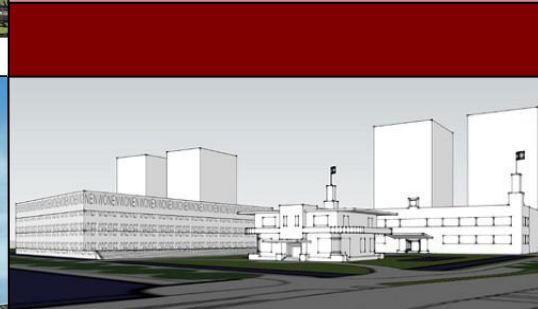
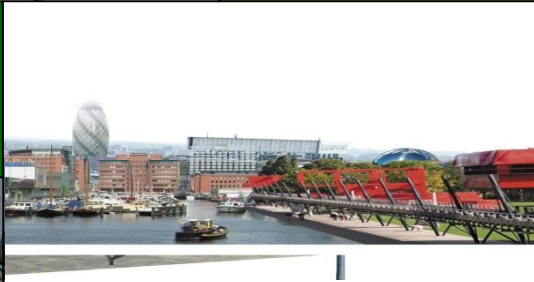
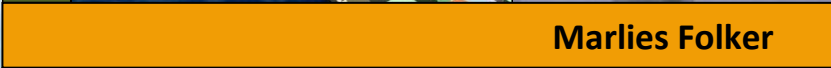
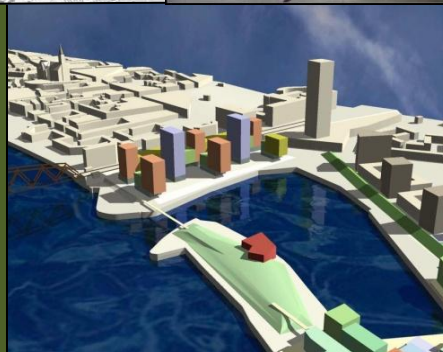
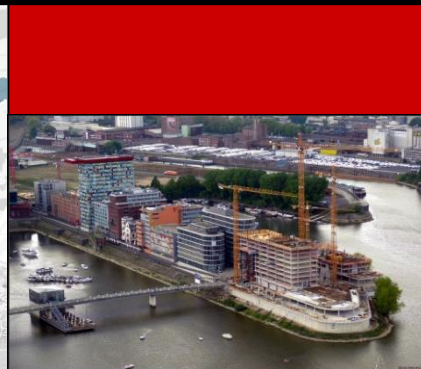




De financiële haalbaarheid van binnenstedelijke projecten

“De relatie tussen projectstrategieën en de financiële haalbaarheid van een project, vanuit het oogpunt van de gemeente.”



Marlies Folker

Bachelorthesis Planologie
Radboud Universiteit Nijmegen, juli 2010
Faculteit der Managementwetenschappen



Bachelorthesis Planologie

Marlies Folker
4003780

02-07-2010

De financiële haalbaarheid van binnenstedelijke projecten

*“De relatie tussen projectstrategieën en de financiële haalbaarheid van een project,
vanuit het oogpunt van de gemeente.”*

Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der managementwetenschappen
Onder leiding van dr. Erwin van der Krabben



Voorwoord

Deze bachelorthesis is geschreven ter afronding van mijn premaster binnen de opleiding Planologie. De sectie planologie maakt deel uit van de faculteit der managementwetenschappen aan de Radboud Universiteit te Nijmegen.

Het onderwerp van de bachelorthesis betreft de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Centraal daarbij staat de relatie tussen de onafhankelijke variabele: de gekozen strategie van de gemeente - groot- of kleinschalig -, en de afhankelijke variabele: de financiële haalbaarheid van het project. In hoeverre hiertussen een causaal verband bestaat, zal deze bachelorthesis uiteenzetten. Om tot een weloverwogen verband te komen, is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, casus studie en interviews. Deze gehele projectperiode heeft dhr. Erwin van der Krabben mij hierin begeleid waarvoor ik, middels deze weg, mijn dank wil uitspreken. Door zijn adviezen en professionele netwerk is het voor mij mogelijk geworden het onderzoek te optimaliseren.

Daarnaast wil ik tevens een aantal personen bedanken die bereid zijn geweest hun expertise over de huidige binnenstedelijke projectontwikkeling met mij te willen delen binnen de casus studie. Het onderzoek heeft op basis van deze praktijkervaringen meer diepgang gekregen. Hiertoe behoren de volgende personen:

- Eugène Leijenaar, projectleider gemeente Nijmegen
- Ineke Schartman, projectleider ruimte provincie Utrecht
- Peter Rijnberg, dienst stedelijke ontwikkeling gemeente Den Haag

Rest mij verder u veel plezier te wensen met het lezen van mijn bachelorthesis,

Marlies Folker

Samenvatting

Het onderwerp voor deze onderzoeksthesis is ontstaan uit een tweetal zeer opmerkelijke bewegingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan op de vastgoedmarkt: de kredietcrisis en de verschuiving van uitleglocaties naar binnenstedelijke transformatiegebieden. Onderstaand per onderdeel een korte uitleg zodat de context van het onderzoek helder wordt. De eerste signalen van de kredietcrisis werden in juni 2007 in Amerika zichtbaar. Al snel breidde de kredietcrisis zich uit over de rest van de wereld. Daar waar volgens velen de problemen met te hoge leningen zijn ontstaan, de vastgoedbranche, heeft de markt nu te maken met grotere problemen die structureel van aard lijken te zijn en waarvan de uitkomsten nauwelijks in te schatten zijn. De kredietcrisis zal ingrijpende gevolgen hebben voor de Nederlandse vastgoedmarkt. Men kan de kosten voor een woning niet meer opbrengen door de hoge rente en de lage kapitaalkracht. Volgens een quickscan, in opdracht van het ministerie van VROM – Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (oktober 2009), naar de resultaten van de kredietcrisis in Nederland, uitgevoerd door de TU-Delft en Akro Consult, blijkt uit de aanbeveling dat het noodzakelijk is: *“Nader inzicht te verwerven in de voorwaarden en voor- en nadelen van het ontwikkelen van grootschalige grondeigendom versus kleinschalige initiatieven. Te denken valt aan de Wijnhaven in Rotterdam of meer recent het Hart van Zuid in de Waalhavenstrip.”* Hierbij kan zeker geleerd worden van buitenlandse ‘zoning’ voorbeelden, waarbij het anticiperen op waardecreatie op lange termijn vaak een onbelangrijk onderdeel van de ontwikkelingsstrategie is” (Joolingen et al., 2009, p. 18). Dit aspect wordt in het onderzoek benadrukt. Er zal worden onderzocht welke invloed de grootte van een project heeft op de financiële haalbaarheid ervan. Om te kunnen onderzoeken of een verandering van gemeentelijke strategie (grootschalige versus kleinschalige projecten) een klein deel van het financieringsprobleem binnen de projectontwikkeling kan oplossen, zal eerst gekeken worden welke invloed een bepaalde strategie heeft op de financiële haalbaarheid van een project.

Tezamen met deze economische crisis, is al lange tijd een andere gebeurtenis ofwel trend in de projectontwikkeling op de vastgoedmarkt zichtbaar, welke tevens de aanleiding is voor dit onderzoek. Dit betreft de verschuiving van uitbreidingsprojecten naar inbreidingsprojecten. De binnenstad kwam, naar aanleiding van de Vierde Nota Extra, steeds minder in het oogpunt van ontwikkeling en ontkwam niet aan verpaupering. De politiek was van mening dat er teveel door het land heen gebouwd werd waardoor er verrommeling plaats vond. Gebiedskwaliteit werd vanaf 2001 een belangrijk speerpunt. In de Vijfde nota over de ruimtelijke Ordening, moest het begrip ruimtelijke kwaliteit weer centraal komen te staan (bron: de Cammen en de Klerk, 2008). Het kabinet Balkenende IV heeft op deze ontwikkelingen aangekondigd *“decentrale overheden gericht te steunen in de opgave om de mogelijkheden voor binnenstedelijke locatieontwikkeling optimaal te benutten”* (Ministerie AZ, 2007). De extra druk op de mobiliteit en ruimte, zoals genoemd door de VROM, moet worden voorkomen door 25 tot 40 procent van de woningbouw binnen het bestaand gebied te realiseren (Ministerie AZ, 2007). Als gevolg hiervan zal binnenstedelijke gebiedsontwikkeling toenemen. De kosten voor binnenstedelijke ontwikkeling zullen hoger zijn ten opzichte van uitbreidingslocaties, terwijl er in Nederland juist bezuinigd moet worden. De financiële haalbaarheid komt de komende jaren in het geding en onderzoek hiernaar is dan ook zeker noodzakelijk en maatschappelijk relevant. Er moet groei blijven in de vastgoedmarkt. Daarom wordt in deze scriptie onderzoek gedaan naar mogelijke aanbeveling om de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke projecten te vergroten. Dit is niet gedaan aan de hand van nieuwe wetgeving maar door de oplossing te zoeken, daar waar het probleem op dit moment ligt: bij de gemeenten. Centraal hierbij staat wat

zij zelf kunnen doen aan het verbeteren van de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke projecten door aanpassing van hun strategie (groot- of kleinschalige projecten). Of een aanpassing van strategie een deel van het probleem kan oplossen zal in dit onderzoek naar voren komen aan de hand van een combinatie van theoretisch onderzoek en een casus studie.

Het theoretische onderzoek

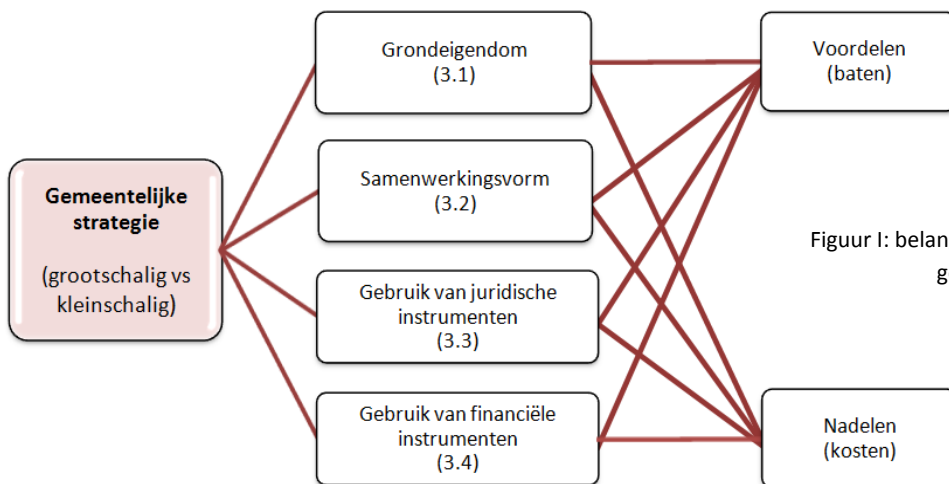
Bij binnenstedelijke (her)ontwikkeling of binnenstedelijke projecten, komen veel factoren kijken die ervoor zorgen of een project al dan niet succesvol kan worden. De factoren moeten op elkaar worden afgestemd, zo moeten de fysiekruimtelijke aspecten worden afgestemd op juridische, economische, politieke, ecologische, technische en sociaal-culturele voorwaarden (Bruil, 2004). De drie kernwoorden die bij (binnenstedelijke) projectontwikkeling een grote rol spelen zijn: markt, middelen en ruimtelijke kwaliteit. Een integrale afstemming van deze begrippen is noodzakelijk om ieder project tot een goed einde te brengen.

Naast deze afstemming is er nog een aantal belangrijke aspecten binnen (binnenstedelijke) projectontwikkeling die invloed hebben op het kunnen uitvoeren van een project, zoals de betrokken actoren en de samenwerkingsmodellen. Er is een drietal groepen actoren te onderscheiden. Dit zijn de private partijen, de publieke partijen en de belangengroepen / burgers. De belangen, posities en strategieën zijn per actor en per situatie zo verschillend, dat er individueel goed moet worden gekeken naar de mogelijkheden die er zijn. Daarnaast kan, door een samenwerking van meerdere partijen, de risico's en de kosten gedeeld worden waardoor de financiële haalbaarheid van het project kan worden vergroot. Op het gebied van samenwerking is er echter ook een veelvoud aan modellen te ontdekken in de projectontwikkeling. Gebruikelijkerwijs is er een viertal fasen in ieder project te onderscheiden. De initiatiefase, de planvormingfase, de realisatiefase en de beheerfase. Per fase verschilt de inbreng van de verschillende betrokken actoren en het is zelfs mogelijk dat een van de betrokken actoren, helemaal geen deel neemt in een project. Dit hangt af van de gekozen samenwerkingsvorm ofwel het ontwikkelingsmodel. Een eindgebruiker kan alle fasen zelf doorlopen (zelfrealisatie) of, bijvoorbeeld, samenwerken met een ontwikkelaar (voor overige modellen zie 2.4).

Als laatste onderdeel van binnenstedelijke projectontwikkeling, zijn de financiële aspecten onderzocht die bij dit proces komen kijken. Op deze manier zijn mogelijke kosten maar ook opbrengsten in kaart gebracht. De vastgoedmarkt is een voorraadmarkt. Nieuwe woningen voldoen aan de prijsnorm van bestaande woningen in hetzelfde segment. Door de kosten af te trekken van deze toekomstige opbrengstwaarde, resteert het residu ofwel de grondwaarde. Dit omvat hetgeen een ontwikkelaar over heeft voor de grond om hier geen verlies op te maken. Deze manier van berekenen wordt veel gebruikt en wordt de residuele grondprijbenadering genoemd. Deze residu berekening vindt op verschillende plaatsen in het proces plaats en wordt ook wel het surplus genoemd, de te maken winst. Iedere partij wil een zo groot mogelijk deel van het surplus, bij publiekprivate samenwerkingen (PPS), zal dit gedeeld moeten worden. Het aangaan van een PPS gebeurt dan ook alleen als beide partijen het belang of wel de meerwaarde hiervan inzien. Er zijn verschillende manieren om met deze residuele methode om te gaan en zodoende is er de afgelopen jaren een strijd om het surplus ontstaan (Buitelaar, Deugd & Geuting, 2004). Deze strijd komt op verschillende momenten in het proces voor, elke keer als de grond wordt verhandeld. De verkopende partij zal deze altijd voor een zo hoog mogelijk bedrag willen aanbieden en de kopende partij wil er juist zo min mogelijk voor betalen om, bij eigen verkoop, er zelf meer aan over te kunnen houden. De strijd om het surplus is in de loop der tijd veranderd nadat de grond- en woningmarkt zich zijn gaan samenvoegen. Deze nieuwe situatie heeft, wat betreft het kostenplaatje en

voornamelijk de marges, gevolgen voor de prijsopdrijving van de ruwe bouwgrond. Niet alleen de prijs van bouwrijpe bouwgrond wordt nu immers residueel bepaald, maar ook die van de ruwe grond. Uit deze onderlinge onderhandelingsmacht zal de verdeling plaatsvinden. De oorspronkelijke eigenaar van de grond, zal altijd een deel van deze marge naar zich toetrekken. Dit zal een grote rol gaan spelen in het onderzoek naar de financiële haalbaarheid. De prijs van ruwe bouwgrond mag dan relatief beperkt zijn, toch zit hier vrijwel de gehele onderhandelingsmarge in, omdat de totaliteit aan marges terugkomen op de ruwe bouwgrond. De overige kosten in het proces staan namelijk al min of meer vast. Aan de hand van deze basiskennis is getracht een overzicht te krijgen aan belangrijke onderdelen van binnenstedelijke projectontwikkeling en met name de financiële aspecten hierbinnen. Aan de hand daarvan kan worden gekeken of een verandering in gemeentelijke strategie mogelijk is en welke gevolgen dit heeft voor de financiële haalbaarheid van projecten.

Hiervoor wordt in hoofdstuk 4 dieper ingegaan op deze gemeentelijke strategie. De gemeentelijke strategie wordt samengesteld door een viertal verklarende variabelen: Het grondeigendom, de samenwerkingsvorm, het gebruik van juridische instrumenten en het gebruik van financiële instrumenten. Figuur I geeft de onderdelen van een gemeentelijke strategie schematisch weer.



Figuur I: belangrijke aspecten van de gemeentelijke strategie
Bron: eigen werk

Aan de hand van dit schema, zijn alle vier de subonderdelen nader verklaard in hoofdstuk 3. In de paragraafnummers zoals weergegeven in figuur I. Bij het eerste onderdeel is onderzocht op welke manier de gemeente projecten kan ontwikkelen op grond van derden. Dit kan op een actieve maar ook op een faciliterende wijze. Vervolgens zijn de verschillende samenwerkingsvormen aan bod gekomen en de daarbij behorende voor- en nadelen. Hierna zijn de verschillende juridische instrumenten onderzocht. Aan de hand van deze instrumenten kan de gemeente ervoor zorgen, in het geval van een actief grondbeleid, dat zij grond in eigendom krijgt. De Grondexploitatiewet, die binnen deze juridische instrumenten aan bod komt, speelt een grote rol in de sturing van het gemeentelijke grondbeleid. Door dit instrument is het voor de gemeente mogelijk geworden om een faciliterend grondbeleid te voeren. Of gemeenten ook daadwerkelijk overwegen een verandering van actief naar faciliterend te ondergaan, zal verderop in het onderzoek blijken door middel van de casus studie. Het vierde en laatste aspect dat nader is onderzocht zijn de financiële instrumenten. Dit is een van de belangrijkste onderdelen waarop een gemeentelijke strategie wordt afgestemd. Aan de hand van deze vier aspecten is onderzocht welke min- en pluspunten de twee soorten gemeentelijke strategieën, groot- of kleinschalig, bezitten. Voor een volledige kijk op de conclusies verwijs ik graag naar paragraaf 3.5. Onderstaand een beknopt overzicht van de bevindingen:

Grootschalige projecten:

Voordelen:

- + Verevening mogelijk
- + Vergroting kans op subsidie
- + Integraal plan in 1 keer uit te werken
- + Percentage woningbouwtoevoer van 25-40% is via deze wijze in een keer haalbaar

Nadelen:

- Bij een negatief exploitatiesaldo Gew onmogelijk
- Zonder subsidie totstandkoming vrijwel onmogelijk
- Opdrijving grondkosten door ambitieus plan
- Nieuwe bestemming huidige gebouwen kostbaar
- Veelvoud aan grondeigenaren
- Lange looptijd

Kleinschalige projecten:

Voordelen:

- + Minder prijsopdrijving projectgronden
- + Minder verliesgevend exploitatieplan
- + Optimale benutting surplus functieverandering
- + Op gang houden bouw / vastgoedbranche door start rendabele delen
- + Korte looptijd

Nadelen:

- Verevening wordt bemoeilijkt
- Kans op grote overheidssubsidie kleiner
- Integraal projectplan moeilijker te bewaken

Het praktijkgerichte onderzoek

Tot dan toe is op basis van literatuur en vooronderzoek getracht uiteen te zetten wat de achterliggende gedachte van gemeenten is, om te kiezen voor een bepaalde strategie. Om echter meer diepgang te verschaffen aan dit onderzoek, is naast de literatuur een casus studie opgezet over binnenstedelijke projecten. Door middel van deze casus studie is bekeken wat, naast de problemen analyserend uit literatuur, de praktijkproblemen zijn waar gemeenten op dit moment mee te maken hebben en welke oplossingen gemeenten zelf voor ogen hebben om de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke projecten te vergroten. Voor deze casus studie is een drietal project onderzocht: Merwedekanaalzone te Utrecht, Nieuw Binckhorst te Den Haag en Waalfront te Nijmegen. Dit betreffen alle drie binnenstedelijke projecten met een grootschalige gemeentelijke strategie. Om informatie te krijgen omtrent het proces van deze projecten, heeft voor ieder project een interview plaatsgevonden met een betrokken projectleider. Onderstaand per project een korte conclusie van de belangrijkste bevindingen. Een totaaloverzicht van alle bevindingen is terug te vinden op pagina 61 van de thesis.

Conclusie Merwedekanaalzone

In deze casus wordt overwogen de strategie van groot- naar kleinschaliger te veranderen. Intern is echter nog geen overeenstemming bereikt op de manier waarop dit moet gebeuren. Ondanks weinig financiële middelen is er wel haast bij omtrent de ontwikkeling, omdat de voorgenomen woningaantallen gehaald moeten worden. Merwedekanaalzone zal de komende jaren gemeentelijke prioriteit krijgen, maar de 30hectare zullen zeker niet in zijn geheel ontwikkeld kunnen worden. Een kleiner plangebied is het alternatief. Door dit strategisch aan te pakken zal op den duur de gehele Merwedekanaalzone zich moeten gaan ontwikkelen. Er moet goed onderzocht worden waar deze strategische ontwikkelingen zullen komen te liggen. Er zal nu vrij snel door het college een besluit worden genomen, waarschijnlijk wordt dat na de zomer 2010. Door gebrek aan subsidies en oplopende kosten, zal de ontwikkeling niet in zijn geheel aangepakt kunnen worden. Er wordt in deze casus gezocht naar een minder kostbare doch effectieve manier van optreden door de gemeente.

