveling inzichtelijk gemaakt worden. Het probleem hierbij was dat de actoren niet bekend waren met stedelijke herverkaveling en zij hadden ook nog geen gebiedsvisie voor zichzelf opgesteld, voor zover zij daar al over na hebben gedacht. Dus om überhaupt over stedelijke herverkaveling als mogelijk instrument voor collectieve gebiedsontwikkeling te kunnen discussiëren was het van belang dat er een gebiedsvisie op tafel kwam die in samenspraak met de eigenaren tot stand is gekomen. Deze gebiedsvisie moest zich vervolgens verder ontwikkelen tot een Ruilplan en afspraken, zodat hier in de reflectie over verder gediscussieerd kon worden.

Belangrijk was dat de partijen met hun verschillende rationaliteiten en belangen overeenstemming zouden bereiken. Het doel was om het gedrag en de interacties van de eigenaren te analyseren om dit vervolgens te vergelijken met de uitkomsten van het gedachte-experiment. Omdat het experiment sterk overeenkomt met de werkelijkheid (m.u.v. het bestaan van een wet stedelijke herverkaveling) en er meer actoren bij betrokken zijn, is er voor gekozen dat bij een verschil in uitkomsten de uitkomst van het experiment geldt.

Voorkomen moest worden dat partijen tijdens het experiment inspiratieloos aan tafel zitten, want zij moeten zorgen voor een gezamenlijke gebiedsvisie. Het was de bedoeling dat de partijen op zoek gingen naar functies die waarde kunnen creëren in het gebied, vanwege het feit dat stedelijke herverkaveling er van uit gaat dat er altijd een meerwaarde uit de gebiedsontwikkeling dient te komen. Het doel was om de actoren zoveel mogelijk inspiratie hier voor mee te geven. Er moest een manier gevonden worden om ze na te laten denken over enkele scenario's. Iets wat bij kan dragen aan de inspiratie is ook de locatie van het experiment.

Actoren selectie

Vanwege de tijd die er voor het onderzoek was, was het niet mogelijk om alle actoren te betrekken bij het experiment, hier is een selectie in gemaakt in de belangrijkste actoren die betrokken waren. In totaal zijn vijf partijen uitgenodigd voor het experiment, twee ontwikkelaars/beleggers (eigenaren A en B), één vastgoedbelegger (eigenaar C), een Nuts-bedrijf (eigenaar D) en de Gemeente Doetinchem. Met deze partijen zijn individuele interviews gehouden. Dit liep samen met de actuele aanpak voor de leegstand van de Veentjes+ door de gemeente. Hierbij was het doel om een beter beeld van de actoren te krijgen. Deze interviews hadden een reëel karakter en bespraken de huidige realiteit

Ten tijde van het interview gaven alle vijf de partijen uit de actorenanalyse (5.4) aan bereid te zijn om deel te nemen aan het experiment. Toen eenmaal de uitnodigingen verstuurd waren, werd er door de eigenaren C en D niet gereageerd. Hier is toen achter aangegaan, maar de interesse om deel te nemen leek verdwenen. Uiteindelijk bleven de twee ontwikkelaars/beleggers, eigenaren A en B, en de gemeente over. Dit was opzicht een goede basis voor het experiment, omdat dit alle drie partijen zijn die zich betrokken voelen bij het gebied. Er is overwogen om fictieve rollen voor de twee niet aanwezige partijen op te nemen, maar dit is uiteindelijk niet gedaan omdat het een realistisch experiment moest worden op basis van de huidige realiteit. Er is voor gekozen om van deze partijen de omschrijving, volgend uit de actorenanalyse uit paragraaf 5.4, te presenteren tijdens het experiment. Zo zijn wel de belangen en standpunten van deze partijen meegenomen in het experiment. Daarbij is op basis van de interviews met deze partijen voor beide partij een realistisch scenario uitgeschreven die de aanwezige partijen konden gebruiken tijdens het experiment.

Er is voor gekozen om de partijen in tweetallen aanwezig te laten zijn bij het experiment, dus iedere eigenaar bracht een partner mee. Hierdoor was er een breed scala aan expertise aanwezig bij het experiment; de partij van eigenaar A bestond uit één vastgoedontwikkelaar/-belegger en één stedenbouwkundige, de partij van eigenaar B bestond uit één vastgoedontwikkelaar en één makelaar en de gemeente partij bestond uit één beleidsmedewerkster, één wijkregisseur en één manager grondzaken. Deze brede expertise heeft bijgedragen aan realistische uitkomsten van het experiment. De keuze om drie personen in de gemeente partij te laten participeren is vanwege de dubbele rol van marktspeler en marktmeester die zij heeft.

Afbakening casusgebied

In hoofdstuk vijf is de casestudie nader toegelicht en in subparagraaf 2.3.4 is de keuze voor deze casestudie besproken. De casus betreft het gebied de Veentjes+. Bij de casestudie is een groter gebied geanalyseerd dan bij het experiment is meegenomen. Het casusgebied is in eerst instantie verkleind ten opzichte van de casestudie vanwege het aantal eigenaren die meededen in het experiment. Tijdens het experiment werd de mogelijkheid gegeven om te reageren op deze afbakening. In de volgende paragraaf komt dit verder aan bod.

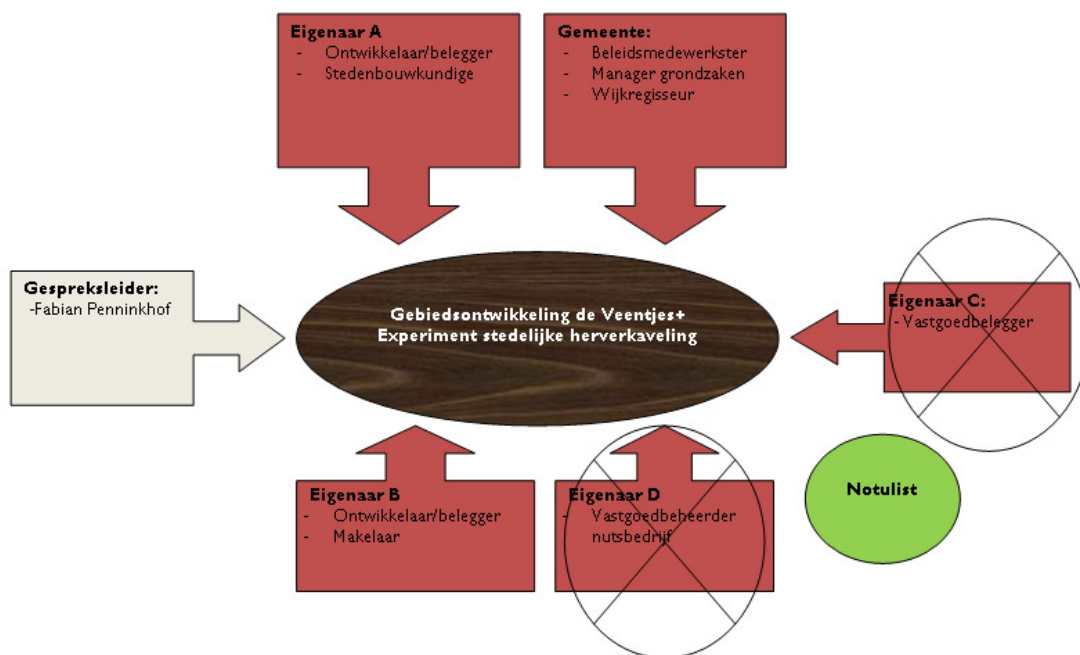
Er diende ook een afbakening van het domein, waarin het experiment zich afspeelt, te worden gemaakt. In figuur 6.1 van het gedachte-experiment zijn de casusspecifieke fysieke kenmerken opgesteld voor het experiment. Deze kaders zijn tijdens het experiment ook constant aangehouden.

7.1.2 Uitvoering experiment

In deze subparagraaf worden de genomen stappen binnen het experiment nader toegelicht. Tevens worden de resultaten van het experiment besproken. De resultaten beschrijven met name de interacties en communicatie tussen de partijen. Zie bijlage II voor de presentatie die gebruikt is tijdens het experiment.

Locatie, tijd en agenda

Op woensdagmiddag 23 juli 2014 is het experiment uitgevoerd. Het is in een tijdspanne van vier uur uitgevoerd. Gekozen was voor een inspirerende locatie, namelijk een leegstaand penthouse dat midden in het casusgebied gesitueerd is. De locatie gaf goed zicht over een groot deel van het casusgebied. Het onderstaande schema geeft de uitgenodigde partijen weer. De partijen die uiteindelijk niet aanwezig waren zijn met een kruis gearceerd. De belangen van deze partijen zijn echter wel meegenomen in het experiment.



Figuur 7.1 Indeling van partijen bij experiment. (bron: Auteur)

Bij de uitvoering van het experiment is de auteur van dit onderzoek aangewezen als gespreksleider met als taak de tijd te bewaken en zorg te dragen dat iedere partij voldoende aan het woord komt. De partijen worden benoemd zoals in bovenstaand schema is beschreven. Verder is er een notulist gebruikt om uitspraken van partijen vast te leggen. Hier is uiteindelijk een verslag van gemaakt.

De agenda voor de middag van het experiment zag er als volgt uit:

- Voorstelronde gebiedspartijen
- Casus de Veentjes+
- SWOT-analyse
- Stedelijke herverkaveling
- Interactie
 - Brainstorm functies
 - Individuele gebiedsvisie
 - Gezamenlijke gebiedsvisie
- Reflectie

Het interactieve gedeelte stond centraal in het experiment. Maar om tot interactie te komen was het van belang om eerst de partijen zichzelf voor te laten stellen, een introductie over de casus te geven en een introductie over stedelijke herverkaveling te geven. De interactie bestond uiteindelijk uit drie onderdelen; een brainstorm over mogelijke functies in het gebied, een individuele gebiedsvisie en een gezamenlijke gebiedsvisie. De intentie was om na de interactie te reflecteren over de uitkomsten en het vervolg. De tijd was hier echter te kort voor. Besloten is om dit op een ander tijdstip individueel met de partijen te bespreken, de inhoud en uitkomsten hier van staan beschreven in paragraaf 7.2.

Hulpmiddelen

Voor het gehele experiment is gebruik gemaakt van een beamer met daarop een PowerPoint presentatie. Deze PowerPoint presentatie is te vinden in bijlage II. Voor het interactieve gedeelte is er gebruik gemaakt van A0-formaat luchtfoto's van het gebied, schetspapier en stiften. Voor het registreren van het experiment ten behoeve van de ex-post analyse is een videocamera gebruikt.

Voorstelronde

In de voorstelronde heeft iedere partij zich voorgesteld. Begonnen werd met wie hij/zij is en wat hij/zij doet. Eigenaar A bezit de voormalig supermarkt en is een ontwikkelaar en belegger. Hij vormde een tweetal met zijn compagnon die stedenbouwkundige is. Eigenaar B is verantwoordelijk voor de

transformatie van het belastingkantoor en deze partij bestaat uit een ontwikkelaar/belegger en zijn makelaar. De gemeente bestaat uit een wijkregisseur, manager grondzaken en een beleidsmedewerker. Tijdens de voorstelronde is onderstaande figuur gebruikt om het eigendom van betrokken eigenaren weer te geven.

Vervolgens is ingegaan op het eigendom en de geschiedenis er van. Hier werd het gelijk al interessant, omdat uitgevoerde en in voorbereiding zijnde ontwikkelingen werden besproken, waar niet iedereen al vanaf wist. De partijen kregen dus meteen al veel nieuwe informatie. De gemeente vertelde over de geschiedenis van het gebied, waardoor het zo een slecht imago heeft gekregen. Maar ook over de huidige ontwikkelingen en dat de leefbaarheid hoger is geworden sinds de aanleg van het park. Eigenaar A vertelde ook kort dat hij bezig is met het opstellen van een ruimtelijke onderbouwing voor zijn nieuwbouwplannen op de supermarktlocatie. Eigenaar B heeft wat verteld over de totstandkoming van zijn eigendom. De partijen werd ook gevraagd hun belang en visie aan te geven. Hieruit bleek dat de drie partijen eigenlijk wel aardig op één lijn zaten. Allen vonden dat de Veentjes+ vraagt om een visie en samenhang en waren het er over eens dat de rotte appels in het gebied aangepakt moesten worden.

Nadat de aanwezige partijen zich voorgesteld hadden zijn ook de niet aanwezige eigenaren C en D voorgesteld. Omdat dezelfde vragen ook in het interview daarvoor waren gesteld kon dit duidelijk door de gespreksleider verteld worden. Hier werd ook meteen op gereageerd. Bij de introductie van eigenaar C werd aangegeven dat deze het belang doorgang van de bedrijfsvoering heeft en geen meerwaarde kent bij een gebiedsontwikkeling. Door de gemeente werd hier op gereageerd dat wanneer je deze partij mee wilt krijgen in een gebiedsontwikkeling toch een manier moet vinden om deze te verleiden. Hoe dit kan is echter geen antwoord op gevonden. Tot slot is eigenaar C geïntroduceerd. Hierbij werd aangegeven dat deze het grootste aantal winkels in het gebied in eigendom heeft en het meeste last heeft/krijgt van de leegstand. Het aandeel aan winkels in het casusgebied is slechts een klein gedeelte van de totale vastgoedportefeuille van deze partij, die voor het overgrote deel haar vastgoed in Brabant heeft zitten. Deze had in het interview aangegeven dat het belangrijk is dat er weer een publiekstrekker in het gebied komt, waardoor er traffic ontstaat. Eigenaar A reageerde hierop dat het niet per se een publiekstrekker hoeft te zijn, maar ook een gebiedstrekker kan zijn, die voor traffic kan zorgen.

Tot slot is aan partijen gevraagd wat zij tot nu toe van stedelijke herverkaveling weet en vindt. Eigenaar A gaf aan dat wanneer het doel en de intentie juist zijn, dan is het zeker een goed middel. Maar het kan echter ook een verdragingsmiddel zijn indien veel mensen een doel moeten bepalen. Als je al een doel hebt en eigenaren moeten zich hier aan aanpassen dan kan het heel sterk zijn. Eigenaar B gaf aan weinig ervaring te hebben met stedelijke herverkaveling. Hij wist dat er in Duitsland meer ervaring is met het instrument en is nieuwsgierig naar de mogelijkheden. Verder gaf hij aan dat het een moeilijke zaak wordt indien partijen gaan dwarsliggen. De gemeente vond het een positief middel dat bij een meerderheid van eigenaren een ontwikkeling verder kan brengen. Het is geen wondermiddel, maar kan positief zijn. Verder gaf zij ook aan weinig ervaring te hebben. In de reflectie in paragraaf 7.2 is nog een keer gevraagd of zij dit het juiste middel vinden voor de gebiedsontwikkeling.

Casus de Veentjes+

Voor het experiment is het casusgebied verkleind ten opzichte van de casestudy, vanwege het kleinere aantal partijen dat participeerde in het experiment. Figuur 7.2 geeft het casusgebied weer waarbinnen is gewerkt.



Figuur 7.2 Gebiedsafbakening experiment stedelijke herverkaveling (bron: Auteur)

Partijen reageerden op gebiedsafbakening met de vraag waarom bepaalde partijen niet meegenomen zijn in de afbakening. Elke partij had tevens een andere perceptie op wie er betrokken zou kunnen en moeten worden. Bijvoorbeeld de mediamarkt zou volgens eigenaar A betrokken moeten worden, omdat deze als publiekstrekker voor het gebied telt. Eigenaar B is weer van mening dat het publiek van de mediamarkt alleen daarvoor komt en niet elders in de Veentjes+ komt. Daarbij is het moeilijk om een bijdrage te verwachten van een onroerende zaak die al in ontwikkeling is en dus de exploitatie al rond heeft. Navolgend op de gebiedsafbakening is de SWOT-analyse uit paragraaf 5.2 besproken. Hier zijn geen noemenswaardige opmerkingen over geweest. Partijen konden zich vinden in de SWOT-analyse die gemaakt is. Tot slot is van de casusbespreking ook de eigendomskaart uit paragraaf 5.3 besproken. De kaart bleek niet helemaal te kloppen, maar gaf een goed beeld van het eigendom dat niet-woning is. Er ontstond enige verwarring, omdat er sprake is van 3D eigendom, maar op een kaart kan dit slechts in 2D weergegeven worden. Uiteindelijk gaf de kaart goed weer dat in het gebied, betreft niet-woning eigendom, vooral ontwikkelaars/beleggers, gemeente en het nutsbedrijf het grootste eigendom hebben met daartussen enkele kleine eigenaren.

Introductie met stedelijke herverkaveling

Voor de aanwezige partijen was stedelijke herverkaveling zo goed als nieuw en zij hadden dus betrekkelijk weinig kennis van het huidige instrument dat voorgesteld wordt door de Commissie Stedelijke Herverkaveling. De partijen zijn in een presentatie van een halfuur bijgepraat over het wetsvoorstel om stedelijke herverkaveling op te nemen in het instrumentarium van de ruimtelijke ordening. Input voor de presentatie waren de uitgangspunten van stedelijke herverkaveling uit paragraaf 3.4. Tijdens de presentatie werd door de partijen gereageerd. De wettelijke regeling werd een onderwerp van discussie. De wettelijke regeling houdt in dat bij een voldoende grote meerderheid van eigenaren de minderheid van eigenaren verplicht wordt om mee te doen. De gemeenteraad is het orgaan dat vaststelt of er sprake is van een voldoende grote meerderheid. Eigenaar A gaf aan dat een landelijke richtlijn hiervoor beter zou werken, want dan weet iedereen ook waar die aan toe is. Nu probeer je iedereen op het juiste moment mee te krijgen, namelijk wanneer de raad beslist. Gemeente gaf hier als tegenargument dat een gemeente zo wel kan afwegen wat voor een gemeente belangrijk is. Of te wel is de ontwikkeling in het algemeen belang? Bij het onderdeel bestemmingsplan kwam een interessant voorstel van eigenaar A naar voren om het toe te laten om bestemmingen te ruilen, dus wanneer bepaalde functies hun functie voorbij zijn gestreefd en een andere behoefte hebben, zouden ze kunnen ruilen met een functie die op zijn locatie weer voorbij is gestreefd. Je brengt dan dus de vraag naar de juiste plek. Eigenaar A pleit tevens voor de toekomst om gebruik te maken van een flexibel bestemmingsplan, waarin meerdere functies mogelijk zijn. Eigenaar B geeft als tegenargument dat dit wel weer tot rechtsonzekerheid leidt bij de overige eigenaren.

Doetinchemse courant

Om een goede start aan het interactieve gedeelte te geven en ook de niet aanwezige eigenaren C en D te betrekken in het experiment is er een fictief krantenbericht opgesteld waarin realistische scenario's zijn geschetst. Dit krantenbericht is te vinden in bijlage I. Één van de scenario's vonden de

partijen niet zo realistisch, maar deze is uiteindelijk ook niet gebruikt. De scenario's hielden kort gezegd in dat een bepaalde partij ging bewegen of bereid was om mee te werken. Om de resultaten uit het interactieve gedeelte beter te kunnen begrijpen wordt aangeraden om ten minste de SWOT-analyse uit paragraaf 5.4 en het krantenbericht door te nemen.