Conclusie Nieuw Binckhorst

Het versnipperde eigendom is een groot struikelpunt geweest waardoor dit project niet zo grootschalig aangepakt kan worden als vooraf gedacht. Daarnaast zijn er gevestigde bedrijven die niet mee willen betalen. De Grondexploitatiewet had hier uitkomst in moeten bieden. Door een negatief exploitatiesaldo, kan echter maar een deel van de kosten worden verhaald. Een groot leerpunt vindt de heer Rijnberg -geïnterviewde voor dit project-, dat er te snel een bestemmingsplan is gemaakt. Er bestond een masterplan Nieuw Binckhorst, dat globaal genoeg was om op voort te borduren. Er had meer publiek gestuurd moeten worden in plaats van vast te lopen in het bestemmingsplan door alle toetsen voor de financiële onderbouwing. Het grootste probleem in deze casus is echter het mislopen van subsidiegeld. De gemeente heeft in deze casus een te grote broek aan getrokken dat niet realistisch is zonder een enorme subsidie-injectie. Er zou in de toekomst dan ook goed gekeken moeten worden naar de vastgoedmarkt. Het lijkt, volgens de heer Rijnberg, niet mogelijk zoveel kwantiteit te vragen als hier dergelijk hoge kosten tegenover staan. Door het ambitieuze grootschalige plan van de gemeente zijn de kosten zo hoog opgelopen dat het project financieel onhaalbaar is geworden. Een strategieverandering in de toekomst lijkt noodzaak.

Conclusie Waalfront

In deze casus is wederom gekozen voor een grootschalige gemeentelijke strategie. Het Waalfront maakt onderdeel uit van een nog groter project. Reden hiervoor is voornamelijk de mogelijkheid tot het verkrijgen van subsidie. Waalfront is daarmee een geslaagd voorbeeld van grootschalige binnenstedelijke projecten. Hierbij moet echter wel vernoemd worden dat zij subsidie hebben ontvangen en het zonder deze subsidie hoogstwaarschijnlijk niet tot uitvoering zou zijn gekomen. De uitvoering start niet als één grootschalig project, maar zal gefaseerd dienen te worden.

Bevindingen

Aan de hand van het theoretische onderzoek en het praktijkonderzoek, is uiteindelijk een aantal bevindingen tot stand gekomen. Onderstaand de belangrijkste conclusie van deze empirische vergelijking, hierbij moet rekening gehouden worden dat nog geen enkel project tot op heden is gerealiseerd waardoor er dus alleen uitspraken gedaan kunnen worden op basis van de informatie die op dit moment beschikbaar is. Op het eerste gezicht kan worden geconcludeerd dat, binnen deze casus studie, project Waalfront het beste naar voren komt. De grootschalige gemeentelijke strategie heeft in dit geval zijn werk goed gedaan. Kanttekening hierbij is, dat de overige twee projecten niet zijn voorzien van subsidiegelden. Indien dit niet het geval was, had de situatie er voor project Waalfront heel anders uitgezien. Bij Merwedekanaalzone en nieuw Binckhorst is het duidelijk dat de gekozen strategie voor een grootschalige binnenstedelijke herontwikkeling niet gelukt is. Door te hoge kosten en te weinig/geen subsidie, is het project financieel onhaalbaar geworden. Beide projecten zullen hierop hun gemeentelijke strategie gaan aanpassen.

Het lijkt af te hangen van de grootte van Rijkssubsidies of een grootschalig project al dan niet slaagt. In alle andere gevallen wijst het erop dat een kleinschalig project financieel beter haalbaar is door minder hoge verwervingskosten. Indien er subsidies worden uitgekeerd zal het project winstgevend zijn en de Grondexploitatie kunnen uitvoeren waardoor de financiële haalbaarheid in een opwaartse spiraal terechtkomt. Indien de financiën echter ontbreken, zoals dit naar voorspelling de komende jaren zal doen omdat er op Rijksuitgaven bespaard moet worden, moet deze strategie ernstig worden heroverwogen.

Grondbeleid

Naast de bevindingen op het gebied van een verandering in gemeentelijke strategie, is in het onderzoek meerdere malen aan bod gekomen uit welk beleid gemeenten kunnen kiezen. Hierbij kan gekozen worden tussen een:

- Faciliterend beleid: de gemeente verwerft geen gronden en laat dit over aan marktpartijen. Voor het verhalen van kosten, zoals aanleg van wegen en in het ontwikkelingsgebied, kan de gemeente anterieure overeenkomsten aangaan met betrokkenen. Indien hier niet onderling een overeenkomst uit komt, kan door de gemeente een beroep worden gedaan op de Grondexploitatiewet om ervoor te zorgen dat de kosten verplicht kunnen worden verhaald op private partijen.
- Actief beleid: de gemeente neemt het initiatief, er volgt een publieke ontwikkeling al dan niet in combinatie met een private partij (PPS-constructie). De gemeente kiest er op deze wijze voor het initiatief in handen te nemen.

De Grondexploitatiewet werkt op het gebied van een faciliterend beleid uitstekend. De gemeente hoeft zich niet te mengen in het verwerven en ontwikkelen van gronden maar zij heeft, door middel van deze Grondexploitatiewet, wel een sturend middel in handen om invloed uit te oefenen op de grondmarkt. Het is dan ook de vraag of, met de komst van de Grondexploitatiewet, het actieve grondbeleid nog steeds noodzakelijk is. Uit het onderzoek is gebleken dat met een actief grondbeleid, de risico's voor de gemeente toenemen wat financiële consequenties kan hebben. Door de invoering van de Grondexploitatiewet zijn de mogelijkheden voor het voeren van een faciliterend beleid versterkt. Op het gebied van woningbouwcategorieën maar ook met betrekking tot eisen voor de inrichting van de openbare ruimte, kan de gemeente haar eisen stellen zonder actief deel te hoeven nemen in de ontwikkeling. Op deze manier kan de gemeente evenveel kosten verhalen voor openbare ruimte als bij uitgifte van zelf verworven grond. Een verandering in beleid is hierdoor mogelijk.

Ondanks de voordelen van een faciliterend grondbeleid en de mogelijkheden die dit gemeenten kan bieden, lijkt het er voorsnog niet op dat dit ook daadwerkelijk zal gebeuren. Ook in de casus studie is naar voren gekomen dat hier in de nabije toekomst door de desbetreffende gemeenten niet voor gekozen zal worden. Bij deze gemeenten ontstaat het gevoel dat de regie op die wijze uit handen wordt gegeven. Dit willen zij ten alle tijden voorkomen. Deze houding kan in twijfel worden getrokken. Voor meer diepgang over dit onderwerp zal een vervolgonderzoek kunnen worden opgezet. Binnen de beperkingen van het huidige onderzoek kan echter wel geconcludeerd worden dat de keuze voor het grondbeleid zoals men nu te werk gaat, financiële nadelen kent. Voorsnog lijkt het erop dat de gemeente haar strategie op het gebied van projectgrootte zal gaan aanpassen, maar dit op het gebied van grondbeleid niet zo snel zal doen.

De aanbeveling

Gezien de huidige financiële situatie waarin Nederland verkeert, zoals te lezen was in het projectkader, kan aan de hand van het onderzoek een tweetal aanbevelingen worden gedaan. Per project zal moeten worden gekeken welke mogelijkheid het meest haalbaar is. Omdat projecten individueel zo verschillen en afhankelijk zijn van een veelvoud aan factoren, is het onmogelijk één lijn te trekken voor alle binnenstedelijke projecten. De twee aanbevelingen die gedaan kunnen worden, rekening houdend met de beperkingen van het onderzoek waarbij drie projecten zijn onderzocht zijn:

1. Kleinschalige projecten

Een minder grootschalige gemeentelijk strategie en minder ambitieuze plannen, zal in de toekomst moeten leiden tot een betere financiële haalbaarheid van gemeentelijke projecten. Gemeenten zullen rekening moeten houden met het feit dat subsidies niet meer zo gemakkelijk uitgekeerd zullen worden als vroeger. Kostenposten moeten worden geanalyseerd en hiermee moet rekening worden gehouden in de gewenste eisen van het project. Kleinschaligheid heeft een positief effect op het verminderen van de prijsopdrijving van gronden die de gemeente in handen tracht te krijgen. Indien grondeigenaren weten dat de gemeente ambitieuze plannen heeft, zullen eigenaren de hoofdprijs verwachten als tegenbod voor hun grond. Door het verkleinen van de projectstrategie mogen projecten er op het gebied van kwaliteit niet op achteruit gaan, maar op het gebied van kwantiteit zal dat geen kwaad kunnen. Door kleinschalig te beginnen worden kosten, zoals verwervingskosten, beperkt en komt de financiële haalbaarheid van het project minder snel in het geding. Door deze projecten na verloop van tijd uit te breiden wordt hetzelfde doel bereikt als bij projecten met een grote omvang. Een heldere visie is hierbij noodzakelijk om de voortgang te kunnen bewaken. De grip kan door middel van duidelijke richtlijnen bij de gemeente worden gehouden.

2. Rendabele deelprojecten

Een andere oplossing voor grootschalige projecten kan zijn, te beginnen met de rendabele delen van het project. Hierdoor hoeft de gemeente (nog) niet onnodig diep in de buidel te tasten, waardoor de financiële haalbaarheid kan worden verbeterd. Door een aanzet tot ontwikkeling te geven, is het goed mogelijk dat de markt interesse zal tonen en er initiatieven zullen plaatsvinden. Om de grip op het project hiermee niet ook uit handen te geven, zal een heldere visie en bestemmingsplan noodzakelijk zijn. In de casus studie is echter wel naar voren gekomen dat juist van deze rendabele projectdelen het grondeigendom vaak niet in handen is van de gemeente, of deze grond op een strategisch negatieve plaats ligt binnen het gebied. Per project zal moeten worden gekeken of dit haalbaar is. Bij de keuze voor deze oplossing moet echter wel in de gaten worden gehouden hoe verevening toegepast kan worden, om de onrendabele delen in verloop van tijd wel uitvoerbaar te kunnen maken.

Bij projecten die grootschalig zijn ontwikkeld is het een logische keuze te kijken naar de mogelijkheid voor aanbeveling 2. De grondprijzen zijn in dit geval al opgedreven en het projectontwerp is al gereed. Bij projecten die nog van start gegaan moeten worden, ligt dit anders. De kans op subsidies is dusdanig klein geworden voor de aankomende jaren dat kleinschalig de meest strategische oplossing lijkt te zijn. Daarnaast kan worden gedacht aan het bundelen van kleine projecten in een groot project voor het maken van aanspraak op subsidies. Het risico hiervan is echter dat dit wederom prijsopdrijvend kan werken met het oog op het verwerven van gronden. Als laatste moet nog genoemd worden dat het zeer aan te bevelen is aan alle gemeenten, wél te starten met projecten of door te gaan met een van bovenstaande aanbevelingen. Op deze manier kan de vaart in de binnenstedelijke projectontwikkeling gehouden worden. Dit is niet alleen noodzakelijk voor de woningbouw, maar ook om in economisch zwakkere tijden te zorgen voor werkgelegenheid, en de bouw- en vastgoedbranche te helpen revitaliseren. Helder is in ieder geval, dat in de onderzochte projecten, er een verband is tussen de gemeentelijke strategie en de financiële haalbaarheid. Grootschalige projecten zijn niet bij voorbaat kansloos, kleinschalige projecten hebben daarentegen op lange termijn meer kans van slagen met een minder groot risico. Er kan dan, teruggoppelende op de vraagstelling uit hoofdstuk 1, worden geconcludeerd dat kleinschalige projectstrategieën, in veel

gevallen zal leiden tot een betere financiële haalbaarheid voor gemeenten. Ondanks de voordelen die een grootschalig project kan hebben lijkt dit steeds vaker financieel onhaalbaar te worden. De keuze omtrent deze gemeentelijke uitvoeringsstrategie dient dan ook weloverwogen genomen te worden.

Voor een structurele aanbeveling om veranderingen in het beleid door te voeren, zal echter een grootschaliger onderzoek moeten plaatsvinden. Het zal duidelijk zijn dat door middel van een casus studie over drie projecten, niet de gehele lading wordt gedekt. Wel is het een aanleiding om een groter onderzoek naar deze strategieverandering op te zetten. Wellicht kan daarbij tevens onderzoek gedaan worden naar de manier waarop in het buitenland met dit probleem wordt omgegaan.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	I
Samenvatting.....	II
 DEEL I THEORIE.....	 1
H1 Inleiding.....	1
1.1 Projectkader	1
1.2 Doelstelling.....	6
1.3 Toetsingskader	6
1.4 Vraagstelling.....	7
1.4.1 Begrippenkader	7
1.5 Theoretisch kader.....	8
1.6 Conceptueel model	9
1.7 Relevantie.....	12
1.8 Onderzoeksstrategie	12
1.9 Leeswijzer	13
H2 Binnenstedelijke projectontwikkeling	15
2.1 De opgave.....	15
2.2 Markt, middelen en ruimtelijke kwaliteit.....	16
2.3 Betrokken actoren.....	17
2.4 Ontwikkelingsmodellen.....	19
2.5 Financiële aspecten	20
2.5.1 Typen financiële groeimodellen.....	20
2.5.2 De kosten en baten	21
2.5.3 De risico's	25
2.6 Gemeentelijk streven	27
2.6.1 Ruimtelijke kwaliteit.....	27
2.6.2 Belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde	27
2.6.3 Meetbaarheid ruimtelijke kwaliteit.....	29
2.6.4 Realisatie in de praktijk	30
H3 De gemeentelijke strategie	32
3.1 Grondeigendom	32
3.1.1 Actieve versus faciliterende gemeente	32

3.2 Samenwerkingsvormen	33
3.3 Gebruik van juridische instrumenten	36
3.4 Gebruik van financiële instrumenten	41
3.5 Een groot- of kleinschalige projectstrategie?	43
DEEL II PRAKTIJK.....	47
H4 Voorbeeldprojecten	47
Project 1: Merwedekanaalzone	48
Het project en zijn (on)mogelijkheden	48
De gekozen projectstrategie	50
Aspecten voor verbetering	51
Conclusie	51
Project 2: Nieuw Binckhorst	53
Het project en zijn (on)mogelijkheden	53
De gekozen projectstrategie	54
Aspecten voor verbetering	55
Conclusie	56
Project 3: Waalfront	58
Het project en zijn (on)mogelijkheden	58
De gekozen projectstrategie	59
Aspecten voor verbetering	60
Conclusie	60
DEEL III BEVINDINGEN	62
H5 Empirische vergelijking	62
H6 Conclusie & Aanbeveling	64
6.1 Conclusie	64
6.2 Aanbeveling	67
Kritische reflectie:	69
Referentielijst	70

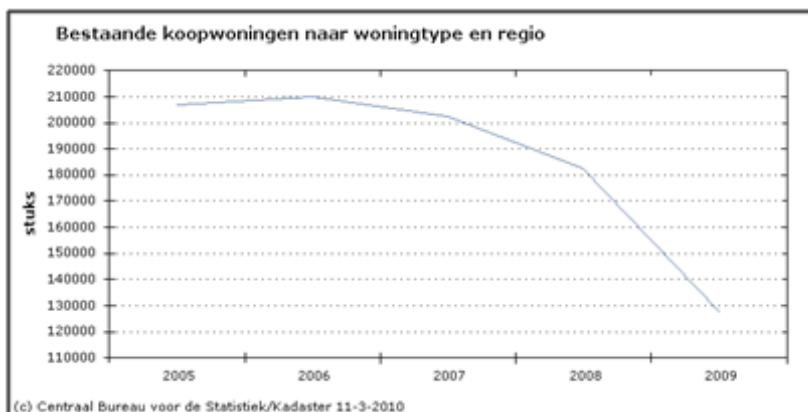
DEEL I THEORIE

H1 Inleiding

1.1 Projectkader

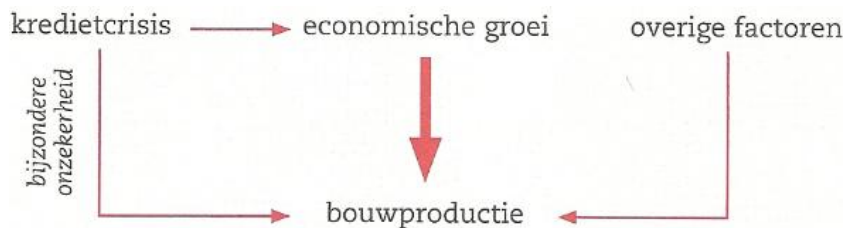
Het onderwerp voor deze onderzoeksthesis is ontstaan uit een tweetal zeer opmerkelijke bewegingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan op de vastgoedmarkt: de kredietcrisis en de verschuiving van uitleglocaties naar binnenstedelijke transformatiegebieden. Onderstaand per onderdeel een korte uitleg zodat de context van het onderzoek helder wordt.

De eerste signalen van de kredietcrisis werden in juni 2007 zichtbaar. De Amerikaanse zakenbank Bearn Stearns, een van de vier grootste investeringsbanken van de Verenigde Staten, is de eerste bank die meedeelt dat twee van zijn hedgefondsen extra kapitaal nodig hebben. Deze fondsen belegden in Amerikaanse hypotheekleningen welke ten onrechte werden gekenmerkt als kredietwaardig (Elsevier, dossier: de economische crisis, n.d.). Het blijkt al snel dat veel banken dergelijke problemen ondervinden en in december 2007 stort vervolgens de hele huizenmarkt in de Verenigde Staten in. Het begin van een eindloze reeks aan gedwongen huizenverkopen en faillissementen bij banken en vastgoedbedrijven is daar. In 2008 worden de gevolgen van deze problematiek ook in Europa zichtbaar. De kredietcrisis breidt zich uit, niet alleen de zakenwereld en bijna alle andere sectoren krijgen te maken met de negatieve conjunctuurverschuiving, zelfs landen staan op het punt van een faillissement maar worden door andere landen geholpen. Ook de bevolking komt in de problemen doordat de werkgelegenheid en de kapitaalkracht afnemen. Tevens ontstaat er stagnatie omdat het consumentenvertrouwen afneemt. Grote banken vallen om en particulieren raken (een deel van) hun tegoeden kwijt waarvoor de overheid niet garant kan staan. De kredietcrisis, ook wel bekend als financiële- of economische crisis, is zowel in Nederland als internationaal gezien op vrijwel alle markten voelbaar. Zodoende ook op de vastgoedmarkt waar tezamen met het bankwezen, volgens de mening van velen, de crisis zijn oorsprong vindt door het aanbieden van te hoge hypotheekleningen aan minder kapitaalkrachtigen. Dit in combinatie met een stijgende rente en een dalende vraag. Daar waar volgens velen de problemen met te hoge leningen zijn ontstaan, heeft de markt nu te maken met grotere problemen die structureel van aard lijken te zijn en waarvan de uitkomsten nauwelijks in te schatten zijn. Overheden proberen met miljardeninvesteringen, noodd kredieten en renteverlagingen te redden wat kan. De kredietcrisis zal ingrijpende gevolgen hebben voor de vastgoedmarkt. Dit geldt ook voor Nederland. Er is sinds 2007 een ruime vastgoedmarkt ontstaan waarbij de vraag naar woningen kleiner is dan het aanbod. De markt stagneert, huizenprijzen dalen evenals het aantal verkochte woningen zoals figuur 1 verduidelijkt (CBS, 22 februari 2010). Men kan de kosten voor een woning niet meer opbrengen door de hoge rente en de lage kapitaalkracht.