Brainstorm functies

Het interactieve gedeelte begon met een brainstorm naar mogelijke functies die een opwaardering voor het gebied zouden betekenen. De partijen kregen de opdracht mee om te brainstormen over welke functies er uiteindelijk kunnen leiden tot financiële en/of maatschappelijke meerwaarde voor het gebied. De meerwaarde die gecreëerd moest worden hoefde niet per se voort te komen uit alleen de functieverandering, maar ook de kavelindeling of bereikbaarheid van de kavel konden als een meerwaarde worden gezien. De uitkomsten van de brainstorm bevatten een lijst met mogelijke nieuwe functies en een schets. Onderstaande figuur 7.3 geeft deze schets weer.



Figuur 7.3 Brainstorm functies (bron: Auteur)

Naast de schets is er ook een opsomming van functies die voor een opwaardering van het gebied zouden kunnen zorgen gemaakt. De volgende functies zijn hierbij genoemd en/of getekend:

- een koffieshop,
- een kleine supermarkt,
- een café,
- een specialistische slager/bakker,
- zorgwoningen/-appartementen
- overige zorgfuncties,
- woningen en appartementen,
- een klein overdekt podium in Schouwburgpark,
- een openlucht zomerschouwburg,
- een themaplint met winkels,
- een overdekte markt waar spullen plaatselijk gemaakt en verkocht worden.

De brainstormsessie is begonnen met een introductie van de nieuwbouwplannen van eigenaar A, waarin zorgwoningen en appartementen worden gerealiseerd. Ten tijde van het experiment was hij bezig met de ruimtelijke onderbouwing hier voor. In zijn plan werd een gedeelte van de kavel terug gegeven aan het openbaar gebied, zodat vanaf de Veentjes het park ook beter zichtbaar is. Hij

probeert het gevoel van veiligheid in het gebied te vergroten door meer afstand tussen de gebouwen te houden, waardoor je makkelijk om elk gebouw heen kunt lopen. Hij gaf wederom aan dat het publiek vanuit de mediamarkt naar het gebied getrokken moet worden. Dit wil hij bereiken om de weg transparanter te maken. Dit zou er dan voor moeten zorgen dat de winkels weer gevuld kunnen worden. De vraag is of eigenaar D hierin mee wil werken. Eigenaar B schepte de verwachting dat deze niet zo snel mee zal gaan werken vanwege de kosten die er mee gemoeid zijn.

De makelaar van eigenaar B gaf aan dat de hoofdfunctie van het gebied niet meer winkels moet zijn, maar wonen. Volgens hem geef je het gebied een andere dimensie indien je van de supermarktfunctie wonen maakt en hierbij een combinatie met het park weet te maken. Dit betekende dat je de huidige winkelfuncties voor een deel anders moet gaan invullen. Hierna stelde eigenaar B de gemeente en de gespreksleider de vraag waar zij de ruimte zagen om überhaupt te herverkavelen. De gespreksleider gaf hier op het antwoord dat in het openbare gebied, zoals het park genoeg ruimte is om iets te ontwikkelen of organiseren. Maar ook andere grondeigendommen kunnen gewijzigd worden door middel van stedelijke herverkaveling. De stedenbouwkundige van eigenaar A gaf aan dat uit het park veel te halen valt, deze functie moest meer uitgebuid worden.

De gemeente gaf hier op aan dat er al verschillende dingen worden georganiseerd in het park, waarbij bewoners eigen verantwoordelijkheid nemen. De eigenaren waren hier nog niet van op de hoogte. Er is onder andere een floriadetuin aangelegd waarbij een stichting is opgericht door bewoners die het onderhoud uitvoert. Er bleek dus al wel wat betrokkenheid bij het park door omwonenden te zijn, tevens zijn er al nutsvoorzieningen aangelegd om een podium te maken in het park, hier is echter nog geen geld voor. Een andere culturele functie die in het park zou kunnen worden gevestigd is een kunstgalerij die nu nog aan de Veentjes zit en in eigendom is van de gemeente. Eigenaar heeft als voorwaarde bij zijn ontwikkeling dat hij een alternatieve locatie voor deze galerij realiseert. Gemeente en eigenaar A waren beide positief over het voorstel om deze functie in het park te realiseren.

Eigenaar A geeft aan dat het gebied ook een positief imago moet krijgen, dat begint met de naam voor zijn gebouw. Dit moet volgens hem niet meer de naam Veentjes dragen, maar iets in de richting van 'Amphiongebouw'.

De gemeente stelde de vraag wat er met de lege winkelplint moet gebeuren. De makelaar van eigenaar B, tevens van eigenaar C, denkt dat eigenaar C ook het belang in ziet om iets te doen. Als voorbeeld noemde hij om een themaplint met winkels te realiseren die samenhang heeft met hetgeen wat er in het park gebeurt. De wijkregisseur van de gemeente gaf daarop nog een suggestie voor een invulling, namelijk een overdekte markt. Eigenaar A denkt dat eigenaar C zo ver niet wil of kan gaan, "te ver van hun bed". Gemeente gaf daarop aan dat het anders leegstaat en dat het niks opbrengt. Eigenaar B reageerde hier op dat er nogal een verschil in waarde optreedt als je een ruimte die 100 euro per vierkante meter op kan leveren omdraait tot marktkraam. Gemeente vond daarom juist stedelijke herverkaveling geschikt, omdat je met zijn allen dit verlies kunt dragen, waardoor je ergens anders weer winst kunt maken. Dus dan zal er met eigenaar C gepraat moeten worden. Eigenaar B vond dat iedereen dan ook verantwoordelijkheid moet nemen, in de vorm van samenwerken of het optimaliseren van het eigendom. Als eigenaar C al de hakken in het zand zet, dan gaf eigenaar B het weinig kans. Volgens eigenaar A zou je de helft al gewonnen hebben als eigenaar C bereid is om te investeren in zijn winkelpuien.

De gemeente gaf aan dat indien je een pand hebt met in de plint winkels en bovenliggend woningen, dat je het met de woningen kunt verdienen zodat je met de winkel meer ruimte hebt. Eigenaar B reageerde hierop dat je dan in dit geval een ruil moet doen waarbij winkels voor woningen worden verruild, maar dat dit een eindeloze discussie wordt. Wat zou dan de waarde zijn, vroeg hij zich af. Hij gaf aan dat hij bij wijze van spreken de winkelpanden van eigenaar C ook gratis niet zou willen hebben.

Eigenaar begint over het feit dat je ook niet alle mensen uit de slinger kunt kopen om daar iets nieuws te bouwen. Hij vindt het realistischer als dit pand gewoon doorgaat en meer samenhang met het park krijgt. Hij vervolgde dit met een interessante uitspraak over de perceptie op groen: "Mensen die groen fijn vinden zijn vaak niet op geld gericht en mensen met geld vinden groen altijd duur". Zijn voorstel was om groen hip te maken, waardoor er makkelijker geïnvesteerd wordt. Volgens de makelaar van eigenaar B valt en staat alles met het imago van de Veentjes.

Met deze brainstormsessie is er een aftrap gemaakt om tot een collectieve gebiedsontwikkeling te komen met behulp van het instrument stedelijke herverkaveling. Partijen hebben onder andere kunnen discussiëren over mogelijke functies in het gebied en welke partijen interessant zijn om mee te krijgen in een collectieve besluitvorming tot een gewenste gebiedsontwikkeling. Het instrument stedelijke herverkaveling is bijna niet aan bod gekomen in dit gedeelte van het experiment.

Individuele gebiedsvisie

Na de eerste ronde, waarbij er nagedacht is over mogelijke functies in het gebied en een begin is gemaakt om na te denken over een (gezamenlijke) gebiedsvisie, is een sessie gehouden waarin partijen hun individuele gebiedsvisie konden schetsen. Alle partijen zijn naar verschillende ruimten gegaan om deze gebiedsvisie op te stellen. Deze gebiedsvisie is getekend op schetspapier. Uiteindelijk hebben de partijen hun individuele gebiedsvisie aan elkaar gepresenteerd. De uitkomsten van deze sessie worden navolgend beschreven door middel van de verschillende schetsen en bijbehorende toelichting.

Eigenaar A

Eigenaar A heeft een uitgebreide gebiedsvisie opgezet met veel mogelijke functies. Het was een voordeel dat hij een stedenbouwkundige bij zich had die alles goed in een schets kon neerzetten. Zie onderstaande figuur voor de individuele gebiedsvisie van eigenaar A.



Figuur 7.4 Individuele gebiedsvisie eigenaar A (bron: Auteur)

De stedenbouwkundige van eigenaar A heeft het plan verder toegelicht. Navolgend de toelichting van hem:

“Wij denken aan een stadspark. Het park wordt wel ingekaderd door nieuwe bebouwing. Aan de bovenzijde een strip met huizen. Waardoor die straat ook een straat wordt. Voor het braakliggend stuk grond hebben we een WADI bedacht. We hebben twee boerderijen getekend, maar dit kan ook één grote stadsboerderij zijn waar kunst en dieren in kunnen. Voor ons eigen deel hebben we meer een organische vorm gemaakt. Hier (apostolische kerk) staat een kerk en die kerk willen we vervangen voor zorg. De bedoeling daarachter is dat je grond gebonden zorg kan doen en de betrekking bij het groen door middel van een stadsboerderij. Zodat er ook activiteiten zijn in het gebied. Het pand van eigenaar E en F slopen wij, waardoor de Slinger kleiner wordt. Beneden hebben we hier zorg in gevestigd, wat een zorgboulevard kan worden. De winkelruimte en appartementen van eigenaren E en F worden vervangen voor grondgebonden patiowoningen. Die niet zo zeer zorg hoeven te huisvesten, maar ook 50plussers. Parkeren kan aan de randen. Op zoek naar identiteit voor het

park hebben wij een Amphiontoren bedacht. Voor de telefooncentrale hebben wij bedacht dat eigenaar D verhuist naar één vleugel en dat in de overige vleugels kantoorplekken worden gerealiseerd voor flexwerkers. Op het gebied van ruilen zou je kunnen zeggen dat als voorwaarde voor het opknappen van die winkelplint dat we bepaalde ontwikkelrechten in het park krijgen.”

Eigenaren E en F zijn eigenaar van een pand met op de begane grond een winkelruimte met een supermarkt (eigenaar E) en daarboven appartementen (eigenaar F). Op deze presentatie kwam een opmerking vanuit de gemeente, zij gaf aan dat er een kantorenleegstand van 26% is binnen de gemeente, dus kantoorplekken zijn niet realistisch. Eigenaar A gaf aan dat deze leegstand ook te wijten valt aan de aantrekkelijkheid en de mogelijkheid om kleine units te huren. Ten slotte vroeg de gemeente of het nou de bedoeling is dat eigenaar C door participerende partijen uitgekocht wordt en dat dit eigendom met zijn allen wordt ontwikkeld. Eigenaar A gaf aan dat dit niet perse hoeft, maar indien je de intentie hebt om voor het stadspark te gaan, dat je ook met zijn allen een inspanningsverplichting hebt om de plint op te knappen.

Gemeente

De gemeente was aanwezig met drie personen. Zij hebben een individuele gebiedsvisie tot stand laten komen door alle drie de personen hun visie te laten tekenen en dit samen te voegen in één schets. De onderstaande figuur geeft de individuele gebiedsvisie van de gemeente weer.



Figuur 7.5 Individuele gebiedsvisie gemeente (bron: Auteur)

De wijkregisseur van de gemeente heeft dit plan verder toegelicht. Onderstaand zijn toelichting:

"We hebben gekozen voor een gemixte functie in de Veentjes zelf, met name wonen werken en winkel. Met name in het eerste deel van de Veentjes. De overdekte marktgedachte in de plint voelen wij wel iets voor. In het algemeen als thema hebben wij duurzaamheid van de Achterhoek, dit nemen wij als uitgangspunt. Van de Mediamarkt is het maar de vraag of dit traffic genereert richting stad en de Veentjes. Voor het park geldt dat we dit symbolisch voor één euro verkopen. Om wie er in wil investeren de mogelijk te geven om hier een kiosk of culturele functie o.i.d. te ontwikkelen. De rand van het park kun je gebruiken om sportfuncties te huisvesten. Het binnengebied van de Slinger willen we toegankelijker maken met herkenbare toegangen. Het cultuur kwartier (linksboven), de buitenruimte gebruiken voor culturele activiteiten om ook meer de link met het Amphion en Ruimzicht

te leggen. Het park wordt een ruilobject, waar voorwaarden aan vastzitten. Voorwaarden zouden kunnen zijn dat de winkelplint van eigenaar C aan het Schouwburgplein wordt getransformeerd.”

Uit deze gebiedsvisie konden al veel koppelingen worden gemaakt met de voorgaande gebiedsvisie van eigenaar A. Met name de verkoop van het park voor het symbolische bedrag van één euro met nader te bepalen randvoorwaarden is een interessante visie, omdat hiermee de bereidheid tot collectieve besluitvorming wordt aangetoond.

Eigenaar B

De individuele gebiedsvisie van eigenaar B is samen met zijn makelaar opgesteld. In deze gebiedsvisie is de invulling van het park niet meegenomen. De onderstaande figuur geeft de individuele gebiedsvisie van eigenaar B weer.



Figuur 7.6 Individuele gebiedsvisie eigenaar B (bron: Auteur)

De makelaar van eigenaar B heeft dit plan verder toegelicht. Onderstaand zijn toelichting:

“We hebben de bestaande bebouwing laten staan, alleen het pand van eigenaar E en F er afgeknipt, omdat dit een barrière is voor het gebied. We waren het er niet over eens waar nou de stedelijke herverkaveling in zou moeten zitten. De publieke functie van grote winkellocatie in het pand van eigenaar A zien wij niet meer zitten. De telefooncentrale van eigenaar D zouden wij ook graag ingevuld zien worden met woningen. En dan ook op die wijze zoals getekend, omdat je daar dan een grotere invalsweg creëert. Voor het eerste deel van de winkelplint hadden we bedacht dat je hier een concept vestigt waarbij bedrijven in de winkelruimten gaan met werkende GGZ-cliënten die boven deze winkel gaan wonen. Zo kun je de functie van winkel en wonen combineren. Voor het winkelgedeelte vanaf het schouwburgplein zeggen wij dat hier geen winkelfunctie meer moet komen. Hier denken wij aan zorgwoningen met voorgevels aan het plein en aan het binnenhofje. De invulling van het park hebben wij niet over nagedacht. Belangrijke gedachte is dat je dit samen moet doen. Je moet niet zo zeer op zoek naar het herverkavelen, maar het gaat in principe om de samenwerking van eigenaren om een gebiedsontwikkeling tot stand te brengen.”

Ook bij dit plan zijn er weer overeenkomsten te vinden met de andere plannen. Met name het transformeren van de winkelplint aan het Schouwburgplein lijkt een geambieerde visie te zijn, volgens eigenaar A en B moet hier naar zorgfuncties gezocht worden. Eigenaar B ziet graag woningen in de

zorg terug in die plint?”. Hier werd niet direct bevestigend op geantwoord, maar beide eigenaren gaven aan wel mogelijkheden te zien. Eigenaar A gaf aan dat het flexibel moet zijn of het uiteindelijk zorg wordt of een andere functie. Indien het park naar particulieren of bedrijven gaat, dan verandert dit het hele gebied in positieve zin volgens hem. Eigenaar B zou in de winkels aan de Veentjes het GGZ principe, waarin de combinatie van winkel en wonen wordt gemaakt, graag willen realiseren.

Uiteindelijk ziet de gezamenlijke gebiedsvisie er als volgt uit. Het GGZ principe van eigenaar B is meegenomen in de winkelplint als Winkel+. Het pand van eigenaar E en F wordt gesloopt, vanwege de barrière die vroeger wel een functie had met het oude, inmiddels gesloopte, Amphion theater. De appartementen zouden teruggebouwd kunnen worden in het gebied bijvoorbeeld in de telefooncentrale, maar dat is op de lange termijn wellicht een optie. Een andere optie is om deze woningen elders in de gemeente te realiseren of iets van een vergoeding te vragen voor het inperken van het woningbouwprogramma. Tussen het park en het binnenhofje moeten doorgangen gerealiseerd worden. Het eigendom van eigenaar A wordt gesloopt en in de nieuwbouw krijgt het een iets meer organische vorm en hier komt zorg en wonen in. Deze zorgvraag moet niet bijten met de andere zorgfuncties in de plint. In het park is het de bedoeling dat hier iets met kunst, kiosk en een kas gedaan wordt, maar dit zouden ook andere functies kunnen zijn. De gedachte achter de functies is in ieder geval dat het publiek trekt en omwonden betreft. De woningen in het park zijn niet echt een goed idee, omdat dan de tuin tegen het park aan komt te liggen. De sportfunctie wordt in dat geval een interessant idee en is ook meegenomen in de visie.

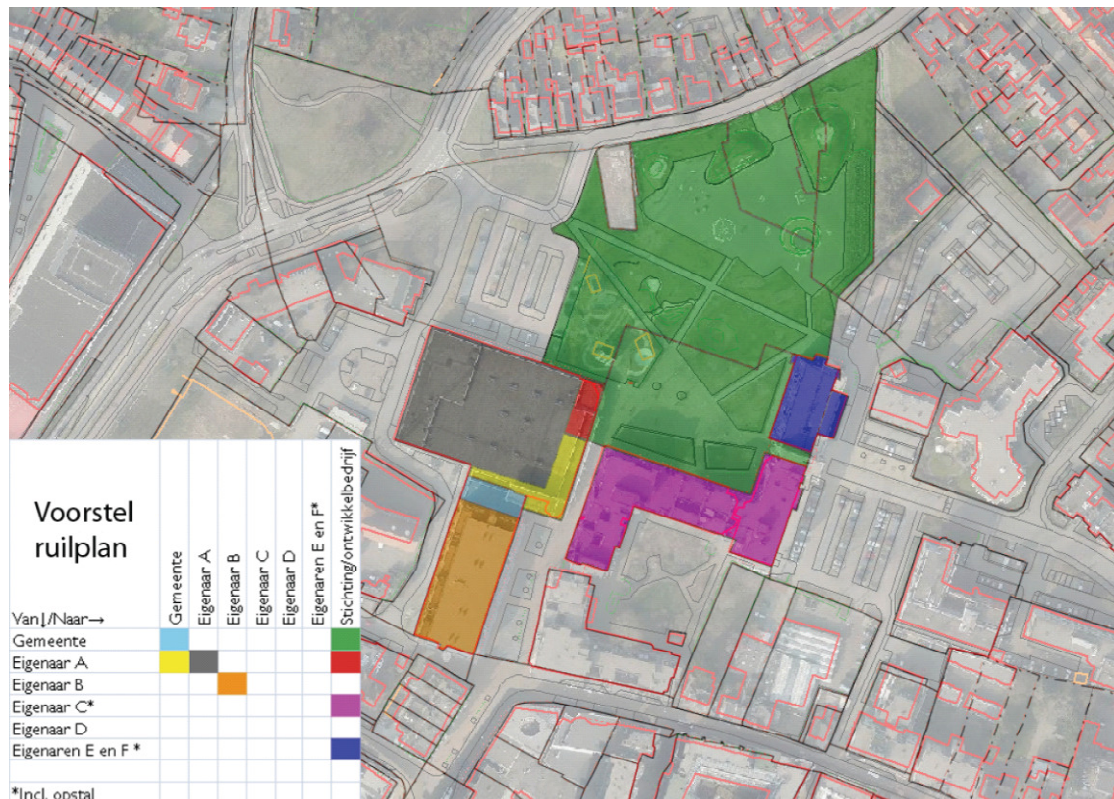
In de volgende paragraaf is bovenstaande gezamenlijke gebiedsvisie verder uitgewerkt tot een voorstel Ruilplan. De resultaten uit dit experiment zijn samengevoegd met de resultaten uit de reflectie en worden in paragraaf 7.3 vergeleken met de uitkomsten van het gedachte-experiment uit hoofdstuk 6.