Figuur 1: verkochte woningen 2005-2009
Bron: www.cbs.nl

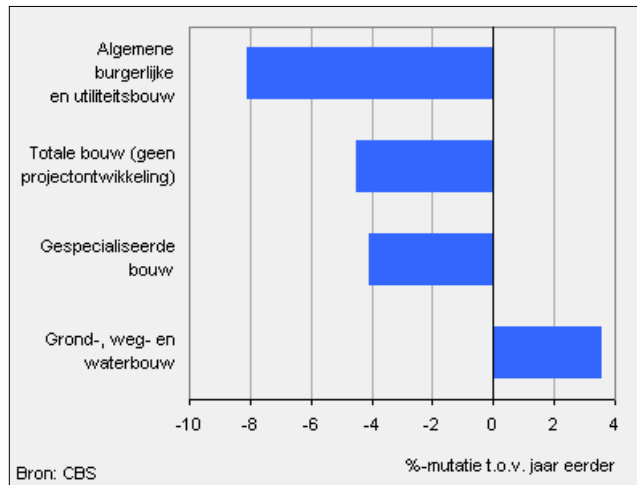
De kredietcrisis ondervindt zodoende zijn doorwerking in de bouwproductie, welke in belangrijke mate wordt bepaald door de ontwikkeling van de economische groei (Hoek van, 2008, p.33). Schematisch gezien wordt de situatie als in figuur 2 in kaart gebracht:



Figuur 2: doorwerking kredietcrisis naar bouwproductie
Bron: van Hoek, 2008

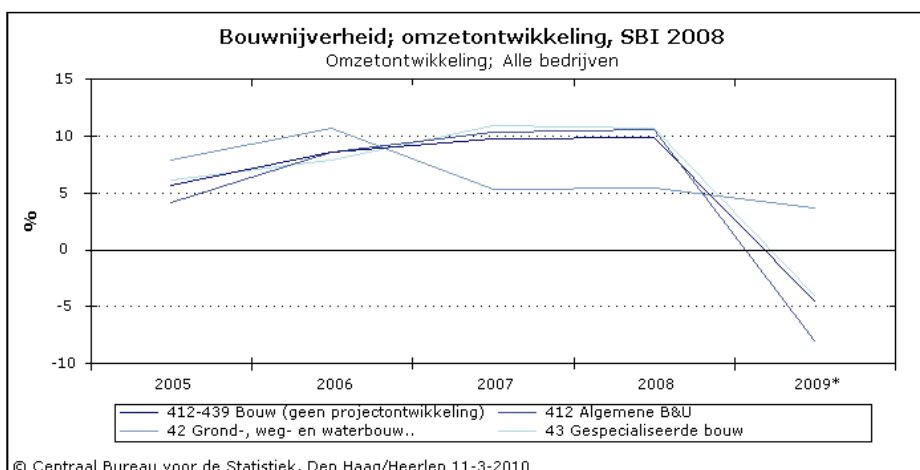
De kredietcrisis heeft een negatieve invloed op de economische groei en op de zekerheid en het vertrouwen van de samenleving. Dit heeft een negatief effect op de bouwproductie / projectontwikkeling. Er zijn ook andere factoren die de bouwproductie kunnen stagneren of doen groeien. Hierbij valt te denken aan het te voeren beleid, sociaal-cultureel en technische ontwikkelingen of demografische factoren (www.eib.nl).

Kredietverstrekkers worden door de economische stagnatie steeds voorzichtiger met het uitgeven van leningen, wat grote gevolgen heeft voor de huidige projectontwikkeling / bouwproductie, omdat juist zij het moeten hebben van krediet. Uit de laatste actuele cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat ook in 2009 de omzet in de bouw wederom is gekrompen, nu met 4,5% (CBS, 24 februari 2010). Volgens de Economische Verkenning 2011-2015 van het Centraal Planbureau, wordt herstel pas voorzichtig in 2011 verwacht (CPB, maart 2010). Figuur 3 en 4 geven deze aspecten weer:



Figuur 3: omzet bouw 2009
Bron: www.cbs.nl

Figuur 4: omzet bouw 2005 – 2009
bron: www.cbs.nl



Op de specifieke relatie tussen de grootte van bouwprojecten en de financiële haalbaarheid hiervan, zal in deze thesis nader onderzoek plaatsvinden door middel van een casus studie, vandaar dat kan worden volstaan in deze context met een beknopte uitleg van de kredietcrisis die in praktijk uiteraard veel omvattender en complexer is. Niet alleen het krediet is het probleem, maar vooral de afgenomen vraag. Het lijkt dan ook onwaarschijnlijk dat banken willen investering in een product of goed waarvan de vraag achterwege blijft. Zo ontstaat de visuele cirkel daling vraag en daling krediet. Volgens een quickscan, in opdracht van het ministerie van VROM (oktober 2009), naar de resultaten van de kredietcrisis in Nederland, uitgevoerd door de TU-Delft en Akro Consult, blijkt dat:

“Het lange termijnperspectief van de partijen ernstig verstoord is. Het gevolg is dat de focus nu komt te liggen op: risicospreiding, fasering van projecten, daling van het aantal projecten in voorbereiding.... De kredietcrisis leert ons dat we veel kleinschaliger en gefaseerd moeten omgaan met de integrale gebiedsontwikkeling”

(Joolingen et al , 2009, p.3 en p.13).

Tevens wordt in de aanbeveling van dit artikel omtrent een voorstel voor een vervolgonderzoek, het volgende aangegeven:

“Nader inzicht verwerven in de voorwaarden en voor- en nadelen van het ontwikkelen van grootschalige grondeigendom versus kleinschalige initiatieven. Te denken valt aan de Wijnhaven in Rotterdam of meer recent het Hart van Zuid in de Waalhavenstrip. Hierbij kan zeker geleerd worden van buitenlandse ‘zoning’ voorbeelden, waarbij het anticiperen op waardecreatie op lange termijn vaak een onbelangrijk onderdeel van de ontwikkelingsstrategie is”

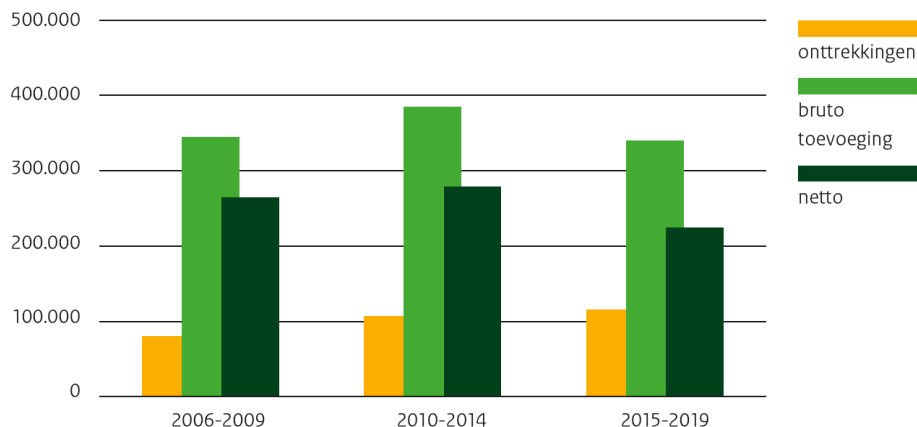
(Joolingen et al , 2009, p. 18).

Dit aspect wordt in het onderzoek benadrukt. Er zal worden onderzocht welke invloed de grootte van een project heeft op de financiële haalbaarheid ervan. Om te kunnen onderzoeken of een verandering van gemeentelijke strategie (grootschalige projecten versus kleinschalige projecten) een klein deel van het financieringsprobleem binnen de projectontwikkeling kan oplossen, zal eerst gekeken moeten worden welke invloed een bepaalde strategie heeft op de financiële haalbaarheid van een project. In dit onderzoek zullen daarom geen directe uitspraken gedaan worden omtrent de onderlinge relatie van de gemeentelijke strategie in combinatie met de financiële crisis op de vastgoedmarkt. Het is helder dat een onderling verband bestaat maar het gaat een stap te ver aan te nemen dat een verandering in strategie een manier is om de financiële crisis op de vastgoedmarkt te boven te komen. Vandaar dat het onderzoek zich allereerst richt op de onderlinge relatie tussen de gemeentelijke strategie en de financiële haalbaarheid. Mochten de uitkomsten van dit onderzoek duidelijk op een positief onderling verband, dan is het mogelijk in een vervolgonderzoek te stellen op welke wijze het verbeteren van de financiële haalbaarheid van een project relatie houdt met mogelijke bestrijding van de kredietcrisis. Het is te voorbarig deze onderlinge relatie op voorhand te constateren. Wel is het noodzakelijk dit te vermelden zodat de inhoud van dit onderzoek in het juiste perspectief geplaatst kan worden. Deze financiële situatie is echter de eerste aanzet geweest tot het onderzoek.

Tezamen met deze economische crisis, is al lange tijd een andere gebeurtenis ofwel trend in de projectontwikkeling op de vastgoedmarkt zichtbaar, welke tevens de aanleiding is voor dit

onderzoek. Dit betreft de verschuiving van uitbreidingsprojecten naar inbreidingsprojecten. Bij de wederopbouw van Nederland, na de Tweede Wereldoorlog, lag door de enorme verwoestingen de nadruk op het aanpakken van de woningnood, de bevordering van de economische groei en op de sturing van migratiepatronen (Daamen, 2008). Pas met de Vierde Nota Extra in 1994, verschoof de aandacht naar de kwaliteit van de leefomgeving. De komst van de Vierde Nota Extra in 1994 moest ervoor zorgen dat de Vierde Nota, die niet werd doorgevoerd door het vallen van het kabinet Lubbers, op een aantal punten geconcretiseerd kon worden. Een belangrijk uitgangspunt binnen deze Vierde Nota Extra, waren de toekomstige gebieden voor stadsuitleg. Deze werden, verwijzend naar de betreffende nota, de VINEX-wijken genoemd. Tussen 1990 en 2004 is deze locatieontwikkeling flink uitgebreid. Bij veel steden werd in de groene nabije omgeving een VINEX-wijk gebouwd. De wijken moesten zo dicht mogelijk bij het centrum gesitueerd worden. Deze mogelijke bouwlocaties voor wonen en werken, werden door de overheid in de kaarten behorende bij de Vierde Nota Extra, aangegeven. Deze VINEX-wijken konden zich zowel in het stedelijk gebied vestigen, daar waar er nog ruimte was, en vooral aan de stadsrandzones waar ze soms (gedeeltelijk) binnen de stadsgrenzen vielen. Dit ging een lange tijd goed en was een goede oplossing voor het in opkomst zijnde mobiliteitsprobleem en het inhalen van de achterstand in woningaanbod (de Cammen en de Klerk, 2008, p.347-359). Een, toen der tijd nog niet voorzien, nadeel van deze VINEX-wijken, was de grote trek van de middenklasse uit de bestaande stad naar deze wijken. De binnenstad stond steeds minder in het oogpunt van ontwikkeling en ontkwam niet aan verpaupering. Daarnaast was de politiek van mening dat er teveel gebouwd werd door het land heen waardoor er verrommeling plaats vond. Gebiedskwaliteit werd vanaf 2001 een belangrijk speerpunt. In de Vijfde nota over de ruimtelijke Ordening, moest het begrip ruimtelijke kwaliteit weer centraal komen te staan (bron: de Cammen en de Klerk, 2008). Zodoende ook de ruimtelijke kwaliteit van de binnenstad. In navolging van deze vijfde nota is de Nota Ruimte in 2004 opgesteld met als titel "Ruimte voor ontwikkeling". Hierin staat centraal dat er behoud van open ruimten moet zijn in Nederland, en beperking van mobiliteit door een geconcentreerde nieuwbouwonwikkeling (VROM, 2006). Ook het kabinetsbeleid is hierop aangepast. Het kabinet Balkenende IV heeft op deze ontwikkelingen aangekondigd "*decentrale overheden gericht te steunen in de opgave om de mogelijkheden voor binnenstedelijke locatieontwikkeling optimaal te benutten*" (Ministerie AZ, 2007). De extra druk op de mobiliteit en ruimte, zoals genoemd door de VROM, moet worden voorkomen door 25 tot 40 procent van de woningbouw binnen het bestaand gebied te bouwen (Ministerie AZ, 2007). Als gevolg hiervan zal binnenstedelijke gebiedsontwikkeling toenemen. Veel binnensteden zijn echter verouderd en voldoen niet meer aan de eisen die de verwachte trek naar de stad zal vereisen. Een belangrijk gegeven voor projectontwikkelaars. In de projectontwikkeling is momenteel dan ook de trend zichtbaar dat mensen weer terug trekken naar de stad. Kortom de laatste jaren wordt er een verschuiving geconstateerd van deze VINEX-locaties, ook wel uitleglocaties genoemd, naar binnenstedelijke locaties, de inbreidingslocaties. Dit houdt niet in dat VINEX-locaties minder in trek zouden zijn of leeg zullen lopen, maar wel dat de projectontwikkeling zich de komende jaren zal verplaatsen naar binnenstedelijke gebieden. Vandaar dat in dit onderzoek is gekozen om de financiële haalbaarheid van *binnenstedelijke projecten* onder de loep te nemen, boven die van uitbreidingslocaties. Hiermee is echter wel een aantal problemen gemoeid. Is het op uitbreidingslocaties nog relatief eenvoudig voor gemeenten om gronden te verwerven, in binnenstedelijke locaties ligt het verkrijgen van grondeigendom een stuk ingewikkelder. De kosten zullen hoger zijn terwijl er in Nederland juist bezuinigd moet worden.

De financiële haalbaarheid komt de komende jaren in het geding en onderzoek hiernaar is dan ook zeker noodzakelijk en zowel maatschappelijk als wetenschappelijk relevant. Er moet groei blijven in de vastgoedmarkt. De nieuwbouwbehoefte op de woningmarkt tussen 2010 en 2014 zal, naar verluid de laatste berekeningen van cijfers over wonen, wijken en integratie in 2009, een bruto toevoeging van 383.800 woningen bevatten. Dit houdt een jaarlijkse bruto toevoeging van 76.760 woningen in¹. (VROM, 2009, p.20) De nieuwbouwbehoefte voor de daarop volgende jaren 2015-2019 zullen iets minder groot zijn, naar verluid een jaarlijkse bruto toevoeging van 67.840 woningen (VROM, 2009, p.20). In figuur 5 is de toevoeging van woningen over de tijdspanne 2006-2019 weergegeven.



Figuur 5: toevoeging woningmarkt
Bron: www.vrom.nl

Deze daling is te wijten aan de afnemende groei van het aantal huishoudens, in verband met de vergrijzing en een dalend geboortecijfer. (CBS, 2003) Het Centraal bureau voor de statistiek doet hierover de volgende uitspraak:

“Verwacht wordt dat de bevolkingsomvang van Nederland blijft groeien, maar dat het tempo van de groei zal afnemen. Rond 2038 zal de maximale omvang van ongeveer 17,5 miljoen worden bereikt. Daarna zal de omvang van de bevolking naar verwachting licht afnemen”

(CBS, 2003, p. 1).

Concluderend, is in de afgelopen jaren door een combinatie van de economische crisis en de verschuiving van projectontwikkeling naar binnenstedelijke gebieden, gebleken dat een veelvoud aan projecten geen doorgang kan vinden door een negatief exploitatiesaldo. Ook de VROM-raad voorziet deze problemen, zo plaatst zij in een artikel op 19 februari 2009:

“Stedelijke (her)ontwikkeling zal de komende jaren meer geld gaan kosten terwijl de traditionele financieringsbronnen (winst op grondverkoop, verevening, subsidie) aan alle kanten verdrogen. De kwaliteit van (binnen)stedelijke ontwikkelingen komt daarmee stevig onder druk..... De zorgen van de VROM-raad zijn in het licht van de kredietcrisis zwaarder gaan wegen”

(Vromtotaal, 2009).

¹ Bruto toevoeging -/- aantal onttrekkingen = netto toevoeging

De kosten van binnenstedelijk (her)ontwikkeling zijn hoog, projectontwikkelaars hebben te maken met een onrendabele top en de economische crisis bemoeilijkt de kostbare binnenstedelijke ontwikkeling nog eens extra. Zijn dit problemen waar niets aan gedaan kan worden zonder op grote schaal veel rijksmiddelen in te zetten? Of moet de oplossing ook worden gezocht in het veranderen van de gemeentelijke strategie. Kortom wat is de relatie tussen de financiële haalbaarheid van een project en de strategie die gemeenten voeren? Gemeenten werken vaak met grootschalige projectontwerpen die (een deel van) de binnenstedelijke structuur in één keer aan moet pakken. Een dergelijk grootschalig projectplan bestaat vaak uit kleinere deelprojecten. Een aantal hiervan is winstgevend en een aantal zal naar verwachting verliesgevend zijn. Door middel van verevening van deze resultaten moet het uiteindelijke exploitatiesaldo positief uitpakken zodat het project zijn doorgang kan vinden. In werkelijkheid ligt dat echter een stuk genuanceerder. Het verlies is vaak groter dan de beoogde winst en het uiteindelijke exploitatiesaldo pakt vaak negatief uit. Om deze reden vindt er veel vertraging plaats in projectplannen, en zodoende nog meer groei van de kosten, waardoor het project in zijn geheel geen doorgang meer vindt en blijft steken in de initiatieffase. In deze thesis wordt naar een oplossing gezocht voor dit probleem. Hierbij staat centraal: De gemeentelijke strategie, waarmee wordt gedoeld op de keuze omtrent de grootte van het project, in relatie tot de financiële haalbaarheid van het betreffende project.

1.2 Doelstelling

Aan het einde van het onderzoek zal er meer duidelijkheid zijn over de onderlinge relatie tussen de onafhankelijke variabele (de strategie) en de afhankelijke variabele (de financiële haalbaarheid). Het doel van het onderzoek betreft:

Meer duidelijkheid verschaffen omtrent de relatie tussen de te volgen strategie door gemeenten en de hierbij behorende financiële risico's en de financiële haalbaarheid van een project.

Hieruit kan wellicht geconcludeerd worden of het veranderen van de strategie, gevolgen heeft voor een versnelling van projectprocedures. Het geheel is opgezet als een wetenschappelijk onderzoek waar de praktijk kennis van kan opdoen, het een praktijkgericht onderzoek.

1.3 Toetsingskader

In het onderzoeksmodel is te zien dat er uiteindelijk wordt getoetst op een aantal beoordelingscriteria waaraan de conclusie / aanbeveling kan worden geformuleerd. De gemeentelijke strategie die uiteindelijk de voorkeur verdient, wordt vastgesteld door het toetsen van de volgende aspecten:

- Afweging van de kosten en baten (theorieonderzoek)
- Voor- en nadelen tegen elkaar uitzetten (theorie- & praktijkonderzoek)
 - Wat gebeurt er met minder rendabele projectdelen, met het oog op verevening
- Gevolgen voor de projectprocedures (praktijkonderzoek)
- Samenhang met de economische situatie in Nederland (theorie- en praktijkonderzoek)

→ Gevolgen voor de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke projecten

1.4 Vraagstelling

Voorgaande informatie heeft geleid tot de volgende vraagstelling die centraal zal staan in de bachelorthesis:

“Levert het kiezen van een andere strategie, met het oog op de projectgrootte, een hogere financiële haalbaarheid op voor de desbetreffende gemeente?”

De deelvragen die hierbij centraal staan:

- Wat houdt binnenstedelijke projectontwikkeling in en hoe wordt er in de praktijk omgegaan met binnenstedelijke projectontwikkeling? (H2)
- Wat zijn de voor- en nadelen van grootschalige binnenstedelijke projectontwikkeling? (H3-5)
- Wat zijn de voor- en nadelen van kleinschalige binnenstedelijke projectontwikkeling? (H3-5)
- Zijn er voorbeelden van projecten waarbij grootschaligheid niet haalbaar bleek? (H4)
- Hoe denken deskundigen over de gemeentelijke strategie van binnenstedelijke projectontwikkeling? (H4)

1.4.1 Begrippenkader

In de vraagstelling worden een aantal begrippen besproken. Om duidelijkheid te verkrijgen hoe deze opgevat dienen te worden in het perspectief van de opdracht, zijn deze begrippen nader verklaard:

- Kleinschalige vs grootschalige projecten: Beiden kunnen zowel nieuwbouw als renovatie omvatten. De exacte grens hangt af het niveau waarop je het onderscheid wil maken. Op het gebied van binnenstedelijke projecten gaat het bij kleinschalige projecten vooral om projecten die meestal 1 of een paar functies nastreven, zoals bijvoorbeeld een woningbouwcomplex. Bij grootschalige projecten betreft het een groter oppervlak dan een enkel complex en is er vaak een combinatie aan functies bij betrokken.
- Financiële haalbaarheid: de rentabiliteit zijn van een project. De baten wegen op tegen de kosten. Het verschil tussen deze kosten en opbrengsten wordt ook het surplus genoemd (Buitelaar, Deugd & Geuting, 2004, p.56)
- Binnenstedelijk: dit betreffen projecten binnen de grens van een stad. Dit kunnen VINEX-locaties betreffen waar deze (gedeeltelijk) binnen de stadsgrenzen vallen, maar hier ligt niet het uitgangspunt van het onderzoek op.
- Binnenstedelijke projectontwikkeling: *“een gehele vernieuwing (nieuwe objecten met een nieuwe functie), herstructurering (gebiedsaanpassing met behoud van functie en bestemming) en/of herontwikkeling (gebiedsaanpassing met bestemmingswijziging) van bestaand stedelijk gebied. Dit alles om een kwaliteitsverhoging te realiseren terwijl er rekening wordt gehouden met de betrokken actoren en de bestaande omgeving”* (Eldonk, 2005, p.5)
- Brownfields en greenfields. Met greenfields wordt de grond bedoelt waarop momenteel nog agrarische bestemming voor geldt. Brownfield zijn gronden waarop gebouwd is. Het verschil tussen beide vormen is dat de ontwikkelingskosten voor gemeenten op brownfield vele malen hoger zijn omdat de verwervingskosten oplopen. Er liggen meerdere grondeigendommen aan ten grondslag en de huidige bestemming zorgt voor hoger grondkosten. Het ontwikkelen op brownfields is veel complexer en veelomvattender. Op deze complexiteit zal binnen het onderzoek de nadruk liggen.

1.5 Theoretisch kader

Het theoretische kader van dit onderzoek baseert zich voornamelijk op vooronderzoeken en publicaties aan de hand waarvan het probleem is opgemerkt en wordt verduidelijkt. Een uitgebreide literatuurbespreking op basis van bestaande theorieën is in dit geval dan ook niet van toepassing. Wel worden, bij dezen, de twee hoofdartikelen benoemd op basis waarvan het onderwerp van het onderzoek is opgebouwd. Desalniettemin is er een veelvoud aan overige onderzoeken gebruikt waar ook de nodige achtergrond informatie uit is gehaald. Deze zijn terug te vinden onderaan paragraaf 1.5 en uiteraard in de overige hoofdstukken van het onderzoek. Daarnaast is dit probleem omtrent de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke projecten, door dhr. E. van der Krabben in de praktijk opgemerkt wat tevens een aanzet vormde om dit probleem nader te onderzoeken. De twee basisartikelen voor dit onderzoek betreffen:

1. Stedelijke transformatie en grondeigendom

In dit artikel worden de hoofdaspecten van grondeigendom in stedelijke gebieden uitgewerkt:

“Er zijn veel problemen voor gemeenten met het verwerven van alle gronden binnen het projectplan. Bij de transformatie van stedelijke locaties is het vaak moeilijk om een positief exploitatiesaldo te krijgen. De grondverwervingskosten zijn hoog door de relatief hoge grondprijzen en de langdurige verwervingstrajecten. Tevens wordt aangegeven dat, om een positief exploitatiesaldo te krijgen, het vaak voorkomt in stedelijke gebieden dat het ontwerp vaak wordt aangepast. Om winst te behalen worden een groter aantal appartementen, hogere dichtheden en duurdere koopwoningen in het programma opgenomen”
(bron: Buitelaar, Segeren en Kronberger, 2008, p. 9).

Dit onderzoek sluit aan op de thesis omdat er wordt bekeken of de financiële haalbaarheid van dergelijke projecten kan worden verbeterd door het veranderen van de gemeentelijke strategie. In plaats van uitvoering van deze grootschalige binnenstedelijke projecten die veel tijd, geld en aanpassingen ondergaan zodat zij uitgevoerd kunnen worden, is het wellicht een betere optie om kleinschalige projecten neer te zetten. De voor- en nadelen hiervan zal ik in de thesis gaan onderzoeken. De basis en achtergrond van het onderzoeksplan ligt dus in dit artikel maar ook in artikel 2: Gebiedsontwikkeling en de kredietcrisis.

2. Gebiedsontwikkeling en de kredietcrisis, een recessie met structurele consequenties

Naar aanleiding van bovenstaand artikel is het idee ontstaan om te kijken op welke manier een gemeentelijke strategie aangepast kan worden zodat de financiële haalbaarheid van een project wordt verbeterd. Dit onderzoek van de gebiedsontwikkeling en de kredietcrisis heeft ook betrekking op het onderwerp in de bachelorthesis.

“In dit artikel worden de gevolgen op lange termijn van de kredietcrisis voor de gebiedsontwikkeling voorspelt. Een algemene verwachting die wordt uitgesproken in deze bron betreft: een downsizing van nieuwe verplichtingen. Dit betekent dat projecten kleiner worden, meer gefaseerd en selectiever tot stand komen. De oplossing van het vastgoedprobleem zal mogelijk wel eens kunnen liggen in een andere aanpak van de gebiedsontwikkeling.... Gericht op de lange termijn en op risicobeperking. De kredietcrisis leert ons dat we veel kleinschaliger en gefaseerd zullen moeten omgaan met de integrale gebiedsontwikkeling” (Joolingen, Kersten en Franzen, 2009, p. 13).

In hoofdstuk 4 van deze quickscan, wordt een vervolgonderzoek voorgesteld die zeer dichtbij het oorspronkelijke idee van mijn bachelorthesis komt, zoals tevens vernoemd in 1.1 projectkader:

“Nader inzicht verwerven in de voorwaarden en voor- en nadelen van het ontwikkelen van grootschalige grondeigendom versus kleinschalige initiatieven. Te denken valt aan de Wijnhaven in Rotterdam of meer recent het Hart van Zuid in de Waalhavenstrip. Hierbij kan zeker geleerd worden van buitenlandse ‘zoning’ voorbeelden, waarbij het anticiperen op waardecreatie op lange termijn vaak een belangrijk onderdeel van de ontwikkelingsstrategie is” (Joolingen, Kersten en Franzen, 2009, p. 18).

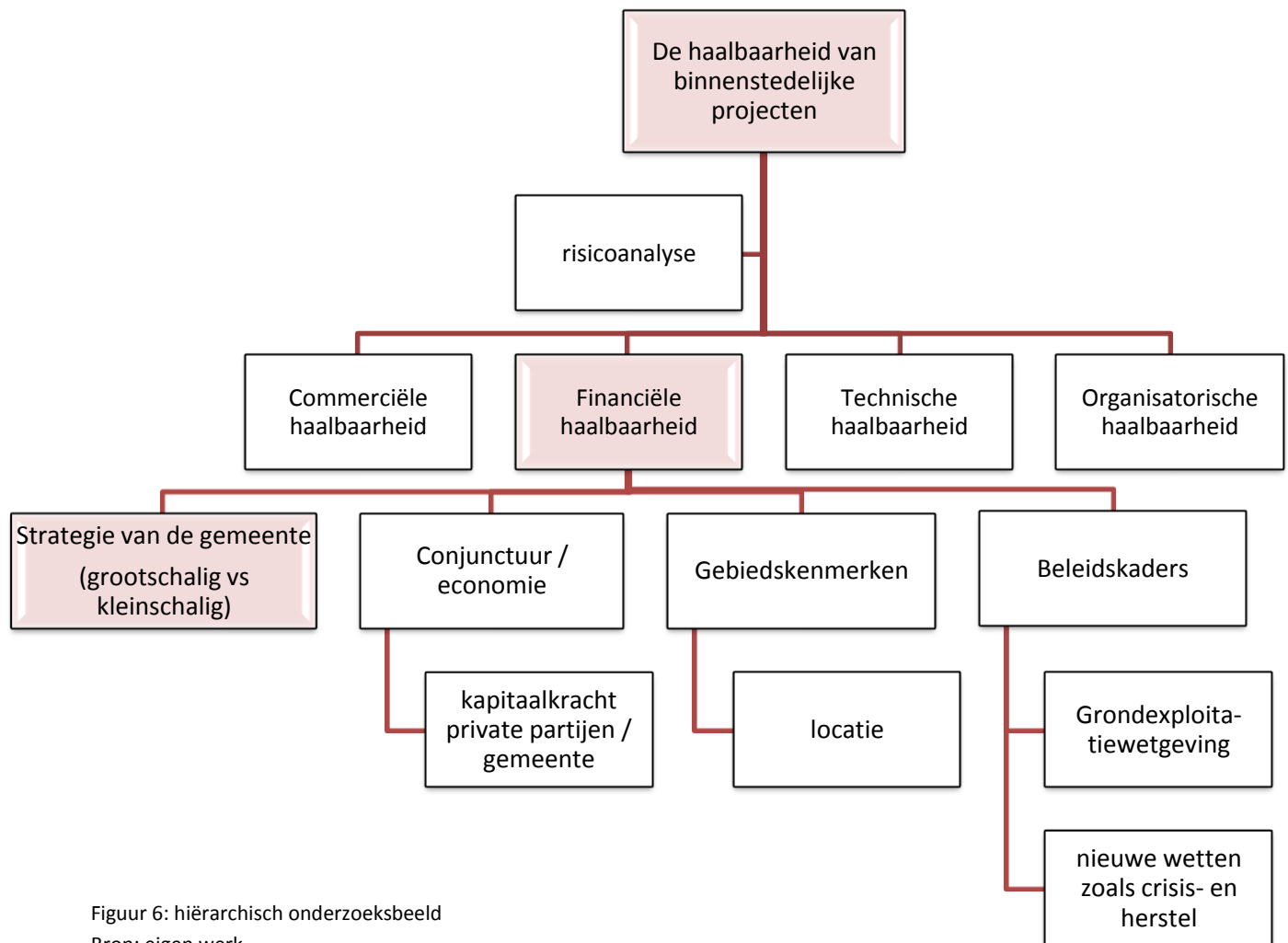
Om deze reden is dit artikel samen met artikel 1 een belangrijk uitgangspunt voor het onderzoek naar de relatie tussen de gekozen strategie en de financiële haalbaarheid. Omdat eerst onderzocht dient te worden of er een relatie is tussen de strategie en de haalbaarheid en wat deze relatie precies voor gevolgen heeft, zal de koppeling naar de kredietcrisis, zoals vermeld, niet op directe wijze worden gemaakt. Dit is mogelijk in een vervolgonderzoek indien er daadwerkelijk een relatie blijkt te zijn tussen beide variabelen. Er zal dan onderzocht kunnen worden welke strategie er het beste bij een bepaalde conjunctuur past. Het kan wel zijn dat er aanbevelingen voor een lage conjunctuur aan bod komen tijdens het onderzoek.

Naar aanleiding van de totale literatuurstudie voorafgaande aan deze thesis, waartoe ook bovenstaande artikelen behoren, kan geconcludeerd worden dat er een kennistekort is omtrent de relatie tussen de grootte van een project (of wel de strategie van de gemeente) en de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke projectontwikkeling. Het onderzoek zal hier meer inzicht over verschaffen. Uiteraard is er een veelvoud aan artikelen, naast de twee eerder genoemde hoofdartikelen, die bijdragen aan de basis van dit onderzoek. Deze artikelen zijn terug te vinden gaandeweg het verslag en in de referentielijst. Op basis van de literatuurstudie zijn tevens de twee conceptuele modellen tot stand gekomen die in paragraaf 1.6 nader worden toegelicht. Aan de hand hiervan wordt duidelijk welke plaats dit onderzoek inneemt, in het grotere geheel van de haalbaarheid van binnenstedelijke projecten.

1.6 Conceptueel model

Het onderzoek zal plaatsvinden aan de hand van een literatuuronderzoek in combinatie met een praktijkonderzoek. De wetenschappelijke basis zal getoetst worden op haalbaarheid en problemen die zich in de praktijk voordoen. Hierdoor is het mogelijk de, in 1.2 genoemde doelstelling, te realiseren. Het onderzoek in deze bachelorthesis zal binnen het overkoepelende onderwerp “Haalbaarheid van binnenstedelijke projecten”, plaatsvinden. Omtrent het onderzoek heeft afbakening plaatsgevonden binnen het onderwerp. In het onderzoek naar de haalbaarheid van binnenstedelijke projecten, is ervoor gekozen de nadruk te leggen op de financiële haalbaarheid. Hiervoor is gekozen omdat, uit het projectkader voorafgegaan aan een literatuurstudie blijkt, dat dit de laatste jaren het grootste struikelblok is geweest om projecten niet (in zijn geheel) uit te voeren. Ook deze financiële haalbaarheid hangt af van een aantal aspecten. Zoals wederom uit het projectkader en de literatuurstudie blijkt, heeft de grootte van een project een enorme invloed op de financiële haalbaarheid van een project. Zeker op binnenstedelijke projecten omdat deze veel complexer zijn dan uitleggebieden en hier veel meer kosten mee zijn gemoeid door onder andere het grondeigendom. Om deze reden is gekozen om deze gemeentelijke strategie omtrent

binnenstedelijke projecten onder de loep te nemen. Onderstaand is een schematisch overzicht weergegeven van het algemene onderwerp en de specificatie die onderzocht zal worden in deze thesis. In de praktijk zullen er wellicht nog meer onderdelen en subonderdelen te onderscheiden zijn, dat lijkt voornamelijk irrelevant met het oog op dit onderzoek. De nadruk binnen het onderzoek zou liggen op de relatie tussen de strategie en de financiële haalbaarheid. Dit neemt echt niet weg dat de overige drie onderdelen van het aspect financiële haalbaarheid nader worden verklaard. Ook deze aspecten kunnen immers bepalende kaders zijn voor de strategie en worden uitgelegd om een totaal inzicht te verkrijgen. De subonderdelen vertonen een grote samenhang en hebben invloed op elkaar. Het geheel is overzichtelijk weergegeven in figuur 6.



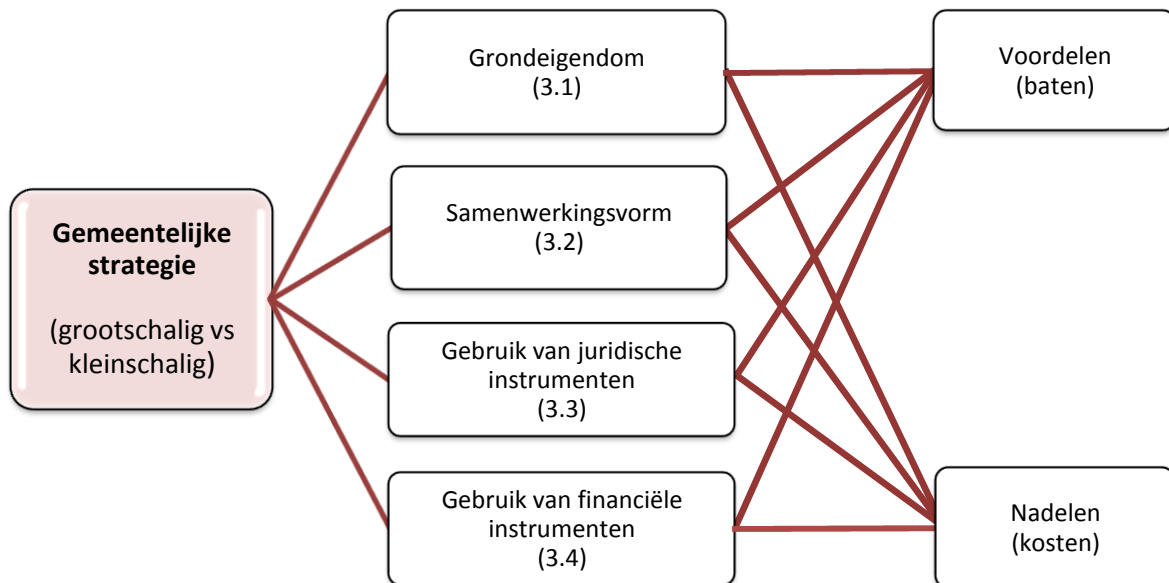
Figuur 6: hiërarchisch onderzoeksbeeld
Bron: eigen werk

In voorafgaande figuur is weergegeven hoe de te verklaren / afhankelijke variabele “haalbaarheid” op te splitsen is in een aantal subonderdelen. Dit zijn onafhankelijke of terwijl verklarende variabelen voor de haalbaarheid maar tevens afhankelijke variabelen van wederom een aantal subonderdelen. Het subonderdeel dat uiteindelijk onderzocht gaat worden in deze thesis betreft:

Haalbaarheid van een binnenstedelijk project → financiële haalbaarheid → gemeentelijke strategie

Het onderzoek zal uitwijzen of er een causaal verband is tussen bovenstaande afhankelijke variabelen (haalbaarheid van het project) en de onafhankelijke variabelen (gemeentelijke strategie).

Dat dit een verklarende variabele is, is op basis van het projectkader aanneembaar maar hoe groot de invloed is en wat een verandering in strategie teweeg kan brengen in de financiële haalbaarheid van een binnenstedelijk project, zal moeten uitwijzen in het onderzoek. Onderstaand, in figuur 7, een verdere uitwerking van de te bestuderen verklarende variabelen.



Figuur 7: belangrijke aspecten gemeentelijke strategie

Bron: eigen werk

Omdat de complexiteit van binnenstedelijke ontwikkeling en de daarbij behorende strategie erg groot is, moet bovenstaand schema hier een globaal beeld van schetsen. Een indeling naar vier belangrijke aspecten die spelen bij de keuze voor een groot- dan wel kleinschalige gemeentelijke strategie, moet het geheel overzichtelijk houden.

De gemeentelijke strategie voor een project hangt allereerst af voor de mogelijkheden die er op de desbetreffende locatie zijn, is er grondeigendom of kan deze tegen een haalbare prijs worden verworven? Ook de mogelijkheid tot samenwerking is van belang voor het slagen van een project. Indien er actoren aanwezig zijn die voordeel zien in het participeren in een project, kunnen kosten en risico's worden gedeeld. Door samenwerking met projectontwikkelaars kunnen de risico's worden gespreid. Zodoende zijn de samenwerkingsvormen als tweede opgenomen in figuur 8. De mate van samenwerken heeft gevolgen voor de financiële haalbaarheid omdat projectontwikkelaars vaak alleen willen participeren indien zij een eerste recht van koop krijgen bij gronduitgifte. Een complexe situatie voor de gemeente. Kiezen zij voor actief grondbeleid waardoor ze meer risico lopen maar ook meer winst kunnen maken, of laten ze de ontwikkeling over aan een andere partij. Als derde zijn de juridische instrumenten van belang. Hierbij staat centraal welke middelen gemeenten bezitten om een dergelijke ontwikkeling af te kunnen dwingen. Daarnaast zijn, als vierde, ook de financiële instrumenten van groot belang. Ondanks dat dit veelal ook juridische instrumenten zijn, is er bewust gekozen dit apart te benoemen. Op deze wijze kunnen de voor- nadelen en effecten van dit specifieke instrument beter worden benadrukt. Onder dit vierde aspect is bijvoorbeeld te denken aan mogelijkheden tot het verkrijgen van subsidie waardoor kosten gecompenseerd kunnen worden. Daarnaast biedt het voor de gemeente een mogelijkheid om kosten te verhalen door middel van de Grondexploitatiewet die behoort tot de Wet ruimtelijke ordening. Gemeenten hebben via deze weg een middel in handen om de kosten te verhalen op aanwezige actoren. Al deze aspecten zijn van

belang voor de te kiezen gemeentelijke strategie die nauw verband houdt met het al dan niet rendabel zijn van een project. Kort samengevat zijn dit de vier aspecten die nadere toelichting zullen ondervinden in het onderzoek. Tevens is het van groot belang binnen de casus studie zodat de projecten die daar worden uitgelicht, aan de hand van deze vier aspecten, kan worden vergeleken. Uiteindelijk zal aan de hand daarvan geconcludeerd worden wat de voor- en nadelen zijn van groot/kleinschalige projecten. Hier wordt een aanbeveling aan verbonden in het laatste hoofdstuk.

1.7 Relevantie

Het onderzoek, dat ten behoeven van de bachelorthesis zal worden uitgevoerd, beschikt over zowel een maatschappelijke als wetenschappelijke relevantie.

Wetenschappelijke relevantie

Op wetenschappelijk gebied staat centraal hoe het probleem, omtrent de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke projecten, in de maatschappij geconstateerd is en op welke manier onderzoek kan bijdragen een oplossing voor dit probleem te vinden. Dit onderzoek zal in de volgende hoofdstukken dan ook daadwerkelijk plaatsvinden. Het feit dat het een wetenschappelijk onderzoek waard is, kan tevens geconcludeerd worden aan vooronderzoeken over dit onderwerp door universiteiten, zoals de TU-Delft (zie paragraaf 1.5 theoretisch kader). Hierin wordt aanbeveelt nader inzicht te verwerven in de voorwaarden en voor- en nadelen van het ontwikkelen van grootschalig eigendom versus kleinschalige alternatieven. Het ministerie van VROM heeft aanzet gegeven voor dit onderzoek om een kennistekort op te vullen. Er kan dan ook geen misverstand over bestaan met deze aandacht voor het onderwerp, dat het van grote wetenschappelijke waarde is.

Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie bestaat voornamelijk uit het feit dat het een maatschappelijk probleem betreft. De maatschappij is gebaad bij een goede ruimtelijke ordening. In het projectkader zijn de economische crisis en de verschuiving van uitbreiding- naar inbreidingslocaties aan bod gekomen. Deze twee verschijnselen in de samenleving, maken het van maatschappelijke noodzaak om hier nader onderzoek naar te verrichten. In hoofdstuk 1 is de aanleiding voor zowel de maatschappelijke als de wetenschappelijke relevantie veelvuldig terug te vinden.

1.8 Onderzoeksstrategie

Voorafgaande aan het onderzoek heeft een literatuurstudie plaatsgevonden waarop het conceptueel model is gebaseerd. Aan de hand daarvan zal de toetsing van het onderzoek plaatsvinden op basis van een casusstudie en interviews met deskundigen. Het betreft dus een combinatie van twee onderzoeksstrategieën. Het bureauonderzoek en de casusstudie. (Verschuren en Doorewaard, 2008)

Bureauonderzoek

Ten eerste betreft het een literatuuronderzoek, of wel een bureauonderzoek. Op deze wijze wordt onderzocht hoe de binnenstedelijke projectontwikkeling in elkaar zit en welke voor- en nadelen een gekozen strategie van een gemeente tot gevolgen heeft. De bestaande vakliteratuur kan echter niet geheel een actueel beeld verschaffen van de gebeurtenissen in de projectontwikkeling.