7.2 Reflectie

Na het verwerken van de uitkomsten uit het experiment is er nog individueel met de partijen gereflecteerd over de uitkomsten van het experiment. Aanvankelijk was het idee om dit aan het einde van het experiment te doen, maar de tijd was daar te kort voor. Ten behoeve van de reflectie is een voorstel gemaakt voor het Ruilplan. In de reflectie is dit voorstel Ruilplan eerst voorgelegd en vervolgens is verder ingegaan op de voorwaarden om tot collectieve besluitvorming voor een gebiedsontwikkeling te komen en de voorwaarden om deze samenwerking te stimuleren door middel van stedelijke herverkaveling.

7.2.1 Voorstel Ruilplan

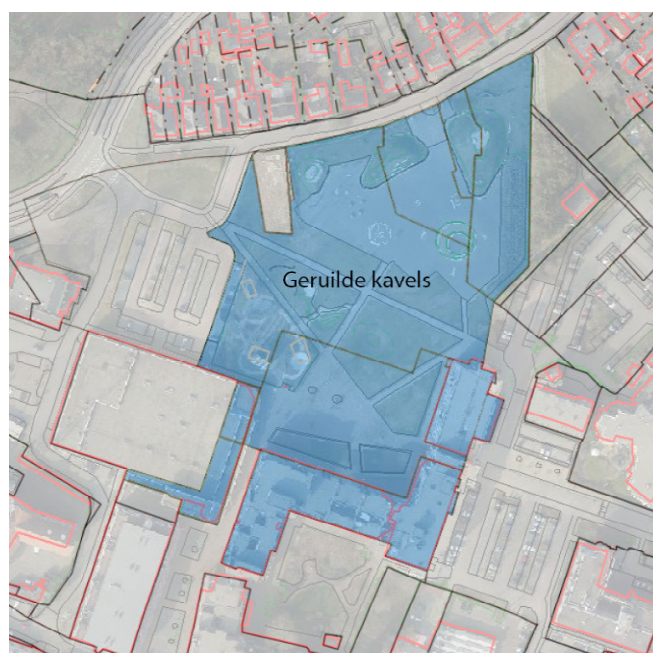
Op basis van de gezamenlijke gebiedsvisie is in het kader van stedelijke herverkaveling een voorstel Ruilplan opgesteld. Hierin is een voorstel gedaan voor de ruilverkaveling op basis van de te realiseren functies uit de gebiedsvisie. De onderstaande figuur geeft dit voorstel Ruilplan weer.



Figuur 7.8 Voorstel Ruilplan (bron: Auteur)

De zwarte lijnen geven de kavelgrenzen weer en de rode lijnen de gebouwgrenzen. Links onderin staat een tabel waarin omschreven staat welk eigendom naar wie gaat. In het experiment zijn er voorstellen gedaan voor de nieuwbouw van (zorg)appartementen op de plek van de supermarkt, om het park te verkopen, de winkelpint van eigenaar C te herbestemmen en het pand van eigenaren E en F te slopen. Bij de nieuwbouw van de (zorg)appartementen van eigenaar A is er geen rekening gehouden met de organische vorm die hij graag ziet. De nieuwbouw is conform zijn huidige plannen meegenomen in het Ruilplan. Hierbij wordt een deel van zijn eigendom weer openbaar gebied (geel en rood). Dat het park (groen) verkocht wordt betekent dat deze in handen komt van de eigenaren. Om de plint (paars) te kunnen herbestemmen dient deze eerst in eigendom te komen van de eigenaren of eigenaar C moet bereid zijn om te participeren en te investeren. Het pand dat donkerblauw gekleurd is en in eigendom is van eigenaren E en F wordt ten behoeve van de gebiedsontwikkeling gesloopt en de grond wordt toegevoegd aan het park. De eigenaren E en F zijn niet betrokken geweest bij het experiment, maar het voorstel is dat het in eigendom komt van de andere eigenaren. Eigenaar B brengt zijn eigendom (oranje) in en betaalt uiteindelijk naar rato mee aan de gebiedsontwikkeling. Het eigendom van de gemeente (lichtblauw) is nu een kunstgalerie, maar wordt na de gebiedsontwikkeling weer toegevoegd aan het openbare gebied. De telefooncentrale van eigenaar D is in het Ruilplan niet meegenomen, omdat hier te veel onzekerheid over bestaat.

Om inzichtelijk te maken welke eigendommen er van eigenaar worden verruild is figuur 7.9 opgesteld. Alle



Figuur 7.9 Geruilde kavels (bron: Auteur)

blauw gekleurde kavels geven de verruilde kavels weer.

Tijdens het experiment zijn er geen afspraken gemaakt over wie dan welk eigendom over zou willen nemen. Een belangrijke reden hiervoor is dat er nog geen financieel plaatje aan vast hangt. Eigenaren zullen hier pas afspraken over willen maken indien zij hier inzicht in hebben. In het Ruilplan is het voorstel gedaan om alle eigendommen die geruild worden, waarvan nog geen zekerheid bestaat over de toekomstige eigenaar, onder te brengen in een stichting of gezamenlijk ontwikkelingsbedrijf. Dat betekent dat eigenaren de keuze hebben om hier samen in deel te nemen, maar het kan ook zijn dat een eigenaar alleen geïnteresseerd is in één eigendom voor zichzelf. Dit is niet aan de orde gekomen in het experiment. De onderstaande figuur geeft het her te verdelen eigendom weer van deze stichting/gezamenlijk ontwikkelingsbedrijf.



Figuur 7.10 Eigendom stichting/ontwikkelingsbedrijf na ruilverkaveling (bron: Auteur)

Beide voorgaande figuren zijn toegelicht voorafgaand aan de reflectie interviews. Dit was van belang zodat er tijdens de interviews casusgericht gedacht kon worden.

7.2.2 Interviews

De reflectie interviews bestaan uit twee delen. Een deel dat vragen bevatte die gericht zijn op de markt- en institutionele voorwaarden uit het IAD Framework van Ostrom (2005) en een algemeen deel betreft de toepassing van stedelijke herverkaveling op de casus. Zie bijlage III voor de interviewgids van deze interviews. De uitkomsten uit het eerste deel zijn in paragraaf 7.3 verder uitgewerkt door middel van een vergelijking met de uitkomsten van het gedachte-experiment. De uitkomsten van het tweede gedeelte is hier verder uitgewerkt. Er zijn drie interviews afgenomen bij de drie partijen die aanwezig waren bij het experiment. De partijen hadden tijdens de interviews dezelfde samenstelling als bij het experiment.

Het voorstel Ruilplan is voorgelegd aan de partijen. Er is gevraagd in hoeverre zij hier iets in willen veranderen, in hoeverre het een realistisch plan is, in hoeverre stedelijke herverkaveling de gebiedsontwikkeling kan stimuleren en wat de belangrijke knelpunten zijn. De uitkomsten hier van zijn navolgend per partij samengevat.

Gemeente

De gemeente is het eens met het Ruilplan, omdat het laat zien wat zij in de gezamenlijke gebiedsvisie hebben afgesproken. In hoeverre zij ook participeren in de stichting of het gezamenlijke ontwikkelingsbedrijf kan pas beantwoord worden indien er een aantal belangrijke vragen zijn beantwoord; wat levert het hun op en welke risico's zijn er aan verbonden? Het opleveren hoeft niet per se in geld uitgedrukt te worden, het hebben van sturing is voor hun ook belangrijk. De gemeente durft niet met zekerheid te zeggen of stedelijke herverkaveling het juiste middel is om de gebiedsvisie uit te voeren, maar ze schrijft het ook nog niet af. Ze ziet zeker aanknopingspunten, de gebiedsvisie het Ruilplan zijn daarbij geen knelpunt, want het gaat hier om een concept dat aangepast kan worden. In de ogen van de gemeente zijn de belangrijkste knelpunten de daadwerkelijke inzet van eigenaren en hun financiële draagkracht. Nog te vaak ervaren zij in de praktijk dat initiatiefnemers van alles willen, maar niet over de benodigde financiële draagkracht beschikken.

Eigenaar A

Het voorstel Ruilplan is voorgelegd aan eigenaar A. Hij gaf aan dat hij niet zomaar het park koopt, omdat hier natuurlijk voorwaarden aan vastzitten. Zolang die voorwaarden niet bekend zijn kan hij geen uitspraken doen of hij of ook anderen participeren. In zijn ogen dient er een lokker te zijn waardoor partijen over de streep getrokken worden. Het toestaan van een commerciële functie in het park kan dit bijvoorbeeld bevorderen. Volgens hem moet je dus ook de vraag stellen hoe je partijen 'uit de stoel' kunt krijgen. Het instrument wordt gezien als een positieve ontwikkeling. Het zou alleen ingezet moeten worden indien het proces daadwerkelijk versneld wordt. De wettelijke regeling als pressiemiddel draagt daar volgens eigenaar A aan bij. Eigenaar A geeft tevens aan dat er ook ruilmiddelen buiten het casusgebied mogelijk moeten zijn. Hij ziet kansen in de uitvoering van het Ruilplan, al zijn er veel zaken die nog verdere uitwerking behoeven. Als er door wordt gegaan met dit plan verwacht hij dat eigenaar C achterover zal leunen, omdat deze weinig te verliezen heeft. Omdat niet iedere partij aan tafel heeft gezeten bij het experiment is het voor hem moeilijk te zeggen of de gebiedsontwikkeling een kans van slagen heeft.

Eigenaar B

Eigenaar B geeft in reactie op het Ruilplan aan dat niet zo maar uitgegaan mag worden dat partijen als een eigenaar E en eigenaar C zo maar mee zullen werken aan de gebiedsontwikkeling. Dit is dan ook de theoretische benadering van de mogelijke gebiedsontwikkeling, maar hij ziet liever een pragmatische invulling. Hij vindt ook dat de telefooncentrale van eigenaar D er bij betrokken moet worden. Hij vindt de telefooncentrale een dissonantie ten opzichte van de nieuwe mediamarkt. Hij vindt de wettelijke regeling een goed middel om dit toch voor elkaar te krijgen. Eigenaar B vraagt zich sterk af of stedelijke herverkaveling, zoals die nu voorgesteld is, het middel is om het doel te bereiken. Dit heeft vooral te maken met de terughoudendheid van partijen. Tevens ga je er van een zakelijk oogpunt van uit dat er altijd een plus uitkomt. Maar dit hoeft helemaal geen zakelijk voordeel op te leveren. Als voorbeeld droeg hij aan dat de gemeente het park voor een euro wil inbrengen, maar dit gebeurt dan onder voorwaarden. Het is maar de vraag voor hem of hetgeen wat hij er tegenover stelt ook daadwerkelijk baten oplevert. Hij stelt dus de vraag of het überhaupt interessant is om het park voor een euro te krijgen? Deze gegarandeerde plus is dus nog niet aanwezig. Eigenaar B geeft aan dat eerst de rekensommen gemaakt dienen te worden om uitspraken te kunnen doen over het wel of niet realistisch zijn van de uitvoering van dit plan. Het herverkavelen vindt hij geen verkeerde gedachte, maar partijen moeten bereid zijn mee te werken en de rekensommen dienen helder te zijn.

7.3 Uitkomsten IAD Framework

In deze paragraaf worden de uitkomsten van het experiment en de reflectie interviews samengevoegd en vergeleken met de uitkomsten van het gedachte-experiment uit hoofdstuk 6. Dit gebeurt aan de hand van de gebruiksregels van het IAD Framework van Ostrom (2005). In deze vergelijking wordt aangegeven welke uitkomsten gelijk en niet gelijk zijn aan het gedachte-experiment. Indien uitkomsten niet gelijk zijn dan kan dit twee redenen hebben. Ten eerste kan het voorkomen dat uitkomsten verschillend zijn en ten tweede kan het zijn dat de uitkomsten niet in het gedachte-experiment zijn opgenomen. Indien er gesproken wordt over alle partijen, dan wordt hiermee bedoeld eigenaar A, B en de gemeente. Indien er gesproken wordt over de eigenaren, dan betreft het alleen eigenaar A en B. De gemeente wordt aangeduid met gemeente.

Gebruiksregels	Uitkomsten
Grensregels	<p><i>Gelijk aan gedachte-experiment:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Alle partijen zijn het er over eens dat sommige partijen verleid moeten worden om toch mee te doen aan de gebiedsontwikkeling. Dit kan alleen indien er ook rekensommen (ontwerp LGR) van de gebiedsontwikkeling beschikbaar zijn. Het moet in ieder geval duidelijk zijn voor partijen wat het oplevert en welke risico's er aan verbonden zijn. ○ Door de partijen is aangegeven dat indien de groep eigenaren te groot wordt dat het proces dan langer zal gaan duren. Bij de start dient echter wel de bereidwilligheid van eigenaren breed georiënteerd te worden, vervolgens dienen daar dan eigenaren uitgefilterd te worden. ○ Alle partijen zijn het er over eens dat de wettelijke regeling er moet komen, waardoor partijen eerder geneigd zijn om samen tot een oplossing te komen. Tevens wordt het gezien als een goed middel om een gebiedsontwikkeling toch door te kunnen laten gaan indien er een minderheid van eigenaren tegen is. <p><i>Ongelijk aan gedachte-experiment:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ In dit geval zijn de partijen die verliezen lijden niet per se bereid om collectief aan een gebiedsontwikkeling te werken. Dit geldt voor eigenaar A en C. Eigenaar A is wel bereid, maar eigenaar C houdt meer de boot af. Voor eigenaren die niet de noodzaak hebben tot een gebiedsontwikkeling over te gaan geldt dat dit afhankelijk is van het type eigenaar of hij/zij dan wel of niet bereid is om te participeren in een collectieve gebiedsontwikkeling. In dit geval is eigenaar B, die geen grote noodzaak kent, wel bereid om gezamenlijk tot een gebiedsontwikkeling te komen en eigenaar D, die ook geen grote noodzaak kent, niet bereid om tot een gebiedsontwikkeling te komen. Eigenaar B is een ontwikkelaar dus dit is ook zijn business, eigenaar D daarentegen runt een bedrijf dat onafhankelijk van het gebied is. ○ Eigenaar B geeft aan meer te zien in de Duitse regeling van stedelijke herverkaveling, waarbij de gemeente de grond onteigend van de niet-meewerkende eigenaar. Hij ziet dit als een verantwoordelijkheid van de gemeente, omdat ook zij belang heeft bij de ontwikkeling. ○ Iedere partij heeft een andere perceptie op welke partijen er betrokken zouden moeten worden bij de gebiedsontwikkeling, dit betekent dus dat er een collectief besluit over de gebiedsafbakening dient te komen en dat deze dus ook vaker genomen kan worden indien er weer een nieuwe partij (met andere percepties) bij betrokken wordt. ○ Eigenaren vinden de vrijblijvendheid van participatie in de fase tussen initiatief en het vaststellen van het Ruilplan nogal los. Ze vinden dat eigenaren al duidelijke afspraken moeten maken indien zij participeren. De voorwaarden voor partijen moeten dan al duidelijk zijn. ○ De gemeente vindt dat je bewoners al vroeg moet betrekken bij de indeling van het park, in ruil voor inspraak kunnen zij bijvoorbeeld een deel van het onderhoud op zich nemen.
Positieregels	<p><i>Gelijk aan gedachte-experiment:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Partijen zijn het er over eens dat de gemeente een belangrijke faciliterende rol heeft, met name op het gebied van het vaststellen van het bestemmingsplan. Ook als zij geen grondeigendom binnen het gebied heeft. ○ Het voorstel om een onafhankelijke partij aan te stellen als procesmanager en bemiddelaar wordt door partijen als een positieve bijdrage aan het samenwerkingsproces gezien. Tevens zijn zij voorstander van onafhankelijke taxaties. ○ Het is belangrijk dat de verschillende belangen zo veel mogelijk op één lijn komen te liggen. Eigenaar A en B stellen voor dat je al vroeg in het proces duidelijk moet hebben wat je einddoel is zodat iedereen ook zijn belang hier deels aan kan aanpassen. <p><i>Ongelijk aan gedachte-experiment:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Alle partijen zijn het er over eens dat het voor de samenwerking bij de gebiedsontwikkeling niks uitmaakt of de gemeente een dubbele pet op heeft. Het is in die zin niet anders dan anders, er dienen alleen goede afspraken over gemaakt te

	<p>worden.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ De meningen verschillen ten opzichte van de stelling dat stedelijke herverkaveling een grotere kans van slagen heeft indien dit op basis van uitnodigingsplanologie gebeurt in plaats van organische groei. De gemeente ziet graag dat eigenaren het op gaan pakken (organische groei). Eigenaar A geeft aan hier mogelijkheden in te zien en dit ook wel wil doen. Eigenaar B geeft echter aan dat de gemeente met een plan moet komen en daarbij ook de kar moet trekken. Dit verschil zit hem onder andere in de noodzaak, eigenaar B hoeft niet zo zeer en eigenaar A is al bezig met een ontwikkeling in het gebied. ○ Zowel eigenaren als gemeente geven aan bereid te zijn om de kosten te dragen voor het openbare gebied. De gemeente is in dit geval ook eigenaar. Het is voor de partijen duidelijk dat deze kosten naar rato verdeeld dienen te worden over de deelnemende partijen. Eigenaar A geeft wel een toevoeging, indien het park straks door eigenaren gekocht en onderhouden wordt, maar wel openbaar blijft, dan verwacht hij een bijdrage vanuit de gebruiker. Dit hoeft in voor hem niet per se in geld te zijn, maar het kan ook zijn dat de gebruiker een deel van het onderhoud doet. ○ Door de eigenaren wordt aangegeven dat indien eigenaren lokaal gevestigd zijn en ook lokale kennis en belangen hebben dat je makkelijker tot een samenwerking kunt komen dan met eigenaren die elders gevestigd zijn. De afwezigheid van eigenaar C en D zegt in die zin ook al iets hierover.
Keuzeregels	<p><i>Gelijk aan gedachte-experiment:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ De gemeente geeft zelf al aan dat het belangrijk is in een vroeg stadium duidelijkheid te geven over de mogelijkheden van bestemmingsplanwijzigingen. Zij kan dan nog niet de exacte functie aangeven, maar wel kaders scheppen waarbinnen gewerkt kan worden (of te wel; faciliteren). ○ Indien er voor het Ruilplan een globaal/flexibel bestemmingsplan wordt vastgesteld, dan geeft dit de eigenaren en de gemeente het gevoel dat het risico verlaagd wordt. Met flexibel wordt in dit geval de functiemogelijkheden binnen het bestemmingsplan bedoeld. Hoe meer flexibiliteit, des te meer functies er mogelijk zijn. Flexibiliteit geeft wel weer onzekerheid voor andere eigenaren en omwonenden met zich mee, echter zijn de partijen hier niet bang voor, omdat in principe elke eigenaar achter het plan staat, door middel van de collectieve besluitvorming die wordt genomen bij de vaststelling van het Ruilplan. ○ Eigenaren, maar ook de gemeente geeft aan dat veel beleid de gebiedsontwikkeling belemmert. Met name woon- en parkeerbeleid zijn belemmerend. Een versoepeling van het beleid kan de gebiedsontwikkeling stimuleren, omdat het meer mogelijkheden biedt. ○ De partijen geven aan dat het vanzelfsprekend altijd fijn is als er al contracten zijn met toekomstige huurders en kopers, echter is dit voor hun geen voorwaarde voor het vaststellen van het Ruilplan en LGR. Het moet echter wel aannemelijk worden gemaakt dat de invulling zoals met elkaar afgesproken ook gerealiseerd kan worden. Tevens zou je een intentieverklaring kunnen opstellen met huurders/kopers, waarbij je binnen een vastgestelde termijn moet realiseren en zodra dat niet gebeurt kan de huurder of koper hier van af stappen. ○ Alle partijen zijn het over eens dat een wettelijke regeling effectief is. Eigenaar B is van mening dat deze gebiedsontwikkeling alleen kans van slagen heeft indien er een drukmiddel is, hij gelooft niet in de vrijwilligheid. Hij vindt het Duitse systeem beter omdat de gemeente hierbij onteigend. Als eigenaren dat moeten doen wordt een gebiedsontwikkeling al snel onrendabel volgens hem. ○ Beide eigenaren geven aan dat indien de boven de appartementen van eigenaar F gesloopt worden, dat er ook huurcontracten opgezegd dienen te worden. Dit kan de kosten weer opjagen. Hetzelfde geldt voor het afwaarderen van (leegstaande) winkelruimten. De eigenaren zijn wel bereid deze kosten te dragen, maar het kan het Ruilplan wel onrendabel maken.
Informatieregels	<p><i>Gelijk aan gedachte-experiment:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Alle partijen vinden een onafhankelijk taxateur van belang voor de waardebepaling. Beide eigenaren geven aan dat een duidelijk protocol, op welke wijze er wordt gewaardeerd, bijdraagt aan collectieve besluitvorming. Gemeente stelt om proceskosten in het te besparen voor dat in de beginfase de waarden bepaald worden