Casusstudie

Ten tweede betreft het onderzoek een casusstudie omdat een drietal grote projecten in Nederland onder de loep wordt genomen. Dit zijn de projecten: Waalfront – Nijmegen, Merwedekanaalzone – Utrecht en Nieuw Binckhorst – Den Haag. Aan de hand hiervan wordt gekeken wat in de praktijk een strategiekeuze voor gevolgen heeft omtrent de financiële haalbaarheid van het project. Dit is een arbeidsintensieve benadering waarbij het voornamelijk om kwalitatieve gegevens en onderzoeksmethoden gaat. Om voldoende en betrouwbare informatie over de projecten te verkrijgen, is voor elk van de projecten in de casusstudie, de projectleider van de projecten geïnterviewd.

Door middel van het bureauonderzoek en de casusstudie is getracht een beeld te schetsen van de mogelijke strategieën die gemeenten kunnen inzetten en de achterliggende gedachte van deze gemaakte keuze. De consequenties van de strategie worden tevens zo kritisch mogelijk onderzocht. Dit is een belangrijk onderzoeksaspect want daar wordt in de aanbeveling lering uit getrokken.

Door een combinatie van onderzoeksstrategieën verwacht ik een veelzijdig beeld te kunnen geven van de binnenstedelijke projectontwikkeling. (Verschuren en Doorewaard, 2008)

1.9 Leeswijzer

Het onderzoek is opgebouwd uit een drietal subdelen: De theorie, de praktijk en de bevindingen. Op deze wijze is getracht het onderzoek te structureren en diepgang te geven.

Deel I: Theorie

In het eerste hoofdstuk, heeft een korte beschrijving plaatsgevonden omtrent de aspecten die in het vooronderzoek aan de orde zijn gekomen. De aanleiding en het doel van het onderzoek maar ook strategie waarop het onderzoek uitgevoerd zal worden, zijn hierbinnen onder andere uitgelegd. Deze theoretische basis die ten grondslag ligt aan het onderzoek, is terug te vinden in hoofdstuk 1. In hoofdstuk 2 worden vervolgens de algemene aspecten besproken die te maken hebben met binnenstedelijke projecten. Hierdoor ontstaat een goed beeld over het proces dat in dit gebied plaatsvindt. Hoofdstuk 3 vormt vervolgens het laatste onderdeel van de theoretische beschrijving. Daarin staat centraal uit welke onderdelen de gemeentelijke strategie wordt opgebouwd en welk verband dit houdt met de keuze voor een groot- of kleinschalige strategie. In dat hoofdstuk zal een aantal voor- en nadelen per strategie worden geanalyseerd op basis van vooronderzoek en overige theoretische basis.

Deel II: Praktijk

In deel 2 wordt meer diepgang gegeven aan het onderzoek doordat het veld in gegaan wordt om te bestuderen hoe binnenstedelijke projecten in de praktijk worden uitgevoerd. De positieve en negatieve aspecten van drie verschillende projecten zullen hierbij centraal staan. Deze projecten zijn: Merwedekanaalzone te Utrecht, Nieuw Binckhorst te Den Haag en Waalfront te Nijmegen. Naast deze positieve en negatieve aspecten zal vooral de nadruk liggen op de gekozen gemeentelijke strategie en welke gevolgen dit heeft gehad voor de ontwikkeling van het project. De casus studie is terug te vinden in hoofdstuk 4.

Deel III: Bevindingen

In het laatste onderdeel zal in hoofdstuk 5 een empirische vergelijking plaatsvinden van de, aan de hand van deel II, onderzocht conclusies. Vervolgens zullen er op basis van het gehele onderzoek een aantal conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd. Deze zijn terug te vinden in hoofdstuk 6. Het onderzoek wordt afgesloten met een kritische reflectie van de mogelijkheden en onmogelijkheden van de toekomst. Tevens worden er aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoeken.

H2 Binnenstedelijke projectontwikkeling

In het projectkader, waarin de aanleiding van het onderzoek wordt beschreven, is een globaal beeld geschetst van de reden waarom binnenstedelijke projectontwikkeling een belangrijke trend is en zal worden. Om een goed beeld te verkrijgen van deze ontwikkeling, volgt in dit hoofdstuk een uitleg over de belangrijkste aspecten van binnenstedelijke projectontwikkeling.

2.1 De opgave

In het verleden was de locatieontwikkeling het werk van de overheid en zodoende van gemeenten. De gemeenten voerden op actieve wijze de regie en droegen dan ook de verantwoordelijkheid. Deze actieve locatieontwikkeling wordt ook wel de klassieke benadering genoemd. Lang kon de gemeente deze monopoliepositie handhaven. De “markt” toonde weinig interesse en de gemeente kon haar beleid zonder enige strubbeling doorvoeren (Van Dinteren & Van der Krabben, 2008). Zij kocht de grond aan, maakte deze bouwrijp en gaf deze vervolgens uit aan een private partij die de locatie verder ontwikkelde (Van Dinteren et al., 2008, p. 13). Op deze wijze kon de gemeente niet alleen de woningbouw sturen, maar kon zij ook met behulp van de op deze manier verworven winst, het gemeentelijk beleid financieren. Dit actieve grondbeleid was jarenlang uniek in Europa. Sinds 1990 is deze gemeentelijke locatieontwikkeling echter veranderd van een actieve beleidsvoering naar een meer faciliterend beleid. Deze verandering vond plaats tezamen met de ontwikkeling van de Vierde Nota Extra, zoals genoemd in paragraaf 1.1. Binnen deze vierde nota werden toekomstige woningbouwlocaties, de zogenaamde, VINEX-locaties aangewezen. Marktpartijen hadden tot die tijd het risico, bij het innemen van strategische grondposities, dat de grond geen andere functie zou krijgen waardoor er geen sprake was van een waardestijging en zodoende van winstgevendheid. Met het aanwijzen van toekomstige bouwlocaties kwam hier een einde aan. Het was immers nagenoeg zeker dat deze gronden in de toekomst de bestemming woningbouw zouden krijgen en dus meer zouden opleveren dan destijds gekocht onder, veelal, de bestemming agrarische grond. Met het aanwijzen van de VINEX-locaties, werd het risico grotendeels weggenomen. Marktpartijen, in deze positie ook wel speculanten of freeriders genoemd, nemen met ingang van de jaren 90 strategische grondposities in. Onder freeriders worden particulieren verstaan die een strategische grondpositie innemen maar niet of te weinig mee willen betalen aan de kosten voor publieke voorzieningen. Zij hebben geen collectieve belangen. De markt is hierdoor veranderd en, zoals van der Krabben en van Dinteren (2008, augustus 22) vermelden in een ingezonden brief in het NRC Handelsblad, is sinds die tijd de ruimtelijke orderingswereld in last (Van Dinteren & Van der Krabben, 2008). De overheid heeft zelf de monopoliepositie uit handen gegeven. Maatschappelijk is het echter nog steeds vaak ongewenst dat deze speculanten winst maken door te speculeren op de bestemming van grond. Het huidige beleid bestaat uit een (deels) facilitair grondbeleid maar veelal uit een samenwerking met de markt in een publiekprivaat verband (Daamen, 2005). Over de facetten van deze samenwerkingsvorm meer in paragraaf 3.2. Onder faciliterend grondbeleid wordt verstaan:

“De verwerving en ontwikkeling wordt overgelaten aan de private partijen. Bij faciliterend grondbeleid handelt de gemeente niet zelf in grond door deze te kopen, ontwikkelen en te verkopen, maar beïnvloedt ze de handelingen van de andere partijen op andere manieren, vooral via bestemmingsplannen”

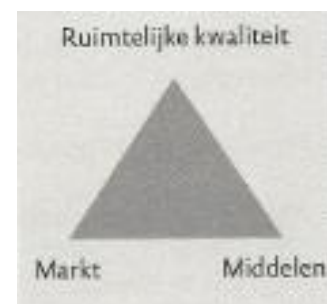
(Van Dinteren et al., 2008, p.16).

Deze beleidsontwikkeling heeft gevolgen voor de hele grondmarkt en is zodoende ook van invloed op de binnenstedelijke projectontwikkeling waar steeds meer de nadruk op komt te liggen in de ruimtelijke ordeningsopgaven van nu (paragraaf 1.1). Op binnenstedelijke locaties ligt de situatie echter nog complexer. Door een veelvoud aan verschillende grondeigendommen is het voor gemeenten nog moeilijker gronden te verwerven voor een toekomstige projectontwikkeling. De kosten lopen hierdoor op en de haalbaarheid van het project komt in het geding. In deze thesis staat dit toenemende probleem dan ook centraal.

2.2 Markt, middelen en ruimtelijke kwaliteit

Bij binnenstedelijke (her)ontwikkeling of binnenstedelijke projecten, komen veel factoren kijken die ervoor zorgen of een project al dan niet een succes kan worden. De factoren moeten op elkaar worden afgestemd, zo moeten de fysiekruimtelijke aspecten worden afgestemd op juridische, economische, politieke, ecologische, technische en sociaal-culturele voorwaarden (Bruil, 2004). In dit onderzoek staat vooral het afstemmen van de economische voorwaarden centraal. De kosten en baten zullen tussen de verschillende partijen moeten worden verdeeld in de complexe situatie van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Voor de desbetreffende publieke partij, de gemeente, is het belangrijk dat naast het maatschappelijke rendement tevens een financieel sluitende (grond)ontwikkeling tot stand komt. (Daamen, 2005). Bij stedelijke gebiedsontwikkeling, is het een moeilijke opgave de financiële belangen tegen de kwaliteitsvraag en marktsituatie af te wegen. Er komen veel kosten bij binnenstedelijke projecten kijken, terwijl de baten niet allemaal in nominale waarden uit te drukken zijn. De drie kernwoorden uit figuur 8, die bij (binnenstedelijke) projectontwikkeling een grote rol spelen zijn: markt, middelen en ruimtelijke kwaliteit. Een integrale afstemming van deze begrippen is noodzakelijk om ieder project tot een goed einde te brengen. Deze driehoeksverhouding van kernbegrippen is gebaseerd op het onderzoek van, Van 't Verlaar (1995) en de nadere specificering hiervan door Tom Daamen (2005). Onderstaand een korte uitleg van deze driehoeksverhouding voor het verkrijgen van marktinzicht op de grondmarkt.

Markt: Dit betreft in dit geval uiteraard de grondmarkt. Bij binnenstedelijke projecten is de grondmarkt een extreem complexe aangelegenheid omdat het met veel verschillende grondeigenaren te maken heeft en deze veelal uitgekocht dienen te worden. Dit bemoeilijkt de situatie van binnenstedelijke ontwikkeling ten opzichte van projectontwikkeling op voormalige agrarische gronden. Aspecten die onder “markt” vallen zijn: fasering, risico's, belangen, doestellingen, gebiedstype en het soort programma dat een gebied wil uitvoeren.



Figuur 8: driehoeksverhouding grondmarkt
Bron: Verlaar, 1995 bewerking Daamen, 2008

Middelen: Onder het aspect middelen vallen de fysieke mogelijkheden die inzetbaar zijn om een gebied te (her) ontwikkelen. In eerste instantie zal het begrip veelal worden opgevat als menskracht, materiële middelen, kennis en financiën. Voor stedelijke projecten is dat echter een te beknopte samenvatting. Om tot een financieel sluitend vraagstuk te komen moet ook rekening gehouden worden met politiek bestuurlijke factoren, juridische instrumenten en een passende risicoverdeling (Daamen, 2005). Het tot stand komen van een juiste kosten-batenverdeling tussen participerende partijen, is hierbinnen van groot belang. Evenals de Nota Ruimtelijke ordening die sinds de Tweede Wereldoorlog zijn ingang heeft gevonden.

Ruimtelijke kwaliteit: De ruimtelijke kwaliteit is wellicht het moeilijkste begrip om adequaat te omschrijven. Een ieder vat kwaliteit anders op door uiteenlopende wensen, voorkeuren en opvattingen. Van Dale (2005) beschrijft kwaliteit als de hoedanigheid of gesteldheid, de mate waarin iets goed is (Van Dale, 2005). In deze context zal de nadruk liggen op de mogelijkheid een gebied zodoende te (her)ontwikkelingen dat de uitstraling, het imago en de beleving van het gebied een positieve verandering ondergaan. Dit is te bewerkstellingen door een juiste balans tussen infrastructuur, vastgoed en openbare ruimte te ontwikkelen. De manier waarop dit gedaan kan worden, hangt sterk af van de locatie en de hierbij behorende samenhang met de begrippen middelen en markt. Over ruimtelijke kwaliteit wordt in 3.3 dieper ingegaan. De drie begrippen houden nauw verband met elkaar en zijn tezamen verantwoordelijk voor het eindresultaat. Bij de driehoeksverhouding markt, middelen en ruimtelijke kwaliteit, is een aantal factoren genoemd, die van dusdanig belang zijn bij het vraagstuk omtrent de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke projectontwikkeling, dat zij verdere uitwerking ondervinden in dit hoofdstuk en in hoofdstuk 3.

2.3 Betrokken actoren

Nadat de overheid zijn monopoliepositie is kwijtgeraakt, zal er anders om gegaan dienen te worden met de grondmarkt en is samenwerking met betrokken actoren onmiskenbaar belangrijk geworden. Iedere partij (actor) heeft zijn belangen, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en verwachtingspatroon binnen het proces, en alleen een optimale samenwerking kan ervoor zorgen dat een project financieel haalbaar is en tot uitvoering gebracht kan worden. Globaal kunnen alle belanghebbende worden ingedeeld naar stakeholders of shareholders. Het grootste verschil tussen de stakeholders en de shareholder binnen een project, is dat de shareholders een financieel belang hebben en de stakeholders een persoonlijk of maatschappelijk belang. Het kan zowel om private als publieke partijen gaan, afhankelijk van wie het grondbezit en zodoende het zelfrealisatiebeginsel kan nastreven. Deze zelfrealisatie is gebaseerd op het feit dat degene die het grondeigendom in handen heeft, ook het eerste bouwrecht bezit (Daamen, 2005). Hierover meer in paragraaf 2.4 en 3.3. Naast deze globale indeling van betrokken actoren, kan dit tevens op een specifiek niveau worden bekeken. De betrokken actoren kunnen in een drietal partijen worden opgedeeld: de private en de publieke belanghebbende en de burgers en de belangengroepen waar zij deel van uit kunnen maken. Onderstaand een korte omschrijving van deze actoren:

Private partijen: Tot de private partijen behoren voornamelijk: beleggers, financiers, bouwondernemingen en (project)ontwikkelaars. Deze worden vaak samengevoegd tot de “marktpartijen”. Daar waar de belegger zal kijken naar een rendement op lange termijn, zal een financier, bijvoorbeeld een bankinstelling, eerder letten op de korte termijn financiering. Zeker in tijden van economische tendentie wegen banken zeer nauwkeurig af waar zij in willen investeren, hoeveel risico zij kunnen / willen nemen, welke rente zij hiervoor rekenen en hoe hoog de projectfinanciering zal zijn en in hoeverre er (ook) op een ander manier gefinancierd wordt. Vooral het aspect risico speelt een grote rol na de problemen op de hypotheekmarkt. Het risico van een project wordt door banken verdisconteerd in de rentevoet (Daamen, 2005). Bouwondernemingen en projectontwikkelaars streven voornamelijk als doel na om de winst die ontstaat bij de ontwikkeling van een project, zoveel mogelijk te maximaliseren. Zij willen een zo groot mogelijk deel van het ontstane surplus naar zich toetrekken. Hierover meer in paragraaf 2.5. In een volgend stadium zijn

daar uiteraard nog de tussenpersonen zoals makelaars en woningcorporaties als private partijen. Al zijn woningcorporaties wel semipubliek. Deze partijen zorgen ervoor dat een project wordt verkocht, en vaak ook al voor een groot deel is verkocht voordat de daadwerkelijke realisatie begint. Zodoende wordt er minder risico gelopen omdat er niet op voorraad wordt gebouwd. De hoogte van het te kiezen percentage dat, bijvoorbeeld, na zes maanden verkocht moet zijn kan per project verschillen. Dit hangt af van het risico dat de ontwikkelaar wil lopen. In de regel wordt vaak gesproken van een percentage van minimaal 60% verkochte woningen (Nederlandse Vereniging van Makelaars, 2009).

Naast de private partijen zijn er ook de publieke partijen die deel kunnen nemen in het proces. Hiertoe behoren de rijksoverheid, de provincie en de gemeenten en regio's. De rijksoverheid voert het landelijke belang uit op ruimtelijk gebied door middel van het ministerie wonen, wijken en integratie en het ministerie van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer. Vanuit het landelijk beleid wordt de algemene regelgeving opgesteld zoals de nota ruimtelijke ordening. Hierin is echter wel geregeld dat zoveel mogelijk de lage overheden zelf mogen bepalen op welke wijze zij het nationaal ruimtelijke orderingsbeleid, tot invulling brengen. Dit gebeurt onder het veelgebruikte motto sinds de Nota Ruimte: *"Centraal wat moet, decentraal wat kan"* (VROM, 2006). Op het gebied van binnenstedelijke projectontwikkeling heeft vooral de gemeente veel belang. Binnen de gemeenten spelen veel, vaak tegenstrijdige, lokale belangen. Het is essentieel voor een ruimtelijk plan zowel een politiek als een maatschappelijke draagvlak te creëren, dit nog los van de financiële haalbaarheid (Daamen, 2005). De dagelijkse leiding in de gemeente ligt bij de burgemeester en wethouders (het college van B&W). Zij zullen dan ook zorg dragen voor de verkrijging van voldoende draagvlak. Voor specifieke expertise komt het nogal eens voor dat een gemeente gebruikt maar van de kennis van private partijen.

De derde en laatste groep zijn de belangengroepen en de burgers. Onder de burgers vallen de inwoners die hebben kunnen stemmen voor het verkiezen van de gemeenteraad. Toch is het niet zo dat de gemeenteraad daarmee is samengesteld door alle belanghebbenden, er zijn immers ook belanghebbenden die niet in de gemeente zelf woonachtig zijn. Bij binnenstedelijke projecten spelen de huidige bewoners een belangrijke rol, omdat zij immers gebruikers zijn van het gebied en de ontwikkeling in hun omgeving plaats vindt. Daarnaast zijn ook de wensen van toekomstige eigenaren belangrijk. Zonder toekomstige eigenaren is het project bij voorbaat financieel onhaalbaar. Ook zijn er belangen van particulieren die niet in de stad zelf wonen maar die wel meespelen, hierbij is te denken aan de, in de stad gevestigde winkeliers en ondernemers. Daarbij behoren tevens de belangengroepen zoals de winkeliersvereniging maar ook aan landelijk opererende organisaties zoals milieuorganisaties. Kortom een complexe aangelegenheid van verschillende wensen en belangen van burgers en betrokkenen.

Uit deze uiteenzettingen mag duidelijk zijn dat de belangen, posities en strategieën per actor en per situatie zullen verschillen. In de casusstudie van het onderzoek, zal aangegeven worden welke belangen de verschillende actoren behartigen en hoe zij in relatie staan tot elkaar. Het is essentieel om de belangen van alle partijen in acht te nemen zodat in de initiatieffase al een goede inschatting van de kansen, bedreigingen, sterktes en zwaktes kan worden gemaakt, door middel van een zogenoemde SWOT-analyse.

2.4 Ontwikkelingsmodellen

Voorafgaand aan de verschillende ontwikkelingsmodellen die van toepassing kunnen zijn, is het belangrijk te weten dat een (binnenstedelijk) project uit een aantal fasen bestaat. Gebruikelijkerwijs is er een viertal fasen in ieder project te onderscheiden. Beknopt is dit als volgt: Het proces begint met de initiatieffase, waarin het initiatief ofwel de beslissing tot ruimtelijk beleid wordt genomen en ambities, ideeën en visie op papier worden gezet. Dit gebeurt veel door publieke partijen maar wordt ook steeds meer door private partijen gedaan. Deze fase wordt gevolgd door de planvormingfase, waarin een ruimtelijk concept wordt uitgewerkt. Hiertoe behoort eveneens een haalbaarheidsonderzoek. Het uiteindelijke concept wordt uitgewerkt in het definitieve plan waardoor men kan beginnen met de realisatiefase waarin het project tot uitwerking zal komen. De laatste fase betreft de beheerfase waarin het onderhoud en het beheer van de opstal vallen.

Per situatie, project of fase verschilt het aandeel en de inbreng van de verschillende betrokken actoren en het is zelfs mogelijk dat een van de in 2.3 beschreven actoren, helemaal geen deel neemt in een project. Dit hangt af van de gekozen samenwerkingsvorm ofwel het ontwikkelingsmodel. Binnen de projectontwikkeling is dan ook een verscheidenheid aan samenwerkingvormen mogelijk. In figuur 9 een overzicht van mogelijke ontwikkelingsmodellen afhankelijk van het aantal actoren:

	Grond-exploitatie	Bouwen panden	Bouw-exploitatie	Eind-gebruiker	Beheer openb. ruimte
A	Eindgebruiker regelt zelf alles				
B					
C	Grond-exploitant			Koopt	Grond-exploitant
D		Ontwik-kelaar	Belegger	Huurt	
E				Koopt	Belegger
F			Belegger	Huurt	Belegger

Figuur 9: ontwikkelingsmodellen
Bron: Louw, 2004

Bovenstaand is de ontwikkeling van een project in een vijftal fasen ingedeeld. Elke fase kan door een actor op zich worden genomen, zodoende ontstaat er uiteindelijk een model (A t/m F) waaruit het project is opgebouwd. In model A is te zien dat de eindgebruiker alle fasen voor eigen rekening neemt, hiertoe behoort de zelfrealisatie waar een grondeigenaar zich vrijwel altijd op kan beroepen. Hierbij is te denken aan een woning die de eindgebruiker zelf bouwt en bewoont. Bij model B is deze werkwijze bijna gelijk, het enige verschil is dat de grondexploitant de grond verkoopt aan de eindgebruiker. De Modellen C en D wijzen erop dat de grondexploitant de grond verkoopt aan een projectontwikkelaar. Die realiseert de gebouwen en verkoopt ze aan de eindgebruiker of aan een belegger. Bij de laatste modellen, E en F, neemt de projectontwikkelaar ook de grondexploitatie voor rekening. De belegger is in dit model echter verantwoordelijk voor het beheer van de openbare ruimte en niet, zoals in model C en D, de grondexploitant. Bij een grondexploitant is te denken aan de gemeente (Louw, 2004). Voor zover de diverse ontwikkelingsmodellen. Echter bij elke ontwikkelingsmodel behoort een samenwerkingsvorm, los van model A, figuur 10, waar weinig samenwerking bij ter pas komt. Dit ontwikkelingsmodel zal dan ook in 3.2 nader worden uitgewerkt door een aantal samenwerkingsvormen zodat duidelijk is welke samenwerkingsvorm bij bovenstaand

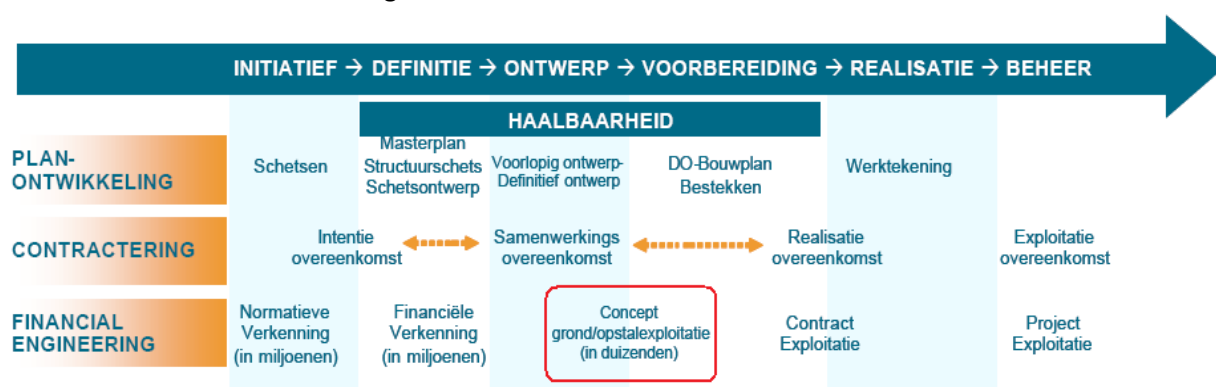
model behoren en waar de gemeente binnen haar strategie voor kan kiezen. Daarnaast zal ook worden aangegeven welke manier van samenwerken het meest gangbaar is in binnenstedelijke projectontwikkeling. Let wel, er hoeft niet altijd een samenwerking met de gemeente plaats te vinden. In het geval van een faciliterend grondbeleid, heeft de gemeente niks te maken met de verwerving van de gronden en het bouwen van de panden. Dit komt weinig voor maar de mogelijkheid is er wel om het proces aan de markt over te laten. Of marktpartijen onderling een samenwerking aan willen gaan, staat hier los van. Dit is uiteraard aan de partijen zelf hierover te beslissen. Ook hierover meer in paragraaf 3.2.

2.5 Financiële aspecten

Om een inzicht te krijgen in de financiële aspecten van binnenstedelijke ontwikkeling, zal een aantal onderdelen hiervan onder de loep worden genomen die een beeld schetsen over de typen financiële modellen en welke kosten en baten er komen kijken bij een binnenstedelijk project. Tevens worden hierbij de risico's aangegeven. Risico's hangen nauw samen met de financiële aspecten van een project. Als deze niet in evenwicht zijn en er meer risico's dan toekomstige baten (rendement) zijn, is het zeer moeilijk om private partijen te vinden die willen participeren in een projectontwikkeling. Voor publieke partijen zijn baten minder eenvoudig te berekenen, voor hen is een goede ruimtelijke kwaliteit het uitgangspunt. Toch zullen ook zij hun kosten dienen te verhalen in het project of door middel van rijkssteun.

2.5.1 Typen financiële groeimodellen

Een project bestaat uit een aantal verschillende fasen en er worden, afhankelijk van de (on)mogelijkheden, verschillende actoren betrokken bij een project. Vooral in de initiatief- en haalbaarheidsfase worden essentiële beslissingen genomen met betrekking tot het uiteindelijke ontwerp en de samenwerkingvorm. In 2.3 was immers ook al te zien dat private partijen zowel vanaf het begin, de initiatieffase, alsmede vanaf de haalbaarheidsfase betrokken kunnen worden bij een project. De gekozen samenwerking heeft veel consequenties voor de verdeling van de kosten, opbrengsten, risico's en zeggenschap tijdens het proces (Ministerie van Financiën, 2004). Het Ministerie van Financiën (2004) geeft in zijn uiteenzetting omtrent financiële modellen bij PPS bij gebiedsontwikkeling, een voorcalculatorisch model weer waardoor investeringsbeslissingen tijdens het proces, weloverwogen kunnen worden gemaakt. In onderstaand model, figuur 10, worden de verschillende fasen weergegeven waaruit een proces bestaat in combinatie met de daarbij behorende financiële uitwerking.



Figuur 10: Procesfasering en financiële modellen
Bron: ministerie van financiën, 2004

In bovenstaand model is zichtbaar hoe een financieel model meegroeit met het proces. Een belangrijk aspect binnen de haalbaarheidsfase, op basis van de financiële uiteenzetting, zijn de grond- en de opstalexploitatie (rood omlijnd in bovenstaande figuur). De grondexploitatie wordt gemaakt door de projectleider. Dit is noodzakelijk om de kosten en opbrengsten van een plan inzichtelijk te maken. In deze exploitatie vallen onder kosten zaken als verwerving en bouw- en woonrijp maken. Aan de opbrengstenkant valt te denken aan de verkoop van bouwrijpe kavels (Ministerie van Financiën, 2004). Onder opstalexploitatie valt het inzichtelijk maken van alle kosten en baten die komen kijken bij de ontwikkeling van het vastgoed of wel de opstal. Onder opbrengsten kunnen dan de huur- of verkoopopbrengsten vallen en onder de kosten vallen de bouwkosten en alle overige realisatiekosten die noodzakelijk zijn voor de opstellen, daarnaast vallen hieronder ook de grondkosten die in de grondexploitatie nog werden aangemerkt als opbrengsten. Zodoende kunnen de kosten en baten per actor en per procesdeel verschillen. In de volgende paragraaf is echter toch geprobeerd een totaalbeeld te maken van de kosten en baten zodat overzichtelijk wordt waarmee rekening gehouden dient te worden in een (binnenstedelijke) projectontwikkeling.

2.5.2 De kosten en baten

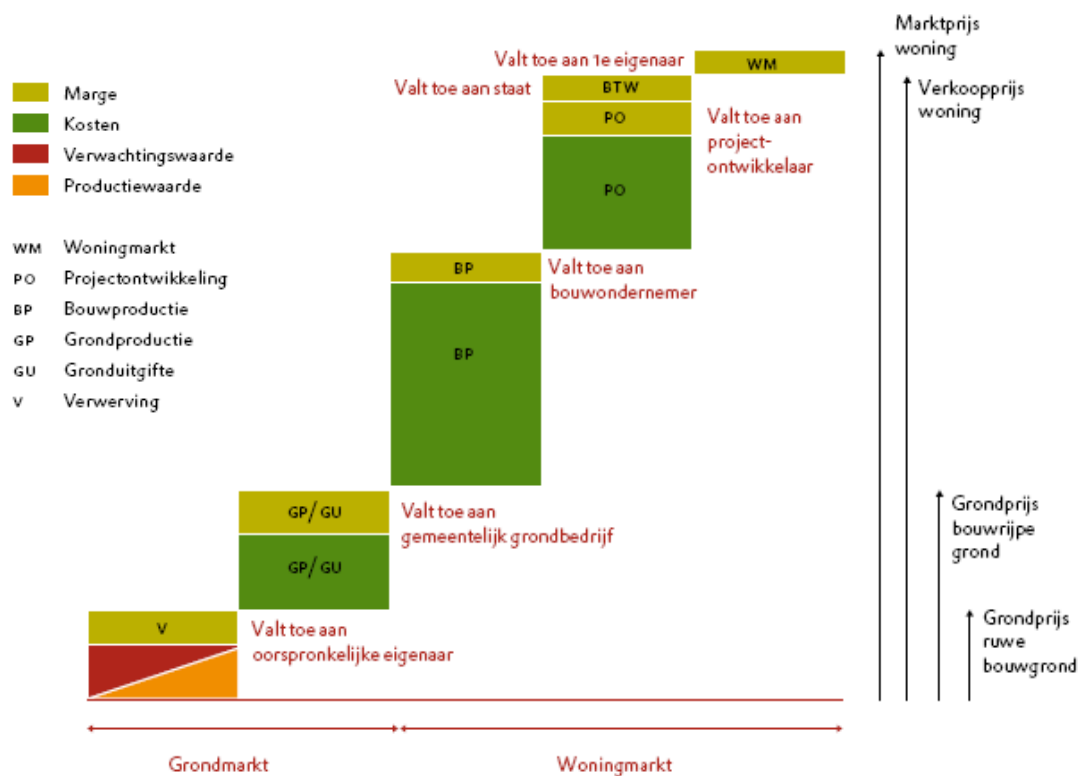
Op een uitbreidingslocatie is er meestal één, of zijn er enkele grondeigenaren. In een binnenstedelijk gebied, waar dit onderzoek over gaat, zijn er vaak meerdere grondeigenaren aanwezig waardoor de herontwikkeling complex en kostbaar wordt. Daarnaast moet ook rekening gehouden worden met het feit dat minder rendabele delen ook in een project worden opgenomen. Door rendabele en onrendabele projectdelen samen te voegen wil men verevening van de kosten en baten nastreven. Zoals aan bod is gekomen in het projectkader, is deze verevening niet altijd mogelijk en zal naar een andere strategie gezocht moeten worden om toch tot projectontwikkeling te kunnen komen. Allereerst is het van belang om te weten dat de vastgoedmarkt een voorraadmarkt betreft. Dit betekent dat de prijsvorming wordt samengesteld, voornamelijk bij woningbouw, aan de hand van de prijzen van de aanwezige woningen op de markt. Het is essentieel om te weten dat, als bijvoorbeeld de bouwkosten erg hoog zijn, dit doorberekent kan worden in de verkoopprijs. Men betaalt wat gebruikelijk is voor een dergelijke woning of appartement (afhankelijk van de locatie), maar zal niet meer wensen te betalen omdat de projectontwikkelaar tijdens de bouw met hoge kosten is komen te zitten. Door de kosten af te trekken van de opbrengstwaarde, resteert op deze wijze het residu of wel de grondwaarde. Deze manier van berekenen wordt veel gebruikt en wordt de residuele grondprijbenadering genoemd. Figuur 11 geeft dit proces onderstaand schematisch weer:



Figuur 11: Schematische weergave
residuele grondwaardebepaling
Bron: ministerie van financiën, 2004

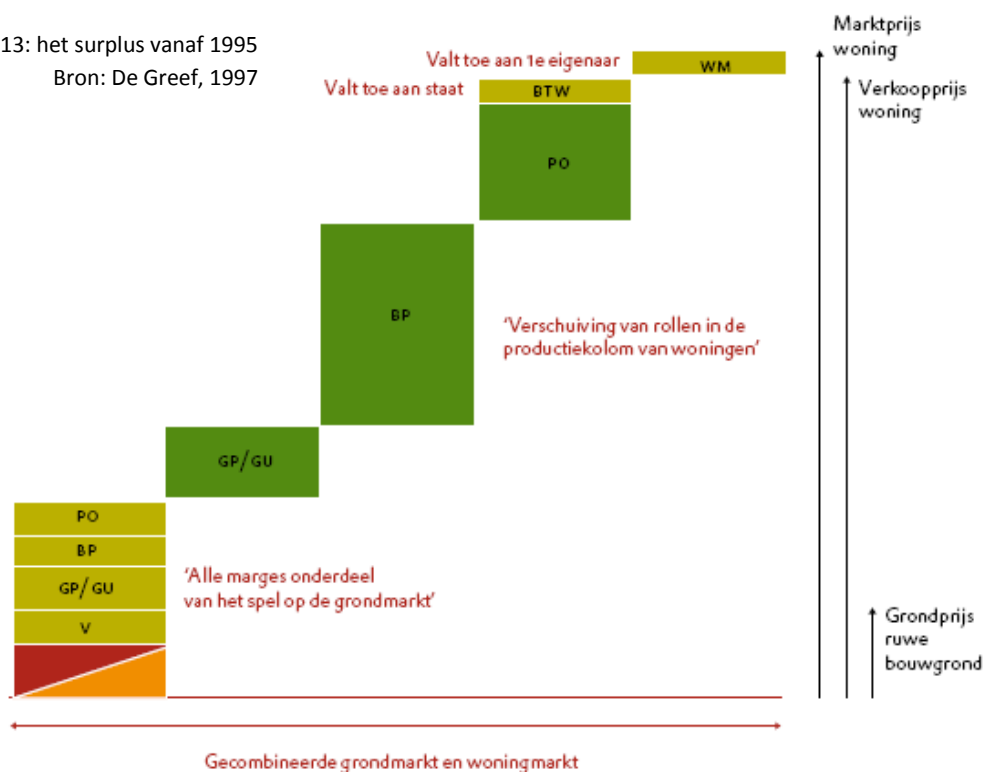
Het is belangrijk dit te weten voorafgaande aan de vraag waar de winst in het project wordt geboekt. Het hiervoor genoemde residu vindt op verschillende plaatsen in het proces plaats. Dit wordt ook wel het surplus genoemd. Iedere participerende partij wil een zo groot mogelijk deel van het surplus, bij publiekprivate samenwerkingen zal dit gedeeld moeten worden. Het aangaan van een PPS gebeurt dan ook alleen als beide partijen het belang of de meerwaarde hiervan inzien. De gemeente zorgt bij een publiekprivate samenwerking, voor de grondverwerving. Zij beschikt over de meeste instrumenten om grond in bezit te krijgen (zie hiervoor paragraaf 3.3). In een dergelijk actief grondbeleid kan het kostenrisico dus alleen worden verkleind door dit te delen met een private partij. Bij een faciliterend beleid daarentegen, kan dit risico voor de gemeente helemaal worden opgeheven. De verwerving en ontwikkeling kan in een dergelijk geval aan de markt overgelaten worden. De gemeente kan desondanks de regie wel in handen houden door een heldere visie op te stellen en richtlijnen waar de ontwikkelingen aan moeten voldoen in een plangebied. Ook beschikt zij hiervoor over juridische middelen. Hierover meer in hoofdstuk 4 en 5. In de casus studie zal gekeken worden hoe gemeenten denken van een verandering in gemeentelijk grondbeleid.

Concluderend, is het surplus een belangrijk onderdeel van de ontwikkeling en een basis waar samenwerking uit kan voortkomen. Er zijn echter verschillende manieren om met deze residuele methode om te gaan en zodoende is er in de loop der tijd een strijd om het surplus ontstaan (Buitelaar, Deugd & Geuting, 2004). Deze strijd komt op verschillende momenten in het proces voor, elke keer als de grond wordt verhandeld. De verkopende partij zal deze altijd voor een zo hoog mogelijk bedrag willen aanbieden en de kopende partij wil er juist zo min mogelijk voor betalen om, bij eigen verkoop, er zelf meer aan over te kunnen houden. Figuur 12 geeft weer hoe de strijd om het surplus zich voordeed voordat projectontwikkelaars strategische grondposities in namen. Figuur 13 geeft weer hoe de strijd om het surplus is veranderd nadat de grond- en woningmarkt zich zijn gaan samenvoegen.



Figuur 12: het surplus voor 1990
Bron: De Greef, 1997

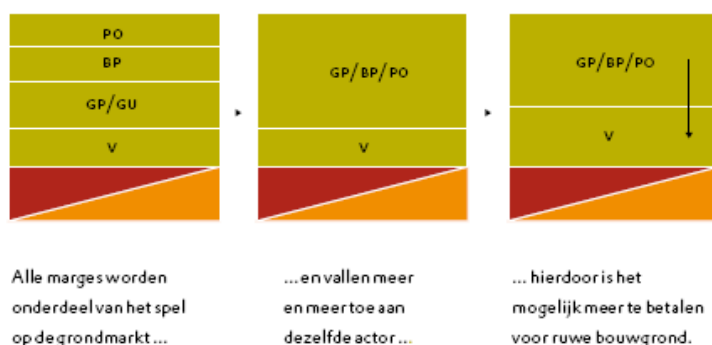
Figuur 13: het surplus vanaf 1995
Bron: De Greef, 1997



Deze nieuwe situatie heeft wat betreft het kostenplaatje en voornamelijk de marges, gevolgen voor de prijsopdrijving van de ruwe bouwgrond. Niet alleen de prijs van bouwrijpe bouwgrond wordt nu immers residueel bepaald, maar ook die van de ruwe grond. Segeren (2007) verklaart dit als volgt:

“doordat de marges uit de hele productiekolom samenkomen bij nu nog maar twee eigenaren (de oorspronkelijke eigenaar en de koper van de ruwe bouwgrond die gaat ontwikkelen en bouwen), kunnen projectontwikkelaars uitrekenen wat ze maximaal voor de grond aan de oorspronkelijke eigenaar willen én kunnen betalen” (Segeren, 2007, p36).

Uit deze onderlinge onderhandelingsmacht zal de verdeling plaatsvinden. De oorspronkelijke eigenaar van de grond, zal altijd een deel van deze marge naar zich toetrekken. De prijs van ruwe bouwgrond mag dan relatief beperkt zijn, toch zit hier vrijwel de gehele onderhandelingsmarge omdat de totaliteit aan marges terugkomen op de ruwe bouwgrond. De overige kosten in het proces staan namelijk al min of meer vast. Een extra marge die ontstaan is de afgelopen twintig jaar, is te wijten aan de stijgende vastgoedprijzen. De opbrengsten zijn sneller gestegen dan de bouwkosten waardoor er een extra marge ontstaat en er hogere prijzen geboden kunnen worden voor ruwe bouwgrond. Onderstaand figuur 14 ter illustratie hiervan (Segeren, 2007).



Figuur 14: grondprijsstijging van ruwe bouwgrond
Bron: De Greef, 1997

Het mag nu duidelijk zijn hoe het surplus tot stand komt en dat er flink wordt onderhandeld om het surplus, waarmee winst gemaakt kan worden bij projectontwikkeling, zoveel mogelijk in handen te krijgen. Of het voor gemeenten verstandig is zich op een dergelijk markt te mengen en risico te nemen omtrent de verwerving van gronden en de hoge kosten die hierbij komen kijken, is discutabel. Door een PPS constructie zal het risico worden gedeeld maar niet worden voorkomen. Een faciliterend grondbeleid zou dit kunnen veranderen. De gemeente geeft in dat geval sturing maar houdt zich buiten de strijd om dit surplus omdat zij geen gronden verwerft.

Dit wetende kan er verder ingegaan worden op de soorten kosten en baten bij grondexploitatie. Onderstaand een overzicht van deze kosten en baten gevolgd door een beknopte uitleg voor enkele van deze aspecten (Daamen, 2005):

Kosten	Baten
Verwerving	<i>Gronduitgifte:</i>
Ontruiming	Woningen sociale markt
Tijdelijk beheer	Woningen marktsector
Sloopwerken	Kantoren
Bouwrijp maken	Bedrijven
Bodemsanering	Winkels
Omslagkosten	Bijzondere bestemmingen
Apparaatkosten	<i>Gemeentelijke bijdragen:</i>
Overige kosten	Reserve grondbedrijf
Rentekosten	Fondsen / voorzieningen
	Bijdrage Algemene Dienst
	<i>Specifieke (Rijks)bijdragen en subsidies</i>

Verwerving en ontruiming

De verwervingskosten omvatten alle kosten die zijn gemaakt om de gronden en eventueel ook de opstallen, in bezit te krijgen. De hoogte hiervan is afhankelijk van de locatie, het aantal eigendommen en de ingezette juridische middelen, zoals de mogelijkheid tot onteigening in het geval van de gemeente. De rechter bepaalt in een dergelijk geval de waarde van het goed plus een schadeloosstelling door de gemeente. De verwerving zal bij een binnenstedelijk gebied verschillende eigenaren betreffen. Daarom is het de beste keuze om hiervoor een verwerving- en ontruimingsplan op te stellen.