	<p>op basis van WOZ-waarde en indien partijen verder willen dat er dan een onafhankelijke taxateur wordt ingeschakeld.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Eigenaren en gemeente vinden dat wanneer je samen de kar trekt ook allemaal moet weten wat er in zit. Zij zijn van mening dat het delen van de juiste informatie bijdraagt aan de collectieve besluitvorming. ○ Gemeente geeft aan dat er te vaak initiatieven binnenkomen waarvan uiteindelijk blijkt dat deze toch geen financiële middelen hebben om het uit te voeren. Ook komt het voor dat initiatiefnemers niet vertellen met welke toekomstige huurders/kopers zij praten en hier geen duidelijkheid over geven. ○ Om collectieve besluitvorming te bevorderen geeft eigenaar A aan dat er openheid moet bestaan over het beleid van de gemeente. <p><i>Ongelijk aan gedachte-experiment:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Eigenaren en gemeente geven aan dat zij open kaart moeten en willen spelen betreft financiën. Alle gegevens die bij een aanbesteding aangeleverd moeten worden, dienen ook in een vroeg stadium in de collectieve gebiedsontwikkeling gedeeld te worden. ○ Eigenaar A stelt voor om de afspraken over informatiedeling op te knippen in fases, dus dat er per fase informatie vrij moet komen. ○ Indien eigenaren of partijen niet genoeg geld hebben voor de investering stelt eigenaar A voor dat hij en overige eigenaren als 'bank' kunnen dienen, zodat er toch tot collectieve besluitvorming gekomen kan worden. ○ Eigenaar A geeft aan dat er ook wel misbruik wordt gemaakt van informatiedeling. Voor hem helpt het indien er afspraken worden gemaakt dat gedeelde informatie binnen de groep blijft.
Aggregatieregels	<p><i>Gelijk aan gedachte-experiment:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Door alle partijen wordt bevestigd dat een onafhankelijke partij als procesmanager en gebiedsregisseur het komen tot collectieve besluitvorming bevordert, omdat je in dat geval gelijkwaardig aan tafel kunt zitten met elkaar. Eigenaar A geeft als enige aan dat het ook zonder externe partij kan en dat hij dit ook op zich kan nemen. <p><i>Ongelijk aan gedachte-experiment:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Eigenaar B geeft aan dat de onafhankelijke partij een onderzoeksplicht van de verstrekte informatie moet krijgen. Zo voorkom je dat partijen scheidsrechter over elkaar laat spelen. Deze onderzoeksplicht is volgens hem belangrijk, omdat partijen vaak belangrijke informatie achterhouden. Voorbeelden hier van zijn milieuschaden of verborgen gebreken in het object. Hij stelt dat er een reflectietermijn moet komen waarbij geldt dat indien belangrijke achtergehouden informatie aan het licht komt dat de waarde weer opnieuw gewaardeerd dient te worden. Dit past binnen het voorstel van Eigenaar A die fasering van informatiedeling voorstelt. ○ Eigenaar A geeft de voorkeur aan een lokale onafhankelijke partij als procesmanager en gebiedsregisseur. De partij moet kennis hebben van het gebied. ○ Indien de gemeente geen grondeigendom heeft wil deze de rol van procesmanager niet op zich nemen. ○ Enthousiaste en initiatiefrijke partijen zijn belangrijk om het proces van een gezamenlijke gebiedsontwikkeling op te starten. Echter is ook gebleken dat lokale kennis belangrijk is om tot initiatieven te komen, en niet iedere partij beschikt hier over.
Payoffregels	<p><i>Gelijk aan gedachte-experiment:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ De partijen geven aan dat de maatschappelijke baten, en wat voor invloed deze op hun eigendom hebben, moeilijk te bepalen zijn. Eigenaar A geeft aan wel in maatschappelijke baten te willen denken, maar dat er moeilijk overeenstemming bereikt kan worden over de definitieve waarde. Eigenaar B geeft aan dat hij en de meeste andere eigenaren puur kijken naar de zakelijke baten. ○ Eigenaren zijn altijd op zoek naar een winstbelang. Zodra er geen winstbelang is in zakelijk opzicht, stappen zij ook niet in een gebiedsontwikkeling. Eigenaar B geeft aan dat eigenaren vaak 100% zekerheid willen hebben dat ze er beter aan worden, anders doen ze niet mee. Eigenaar A en B zijn echter niet op zoek naar maximale winst voor hun zelf, maar naar maximale winst voor het gebied.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Alle partijen geven aan dat de marktwaarde een goede richtlijn voor het bepalen van de in- en uitbrengwaarde van eigendommen is. Echter blijft ook dan de discussie nog bestaan wat iets nou daadwerkelijk waard is. De partijen zijn het er over eens dat het aanstellen van een onafhankelijke taxateur de beste oplossing is hiervoor. <p><i>Ongelijk aan gedachte-experiment:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ De gemeente geeft aan dat maatschappelijke baten wel meegenomen dienen te worden in de kosten en baten. De gemeente geeft aan dat indien de leegstand wordt opgelost, dat de ontwikkeling voor haar al een meerwaarde heeft. ○ De gemeente geeft ook aan er in te geloven dat indien het gebied tot ontwikkeling komt door middel van samenwerking van partijen dat er altijd een meerwaarde uit komt. ○ Het probleem van freeriders blijft ook bij stedelijke herverkaveling bestaan en blijkt onvermijdelijk. In dit geval zijn er VVE's en winkeliers die profiteren, maar niet meebetalen aan de gebiedsontwikkeling. Partijen geven te kennen dat dit onvermijdelijk is en zo lang er winst gemaakt kan worden dat zij bereid zijn een deel van de winst hier voor in te leveren. Tevens wordt gesteld dat individuen binnen de VVE's wel bereid zijn dingen te doen, maar dan meer in de zin van uitvoering van onderhoud en beheer. ○ Over de opbrengstentermijn zijn de meningen verdeeld. De gemeente stelt zich voor dat de realisatie op de korte termijn moet gebeuren, binnen 4-5 jaar. De opbrengsten die hieruit voortkomen dienen volgens haar op de lange termijn gezien te worden, ook voor de eigenaren. Eigenaar A geeft ook aan dat het voor hun op de lange termijn iets moet opbrengen, maar deels ook op de korte termijn. Eigenaar B geeft aan dat hij niet kijkt naar maatschappelijke baten en puur zakelijk kijkt naar opbrengsten op korte termijn. ○ Volgens eigenaar B moet het zakelijke belang inzichtelijker worden en tevens het belangrijkste te zijn indien er collectieve besluitvorming plaats moet vinden. Indien de gebiedsontwikkeling grotendeels alleen van maatschappelijk belang is, dan geeft hij dit weinig kans van slagen.
Scoperegels	<p><i>Ongelijk aan gedachte-experiment:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Alle partijen willen op de korte termijn tot uitvoering van de gebiedsontwikkeling komen. Over de opbrengstentermijn zijn de meningen verdeeld. ○ Het doel van de eigenaren is vooral het behalen van zakelijke baten en het doel van de gemeente maatschappelijke baten. ○ Het uiteindelijke doel voor de gemeente is het oplossen van de leegstand. ○ Het doel van de eigenaren is het gebied een positief karakter te geven, waar zij zelf een 'gematigde' winst aan over kunnen houden.

7.4 Conclusie

De verwachtingen uit het gedachte-experiment komen grotendeels overeen met de uitkomsten uit het experiment en de reflectie. Op het eerste oog zijn er veel punten vinden die als 'ongelijk' worden beschouwd, maar grotendeels zijn dit uitkomsten die niet in het gedachte-experiment aan bod zijn gekomen waardoor deze als ongelijk zijn aangemerkt. Onderstaand worden de belangrijkste conclusies uit het experiment en de reflectie neergezet. Hierbij zijn de succes- en faalfactoren bij een collectieve gebiedsontwikkeling met het instrument stedelijke herverkaveling per gebruiksregel uiteengezet.

Grensregels

Alle partijen zijn het er over eens dat een wettelijke regeling een must is voor de gebiedsontwikkeling. Met de gebiedsvisie die er nu ligt kun je afwachtende of niet-willende eigenaren niet verleiden, er dienen rekensommen te worden gemaakt waarmee de meerwaarde aangetoond kan worden. Dit kan helpen om deze eigenaren te verleiden tot participatie. Door de partijen is aangegeven dat indien de groep te groot wordt, dat het proces heel stroef zal verlopen. Opvallend is dat iedere partij een andere perceptie heeft op welke partijen in het proces betrokken moeten worden, hier dient dus collectieve besluitvorming over plaats te vinden. De gemeente is van mening dat je bewoners al vroeg moet betrekken bij de indeling van de openbare ruimte. In ruil voor inspraak verwacht de gemeente

een vorm van burgerparticipatie. De eigenaren hebben aangegeven dat de vrijblijvendheid van participatie in de beginfase nogal los is, ze hebben hier meer behoefte aan duidelijke afspraken zodat partijen niet zomaar halverwege eruit kunnen stappen.

Positieregels

Voor iedere partij staat vast dat om tot een collectieve gebiedsontwikkeling te komen de gemeente een belangrijke faciliterende rol heeft, met name met betrekking tot het bestemmingsplan. Het feit dat de gemeente dan zowel marktspeler als marktmeester is, werkt volgens de partijen niet belemmerend of bevorderend op de collectieve besluitvorming. Het aanstellen van een onafhankelijke partij als procesmanager wordt gezien als een belangrijke schakel om tot samenwerking te komen. Om de koppen zoveel mogelijk één kant op te krijgen vinden de eigenaren dat er bij het begin een duidelijk doel moet worden gesteld waar iedereen zijn belang deels aan kan aanpassen. Eigenaar A en de gemeente zijn voorstander van stedelijke herverkaveling op grond van organische groei, waarbij één of meerdere eigenaren gezamenlijk een gebiedsvisie opstellen. Eigenaar B vindt het op dit moment een taak voor de gemeente. Het verschil hierin zit hem vooral in de noodzaak, eigenaar A is in de definitiefase van zijn ontwikkeling en eigenaar B heeft al ontwikkeld. Alle partijen zijn het er over eens dat indien de exploitatie positief blijft dat zij bijdragen aan het inrichten van de openbare ruimte. Verder blijkt lokale kennis en betrokkenheid een succesfactor te zijn voor een collectieve gebiedsontwikkeling.

Keuzeregels

Gemeente en eigenaren geven aan dat er al in een vroeg stadium kaders moeten worden gesteld met de mogelijkheden van bestemmingsplanwijzigingen. Voor het vaststellen van het Ruilplan pleiten eigenaren er voor dat er een flexibel bestemmingsplan wordt vastgesteld. Met name de functiemogelijkheden dienen ruim omschreven te worden, zodat in het geval van leegstand makkelijk een andere functie op die plek gerealiseerd kan worden. Alle partijen geven aan dat veel soorten beleid een belemmering vormen voor een (collectieve) gebiedsontwikkeling. Met name woon- en parkeerbeleid worden genoemd. Om risico's te verlagen kan er gezocht worden naar intentieverklaringen met toekomstige huurders en kopers. Tot slot brengen bestaande huurders en eigenaren van appartementen ook een hoge kostenpost met zich mee, waardoor een gebiedsontwikkeling al snel niet rendabel wordt.

Informatieregels

Volgens alle partijen dient alle informatie die belangrijk is voor het proces gedeeld te worden door de partijen. De gemeente loopt in praktijk nog te vaak aan tegen initiatieven die zij begeleiden die uiteindelijk niet slagen, omdat in een later stadium blijkt dat de initiatiefnemer geen geld heeft om te investeren. Ook informatie over potentiële huurders wordt vaak niet gedeeld met de gemeente. Door eigenaar A wordt aangegeven dat ook beleid dat de gebiedsontwikkeling bedreigt op tijd moet aangegeven worden door de gemeente. Tevens is het belangrijk wanneer je welke informatie deelt. Het voorstel is om verschillende fasen af te spreken, waardoor de informatiedeling zich opbouwt. Gemeente geeft hierbij aan dat je in de beginfase de WOZ waarden als uitgangspunt kunt nemen en in een later stadium pas de eigendommen echt te laten waarderen. Volgens de partijen is het het beste dat een onafhankelijk taxateur dit doet en dat er heldere richtlijnen voor worden vastgesteld. Eigenaar A stelt voor dat indien een eigenaar geen geld heeft om te investeren dat overige eigenaren hem dit als een soort bank te kunnen verstrekken.

Aggregatieregels

Door alle partijen wordt gesteld dat een onafhankelijke partij als gebiedsregisseur en procesmanager dient op te treden. Deze behoudt onder andere de controle over het proces en gedeelde informatie. Zo voorkom je dat partijen elkaar moeten controleren. Het komt nu nog vaak voor dat eigenaren niet alle belangrijke informatie delen, zoals milieuschade of verborgen gebreken in het gebouw. Het moet mogelijk zijn indien dit aan het licht komt de waardebeoordeling nog aan te passen. Het meest voor de hand liggend is dat een adviesbureau de rol van onafhankelijke partij op zich neemt. Eigenaar A geeft aan dat dit alleen gaat werken indien het een lokaal betrokken partij/persoon is die kennis van het gebied heeft. De gemeente wil de rol van procesmanager op geen enkel beding op zich nemen, ook indien zij geen grondeigendom zou hebben. De partijen geven aan dat enthousiaste en initiatiefrijke eigenaren belangrijk zijn voor het tot stand komen van collectieve besluitvorming, maar even zo belangrijk zijn de eigenaren die lokale kennis hebben.

Payoffregels

De partijen geven aan dat de maatschappelijke baten moeilijk te bepalen zijn en het is lastig om het hier collectief over eens te kunnen zijn. Volgens de eigenaren dient er alleen direct naar zakelijke baten moeten worden gekeken en indirect naar maatschappelijke baten. Eigenaren die geen maatschappelijk(e) karakter of doelstellingen hebben zijn volgens eigenaar B altijd ingesteld op winstbelang, anders doen zij niet mee. Om de in- en uitbrengwaarde van eigendom te bepalen zijn alle partijen het er over eens dat hiervoor de marktwaarde bepaald moet worden door een onafhankelijke taxateur. Voor de gemeente is de maatschappelijke meerwaarde wel belangrijk en vindt ook dat deze mee moet worden genomen in de besluitvorming. Om tot besluitvorming te komen moet hier een middenweg gevonden worden, want volgens eigenaar B is het zo dat indien het maatschappelijk belang groter is dan het zakelijk belang dat je nooit tot gezamenlijke besluitvorming zult komen. Over de opbrengststermijn zijn wederom de meningen verdeeld. De gemeente vindt dat de ontwikkeling binnen 15 jaar iets op moet brengen. Eigenaar A geeft ook aan op de lange termijn te denken, maar kon hier geen jaartal voor geven. Eigenaar B geeft aan alleen op de korte termijn opbrengsten te willen genereren. Tot slot is duidelijk dat het probleem van freeriders onvermijdelijk blijkt in verband met de vele omliggende appartementen (met overkoepelende VVE's) die zullen profiteren van de ontwikkeling, maar niet hier aan bijdragen in de vorm van geld. Het kan wel zijn dat bewoners in de vorm van onderhoud aan het park hun 'gratis' meerwaarde kunnen inbrengen.

Scoperegels

Betreft de uitvoering van de ontwikkeling zijn alle partijen het er over eens dat dit op de korte termijn moet gebeuren, 4 à 5 jaar. Over de opbrengststermijn zijn de meningen verdeeld. Voor de gemeente is het doel om maatschappelijke baten, zoals het oplossen van de leegstand, te behalen. De eigenaren hebben het doel om het gebied een positief karakter te geven in ruil voor een 'gematigde' winst.

8 Conclusie, reflectie en aanbevelingen

Dit hoofdstuk geeft de conclusies uit dit onderzoek weer. Hierbij wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek: *Zijn meerdere grond- en vastgoedeigenaren in een stedelijk gebied in Nederlandse context bereid tot samenwerking en collectieve besluitvorming over een gewenste gebiedsontwikkeling en in hoeverre kan stedelijke herverkaveling zo een dergelijke samenwerking stimuleren?* Vanuit de conclusies worden maatschappelijke en wetenschappelijke aanbevelingen gedaan. Tot slot wordt er gereflecteerd over het onderzoek en worden aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek en de provinciale pilot stedelijke herverkaveling.

8.1 Conclusie en aanbevelingen

Collectieve gebiedsontwikkeling

Er vindt op dit moment een transitie plaats binnen de rol van gemeenten. Deze willen steeds meer faciliterend optreden, waardoor van eigenaren en ontwikkelaars (veel) meer initiatief en verantwoordelijkheid wordt verwacht dan voorheen. Dit is echter een transitie die tijd kost. Zo is er weinig bekend over de voorwaarden die geschept moeten worden om tot een succesvolle collectieve gebiedsontwikkeling te komen. Samenwerking zou wel een oplossing kunnen bieden voor gebiedsontwikkeling, waarbij kosten en baten evenredig verdeeld worden. Maar in de praktijk blijkt dat eigenaren vaak wachten tot een ander initiatief gaat nemen. Daarbij hebben de eigenaren diverse uiteenlopende belangen, waardoor collectieve besluitvorming vaak niet tot stand komt. Bij succesvolle collectieve gebiedsontwikkeling is gebleken dat de overheid vaak een grote rol speelt hierin.

Stedelijke herverkaveling

In dit onderzoek is specifiek gekeken naar het instrument stedelijke herverkaveling. Waar in het buitenland al veel ervaring is met dit instrument, is het in Nederland tot nu toe bijna niet gebruikt. Herverkaveling in landelijk gebied gebeurt al bijna een eeuw in Nederland, maar in stedelijk gebied gebeurt dit nauwelijks. Nu de bouwopgave zich steeds meer verschuift naar stedelijk gebied is er behoefte aan stedelijke gebiedsontwikkeling. Gemeenten willen hier echter niet zo veel risico mee lopen zoals zij in het verleden hebben gelopen met de aankoop van uitleggebieden.

Stedelijke herverkaveling kan een goed middel zijn om een gewenste gebiedsontwikkeling te realiseren in samenwerking met eigenaren in het gebied. In Duitsland wordt in de meeste gevallen stedelijke herverkaveling op vrijwillige basis toegepast. Hierin werken eigenaren vrijwillig samen voor het tot stand komen van een gebiedsontwikkeling. In Nederland is er al veel onderzoek gedaan naar het instrument, maar is er niet zoveel bekend over de bereidheid van eigenaren om collectief een gebied te ontwikkelen. Collectief wil zeggen dat eigenaren tot gezamenlijke besluitvorming komen voor een gebiedsontwikkeling en hierbij de risico's, kosten en winsten verdelen.

Casus

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een realistische casus om de bereidheid van eigenaren om samen te werken aan een gebiedsontwikkeling te onderzoeken. Uit de casestudie bleek dat er veel aanknopingspunten waren tot nadere samenwerking tussen eigenaren binnen het gebied. Veel partijen gaven aan alleen oppervlakkig een keer contact met elkaar te hebben gehad. Zo is er tussen bepaalde partijen nooit over de toekomst van het gebied gesproken, maar waren zij daar wel toe bereid. Ten behoeve van het experiment is er goed in kaart gebracht welke partijen een groot belang hebben bij een positieve ontwikkeling in het gebied. Deze partijen zijn gevraagd om mee te doen aan het experiment. Uiteindelijk waren drie partijen bereid tot participatie, de overigen zijn meegenomen in de vorm van scenario's.

Experiment

In hoofdstuk 6 en 7 is aan de hand van een realistische casus een gedachte-experiment, een experiment en een reflectie uitgevoerd. Hierbij is getoetst in hoeverre grond- en vastgoedeigenaren in een stedelijk gebied bereid zijn tot samenwerking en collectieve besluitvorming over een gewenste gebiedsontwikkeling. Tevens is getoetst of het instrument stedelijke herverkaveling deze samenwerking kan stimuleren. Om dit te kunnen analyseren is er gebruik gemaakt van het IAD Framework van Elinor Ostrom. Onderstaand zijn de belangrijkste conclusies opgesomd die volgen uit hoofdstuk 6 en 7. Tevens zijn hier enkele aanbevelingen voor de toepassing van stedelijke herverkaveling gedaan.

De vrijblijvendheid van participatie in de beginfase van het samenwerkingsproces is nogal los. Over de participatie van eigenaren dienen afspraken gemaakt te worden, om te voorkomen dat een eigenaar na een tijd zomaar uit het proces kan stappen. De overige eigenaren zullen de gevolgen hier dan van moeten dragen, dit moet niet zo zijn.

Alle partijen hebben een andere perceptie op welke partijen er betrokken dienen te worden bij de collectieve besluitvorming. Hier dient dus collectieve besluitvorming over plaats te vinden en indien nodig vaker dan één keer.

Alle partijen zijn het er over eens dat er een flexibel bestemmingsplan vastgesteld dient te worden ten tijde van het vaststellen van het Ruilplan. Zodat er meer zekerheid over de toekomst ontstaat voor het geval van vraaguitval voor een betreffende functie. In een vroeg stadium dienen de kaders voor een bestemmingswijziging ten behoeve van de gebiedsontwikkeling helder te zijn, met name op het gebied van mogelijke functies.

Eigenaren vertalen de meerwaarde het meest naar een zakelijke meerwaarde en gemeente naar een maatschappelijke meerwaarde. De beoogde opbrengstentermijn voor de gemeente is in dit geval ook langer dan die voor de eigenaren.

Alle partijen zijn het er over eens dat er voor sommige partijen de financiële rekensommen gemaakt dienen te worden bij de gebiedsvisie voordat ze überhaupt aan tafel komen. Een onafhankelijk taxateur dient de waarde van de eigendommen te bepalen om zo snel mogelijk tot collectieve besluitvorming te kunnen komen.

Eigenaren die al bezig zijn met een ontwikkeling in het gebied zijn eerder bereid om het initiatief te nemen voor collectieve gebiedsontwikkeling. Eigenaren die geen noodzaak hebben zien liever de gemeente als kartrekker. De gemeente ziet liever dat het initiatief bij de eigenaren komt te liggen en behoudt zich vooral tot de faciliterende rol. Deze faciliterende rol is volgens alle partijen erg belangrijk voor de collectieve besluitvorming, met name het faciliteren van het bestemmingsplan is een belangrijk onderdeel.

Het aanstellen van een onafhankelijke partij als procesmanager en gebiedsregisseur wordt gezien als een positieve invloed op de collectieve gebiedsontwikkeling. Deze dient ook de controle uit te voeren over de informatie die eigenaren verstrekken.

Het delen van belangrijke informatie is voor collectieve besluitvorming een must. Iedere partij moet aan kunnen tonen financieel daadkrachtig genoeg te zijn, maar ook informatie delen over de partijen waarmee zij in gesprek zijn. Voor de gemeente loopt hier vaak tegen aan dat deze informatie niet gedeeld wordt. Andere problemen bij informatiedeling zijn onder andere milieuschaden en verborgen gebreken aan het object. Eigenaren zijn hier niet altijd open in of wisten het niet. Dit moet opgelost worden door afspraken te maken dat indien er zo iets aan het licht komt, dat de rekensommen nog aangepast kunnen worden.

Gemeentelijk beleid is een belemmering voor de gebiedsontwikkeling. In dit geval zijn het woon- en parkeerbeleid de grootste knelpunten. Dit wordt ook erkend door de gemeente. Zo mogen er geen nieuwe woningen bijgebouwd worden, terwijl er volgens de eigenaren nog veel vraag is naar een bepaald type woningen die niet of nauwelijks in het woningbouwprogramma staan.

Zittende eigenaren en huurders blijken een grote kostenpost te zijn indien deze een ontwikkeling in de weg staan en gesloopt dienen te worden. Dit kan de ontwikkeling al snel onrendabel maken. Niet zo zeer de sloopkosten zijn hier de oorzaak van, maar de boekwaarden die op de eigendommen zitten.

De partijen zijn allen bereid om gezamenlijk de kosten te dragen voor de ontwikkeling van de openbare ruimte en vinden dit ook hun verantwoordelijkheid.

De partijen zien het als bevorderend voor de gebiedsontwikkeling indien er buiten het casusgebied ook ruilmiddelen beschikbaar zijn. De besluitvorming hoeft zich dus niet binnen de afbakening van een gebied te beperken.

Het probleem van freeriders lijkt binnen deze casus onvermijdelijk, met name appartementeigenaren en winkeliers zijn in dit geval de freeriders. Partijen zijn tot in zekere mate bereid om freeriders te accepteren, zolang er nog wel een 'degelijke' winst te behalen valt. Voorstel is om deze freeriders toch op een andere manier te laten investeren in de vorm van arbeid. Gedacht wordt om afspraken te maken met bewoners, dat deze het park (groten)deels onderhouden indien het gebied ontwikkeld wordt.

Indien de eigenaren ook over lokale kennis beschikken komt er volgens de partijen sneller een collectieve gebiedsontwikkeling en wordt verwacht dat deze goed aan de markt vraagt voldoet.

Beantwoording hoofdvraag

Voor dit onderzoek is de volgende hoofdvraag opgesteld:

Zijn meerdere grond- en vastgoedeigenaren in een stedelijk gebied in Nederlandse context bereid tot samenwerking en collectieve besluitvorming over een gewenste gebiedsontwikkeling en in hoeverre kan stedelijke herverkeveling zo een dergelijke samenwerking stimuleren?

Deze hoofdvraag bestaat uit twee vragen. De eerste vraag is of meerdere grond- en vastgoedeigenaren bereid zijn om samen te werken om tot een collectief besluit voor gebiedsontwikkeling te komen. Uit dit onderzoek blijkt dat er zeker eigenaren zijn, inclusief de gemeente, die bereid zijn om collectief een gebiedsontwikkeling te realiseren. De gedeelde gebiedsvisie uit het experiment toont dit ook aan. De bereidheid is een belangrijke factor voor het slagen van de collectieve gebiedsontwikkeling. Ook uit dit praktijkonderzoek blijkt dat er partijen zijn die niet bereid zijn om te participeren. Een reden hiervoor kan zijn dat een eigenaar vindt dat hij geen meerwaarde ondervindt aan een gebiedsontwikkeling. Een andere reden kan zijn het ontbreken van lokale betrokkenheid door de eigenaar, in dit geval belegger. Zulke eigenaren kunnen getriggerd worden door de financiële meerwaarde van de ontwikkeling aan te tonen en hen deze voor te leggen. Het aantonen van financiële meerwaarde blijkt ook voor de (initiatiefnemende) participerende eigenaren, exclusief de gemeente, de belangrijkste factor te zijn om tot collectieve besluitvorming te komen. In het kader van stedelijke herverkeveling betekent die collectieve besluitvorming het vaststellen van het Ruilplan en de Lijst der Geldelijke Regelingen. In tegenstelling tot de eigenaren in het gebied, is de gemeente op zoek naar de maatschappelijke meerwaarde die een gebiedsontwikkeling oplevert. Eigenaren zijn wel bereid om mee te denken om maatschappelijke meerwaarde te creëren, maar de financiële meerwaarde is een voorwaarde voor hun. De participerende eigenaren zijn tevens bereid om hun winst en risico te delen, indien dit ten goede komt van de collectieve gebiedsontwikkeling.

De tweede vraag binnen de hoofdvraag is in hoeverre stedelijke herverkeveling een dergelijke samenwerking kan stimuleren. De partijen zijn van mening dat stedelijke herverkeveling het komen tot een collectieve gebiedsontwikkeling kan stimuleren, maar in hun ogen hangt dit grotendeels af van de bereidwilligheid en terughoudendheid van de overige eigenaren. De wettelijke regeling, waarmee de meerderheid van eigenaren de minderheid van eigenaren kan verplichten mee te doen, kan volgens hen een grote bijdrage hier aan leveren. Partijen zijn zich er van bewust en spreken ook uit, dat stedelijke herverkeveling niet als doel gesteld dient te worden, maar dat een collectieve gebiedsontwikkeling het doel dient te zijn.

8.2 Reflectie

Elk onderzoek kent zijn sterke in minder sterke kanten. In deze paragraaf wordt gereflecteerd over deze sterke en minder sterke kanten. Allereerst wordt er gereflecteerd over de validiteit van dit onderzoek, vervolgens wordt de wetenschappelijke relevantie besproken en tot slot wordt er gereflecteerd op de gekozen onderzoeksmethode.

8.2.1 Validiteit

Uit dit onderzoek zijn voor zowel de participanten als de wetenschap interessante conclusies naar voren gekomen. De geldigheid van deze conclusies wordt toegelicht aan de hand van de interne en externe validiteit van het onderzoek.

De interne validiteit van het onderzoek is hoog te noemen, vanwege de realistische setting van het experiment. Het was een experiment dat zich afspeelde in de huidige situatie zoals die was en er was slechts één variabele die anders was ten opzichte van de realiteit, namelijk de beschikbaarheid van het instrument stedelijke herverkaveling. Ondanks dat de onderzochte participanten aan een realistisch experiment deelnamen, waarin zij open konden discussiëren en daarmee ook achter hun handelingen stonden op basis van hun rationele gedachten, kwam het ook voor dat de eigenaren niet het achterste van hun tong lieten zien. Desondanks scoren de uitkomsten hoog op geloofwaardigheid, mede vanwege de ex-post reflectie en verkenning op de uitkomsten van het experiment.

De externe validiteit is in dit geval beperkt gebleven. Je kunt bepaalde rationaliteiten van de partijen wel valideren en hier algemene uitspraken over doen, maar dit kan slechts in beperkte mate. Deze algemene uitspraken bevestigen in dit geval ook grotendeels de uitspraken die uit de literatuur naar voren komen. Enkele uitspraken ontkrachten de algemene uitspraken in de literatuur, zoals de acceptatie van freeriders. Uit de literatuur blijkt dit een probleem te zijn, maar de participanten beschouwden dit niet echt als een probleem. Dit soort uitspraken zijn niet snel toepasbaar op andere casussen, omdat er slechts één casus is onderzocht met een klein aantal participanten.

8.2.2 Wetenschappelijke relevantie

Voor de analyse van dit onderzoek is het IAD Framework van Ostrom (2005) toegepast. Het IAD framework is gebaseerd op traditionele gemeenschapsgoederen zoals visserijen, landbouwgronden, meren en bossen. Hier is al veel wetenschappelijk onderzoek naar gedaan. In dit onderzoek is deze theorie echter getoetst binnen een stedelijke context door middel van een praktijkexperiment. Binnen dit domein is het framework nog maar zelden getoetst. Parker & Johansson (2011) hebben een literatuuronderzoek gedaan naar de verschillen tussen traditionele gemeenschapsgoederen en stedelijke gemeenschapsgoederen, zoals stadsparken en infrastructuur.

Uit dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat het framework zich goed leent voor de analyse van de interacties, percepties en handelingen van actoren. Het framework kent echter ook gebreken ten opzichte van stedelijke gebiedsontwikkeling. Ten eerste is het framework gebaseerd op traditionele gemeenschapsgoederen. Deze zijn minder complex dan de ruimte waarin het in dit onderzoek is toegepast. Stedelijk gebied is veel complexer, zo heb je te maken met diverse marktsectoren en veel verschillende belangen en percepties binnen een klein gebied. Daarbij denken de actoren vanuit verschillende rationaliteiten, die vaak niet te achterhalen zijn. Tevens is er sprake van gebrekkige informatie, dit is debet aan het maken van keuzes. De onderzochte instituties konden in dit geval dus niet volledig geanalyseerd worden ten gevolge van de complexiteit. Ten tweede gaat het framework uit van een zelforganiserende markt. Dit is ook het uitgangspunt van de wet stedelijke herverkaveling zoals die nu voorgesteld wordt. Echter is gebleken dat eigenaren nog steeds snel de neiging hebben om naar de gemeente te kijken en een afwachtende houding aan te nemen.

8.2.3 Reflectie op onderzoek

In deze subparagraaf wordt gereflecteerd op de aanpak van dit onderzoek. Een reden voor de keuze van de onderzoeksmethoden gedachte-experiment en experiment is het feit dat stedelijke herverkaveling nog niet ingevoerd is als wettelijk kader. Tijdens mijn master Planologie heb ik diverse keren deelgenomen aan dit soort experimenten. Ik vond dit toen al een goede methode om bepaalde instrumenten te testen die nog niet bestaan. Na dit onderzoek is mijn mening hier ook niet over veranderd. Tijdens de eerdere experimenten was ik wel sceptisch over het feit dat er besluitvorming plaatsvond op basis van berekeningen die vrijwel geen onderbouwing kenden en dat rollen vrijwel nooit volledig omschreven en ingevuld kunnen worden. Het doel voor mijn experiment was dan ook om een realistisch experiment uit te voeren met echte gebiedspartijen, waarbij de rollen dus helemaal duidelijk zijn omdat ieder zijn eigen rol heeft 'gespeeld'. Ondanks dat het opzetten van dit onderzoek veel arbeidsintensiteit heeft vereist, ben ik erg tevreden met de uitvoering en uitkomsten van het onderzoek. De partijen waren ook tevreden met de opzet en uitvoering van het onderzoek. Toch zijn er, net als in ieder ander onderzoek, een aantal aandachtspunten die beter of anders hadden gekund. Ook zijn er zaken die de uitkomsten van het onderzoek juist hebben bevorderd. Onderstaand worden deze aandachtspunten besproken.

Het is erg jammer dat twee belangrijke eigenaren in het gebied op het laatste moment toch niet deelnamen aan het experiment. De overige participanten vonden dit ook jammer, mede omdat het grotendeels ook van die eigenaren afhangt wat er allemaal mogelijk is in het gebied. Nu is het

experiment uitgevoerd met drie partijen, waarvan vooraf al ingeschat kon worden dat deze bereid zouden zijn tot samenwerking om tot collectieve besluitvorming te komen. De partijen die afwezig waren, konden vooraf beschreven worden als zijnde terughoudend. Indien deze partijen aan tafel hadden gezeten, hadden de resultaten een hele andere kant op kunnen gaan en was er misschien niet tot een gezamenlijke gebiedsvisie gekomen. De afwezige partijen zijn wel meegenomen in de krant die is opgesteld, waarin scenario's geschetst zijn, maar zij hebben persoonlijk niet bij kunnen dragen aan de interacties en uitkomsten van het experiment. Er hadden wellicht in het kader van de speltheorie fictieve rollen opgenomen kunnen worden voor deze partijen, maar hier is expres niet voor gekozen vanwege de realistische setting van het experiment. Dan houd je toch altijd zaken als een rolomschrijving die niet volledig is en een rol die niet volledig naar waarheid wordt uitgevoerd. Want bijvoorbeeld in hoeverre moet die rol dan terughoudend blijven binnen het experiment? Het beste zou dus zijn als dit soort partijen toch geprikkeld zijn om deel te nemen aan het experiment. In dit geval is er een aanbeveling gedaan om het financiële plaatje inzichtelijk te maken voor deze eigenaren, waarin zij hun potentiële meerwaarde kunnen zien. Dit zou een trigger kunnen zijn om toch deel te nemen.

Vooraf aan het experiment is in het kort het instrument stedelijke herverkaveling besproken. Hierbij zijn de belangrijkste eigenschappen van dit instrument besproken. Er kan niet verwacht worden dat de partijen na een korte presentatie over het instrument volledig op de hoogte zijn van dit nieuwe instrument. Hierdoor bestaat de kans dat de mogelijkheden van stedelijke herverkaveling nog niet volledig benut zijn in het kader van dit onderzoek, omdat partijen bepaalde kennis niet hadden.

Dit verkennende onderzoek heeft de initiatieffase van een proces van collectieve gebiedsontwikkeling onderzocht door middel van het instrument stedelijke herverkaveling. Hierdoor was er niet voldoende informatie beschikbaar over de gevolgen van bepaalde keuzes die gemaakt konden worden. Partijen konden daarom in de reflectie en verkenning van de uitkomsten van het experiment niet altijd antwoorden op een vraag. Een voorbeeld hier van zijn vragen over de baten van de gebiedsontwikkeling. De uitkomsten van het experiment zijn nu nog te theoretisch, het Ruilplan behoeft een meer pragmatische invulling. Het is jammer dat er maar één bijeenkomst gehouden kon worden, in principe zouden meer rondes leiden tot meer valide resultaten.

Qua tijdsplanning voor het onderzoek heeft het onderzoek toch 2,5 maand langer geduurd dan vooraf ingeschat. Dit kwam onder andere vanwege de verschillende vakantieperiodes waar eigenaren mee zitten, waardoor het moeilijk plannen was. Daarbij is er in het begin ook onzekerheid over het feit of eigenaren bereid zijn mee te doen aan het onderzoek. In dit geval is de kennismaking en uitnodiging langzaam aan opgebouwd, waardoor partijen ook enthousiast konden worden om deel te nemen aan het onderzoek. Ook in het experiment liepen de interactieve gedeeltes wat langer door dan verwacht, maar dit was wel nodig om tot bruikbare resultaten te komen. Een aanbeveling van een partij was om het experiment in twee keer te doen, waarbij de eerste keer informatie over het gebied en stedelijke herverkaveling gepresenteerd en besproken wordt en gebrainstormd wordt over mogelijke functies. Dan kunnen voor de tweede ronde partijen deze informatie laten bezinken en deels al over nadenken. Nu was de tijd te kort om echt alle keuzes volledig af te wegen. In de tweede ronde zou dan de individuele gebiedsvisies gepresenteerd moeten worden en dit zou vervolgens moeten leiden tot een gezamenlijke gebiedsvisie.