Tijdelijk beheer en instandhouding aankopen

Hieronder vallen de gronden, plus eventuele opstallen, die aangekocht zijn en tijdelijk onderhouden moeten worden. Hierbij komen de kosten kijken die betrekking hebben op het beschermen en onderhouden van hetgeen aangekocht is. Dit aspect is tevens ter sprake gekomen onder de wet voorkeursrecht gemeenten. Omdat niet alle gronden tegelijkertijd aangekocht kunnen worden, zullen al wel aangekochte gronden onderhouden moeten worden wat uiteraard kosten met zich mee brengt. Hoe langer deze stagnatie duurt, hoe meer dat zal kosten. Dit moet de gemeente proberen te vermijden omdat zoveel mogelijk winst over te houden of zo min mogelijk verlies te maken.

Slopen en bouwrijp maken

Het hangt van de situatie af of een van deze, of beide, aspecten noodzakelijk zijn. Indien er sprake is van ruwe grond, zal deze bouwrijp gemaakt moeten worden. Indien er voor de toekomstige functie onbruikbare opstal op de gronden aanwezig is, zal deze moeten worden gesloopt. Deze kosten zijn uiteraard niet van toepassing als het gaat om renovatie, herontwikkeling of herbestemming. De kosten die bij slopen en bouwrijp maken komen kijken, worden veelal geraamd door middel van gegevens over de huidige situatie, waarop de nieuwe situatie zal worden geprojecteerd.

Woonrijp maken

Het woonrijp maken gebeurt meestal pas als de opstallen gerealiseerd zijn. Hierbij is te denken aan straatmeubilair, verlichting, definitieve verhardingen, riolering, groenvoorzieningen en overig grondwerk. Deze kosten worden vaak al opgenomen in een grondexploitatiebegroting.

Bodemsanering

Iedere locatie waarop gebouwd gaat worden, zal van te voren onderzocht moeten worden op bodemverontreiniging. Dit brengt hoe dan ook dus kosten met zich mee. De hoogte van de uiteindelijke kosten voor deze post zullen dan ook sterk afhankelijk zijn van of, en welke verontreiniging er wordt aangetroffen in de bodem. Er wordt echter altijd geprobeerd de kosten van sanering te verhalen op de vervuiler.

Omslagkosten en apparaatkosten

Omslagkosten bestaan uit kosten die de gemeente maakt om bovenwijkse voorzieningen te kunnen bewerkstelligen. Onder apparaatkosten worden voorbereidings- en toezichtposten verstaan. Deze worden vaak berekend als percentage van de te maken sloopkosten.

Rentekosten

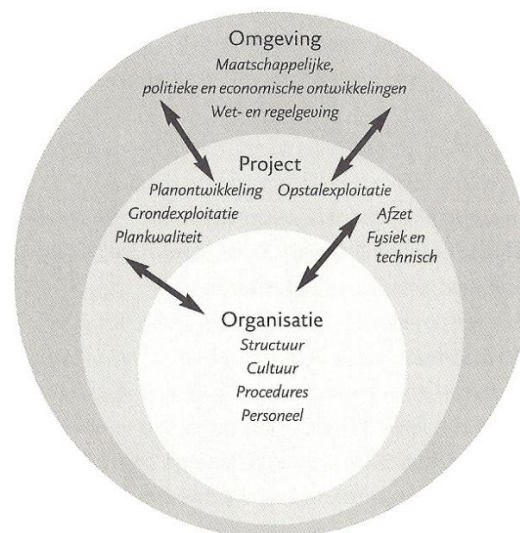
De hoogte van deze post is sterk afhankelijk van het verloop in de tijd van de inkomsten en uitgaven. Hoe langer het duurt voordat er inkomsten zijn die de uitgaven kunnen dekken, hoe hoger de rentekosten zullen zijn. Vooral hoge investeringen in een vroeg stadium van het project, brengen hoge rentekosten met zich mee. Desondanks is dit niet te voorkomen. Door de stagnatie in de economie komt de gemeente, maar kunnen ook projectontwikkelaars, in een moeilijke situatie terecht omtrent het al dan niet bouwen. De gemeente moet wel bouwen want een vertragende bouwmarkt kan de gemeente veel geld kosten. Als er later gebouwd wordt is de kans op veel rentekosten groot en zullen gemeenten inkomen verliezen. Daarentegen moet er wel vraag zijn voor hetgeen gebouwd wordt anders zal de afzet van het project alsnog voor vertraging zorgen.

Naast deze verschillende kostenposten, zullen de baten voornamelijk bestaan uit de opbrengsten van de gronduitgifte. Daarnaast vallen tevens onder de baten de verschillende subsidies / bijdragen van het rijk en de gemeente, hier zal in 3.1.2 nader op ingegaan worden. Een laatste middel dat gemeenten hebben om geld binnen te krijgen, is de baatbelasting. Omdat dit een algemeen middel is, is die echter niet opgenomen in het overzicht voor binnenstedelijke projecten.

2.5.3 De risico's

Waar wordt gestreden om het surplus, worden risico's genomen. Voor zowel de publieke als private partijen is er gedurende het proces een aantal risico's waarmee rekening gehouden dient te worden. De beheersing van deze risico's is een belangrijke factor in het ontwikkelingsproces van het project.

Zoals vermeld moeten risico's in verhouding staan tot het (maatschappelijke) rendement dat het project moet opleveren. Om deze reden is een korte beschrijving van projectrisico's opgenomen. Risico's vertellen immers iets over de financiële kosten en baten. Het is echter niet eenvoudig deze risico's in te schatten. Eerder in dit hoofdstuk werd al vermeld dat risico's worden verdisconteerd in de rentevoet en dat bij elke vorm van een publiek private samenwerking de risico's anders worden verdeeld. In deze paragraaf ligt echter de nadruk op welke risico's er allemaal in kaart gebracht kunnen worden bij een binnenstedelijk project. Door de financiële crisis zullen de overheid maar ook marktpartijen moeten bezuinigen. Hierdoor zullen zij hun risicoprofiel naar beneden brengen. Tevens zal de balans worden verkort en wordt er verwacht dat woningcorporaties dichter bij hun hoofdtaak blijven, het zorgen voor voldoende sociale huisvesting. Veel dragers voor financieel risicovolle projecten zullen hierdoor wegvallen (Eldonk, 2006). Dit is dan ook zeker van toepassing op de stedelijke projecten. Het is een complexe aangelegenheid met een veelvoud aan grondeigendommen dat het risico niet ten goede zal komen. Hierom is het juist noodzakelijk te kijken naar een oplossing voor dit probleem in dit onderzoek. Voordat daar, in de volgende hoofdstukken, verder op ingegaan wordt, wordt eerst een overzicht van alle risico's binnen een project geanalyseerd zodat het onderzoek voldoende basis krijgt. Er zijn drie soorten risico's tijdens een project (Daamen, 2005). Omgevingsrisico's, projectrisico's en organisatierisico's. In figuur 15 zijn deze risico's schematisch weergegeven.



Figuur 15: Risicovormen
Bron: Daamen, 2005

De manier waarop deze risico's binnen een project worden verdeeld, is afhankelijk van de samenwerkingsvorm, de betrokken actoren en het uit te voeren project. De onderhandelingspositie die de verschillende actoren innemen aan het begin van een project, kan de risicoverdeling sterk beïnvloeden. Private partijen hebben veelal financiële middelen die zij hiervoor inzetten maar bij publieke partijen speelt er meer dan financiën mee. Zij hebben meer macht omtrent besluitvorming en aanpassingen in, bijvoorbeeld, het bestemmingsplan. Terugkoppelend naar de relatie met de binnenstedelijke projectontwikkeling wordt vaak gekozen voor een publiekprivate samenwerking zodat de bovenstaande risicovormen gedeeld kunnen worden. De gemeente hoeft zo niet alle risico op zich te nemen. Indien zij echter een faciliterend beleid zou voeren, is er geen sprake van bovenstaande risico's voor de gemeente. Indien zij op afstand het project of de visie bewaken door middel van juridische instrumenten (zoals de Grondexploitatiewet in paragraaf 3.3) de marktwerking zijn gang laat gaan, waardoor het risico tot een minimum wordt beperkt.

2.6 Gemeentelijk streven

Nu uiteen is gezet wat binnenstedelijke projectontwikkeling inhoudt en wat hierbij komt kijken, kan nader worden ingegaan op wat de gemeente hiermee wil nastreven. Op deze wijze kan worden gekeken of door een verandering in strategie, het beleid van de gemeente niet dusdanig in het geding komt dat een verandering van strategie bij voorbaat kansloos kan worden geacht.

2.6.1 Ruimtelijke kwaliteit

Succesvolle gebiedsontwikkeling is niet eenvoudig te omschrijven. Per gebied, gemeente en doelstelling kan dit verschillen. Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat een gemeente vooral als hoofddoel nastreeft, de onder haar gebiedsgrenzen vallende omgeving, van ruimtelijke kwaliteit te voorzien. Aan de hand van de Nota Ruimte (2006) en de hieraan gekoppelde uitleg in 1.1, mag het duidelijk zijn dat de overheid een grote waarde hecht aan het nastreven van ruimtelijke kwaliteit. In deze Nota Ruimte wordt gesproken van een basiskwaliteit voor het gehele land met, voor lokaal niveau, aanvullende ruimtelijke kwaliteitseisen (Nota Ruimte, 2006). Ruimtelijke relevante wetten moeten de basiskwaliteit voor Nederland garanderen. Gemeenten hebben door middel van de aanvullende ruimtelijke kwaliteitseisen, de kans gekregen hun strategie toe te passen binnen deze aanvullende ruimtelijke kwaliteitseisen. Dit kunnen zij alleen trachten te bereiken, of in samenwerking met private partijen. Gezien de trend naar binnenstedelijke gebieden, doen gemeenten er dan ook verstandig aan de achtergebleven ruimtelijke kwaliteit in binnenstedelijke gebieden te versterken. Hier ligt een taak voor de gemeente. Desondanks is dit geen gemakkelijke taak want ruimtelijke kwaliteit is een dynamisch begrip, het ontwikkeld mee met de wensen en mogelijkheden die de huidige en toekomstige tijd te bieden heeft. Daarnaast wordt kwaliteit door verschillende groeperingen in de samenleving anders omschreven. Het hangt nauw samen met de normen en waarden van de mens zelf. Gemeenten proberen veelal ruimtelijke kwaliteit te bewerkstelligen door een actieve houding in het grondbeleid aan te nemen. Zij menen dat een actief grondbeleid en betrokkenheid, ervoor kan zorgen dat er uiteindelijk ontwikkeld wordt welke “ruimtelijke” kwaliteit de gemeente voor ogen heeft. Wat er precies onder ruimtelijke kwaliteit wordt verstaan en de mogelijkheden voor de gemeente om dit te bewerkstelligen, wordt onderstaand uitgelegd.

2.6.2 Belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde

Ruimtelijke kwaliteit speelt zich op een viertal gebieden binnen de ruimtelijke ordening af. Op ecologisch, sociaal, cultureel en economisch gebied, in verhouding tot de ruimte, kan de kwaliteit worden beoordeeld. Op al deze gebieden veranderen de waarden en belangen door globalisering en technologische ontwikkelingen (Daamen, 2005). Steeds vaker is te zien dat ook private partijen zich proberen te richten op het tot stand komen van ruimtelijke kwaliteit. Ondanks de resultaatgerichtheid, het in stand houden van een winstgevende onderneming, wordt ruimtelijke kwaliteit een belangrijke factor om rekening mee te houden. Dit gebeurt om de continuïteit van het project te vergroten en minder risico omtrent de verkoopbaarheid van het vastgoed te nemen. Ondanks dat private partijen zich dus meer zijn gaan richten op ruimtelijke kwaliteit, ligt de kerntaak voor het garanderen en het in goede banen leiden van deze kwaliteit bij de gemeente. Zij zou hier dan ook rekening mee houden in de keuze van haar strategie en met de uitwerking van beleidsinstrumenten. Om het begrip ruimtelijke kwaliteit wat meer inhoud te geven wordt deze geoperationaliseerd in een drietal nader te verklaren begrippen die hierover wat meer duidelijkheid moeten verschaffen. Dit zijn: belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde. Samen geven zij

een groot deel van de ruimtelijke kwaliteit weer. In de Nota Ruimte (2006) staan deze begrippen dan ook centraal. Citerend uit de Nota Ruimte, omvatten deze begrippen het volgende:

Belevingswaarde

“ Van een hoge gebruikswaarde is sprake als de ruimte op een veilige wijze gebruikt kan worden voor verschillende functies (zoals wonen en werken, maar ook recreëren en verplaatsen), deze functies elkaar niet hinderen, ze elkaar zo mogelijk versterken en ze toegankelijk zijn voor alle bevolkingslagen en –groepen ” (Nota Ruimte, p 28, 2006).

Gebruikswaarde

“ Van een hoge gebruikswaarde is sprake als de ruimte op een veilige wijze gebruikt kan worden voor verschillende functies (zoals wonen en werken, maar ook recreëren en verplaatsen), deze functies elkaar niet hinderen, ze elkaar zo mogelijk versterken en ze toegankelijk zijn voor alle bevolkingslagen en –groepen ” (Nota Ruimte, p 28, 2006).

Toekomstwaarde

“ Bij toekomstwaarde gaat het om kenmerken als duurzaamheid, biodiversiteit, robuustheid, aanpasbaarheid en flexibiliteit in de tijd, zowel wat betreft geschiktheid voor nieuwe gebruiksvormen als ontvankelijkheid voor nieuwe culturele en economische betekenissen ” (Nota Ruimte, p 28, 2006).

Deze drie centrale begrippen, dragen bij aan het bereiken van een goede ruimtelijke ordening. Zoals vermeld vinden deze begrippen binnen een vijftal fronten plaats, op ecologisch, sociaal, cultureel en economisch gebied. In figuur 16 een schematisch overzicht hoe de drie aspecten die samen de ruimtelijke kwaliteit beogen, afgezet kunnen worden tegen de genoemde maatschappelijke dimensies.

Gebruikswaarde	Economisch allocatie- efficiency bereikbaarheid externe effecten multi-purpose	Sociaal toegang verdeling deelname keuze	Ecologisch veiligheid, hinder verontreiniging verdroging versnippering	Cultureel keuzevrijheid verscheidenheid ontmoeting
Belevingswaarde	imago attractiviteit	ongelijkheid verbondenheid veiligheid	ruimte, rust schoonheid gezondheid	eigenheid Schoonheid contrast
Toekomstwaarde	stabiliteit / flexibiliteit agglomeratie cumulatieve attractie	Insluiting Cultures of poverty	voorraden ecosystemen	erfgoed integratie vernieuwing

Figuur 16: Ruimtelijke kwaliteitswaarden uitgezet tegen maatschappelijke dimensies
Bron: Hooimeijer, P., et al., 2001

Bovenstaande figuur 19, staat tevens bekend onder de naam Habiformmatrix en biedt een structuur voor het verklaren van het begrip ruimtelijke kwaliteit. De matrix kan dan ook desgewenst anders worden ingevuld door betrokken partijen. Omdat ruimtelijke kwaliteit per gebied en opvatting verschilt, zal hierbij worden volstaan met deze wellicht wat globale, algemene uitleg van dit begrip. Alleen deze abstracte benaderingswijze is bruikbaar omdat specifiekere uitleg gebiedsindeling noodzakelijk maakt.

2.6.3 Meetbaarheid ruimtelijke kwaliteit

Een hoge ruimtelijke kwaliteit heeft vaak tot gevolg dat een (project)ontwikkeling op een positief waardeoordeel kan rekenen. Dit komt de verkoopbaarheid van het vastgoed ten goede, maar op welke manier kan dit worden gemeten? Kwaliteit blijft een zeer moeilijk te toetsen eenheid. Toch zal hierbij getracht worden een globaal beeld te schetsen over de meetbaarheid van ruimtelijke kwaliteit. Voor de verdere meetbaarheid van de ruimtelijke kwaliteit, is het volgens Daamen (2005) belangrijk de ruimtelijke kwaliteit eerst in te delen naar een viertal componenten. Hierdoor wordt de meetbaarheid per component overzichtelijk uiteengezet. De twee componenten / kwaliteitsdefinities van ruimtelijke kwaliteit zijn:

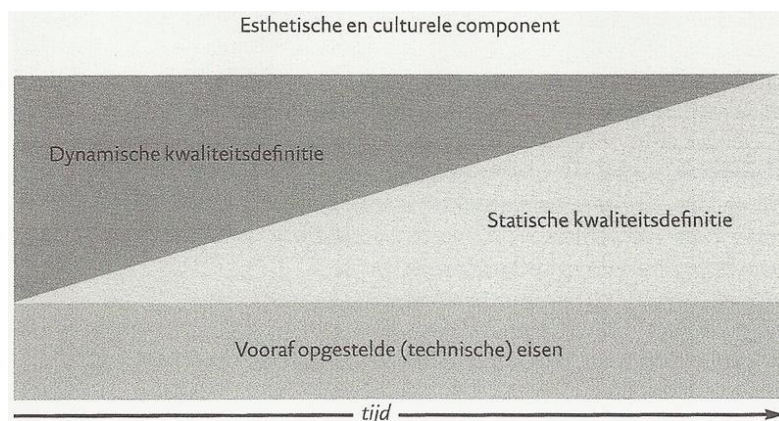
1. Statische kwaliteitsdefinitie
 - a. Vooraf opgestelde (technische) eisen
2. Dynamische kwaliteitsdefinitie
 - a. Esthetische en culturele component

1. Statische kwaliteitsdefinitie

De wettelijke basiskwaliteit die ervoor zorgt dat heel Nederland aan een bepaalde norm voldoet, is het meest eenvoudig aan te tonen. Dit gebeurt aan de hand van afspraken en eisen omtrent gerealiseerde ruimtelijke ordening. Onder deze eisen valt te denken aan het bouwbesluit, de milieuwetgeving, de Monumentenwet etc. (Daamen, 2005). De eisen die vooraf gesteld zijn, staan bij deze kwaliteitsdefinitie voor de ruimtelijke kwaliteit hiervan. Dit is goed meetbaar en vanaf het begin van het proces is duidelijk waaraan voldaan zal moeten worden. Deze vorm van kwaliteit wordt de statische kwaliteit genoemd of terwijl de karakteriseerbare kwaliteiten.

2. Dynamische kwaliteitsdefinitie

In tegenstelling tot de statische kwaliteit die vooraf meetbaar worden gemaakt, ligt dit bij de subjectieve component een stuk ingewikkelder. Tot de subjectieve component behoren de culturele of esthetische aspecten. Deze wordt door iedereen verschillend beoordeeld waardoor het niet eenvoudig is dit meetbaar te maken. Door Verbart (2004) kan deze component meetbaar worden gemaakt door deze component te koppelen aan de mening van een zo groot mogelijke groep eindgebruikers gedurende een zolang mogelijke periode. Onder eindgebruikers vallen niet alleen de mensen die daadwerkelijk in een gebied woonachtig zijn maar, indien het een winkelgebied betreft, ook de winkeliers, werknemers en het winkelend publiek. Concluderend uit bovenstaande indeling naar ruimtelijke kwaliteit is figuur 17 tot stand gekomen.



Figuur 17: Ruimtelijke kwaliteitswaarden uitgezet tegen maatschappelijke dimensies
Bron: Verbart. 2004

Tijd speelt een belangrijke invloed in beide vormen van kwaliteitsdefinities omdat technische vooruitgang, verandering van culturele en esthetische waarden met de tijd mee zullen veranderen. Ruimtelijke kwaliteit had in het verleden andere uitgangswaarden en zal dat ook in de toekomst hebben. Door wetten en eisen is de basiskwaliteit meetbaar te maken, de statische kwaliteit vereist echter meer inspanning om een kwaliteitsoordeel te kunnen geven. Deze is van grote invloed maar niet eenvoudig te berekenen. Dit maakt gebieds- / projectontwikkeling een complex werkgebied. Zeker bij binnenstedelijke gebiedontwikkeling waar het veelal een groot aantal verschillende eindgebruikers betreft met uiteenlopende wensen, ideeën, normen en waarden, kan het moeilijk zijn een ruimtelijke kwaliteit te creëren die bij een zo breed mogelijk publiek als positief wordt ervaren. Daarnaast kunnen ook uitvoerende krachten te maken krijgen met een verschil in denken omtrent kwaliteitseisen. Verbart (2004) beschrijft in zijn uiteenzetting over ruimtelijke kwaliteit een veelvuldig voorkomen voorbeeld hiervan. Daar waar verkeerskundigen kwaliteit geven aan de capaciteit van ontsluitingswegen, bekritisieren stedenbouwkundigen juist de barrièrewerking hiervan.

2.6.4 Realisatie in de praktijk

Er is in verschillende literatuur op diverse wijzen geprobeerd ruimtelijke kwaliteit beter operationaliseerbaar te maken. Het blijft echt een zeer veelomvattend begrip en door een groeiende complexiteit van de binnenstedelijke projecten, is het geheel niet eenvoudiger geworden. Verbart (2004) beschrijft echter een viertal manieren waarop in de praktijk is geprobeerd sturing te geven aan de ruimtelijke kwaliteit. Het betreffen opvattingen over de manier waarop ruimtelijke kwaliteit tot stand gebracht zou kunnen worden in de praktijk.