Het schrijven van een krantenbericht bleek een goede zet te zijn. Hierdoor startte meteen de discussie over mogelijke functies in het gebied en welke scenario's realistisch geacht werden. Uiteindelijk zijn er ook enkele scenario's meegenomen in de gezamenlijke gebiedsvisie.

Voor uitvoering van het experiment heb ik gekozen voor een inspirerende locatie binnen het casusgebied zelf. Het is uitgevoerd in een net opgeleverd penthouse, dat grotendeels over het gebied uitkeek. Zo konden de interacties heel tastbaar gemaakt worden, door in de pauzes bepaalde zaken aan te wijzen en te bespreken.

Het is niet zo dat na dit onderzoek het Ruilplan uitgevoerd kan en gaat worden. Bij lange na niet. Maar het onderzoek heeft wel bijgedragen aan een stuk betrokkenheid van eigenaren. Ze hebben weer een beter idee gekregen van wat nou de faciliterende rol van de gemeente inhoudt en wat er in dat opzicht van hun verlangd wordt. De deelnemende partijen hebben achteraf ook aangegeven erg blij te zijn geweest met de interacties die hebben plaatsgevonden tijdens het onderzoek. De eigenaren die meegedaan hebben aan het experiment zijn blij dat ze eindelijk een keer met gebiedspartijen om tafel

hebben gezeten om het over de toekomst van het gebied te hebben. Ze gaven aan dat dit anders niet zo snel zou zijn gebeurd. Dus mocht stedelijke herverkaveling en dit onderzoek niet tot de oplossing van de leegstand leiden, kan dit nog wel de aanzet zijn tot samenwerking tussen eigenaren (en de gemeente) in het gebied.

8.3 Aanbevelingen voor de praktijk

8.3.1 Praktische aanbevelingen

In deze paragraaf worden maatschappelijke aanbevelingen gedaan om de bereidheid van eigenaren om samen te werken en tot collectieve besluitvorming te komen voor een gebiedsontwikkeling, door middel van het instrument stedelijke herverkaveling, te bevorderen. In paragraaf 8.1 zijn naast de conclusies al aanbevelingen gedaan waarmee het komen tot collectieve besluitvorming bevorderd kan worden en hoe dit gestimuleerd kan worden door middel van stedelijke herverkaveling. Deze subparagraaf behelst een kort betoog voor twee oplossingsrichtingen voor de knelpunten van freeriders en kapitaaltekorten.

Er is geconcludeerd dat appartamenteigenaren hoogstwaarschijnlijk niet bijdragen aan een collectieve gebiedsontwikkeling, maar wel zullen profiteren hier van in de vorm van een meerwaarde van hun eigendom. Deze eigenaren hebben vaak geen geld om te investeren (kapitaaltekorten), dus hebben zij vaak ook niet de keus om te participeren. De eigenaren investeren niet graag, omdat zij de meerwaarde niet direct kunnen terugverdienen, maar pas als zij hun appartement verkopen of verhuren. Zo zijn er meer eigenaren of zelfs gebruikers die in hetzelfde schuitje zitten. Er worden hier twee aanbevelingen gedaan op welke manier deze knelpunten verhinderd zouden kunnen worden.

De eerste aanbeveling is een bijdrage in de vorm van arbeid, bijvoorbeeld helpen bij het onderhoud van het park. Gemeenten richten zich in deze tijd steeds meer op de burgerparticipatie, wat goed aansluit op deze aanbeveling. De eigenaren die financieel niet kunnen bijdragen in de gebiedsontwikkeling zouden in de vorm van arbeid toch hun bijdrage kunnen leveren. Zo komt uit het experiment het voorstel naar voren dat het park in eigendom en beheer komt van commerciële eigenaren. Deze kunnen afspraken met de 'freeriders' dat zij het onderhoud doen in het park, of arbeid verrichten bij de organisatie van evenementen in het park. De onderhouds- en organisatiekosten die hiermee bespaart worden zouden moeten worden ingeschat, zodat deze meegenomen kunnen worden in het financiële plaatje bij het Ruilplan. Er dienen wel duidelijke afspraken gemaakt te worden hierover. Dit wordt dan een voorbeeld van een zelforganiserende markt waar een ieder zijn steentje bijdraagt. Het IAD Framework leent zich hier goed voor, aangezien de burgerparticipatie minder complex is dan een complete stedelijke gebiedsontwikkeling.

De tweede aanbeveling is van financiële aard. Het voorstel is dat er een fonds komt dat investeert namens de kapitaalarme eigenaren. Er wordt dan vanuit gegaan dat de gebiedsontwikkeling de waarde van de appartementen omhoog brengt. Het fonds maakt dan de afspraak met de eigenaren, dat indien het appartement verkocht of verhuurd wordt, dat de ontstane meerwaarde door de investering van het fonds weer teruggaat naar het fonds. Zo creëer je een win-win situatie, het draagt bij aan een positieve exploitatie van de gebiedsontwikkeling en het fonds maakt op termijn winst. Hier zitten natuurlijk haken en ogen aan, want wie zegt dat de appartementen allemaal verkocht of verhuurd worden? Dit risico dient berekend te worden en hier hangt dan de orde van bijdrage in het fonds van af. Dit voorstel kan ook in een groter kader geschetst worden, bijvoorbeeld in een gebied waar eigenaren het eens zijn over een collectieve gebiedsontwikkeling, maar er te weinig financiële middelen zijn om deze te realiseren. Indien de creatie van meerwaarde aangetoond kan worden en ook het marktfalen bewezen kan worden, zou een fonds dat laagrentende leningen verstrekt een mogelijke uitkomst kunnen bieden. Dit fonds kan opgebouwd worden uit publiek en/of privaat geld. In dit geval is dit dan een revolverend fonds dat op de lange termijn winst maakt en waaruit ook weer andere gebiedsontwikkeling kunnen worden gefinancierd.

De verwachting is dat de overheid de aankomende jaren zich steeds meer terugtrekt betreft subsidies en zich ook steeds meer faciliterend gaat opstellen. Dit biedt kansen voor de twee aanbevelingen die hier zijn gedaan, omdat dit grotendeels vanuit de markt opgepakt dient te worden. Indien er geen subsidies meer komen en de gemeente zich er niet actief mee bemoeit, wordt de markt geprikkeld om tot dit soort oplossingen te komen.

8.3.2 Vervolgonderzoek en provinciale pilot

Vervolgonderzoek

Navolgend worden er aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek. Het blijkt lastig te zijn een geschikte casus voor het instrument stedelijke herverkaveling te vinden. Bij vervolgonderzoek kan er beter gezocht worden naar casussen waarbij er eigenaren zijn die al initiatief hebben genomen tot een collectieve gebiedsontwikkeling en vervolgens hierbij toetsen of stedelijke herverkaveling dit kan stimuleren. Deze casusgebieden zijn echter zeer schaars. In dit geval was er zonder mijn onderzoek niet zo snel een aanzet tot collectieve gebiedsontwikkeling gedaan door de eigenaren in het gebied. Een andere aanbeveling voor vervolgonderzoek is om te onderzoeken in hoeverre een dergelijk fonds, zoals in de voorgaande subparagraaf is besproken, een collectieve gebiedsontwikkeling realiseerbaar kan maken. De verwachting is dat met name in een gebied met woningeigenaren kan dit een bijdrage leveren in de haalbaarheid van een collectieve gebiedsontwikkeling.

Provinciale pilot stedelijke herverkaveling

Dit onderzoek geldt als een verkennend onderzoek voor de provinciale pilot stedelijke herverkaveling van de provincie Gelderland en gemeente Doetinchem. In het kader van deze provinciale pilot worden enkele aanbevelingen gedaan voor de uitvoering hier van:

- Uit het onderzoek blijkt dat men erg afhankelijk is van de bereidwilligheid van eigenaren. Uit dit onderzoek blijkt dat er belangrijke eigenaren zijn die bij de initiatieffase nog niet om tafel willen zitten met andere eigenaren. Ze zullen pas geïnteresseerd zijn als er 'iets te behalen valt' voor hen en zelfs dat is geen garantie.
- Het is moeilijk om een gebied te selecteren en daar te zeggen: "hier gaan we stedelijke herverkaveling toepassen". Je zou in de pilot de collectieve gebiedsontwikkeling de prioriteit moeten geven, want dit is een voorwaarde voor de toepassing van stedelijke herverkaveling. En mocht stedelijke herverkaveling in dat geval niet toepasbaar blijken, dan kan er nog wel doorgedaan worden met de collectieve gebiedsontwikkeling.
- In dit onderzoek is een klein aantal eigenaren geselecteerd in het casusgebied, omdat het onderzoek anders te veel tijd zou kosten. Het is namelijk zo dat je eerst moet inventariseren bij eigenaren of er überhaupt de bereidwilligheid is om een collectieve gebiedsontwikkeling in gang te zetten. Hier gaat dan ook veel tijd in zitten als je dit voor verschillende casussen moet onderzoeken.
- Het gebied de Veentjes+ biedt op basis van dit onderzoek wel mogelijkheden om te gebruiken als pilot, maar er zijn ook bepaalde zaken die dit tegen zouden kunnen werken. Met name de onwelwillendheid van belangrijke eigenaren kan hier een groot knelpunt zijn.

Bibliografie

Adams, D., Sisberry, A., Hutchison, N., & Munjoma, T. (2001). Managing Urban Land: The Case for Urban Partnership Zones. *Regional studies*, 153-162, Vol. 35.2.

Alexander, E. (2002). Acting together: from planning to institutional design. XIV AESOP conference. Milwaukee, WI: University of Wisconsin-Milwaukee.

Arts, J. (2014). *Synergie door fondsvorming: Verkenning van een financieel instrument voor het exploiteren van huurwoningen*. Masterthesis Planologie Radboud Universiteit Nijmegen: Stec groep. Radboud Universiteit.

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek; Denken en doen*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Bregman, A. (2012). *Herverkaveling als instrument voor gebiedsontwikkeling*. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.

Bregman, A., & De Wolff, H. (2011). *Herverkaveling op Ontwikkellocaties*. Onderzoeksinstituut OTB TU Delft & Instituut voor Bouwrecht.

Broeren, M. (2012). *Stedelijke herverkaveling en de rol van eigenaar-bewoners: onderzoek naar perceptie van eigenaren op grondruilmiddel*. Masterscriptie. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Bromley, D. (1991). *Environment and Economy: Property Rights and Public Policy*. Blackwell: Oxford.

Buitelaar. (2014, juli 11). *Binnenlands Bestuur*. Retrieved juli 2014, from <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/stedelijke-herverkaveling-geen-goedkope.9436667.lynkx>

Buitelaar, E., & Bregman, A. (2013). *Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten: een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren*. Den Haag: PBL & ASRE (Amsterdam School Of Real Estate).

Buitelaar, E., & Segeren, A. (2007). *De grondmarkt voor woningbouwlocaties*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau: NAI Uitgevers, Rotterdam.

Buitelaar, E., Feenstra, S., Galle, S., Lekkerkerker, J., Sorel, N., & Tennekes, J. (2012). *Vormgeven aan de Spontane Stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de leefomgeving.

Buitelaar, E., Lagendijk, A., & Jacobs, W. (2007). A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy. *Environment and Planning A*, volume 39, pp. 891-908.

Buitelaar, E., Segeren, A., & Kronenberger, P. (2008). *Stedelijke transformatie en grondeigendom*. Den Haag: NAI Uitgevers.

Burgers, R. (2013). Versnippering stedelijk eigendom vraagt om aangepaste wetgeving. *Voorgrond*, 6 (1), pp. 12-14.

Cobouw. (2014, Maart 6). Leegstand: vijftien keer de Zuidas. *Cobouw*, p. 6.

Commissie Stedelijke Herverkaveling. (2014). *Voorlopig Rapport Commissie Stedelijke Herverkaveling*. Commissie Stedelijke Herverkaveling.

De Feijter, F. (2013). *Onderhandelingsgedrag bij stedelijke herverkaveling: onderzoek naar de voorwaarden waaronder partijen willen meewerken aan stedelijke herverkaveling*. Masterscriptie. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.

Bibliografie

- De Wolff, H. (2013). *Vaart brengen in gebiedsontwikkeling via 'Stedelijke Herverkaveling'*. Delft: TU Delft.
- Deloitte & TU Delft. (2010). *Schuivende panelen. Een visie op gebiedsontwikkeling*. Delft: Deloitte/Praktijkstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft.
- Deloitte. (2013). *Financiële situatie bij gemeentelijke grondbedrijven*. Deloitte Netherlands.
- Devisch, O., Arentze, T., & Timmermans, H. (2005). An agent-based model of residential choice dynamics in non-stationary housing markets. *Computers in Urban Planning and Urban Management (CUPUM)*. Conference London.
- Doetinchem, G. (2012). *Woonvisie 2020*. Doetinchem: gemeente Doetinchem.
- Geuting, E. (2011). *Marktstructurering als ruimtelijk ordeningsinstrument: Verkenning van drie rechtsarrangementen in de woningbouwmarkt*. Arnhem: Stec groep.
- Groetelaers, D. (2004). *Instrumentarium locatieontwikkeling: sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderende marktsituatie*. Promotieonderzoek. Delft: Tu Delft/DUP Science.
- Guba, E., & Lincoln, Y. (1989). *Fourth generation evaluation*. California: Sage Publications.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. Tweede editie: Palgrave.
- IM. (2013). *Aanbieden onderzoek financiële effecten van de crisis bij gemeentelijke grondbedrijven, en agenda grondbeleid*. Brief van minister Schultz aan de tweede kamer. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- IM. (2010). *Actieprogramma Aanpak Leegstand Kantoren*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- IO, DLG & Kadaster. (2008). *Verkavelen met de WILG*. Utrecht: Dienst Landelijk Gebied.
- Jager, J. (2012). Erwin van der Krabben en Friso de Zeeuw over stedelijke herverkaveling. *Vitale Stad*, Jaargang 15, pp. 44-47.
- Janssen-Jansen, L. (2010). *Ontwikkelingsbubbles en planningsdromen: Optimism should be in the nature of planners, but over-optimism is a dead end street*. Pre-advies voor de BNSP en de Minister van Ruimte. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Kadaster. (2012). *Het gedachte-experiment Duckstad*. Apeldoorn: Kadaster.
- Kadaster. (2013). *Op weg naar een wettelijke regeling: stedelijke herverkaveling*. Apeldoorn: Kadaster.
- Kadaster. (2010). *Stedelijke herverkaveling met de WILG: Kansrijk?* Apeldoorn: Kadaster directie Rechtszekerheid; ruimte & advies.
- Korthals Altes, W. (2008). Actief grondbeleid betaalt zich terug. *Property Research Quarterly*, vol. 1, pp. 22-27.
- Louw, E., & Priemus, H. (2000). Naar een programmatisch bestemmingsplan. *B&G*, Vol.27, afl. 9, pp.10-13.
- McGinnis, M. (2011). An introduction to IAD and the language of the Ostrom workshop: A simple guide to a complex framework. *The Policy Studies Journal*, 39, pp - 169-183.
- Muñoz Gielen, D. (2010). *Capturing value increase in urban redevelopment: a study of how the economic value increase in urban redevelopment can be used to finance the necessary public infrastructure and other facilities*. Leiden: Sidestone Press.

Bibliografie

- Muñoz Gielen, D. (2009). Flexibiliteit planvorming beïnvloedt tegenprestaties markt. *Rooilijn*, Jaargang 42, Nr. 3, pp. 158-167.
- Needham, B. (2006). *Planning, law and economics*. London: Routledge.
- Needham, B., & Geuting, E. (2006). *Afschaffing van het Zelfrealisatiebeginsel, Economische Effecten*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Londen: Cambridge University Press.
- North, D. (2005). *Understanding the Process of Institutional Change*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- NRCQ. (2014, juli 15). *nrcq*. Retrieved augustus 2014, from <http://www.nrcq.nl/2014/07/15/reden-voor-een-feestje-de-huizenprijzen-stijgen-weer-maar-niet-overal>
- Ostrom, E. (2011). Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, Vol. 39, Nr. 1, pp. 7 - 27.
- Ostrom, E. (2009). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *Workshop in Political Theory and Policy Analysis* (pp. 408-444). Tempe, AZ, U.S.A.: Indiana University, Bloomington, IN 47408, Center for the Study of Institutional Diversity, Arizona State University.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Parker, P., & Johansson, M. (2011). The uses and abuses of Elinor Ostrom's concept of commons in urban theorizing. *Cities without Limits* (p. 15). Copenhagen: Presented at International Conference of the European Urban Research Association (EURA).
- Phelps, N., & Tewdwr-Jones, M. (1999). Scratching the surface of collaborative and associative. *Environment and planning A 2000*, volume 32, pp. 111 - 130.
- Plabeka, A. (2011). *De problemen van vandaag oplossen met de instrumenten van de toekomst*. Adviescommissie Plabeka.
- Provincie Gelderland. (2012). *Debet & Credit: balans van de Gelderse kantorenmarkt*. Arnhem: Provincie Gelderland.
- Rigo. (2009). *Gemeentelijk grondprijnsbeleid en woningproductie in recessietijd*. Amsterdam: RIGO Research en Advies BV.
- Samsura, A., Van der Krabben, E., & Van Deemen, A. (2010). A game theory approach to the analysis of land and property development processes. *Land Use Policy*, 564-578.
- Saunders, M., Lewis, P., Tornhill, A., Booij, M., & Verckens, J. (2013). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Education Benelux, 5e editie, 2e druk.
- Van Baardewijk, E. (2013). Stedelijke herverkaveling voor stedelijke vernieuwing. *Bouwwrecht*, Afl. 12, pp. 841-852.
- Van den Bergh, S. (2004). *Verdeeld land. De geschiedenis van de ruilverkaveling in Nederland vanuit een lokaal perspectief, 1890-1985*. Proefschrift. Groningen/Wageningen: Nederlands Agronomisch Historisch Instituut.
- Van den Hazel, R., Vaessen, M., & De Wolff, H. (2007). *Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing. Een regeling voor samenwerking tussen eigenaren bij vernieuwing en beheer*. Delft: OTB/TU Delft & Seinpost Adviesbureau BV.

Bibliografie

Van der Krabben, E. (2011). *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden: kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

Van der Krabben, E., Lenferink, S., Martens, K., Van der Stoep, H., & Portier, J. (2013). *Onderzoek innovaties bij integrale gebiedsontwikkeling en knooppuntontwikkeling*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

Van der Putten, E., De Lint, R., & De Wolff, H. (2004). *Onderzoek naar de mogelijkheden van een regeling voor stedelijke herverkaveling*. In opdracht van het Ministerie van VROM.

Van der Stoep, H., Groot Nibbelink, J., Bonke, M., & Van der Krabben, E. (2013). Stedelijke herverkaveling als aanjager van stedelijke herontwikkeling. *Real Estate Research Quarterly*, 40-51.

Van Dijk, J., & Schutjens, V. (2009). De economische kracht van de stad. *Openbaar bestuur*, Vol. 19, afl. 3, pp. 16-21.

Van Elp, M., & Zuidema, M. (2010). *Kantorenleegstand: Probleemanalyse en oplossingsrichtingen*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.

Van Kranenburg, R. (2011). *Strategievorming voor de (kleine) projectontwikkelaar Het strategisch dilemma: kiezen tussen concurreren of samenwerken*. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.

Veiligheid en Justitie. (2014). *Nieuw Burgerlijk Wetboek 5. Veiligheid en Justitie*: Den Haag.

Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Uitgeverij Lemma.

VROM. (2001). *Op grond van nieuw beleid*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu.

VROM-Raad. (2009). *Grond voor kwaliteit*. Den Haag: VROM-Raad.

Eigenaar B, persoonlijke communicatie, 17 juni 2014.

L.E.M. Root, persoonlijke communicatie, 26 juni 2014.

Van der Krabben, persoonlijke communicatie, 22-9-2014

Interviewlijst

Commerciële partijen:

F. Jurrius, 17 juni 2014, 3 september 2014.

P. Hartman, 17 juni 2014, 3 september 2014.

E. van den Brink 25 april 2014, 4 september 2014.

J. Helder 4 september 2014.

M. Woudstra 17 juni 2014.

W. Jongmans 19 juni 2014.

Gemeente:

A. Gerritsen, 10 april 2014.

A. Ordeman, 28 maart 2014, 2 september 2014.

Y. van Tienen, 8 april 2014, 2 september 2014.

M. de Vries, 2 september 2014.

Figurenlijst

Figuur 2.1 Onderzoeksmodel (bron: Auteur).....	7
Figuur 3.1 Schema totstandkoming van LGR saldo en verdeling (bron: CSH, 2014).....	25
Figuur 3.2 Schema besluitvormingsproces stedelijke herverkaveling (Bron: CSH, 2014).....	26
Figuur 4.1 Institutional Analyse and Development Framework (bron: Ostrom, 2005, p. 15).....	30
Figuur 4.2 Interne structuur van de actiesituatie (bron: Ostrom, 2005, p. 33).....	32
Figuur 4.3 Operationalisering IAD Framework (bron: Auteur)	33

Bibliografie

Figuur 4.4 Problemen bij collectieve gebiedsontwikkeling (bron: Auteur)	35
Figuur 5.1 Kaart casus de Veentjes+ (bron: Auteur).....	36
Figuur 5.2 SWOT-kaart (bron: Auteur).....	37
Figuur 5.3 Eigendomskaart (bron: Auteur)	40
Figuur 5.4 Eigendommen actoren (bron: Auteur).....	41
Figuur 6.1 De casusspecifieke fysieke kenmerken van collectieve gebiedsontwikkeling (bron: Auteur).....	45
Figuur 7.1 Indeling van partijen bij experiment. (bron: Auteur)	51
Figuur 7.2 Gebiedsafbakening experiment stedelijke herverkaveling (bron: Auteur)	53
Figuur 7.3 Brainsortm functies (bron: Auteur)	54
Figuur 7.4 Individuele gebiedsvisie eigenaar A (bron: Auteur).....	56
Figuur 7.5 Individuele gebiedsvisie gemeente (bron: Auteur)	57
Figuur 7.6 Individuele gebiedsvisie eigenaar B (bron: Auteur)	58
Figuur 7.7 Gezamenlijke gebiedsvisie (bron: Auteur).....	59
Figuur 7.8 Voorstel Ruilplan (bron: Auteur).....	61
Figuur 7.9 Geruilde kavels (bron: Auteur)	61
Figuur 7.10 Eigendom stichting/ontwikkelingsbedrijf na ruilverkaveling (bron: Auteur).....	62

Bijlagen

- Bijlage I: Krantenartikel, Doetinchemse Courant.
- Bijlage II: Presentatie experiment stedelijke herverkaveling
- Bijlage III: Interviewguide reflectie experiment
- Bijlage IV: Beelden experiment

Bijlage I:Krantenartikel, Doetinchemse Courant

Stedelijke herverkaveling in gemeente Doetinchem



Beeld van de onlangs opgeknapte openbare ruimte op de Veenjess+.

Doetinchem - Gisteren is er officieel akkoord gegeven op de experimenteerwet stedelijke herverkaveling door de minister van I&M. Gemeente Doetinchem is een voorstander van dit instrument en is voornemens het instrument toe te passen binnen het gebied de Veenjess+.

Burgemeester J. van Oosten is verheugd met de komst van de experimenteerwet: "Op de Veenjess+ bestaat, ondanks de onlangs opgeknapte openbare ruimte, al jaren lang veel winkelleegstand en de prognose is dat indien er niks gebeurt de leegstand steeds problematischer wordt. Stedelijke herverkaveling biedt

ons de mogelijkheid om in samenwerking met andere gebiedspartijen tot een gebiedsontwikkeling te komen waarbij er weer waarde wordt gecreëerd en de leefomgeving binnen het gebied een flinke kwaliteitsimpuls krijgt. Door de samenwerking kunnen niet alleen de risico's en de kosten maar ook de baten worden verdeeld over de gebiedspartijen".

Vanmiddag is de eerste interactieve bijeenkomst voor gebiedspartijen. Het einddoel van deze bijeenkomsten is het opstellen van een breed gedragen gebiedsvisie voor de Veenjess+.

Amsterdam - Het Gastenhuis ziet mogelijkheden in huisvesting binnen de Veenjess+. Het Gastenhuis is een jonge organisatie die landelijk actief is. Het heeft de ambitie om landelijk te opereren.

Het Gastenhuis is een nieuwe kleinschalige zorgformule voor mensen met dementie. Het biedt zorg voor een brede doelgroep. Mensen met een wlz-indicatie (wet langdurige zorg) hebben recht op het wonen in een gastenhuis, maar kunnen ook zo lang mogelijk thuis blijven wonen. De eigenaresse zegt het volgende over het concept: "Het gastenhuis streeft naar een lokaal verzorgingsgebied, zodat het kan uitgroeien tot een veilige haven voor de inwoners daarvan. We bieden een geleidelijke overgang van thuis wonen naar wonen in het Gastenhuis". Elke locatie wordt geleid door een zorg(echt)paar. Zij zijn volledig verantwoordelijk voor hun eigen vestiging. In de zorg voor hun gasten werken zij niet alleen samen met mantelzorgers, maar ook met de plaatselijke zorgaanbieders en middenstand".

Met de prognoses van vergrijzing binnen de Achterhoek komt in de aankomende jaren steeds meer vraag naar ouderenzorg. Ook dementerende ouderen zijn hier een onderdeel van. In de zoektocht naar een locatie zegt de eigenaresse het volgende: "Het ideale Gastenhuis maakt onderdeel uit van een dorp of buurt. Het voelt toegankelijk en gewoon, en biedt een kleinschalige en huiselijke woonomgeving. Het is niet alleen een plek waar mensen wonen, maar ook een plek waar mensen uit de omgeving samenkomen".

Het Gastenhuis is uitermate geschikt voor herbestemmingsprojecten, mede om voorgaande redenen, maar ook omdat gebouwen die al decennia lang deel uit maken van een dorp of wijk vaak vertrouwd zijn bij de mensen met dementie. Bij nieuwbouwlocaties wordt er gestreefd naar een nauwe aansluiting bij de bestaande bebouwing, vanwege de laagdrempeligheid en vertrouwelijkheid van het Gastenhuis. Het Gastenhuis heeft een bruto vloeroppervlak van rond de 1600 m². Door de eigenaresse is er ook gekeken naar de telefooncentrale van KPN: "Als herbestemmingsproject is de telefooncentrale een erg interessant pand, het is ook erg herkenbaar. Door middel van stedelijke herverkaveling willen wij toch eens kijken wat de mogelijkheden daar zijn. Onze investeerder Amvest is ook bereid om hier in te investeren. De telefooncentrale heeft een BVO van ongeveer 2200 m², exclusief de kelder. Dit is te groot voor ons, maar wellicht kunnen we in samenwerking met andere gebiedspartijen tot een oplossing komen. De telefooncentrale zou bijvoorbeeld nieuwbouw kunnen realiseren op de C-1000 locatie, om maar iets te noemen".

Rosmalen - Van Deursen groep komt met nog meer leegstand te zitten op de Veenjess+. De groep bezit sinds 2007 het grootst aantal winkelpanden binnen de Veenjess+. Hier staan enkele panden al van leeg, waarvan één al 15 jaar leeg staat. "De leegstand is op dit moment voor ons nog niet problematisch, maar het ziet er naar uit dat twee grote huurpartijen hun contracten niet verlengen. Als deze ruimten niet gevuld worden gaan wij het zeker als problematisch zien en moeten wij stappen ondernemen", aldus de woordvoerder van de van Deursen groep. De van Deursen groep is de investeringsmaatschappij die voornamelijk de winkelformule Shooby exploiteert, maar dus ook andere winkelruimten in bezit heeft. De vastgoedmanager zegt het volgende over te nemen stappen: "Wij zijn erg blij met het initiatief van stedelijke herverkaveling dat nu in gang wordt gezet. Wij zien hier ook kansen in, met name als de leegstand voor ons problematisch wordt. Shooby draait goed en breidt zich steeds verder uit naar het buitenland, dus er zijn kleine investeringsmogelijkheden. Wij kunnen kiezen om onze huren fors om laag te doen, maar dit zou betekenen dat we flink moeten afwaarderen op onze boekingswaarde. Het uitgangspunt van stedelijke herverkaveling is dat er meerwaarde in het gebied wordt gecreëerd. Dus kunnen wij beter het geld dat we anders kwijt zijn aan afwaardering stoppen in de gebiedsontwikkeling van de Veenjess+, waardoor de waarde van onze panden weer op het niveau van de boekingswaarde komt. Een voorwaarde hierbij moet wel zijn dat er een publiekstrekker komt. De andere optie is ook totale verkoop van ons winkelbestand op de Veenjess+ aan een andere investeerder, waarbij wij een klein verlies moeten nemen".

Den Haag - KPN is bereid te luisteren naar initiatieven voor de telefooncentrale. Voor de KPN is het eigenlijk een duidelijk verhaal, het gaat allemaal om de voortgang van de bedrijfsvoering. "De telefooncentrale is onbemand, maar deze moet toegankelijk blijven voor monteurs. Het is een groot pand en wij hebben niet de volledige capaciteit nodig. Onderzoek heeft uitgewezen dat wij eigenlijk maar 700 m² BVO nodig hebben. We zijn bereid te verhuizen zolang de bedrijfsvoering te allen tijde doorgang vindt en de bouw- en verhuiskosten vergoed worden. Hierbij dient ook rekening te worden gehouden met alle bekabeling die er onder de grond allemaal aanwezig is", aldus de vastgoedmanager van de telefooncentrale.



Rechts een beeld van de imposante telefooncentrale van KPN.

Doetinchem - De Aldi gevestigd aan het Schouburgplein is op zoek naar een nieuwbouwlocatie binnen de Veenjess+ of elders in Doetinchem.

"Het huidige pand voldoet niet meer aan de huidige eisen en daarbij is de zichtbaarheid voor ons niet optimaal", aldus de filiaalmanager. Gezocht wordt naar een kavel van ongeveer 4.000 m² waarop winkelruimten van 1.000 m² gevestigd kunnen worden. De Aldi heeft voor hun nieuwbouw een geheel uitgedacht concept. De kavel valt zo groot uit vanwege de benodigde parkeerfaciliteiten. Indien deze anderszins verzekerd zijn kan de kavel ook kleiner worden.



Beeld van het Aldi nieuwbouwconcept

De supermarktketen is bereid te investeren in de grond en vastgoed, maar is ook bereid te huren van investeerders. Tevens ziet de vastgoedmanager van de Aldi ook mogelijkheden om het instrument stedelijke herverkaveling toe te passen binnen de Veenjess+: "We zitten al jaren op de plek van het Schouburgplein, dit is voor onze klant bekend terrein. Vanwege deze locatievoordelen zijn wij ook bereid om mee te investeren in gebiedsontwikkelingen en daarmee de mogelijkheid scheppen om andere functies realiseerbaar te maken in het gebied. Dit komt onze klandizie alleen maar ten goede."

Doetinchem - Eigenaren appartementen boven de Aldi pleiten voor sloop en nieuwbouw binnen de Veenjess+, indien Aldi vertrekt.

De groep eigenaren geeft aan dat indien het pand van de Aldi leeg komt te staan dat de verwachting is dat hier geen nieuwe huurder voor komt wat leidt tot nog meer leegstand in de Veenjess+. Daarbij zijn de appartementen inmiddels al 35 jaar oud. Over vijf tot tien jaar zijn de appartementen toe aan een renovatie of nieuwbouw. De vertegenwoordiger van de groep eigenaren zegt het volgende: "We hebben hier altijd met plezier gewoond, maar als de Aldi vertrekt, verdwijnt ook de leefbaarheid op straat. De sociale controle die er altijd is wordt zo een stuk minder. Toch zijn wij wel gehecht aan de locatie van de Veenjess+. We hebben de koppen bij elkaar gestoken en zijn tot de conclusie gekomen dat er, met uitzondering van enkelen, investeringsmogelijkheden zijn om nieuwbouw binnen het gebied te realiseren en daarbij het oude te slopen. Een deel hiervan wil in de nieuwbouw huren en het andere deel wil weer een koopappartement. Nu stedelijke herverkaveling een actueel thema is binnen Doetinchem kunnen wij met deze wens mooi aanhaken". Het gaat om totaal 38 appartementen van gemiddeld 90 m² BVO. De sloop zou betekenen dat het winkelpand ook geen toekomst meer heeft, wat sloop onvermijdelijk maakt. De eigenaar van het Aldi pand heeft aangegeven hier nog niet aan te denken en aan mee te willen werken, aangezien de Aldi nog steeds geen knoop heeft doorgemaakt. "En mocht het doorgang vinden, dan gaan wij eerst op zoek naar een nieuwe huurder, in plaats van sloop", aldus de eigenaar.

Bijlage II: Presentatie experiment stedelijke herverkaveling



Agenda

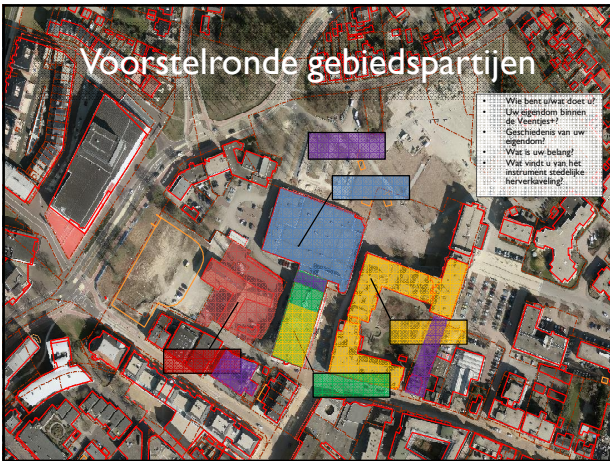
- Voorstelronde gebiedspartijen
- Casus de Veentjes+
- SWOT-analyse
- Stedelijke herverkaveling
- Interactie
 - Brainstorm functies
 - Individuele gebiedsvisie
 - Gezamenlijke gebiedsvisie
- Reflectie

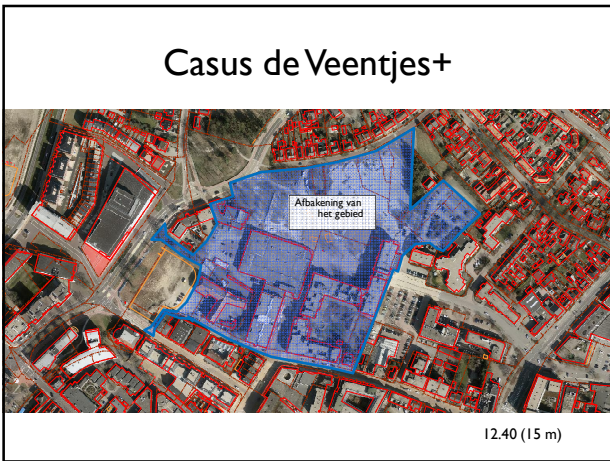
12.10 (5 m)

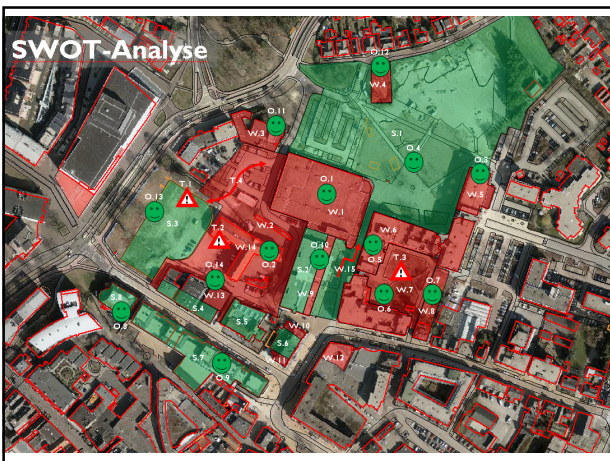
Voorstelronde gebiedspartijen

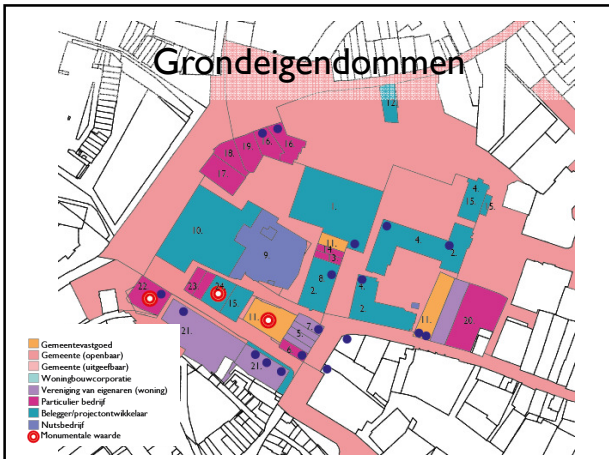
- Wie bent u/wat doet u?
- Uw eigendom binnen de Veentjes+?
- Geschiedenis van uw eigendom?
- Wat is uw belang?
- Wat vindt u van het instrument stedelijke herverkaveling?

12.25 (15 m)









Stedelijke herverkaveling

- Wat is stedelijke herverkaveling?
 - Letterlijk: "Het herschikken van zakelijke rechten binnen een bepaald stedelijk gebied"
 - Kadaster: "Betreft de (verplichte) herverdeling van onroerende zaken met het doel gebiedsontwikkeling te verleiden dan wel te faciliteren"
 - Faciliterend instrument voor grondbeleid
- Waarom stedelijke herverkaveling?
 - Verschuiving bouwopgave van uitleggebieden naar stedelijk gebied (krimpgebieden)
 - Versnipperd grondeigendom in stedelijk gebied
 - Het tegengaan van 'Hold-out' problemen en tegengaan van freeriders
 - Van actief grondbeleid naar faciliterend grondbeleid
 - Het reduceren van kosten grondverwerving en rentelasten
 - Veel succesvolle buitenlandse varianten bekend o.a. Deutsche Baulandumlegung

13.05 (15 m)

Stedelijke herverkaveling

- Geschiedenis in Nederland:
 - Sinds 1900 de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg)
 - Pleidooien in jaren '80 voor een wet stedelijke herverkaveling
 - Echte stedelijke herverkaveling, slechts 1x toegepast bij de wederopbouw van Rotterdam in 1945
 - 10 juli 2014 rapport voor wettelijke regeling stedelijke herverkaveling overhandigd aan minister Schultz van I&M

Voorbeeld

Stedelijke herverkaveling

Initiatieffase:

- Twee vormen van stedelijke herverkaveling:
 - Organische groei
 - Uitnodigingsplanologie
- Het uitgangspunt is vrijwillige stedelijke herverkaveling
- Uitgangspunt is meerwaarde creëren in het gebied
- Dit kan onder andere d.m.v. betere kavelindeling, betere bereikbaarheid, betere bestemmingsmogelijkheden etc.

"Herverkavelen is zij die willen ontwikkelen in positie brengen"

Stedelijke herverkaveling

Wettelijke regeling:

- Indien er een minderheid van eigenaren tegen is, dan wettelijke regeling SH
- Gemeenteraad bepaalt of meerderheid van eigenaren voor is (voldoende draagvlak?)
- Voorwaarde is dat iedere individuele eigenaar per saldo er niet financieel op achteruitgaat
- Eigenaar dient zoveel mogelijk in zelfde positie als daarvoor gebracht worden
- Als stok achter de deur, vrijwillige SH blijft uitgangspunt



Stedelijke herverkaveling

Ruilplan (RP):

- RP behelst de lijst van rechthebbenden en de toedeling
- Gemeenteraad stelt RP vast adhv:
 - Voldoende grote meerderheid?
 - Minderheid voldoende beschermd?
 - Is geprobeerd het met de minderheid en/of huurders eens te worden?
 - Positief saldo?
 - Uitvoering voldoende verzekerd?
 - Herverkaveling algemeen belang?
 - Voldoet RP aan wettelijke eisen?

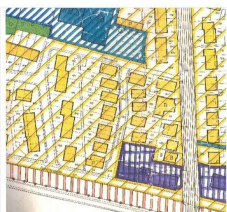
Lijst Geldelijke Regelingen (LGR):

- Wordt goedgekeurd door B&W
- Ontwerp LGR wordt tegelijk met ontwerp RP opgesteld
- Ontwerp LGR is onderdeel van vaststelling RP

Stedelijke herverkaveling

Relatie met Bestemmingsplan (indirect):

- Drie mogelijkheden:
 - Ontwikkeling past binnen BP
 - Past niet, gemeente wil niet wijzigen
 - Past niet, maar gemeente wijzigt
- Laatstgenoemde vaak aan de orde
- Nieuwe bouwmogelijkheden zijn vaak de "driver" van herverkaveling

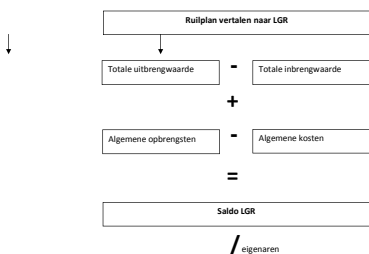


Stedelijke herverkaveling

- Waardering van eigendom (inbreng- en uitneemwaarden):
 - Uitgangspunt is de marktwaarde van onroerende zaak (grond+vastgoed)
 - Dit gebeurt in de markt ook
- Inbrengwaarde gebaseerd op marktwaarde voor herverkaveling (en wijziging BP)
- Uitneemwaarde gebaseerd op marktwaarde na herverkaveling (en wijziging BP)
- Bij vrijwillige SH kan dit als uitgangspunt genomen worden
- Vrijstelling van overdrachtsbelasting



Stedelijke herverkaveling



Verdeling naar rato van:
 ◦ Inbrengwaarden vóór herverkaveling
 ◦ Inbrengwaarden na herverkaveling
 ◦ Eigen afspraken over verdeling tussen eigenaren



pauze

14.15 (30 m)

Individuele gebiedsvisie (2)

Opdracht:

- Geef uw individuele wensen t.a.v. eigendom en vastgoed weer.
 - Welke functies ziet u graag waar in het gebied?
 - Is er sprake van herschikking van eigendom?
 - Wat moet er gebeuren met de openbare ruimte en infrastructuur?
 - Wat zijn de risico's?
 - Gebruik het schetspapier om uw gewenste gebiedsontwikkeling te tekenen. Geef hierbij aan welke functies waar komen en beantwoord kort de bovenstaande vragen.
- Denk vervolgens na hoe dit door middel van SH realiseerbaar kan worden.
 - Wie hebben er baat bij deze gebiedsvisie?
 - Wie participeert/draagt bij in de SH?

Uitkomsten:

- Gewenste gebiedsontwikkeling op schetspapier (mogen er ook meer zijn)
- Beantwoording op de vragen en indien tijd over een verdere motivatie.

14.45 (30 m)

Gezamenlijke gebiedsvisie (3)

Opdracht:

- Ieder presenteert kort zijn plan(nen).
- Hoe kunnen deze plannen samengevoegd worden?
- In hoeverre kan er een gezamenlijke gebiedsvisie opgesteld worden?
 - Teken deze gebiedsvisie.
- Hoe ziet het ruilplan er in dat geval uit?
 - Teken de nieuwe kavelindeling en geef een overzicht van wie welke grond uitgeeft en wie welke grond inneemt.
 - Welke afspraken zijn er van belang?

Uitkomsten:

- Één gezamenlijke gebiedsvisie (indien men er niet uitkomt kan er ook voor meerdere scenario's gekozen worden)
- Het ruilplan
- Afsprakenlijst

15.30 (45 m)

Reflectie

- Is deze gebiedsvisie en het ruilplan uitvoerbaar?
- Is stedelijke herverkaveling het juiste instrument? Voors en tegens.
- Is een wettelijke regeling noodzakelijk? (meerderheid van eigenaren)
- Succes- en faalfactoren van stedelijke herverkaveling, waar hangt een goede stedelijke herverkaveling van af?



16.00 (30 m)

Bedankt voor uw medewerking!

- Beschikbaarheid voor aansluitende vragen?
- Provinciale pilot



Bijlage III: Interviewguide reflectie experiment

Interviewgide reflectie experiment stedelijke herverkaveling

Inleiding ruilplan

1. Zijn er zaken die u anders wilt zien? (teken dit desnoods)
2. Wie moeten er volgens u participeren in de stichting?

IAD Framework:

1. **Grensregels** – Hierin wordt bepaald wie deelneemt, hun middelen en hulpbronnen, of men vrij kan toetreden en wat de voorwaarde is bij uittreden.
 3. Moeten er meer/minder partijen betrokken worden bij de stedelijke herverkaveling?
 4. Van wie verwacht u tegenwerking en waarom?
 5. Wat moeten de voorwaarden zijn voor in en uittreden?
 6. Moet er ook een onafhankelijke partij aangesteld worden die de kar trekt voor de gebiedsontwikkeling?
 7. Indien niet iedereen mee wilt werken, is de wettelijke regeling voor u dan een optie?
2. **Positieregels** – Stellen de posities van betrokken actoren vast.
 8. Het feit dat de gemeente in dit geval zowel marktspeler als marktmeester is, belemmert of bevordert dit juist de stedelijke herverkaveling?
 9. Dient er in dit geval sprake te zijn van uitnodigingsplanologie of organische ontwikkeling?
 10. Is het een voorwaarde voor u dat u huurders/kopers heeft voor uw toekomstige ontwikkeling om het ruilplan vast te stellen?
 11. Stedelijke herverkaveling betekent dat iedereen bijdraagt aan de kosten van de openbare ruimte, dit is anders dan gewend. Ziet u dit als een knelpunt?
3. **Keuzeregels** – Regels met betrekking tot de handelingen die actoren op bepaalde momenten mogen of moeten maken.
 12. Dient er volgens u gewerkt te worden met een vastgesteld bestemmingsplan of een globaal bestemmingsplan?
 13. Welk actuele regelgeving belemmeren de stedelijke herverkaveling? (m.u.v. ontbreken regeling SH)
 14. Indien er geen consensus bereikt wordt, wie bepaalt dan wat er gebeurt binnen de stedelijke herverkaveling?
4. **Informatieregels** – Regels met betrekking tot de informatie beschikbaar is voor actoren.
 15. Welke informatie dient beschikbaar te zijn voor het slagen van stedelijke herverkaveling? Moeten eigenaren bijvoorbeeld hun financiën met elkaar delen?
 16. Wie moet de waarde van alle in- en uitgebrachte eigendommen bepalen? Onafhankelijk taxateur, op basis van vooraf vastgestelde richtlijnen of er samen uitkomen?
 17. Welke belangrijke informatie is belangrijk voor het proces, maar wordt vaak niet gedeeld?

5. Aggregatieregels – Regels met betrekking over de controle die een actor uitoefent in de keuze voor een handeling.

18. Wie krijgt en voert de controle over de stedelijke herverkaveling als een soort procesmanager? Controles over betalingen, afspraken, verplichtingen e.d. Moet de gemeente/eigenaar dit doen of een onafhankelijke partij?

6. Payoffregels – Regels met betrekking tot de verdeling van kosten en baten

19. Wat is uw verwachting van de baten bij deze gebiedsontwikkeling? Wat moet het maximaal kosten en minimaal opleveren? Dit niet alleen in de financiële zin, maar ook maatschappelijke zin.

20. Vindt u de marktwaarde de juiste waarde voor uw eigendom?

21. Zijn er partijen die gratis meeliften op de gebiedsontwikkeling? Zo ja, zou je deze willen betrekken bij de gebiedsontwikkeling?

22. Hoeveel financiële zekerheid moet er zijn om de gebiedsontwikkeling door te laten gaan?

23. Binnen welke termijn wilt u de investering terugverdiend hebben?

7. Scoperegels – Regels die de mogelijke uitkomsten afbakenen die kunnen worden beïnvloed en ze koppelen handelingen aan specifieke uitkomsten.

24. Zou de LGR alleen zakelijk moeten worden bekeken en maatschappelijke baten hier uit weg laten?

25. Op welk moment moet er zekerheid over het nieuwe bestemmingsplan zijn?

Afsluitend

26. Is stedelijke herverkaveling het juiste instrument? Of dient er juist actief grondbeleid moeten gevoerd om het te kunnen uitvoeren.

27. In hoeverre is het een taak van de gemeente om eigenaren die niet mee willen werken uit te kopen?

28. Welke knelpunten ziet u?

29. Hoe realistisch acht u de uitvoering van dit plan?

Reflectie uitvoering experiment

U heeft nu deelgenomen aan dit experiment stedelijke herverkaveling. Graag zou ik willen weten wat u er van vond en een tip en een top.

Bijlage IV: Beelden experiment

Brainstorm functies



Gebiedsvisie gemeente

LEWIC KWARTIER

Niet volbouwen, wel functies, transport

Leennis Kas

Krook

Kas

stimuleren

LEWIC

Zipcar

LEWIC

div. doorbreken
herkenbaar
functies opvullen

Wonen mix

Wonen mix

gem. faciliteit

memo

Andere in de
Achterhoek Druif



Gebiedsvisie B





Gezamenlijke gebiedsvisie

Kunst kiosk. Kap.

SPOR - Scany

HORECA

WONEN ZORG

€ 10!

2.7.

Werk

Werk

ZORG

X

X

↑

↓

↓

↑

↓

↑

↓

↑

↓

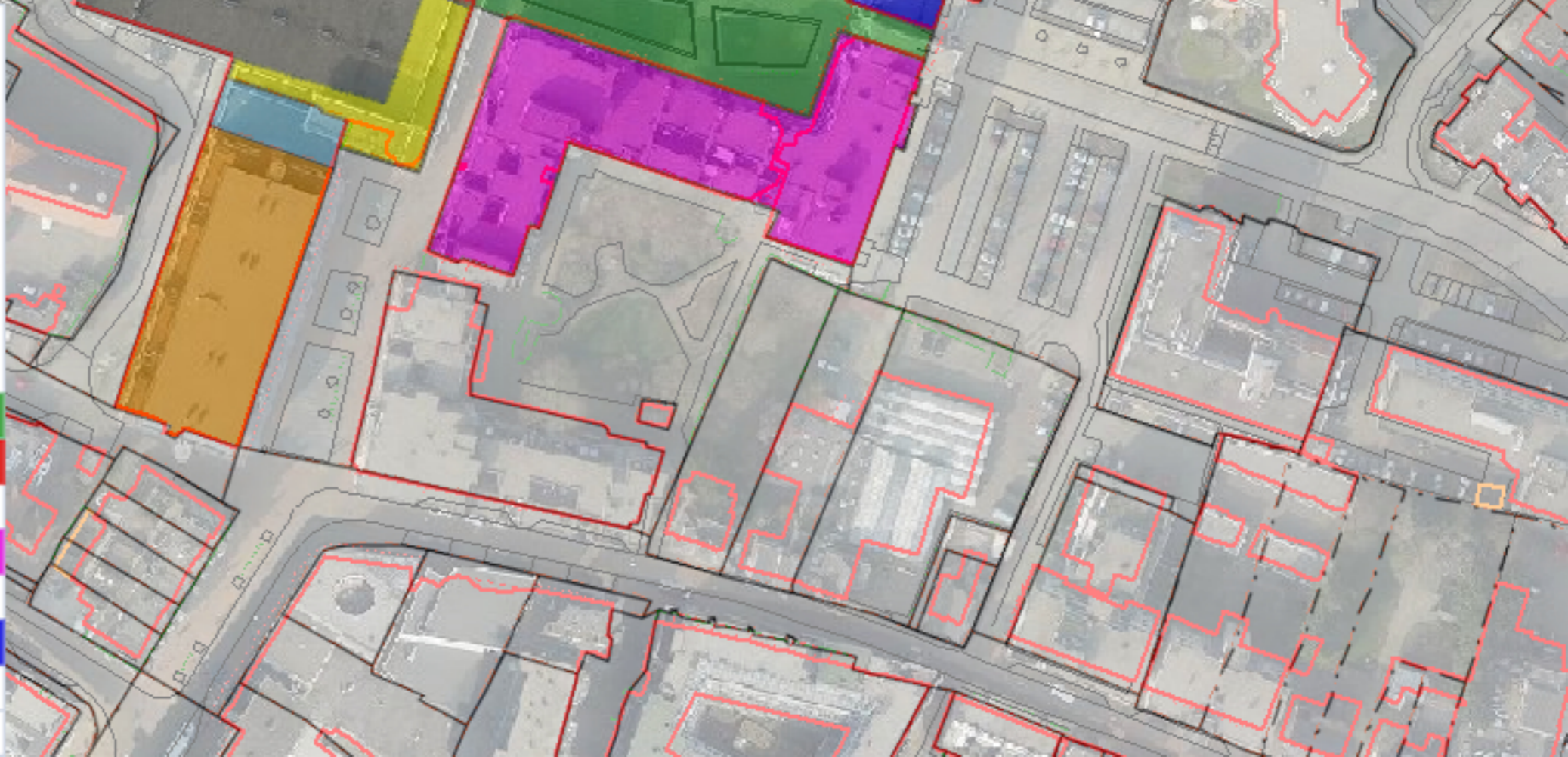
↑

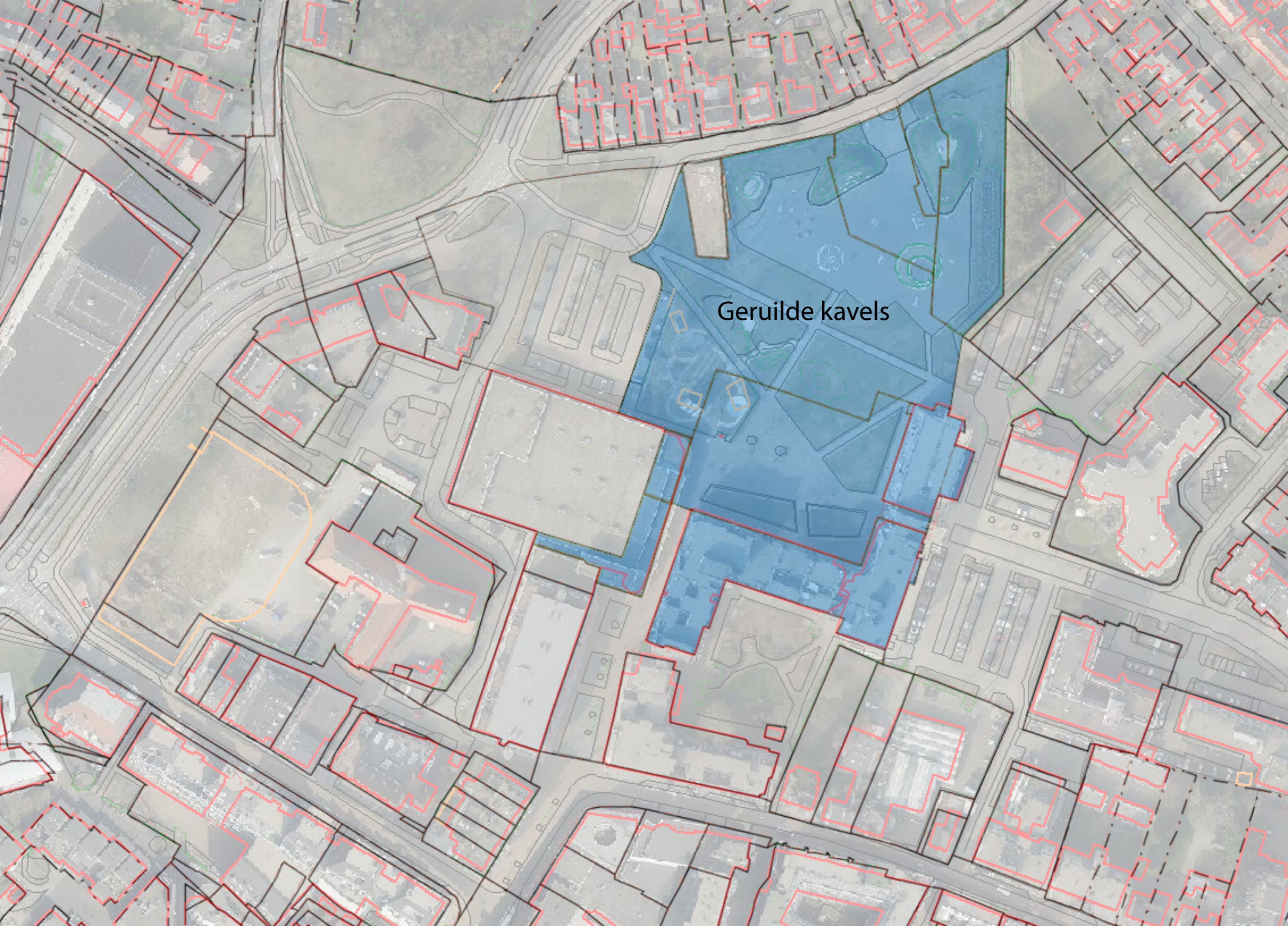


Voorstel ruilplan

Van \ / Naar →	Gemeente	Eigenaar A	Eigenaar B	Eigenaar C	Eigenaar D	Eigenaren E en F*	Stichting/ontwikkelaar
Gemeente	Green						
Eigenaar A	Orange	Grey					Red
Eigenaar B			Yellow				
Eigenaar C*				Purple			
Eigenaar D					Blue		
Eigenaren E en F*						Blue	

*Incl. opstal





Geruilde kavels

Eigendom stichting na
ruilverkaveling