1. Hoge kwaliteit via het realiseren van een verleidelijk beeld van een creatieve ontwerper.
Stedenbouwkundigen besteden in dit geval veel aandacht aan de toekomstige kwaliteit. De vorm en architectuur staan daarbij centraal. De nadruk ligt op de uiterlijke verschijningsvorm (Verbart, 2004). Het beeld bepaald de kwaliteit. In de grote bouwopgave na de Tweede Wereldoorlog was deze vorm van realisatie van ruimtelijke kwaliteit naar de achtergrond getreden. In de 21^e eeuw is het echter een belangrijk uitgangspunt.
2. Hoge kwaliteit door bewaking van een integraal plan.
Deze opvatting is de communicatieve stroming binnen de stedenbouw. Deze tracht op maatschappelijke behoeften in te spelen. Het is het tegenovergestelde van de architectonische aanpak. Het gaat hierbij om het herkennen, erkennen en integreren van de verschillende belangen binnen een project (Verbart, 2004).
3. Realiseren van hoge ruimtelijke kwaliteit door gebruik te maken van een objectieve checklist.
In dit geval is kwaliteit vast te leggen in een aantal criteria. Hiermee kunnen verschillende ruimtelijke plannen beoordeeld worden. Deze opvatting behoort bij de poging de ruimtelijke kwaliteit te operationaliseren. Hierbij is te denken aan richtlijnen voor milieu, landschap, architectuur en openbare ruimte. Deze manier wordt echter veelal statisch en eenzijdig gevonden (Verbart, 2004).
4. Ruimtelijke kwaliteit door goed procesmanagement.
Bij de vierde manier van realisatie van ruimtelijke kwaliteit ligt de nadruk op de mate waarin de betrokkenen achteraf tevreden zijn over het proces en over de daaruit komende resultaten. Als

toekomstige bewoners tevreden zijn over het resultaat geven zij een positief waardeoordeel aan de ruimtelijke kwaliteit. Procesmanagement speelt in deze variant een belangrijke rol (Verbart, 2004).

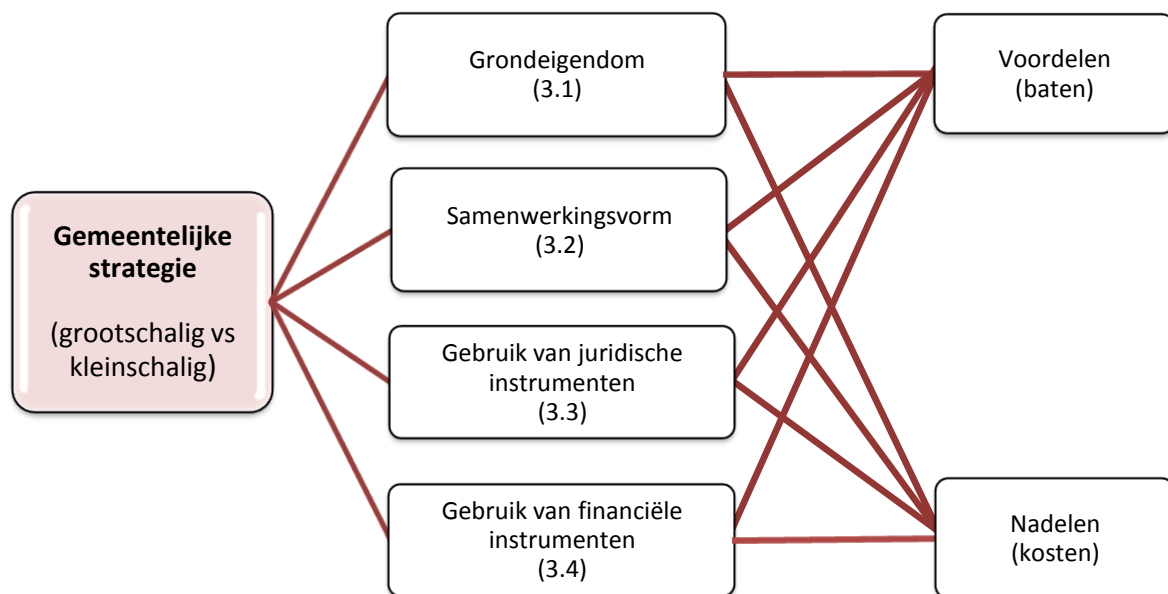
Komt bij een verandering in strategie het einddoel in het geding?

Vooralsnog proberen gemeenten vooral de ruimtelijke kwaliteit tot uitwerking te brengen door een groot integraal projectplan op te zetten. Dit gaat samen met een actief grondbeleid. Op deze wijze tracht de gemeente het overzicht en de invloed op de ontwikkelingen te behouden. Een integraal plan, vaak een grootschalig project, met een duidelijke visie moet ervoor zorgen dat een deelgebied in een keer van ruimtelijke kwaliteit wordt voorzien. Of dit de juiste keuze is zal gaandeweg het onderzoek aan de orde komen. Het in 2.6 besproken einddoel, ruimtelijke kwaliteit, zal niet in het geding hoeven te komen bij een gemeentelijke strategieverandering, indien het einddoel goed wordt bewaakt. Zoals de mogelijke praktijkrealisaties in 2.6.4 weegaven, kan op verschillende manieren de bewaking van dit einddoel plaatsvinden. Indien dat het geval is, hoeft een aanpassing van een projectstrategie geen nadelige gevolgen te hebben voor de ruimtelijke kwaliteit van het project en kan er bestudeerd worden of het wel positieve gevolgen voor de financiële haalbaarheid heeft. Het belangrijkste onderdeel van een ruimtelijk plan, de ruimtelijke kwaliteit verbeteren, komt niet in het geding.

Uit voorgaande informatie kan worden geconcludeerd dat het niet bij voorbaat zinloos is om de strategie te veranderen. Het einddoel komt namelijk niet bij vooraf al in gevaar. Zodoende zal in het volgende hoofdstuk een nadere uitwerking plaatsvinden over de vier hoofdaspecten van de gemeentelijke strategie en hun relatie tot de financiële haalbaarheid van het project.

H3 De gemeentelijke strategie

Gemeenten gaan in deze tijd vooral uit van grootschalige binnenstedelijke projecten. Om te concluderen of een verandering in gemeentelijke strategie mogelijk is, zal in dit hoofdstuk de huidige situatie en de bruikbare middelen voor gemeenten worden geëvalueerd. Een gedeeltelijke overlap met hoofdstuk 2 zal echter aanwezig zijn, omdat de strategie van vele factoren afhankelijk is. De vier aspecten waaruit de gemeentelijke strategie is opgebouwd zullen in dit hoofdstuk nader worden bestudeerd. In paragraaf 3.5 zal vervolgens geconcludeerd worden wat deze aspecten voor een invloed hebben op de strategiekeuze van een gemeente. Voor de duidelijkheid is het schematische overzicht van deze vier aspecten uit 1.6 onderstaand opnieuw vermeld als zijnde figuur 18.



Figuur 18: belangrijke aspecten gemeentelijke strategie

Bron: eigen werk

3.1 Grondeigendom

Zoals in hoofdstuk 1 aan bod is gekomen, is het beleid de afgelopen jaren van uitbreidingslocaties naar inbreidingslocaties verschoven. Dit heeft gevolgen voor het te voeren beleid van gemeenten. Daar waar het inbreidingslocaties betreft zal het grondeigendom versnipperd zijn over meerdere eigenaren. De gemeente zal hierop haar strategie aan dienen te passen. Hierbij komt de vraag aan bod of gemeenten in een dergelijk geval moet kiezen voor een faciliterend of een actieve rol omtrent het grondbeleid.

3.1.1 Actieve versus faciliterende gemeente

De te kiezen rol van de gemeente, hangt nauw samen met het soort invloed dat de gemeente wenst te hebben. De keuze van actief of faciliterend beleid, is mede bepalend voor het uiteindelijke samenwerkingsmodel en de juridische instrumenten. Hierover meer in de volgende paragrafen. Bij een actief grondbeleid is de gemeente veelal in een vroeg stadium in het bezit van de gronden. De gemeente zal deze grond bouwrijp laten maken om de grond vervolgens weer te verkopen aan de eindgebruikers van de bouwgrond: bouwers, particulieren, woningbouwcorporaties of projectontwikkelaars. Op deze manier kan de gemeente zelf profiteren van de grondwaardestijging door wijziging van het bestemmingsplan, dit wordt ook wel value capturing genoemd (Daamen, 2005, p57). De regie en de zeggenschap liggen bij een dergelijk beleid bij de gemeente. Echter ook

het financiële risico ligt in deze omstandigheden bij hen (Segeren, 2007). Omdat bij binnenstedelijke projecten het grondeigendom over meerdere eigenaren is opgesplitst, is het over het algemeen moeilijk bij een dergelijk binnenstedelijk project uit te gaan van een volledig actief grondbeleid van de gemeente. Dit mede door het financiële risico wat het project met zich meebrengt. Binnen een actief grondbeleid kan daarom worden gekozen voor een publiekprivate samenwerking. Naast deze actieve manier van beleidvoering, kan de gemeente er tevens voor kiezen een faciliterend beleid te voeren. Hierbij verwerft de gemeente geen grond maar laat zij dit aan marktpartijen over. Hiermee vermindert de gemeente het risico dat zij neemt. De regie kan in handen worden gehouden door de Grondexploitatiewet die verderop in dit hoofdstuk aan bod komt. De gemeente staat als het ware boven de markt, maar zorgt wel voor sturing op deze markt. Dat wordt gedaan door middel van het beleid, de regels, het verlenen van bouwvergunningen en het vaststellen van bestemmingsplannen. Over het algemeen kan er door de verschillende overheden, op een viertal manieren worden ingegrepen op de grondmarkt (Needham, 2005, p15). Dit betreft:

1. Marktregulering: hieronder vallen geboden en verboden;
2. Marktstimulering: het sturen in de gewenste richting bijvoorbeeld door subsidies;
3. Markthandeling: een actieve gemeentelijke rol, zij neemt deel in het proces;
4. Marktstructurering: structuur brengen door regels en rechten vast te stellen.

Gemeenten maken veelal gebruik van markthandelen, het actieve grondbeleid. Zodoende wordt getracht de regie in handen te houden en het einddoel te kunnen realiseren. Het verband tussen de projectstrategie en de keuze voor actief dan wel faciliterend grondbeleid, zal in 3.5 worden toegelicht.

3.2 Samenwerkingsvormen

In complexe situaties, zoals binnenstedelijke projectontwikkeling betaamd, is de samenwerking tussen publieke en private partijen vaak essentieel voor het slagen van het project. Dit is voornamelijk van toepassing binnen zowel een actieve beleidsrol van de gemeente. Zodoende zijn in hoofdstuk 2 al de betrokken actoren en samenwerkingsmodellen besproken. Veel wetenschappelijke literatuur benadrukt het belang van een goede samenwerking tussen de overheid met marktpartijen. Zo benoemt Tom Daamen (2005):

“Ruimtelijke en maatschappelijke opgaven in een bestaand stedelijk gebied, hebben de noodzaak van samenwerking tussen de overheid en marktpartijen verder benadrukt. Een goede samenwerking tussen publiek en privaat binnen een zelfstandige entiteit dan wel op basis van contracten is bij stedelijke gebiedsontwikkeling vaak een voorwaarde voor succes”

(Daamen, 2005).

Dit wetende kan gekeken worden welke vormen van samenwerking er op de grondmarkt in Nederland aanwezig zijn, rekening houdend met de betrokken actoren uit paragraaf 2.3. Bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is de meest voorkomende samenwerkingsvorm de publiek-private samenwerking (PPS) waardoor dit het uitgangspunt zal zijn bij de beschrijving van de verschillende samenwerkingsvormen. Een PPS samenwerkingsvorm kent in de praktijk verschillende grootten en samenstellingen. Voorafgaande aan de beschrijving van de drie belangrijkste

samenwerkingsvormen in binnenstedelijke gebieden, is het goed om te weten dat PPS samenwerkingstypen onderling in te delen zijn naar: contractstructuur of rechtspersoonstructuur. Een korte uitleg van deze begrippen zodat deze op de juiste wijze geïnterpreteerd worden. Een contractstructuur of rechtspersoonstructuur houdt in dat:

“...de besluitvorming onderworpen is aan de regels die behoren bij de gekozen juridische vorm of rechtspersoon. Daarbij is dus sprake van een gezamenlijke onderneming op enige ‘afstand’ van de eigenlijke organisaties van de betrokken partijen. Gezamenlijke belangen kunnen afwijken van de belangen van afzonderlijke partijen.”

(Daamen, 2005)

Het verschil tussen beide vormen ligt voornamelijk in de duur van de ontwikkeling. Bij een contractuele structuur, kan er een samenwerking aan worden gegaan per fase². In figuur 19 en 20 is een schematisch overzicht van de verschillende fasen waarbij in het eerste model de private partij instapt in de haalbaarheidsfase en bij het tweede model vanaf de initiatieffase.

Aan het einde van het project treedt de beheerfase in werking waaronder de exploitatie, het onderhoud en het beheer van het opstal vallen. Deze zijn niet onderstaand schema opgenomen. Het beheer en het onderhoud geschieden veelal door publieke partijen en vormt, op basis van dit onderzoek, een minder essentieel onderdeel, van de ontwikkeling van een project.

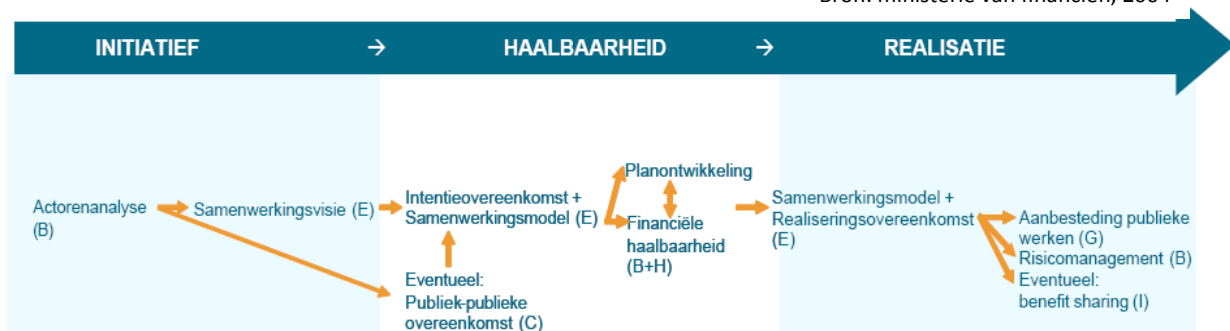
Private partij betrokken in haalbaarheidsfase



Private partij betrokken vanaf initiatieffase

Figuur 19: Private partij betrokken in haalbaarheidsfase

Bron: ministerie van financiën, 2004



Figuur 20: Private partij betrokken vanaf initiatieffase

Bron: ministerie van financiën, 2004

² Initiatieffase, planvormingfase, realisatiefase en beheerfase (paragraaf 2.5.1)

Indien er wordt gekozen voor een samenwerking op basis van een contractuele structuur, kan er per hiervoor genoemde fase, worden gekozen voor een aparte samenwerking. Bij een rechtspersoonstructuur is dit niet het geval. Daarbij is sprake van eenzelfde rechtspersoon of rechtsvorm tot en met, of zelfs tot na de realisatiefase (Daamen, 2005). Uit deze tweedeling in samenwerkingsvormen, is een aantal specifieke samenwerkingsvormen te specificeren. Tot de contractuele structuur behoren de samenwerkingsvormen: bouwclaim en concessie. Tot de rechtspersoonstructuur behoort de joint venture samenwerking. Onderstaand een uitleg van deze drie samenwerkingsvormen.

Het bouwclaimmodel

De bouwclaim is zoveel als dat marktpartijen het grondbezit hebben en een 'claim' bezitten om als eerste de mogelijkheid tot het bouwen te hebben. De gemeente koopt bouwgronden op tegen een lager prijs als deze bouwgronden gekocht zijn door marktpartijen. Vervolgens zorgt de gemeente ervoor dat de grond bouwrijp gemaakt wordt. De marktpartijen van wie de bouwgrond oorspronkelijk eigendom was, hebben nu als eerste het recht om de gronden weer terug te kopen. Zodoende kunnen de private partijen ervoor zorgen dat zij de mogelijkheid tot bouw behouden terwijl het goedkoper is om collectief de bouwgrond bouwrijp te maken. Een dergelijk samenwerkingsverband vindt echter het meest plaats in uitbreidingslocaties, daar waar ontwikkelaars grondposities hebben ingenomen. In "de kost gaat voor de baat" trekt Tom Daamen (2005) echter in twijfel of dit wel een vorm van publiek private samenwerking is. Hij is van mening dat de risico's niet echt worden verdeeld want de gemeente is degene die het grootste risico loopt.

Concessie

Het concessiemodel wordt ook wel het jongste model van de PPS-constructie genoemd. Bij dit samenwerkingsmodel worden de financiële risico's betreffende de grondexploitatie, bij de betrokken private partijen gelegd. De gemeente stelt in dit model de randvoorwaarden op voor het plangebied. Indien er nog niet verworven gronden zijn, stelt de gemeente deze aan de private partijen beschikbaar als ruwe bouwgrond. Dit in tegendeel als bij het bouwclaimmodel waarbij de gronden bouwrijp worden aangeboden. De private partijen dragen ook risico voor de aanleg van de infrastructuur en de gronduitgifte aan de eindgebruikers (Bregman, 2005).

Joint Venture

Deze laatste vorm van een publiekprivate samenwerking is een samenwerking waarin een rechtspersoon / -vorm wordt opgericht tussen deze beide partijen. De gronden en waar aanwezig de opstallen, worden onder deze gezamenlijke onderneming ondergebracht. Deze onderneming valt vaak onder de juridische vorm van een Commanditaire Vennootschap (CV), en wordt een grond of vastgoedontwikkelingsmaatschappij (GOM / VOM) of een grondexploitatiemaatschappij (GEM) genoemd. Veelal is er ook een CV/BV constructie. Binnen de CV wordt dan een rechtspersoon ingebouwd waarin de samenwerking wordt voortgezet. In deze samenwerkingsvorm hebben beide partijen een gezamenlijk risico en kunnen vraag en aanbod goed op elkaar worden afgesteld (Daamen, 2005).

Naast een van bovenstaande mogelijkheden betreffende een actief grondbeleid, een PPS constructie, kan er uiteraard ook voor een faciliterend grondbeleid worden gekozen. In dat geval vindt er niet een samenwerking plaats tussen een publieke en private partij. De gemeente hoeft dan geen grond te verwerven en kan de regie in handen houden door een heldere visie met behulp van regelgeving.

Hiervoor kiezen gemeenten echter niet vaak, toch is het belangrijk dit te weten zodat helder uiteengezet is wat de mogelijkheden zijn op het gebied van de gemeentelijke strategie.

Per gebied zal de exacte samenwerkingsvorm gekozen dienen te worden op basis van de meest passende oplossing. Ieder gebied en project is uniek waardoor bij ieder binnenstedelijk project, de verschillende samenwerkingsvormen zal moeten worden afgewogen. Wat dit voor een verband houdt met de te kiezen grootte van een project, zal zijn uitwerking ondervinden in paragraaf 3.5.

3.3 Gebruik van juridische instrumenten

Naast de opties omtrent het te voeren gemeentelijk grondbeleid en de mogelijkheid om samen te werken met private partijen, is het voor de gemeentelijke strategie ook van invloed welke juridische instrumenten bruikbaar zijn voor een financieel haalbaar project. De belangrijkste beleidsinstrumenten waarmee de binnenstedelijke grondmarkt momenteel te maken heeft, zullen hierbij de revue passeren. Zodoende kan een optimaal beeld van de juridische achtergrond van de binnenstedelijke projectontwikkeling worden verkregen. De gemeentelijke strategie hangt uiteraard nauw samen met de mogelijkheden tot uitvoer. De instrumenten die besproken worden betreffen: De nieuwe Wet ruimtelijke ordening met de Grondexploitatiewet, het bestemmingsplan en de Wet Voorkeursrecht Gemeenten.

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de Grondexploitatiewet

Het verdwijnen van de monopoliepositie van de overheid op de grondmarkt had een aantal negatieve gevolgen voor gemeenten. Hierbij is te denken aan de teruglopende invloed van de overheid op de ruimtelijke ordening, het moeilijk te verhalen van de kosten op diverse grondspelers, zoals het probleem met de freeriders, en het moeilijk vaststellen van eenduidige locatie-eisen. Er moest een nieuw instrument komen ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en de gemeentelijke positie op de grondmarkt. Dit is gevonden in de Grondexploitatiewet (Gew). Deze wet maakt onder afdeling 6.2 deel uit van de Wro die op 1 juli 2008 in werking is getreden. De Wro regelt de verhoudingen tussen verschillende overheden en bestuursorganen. Daarnaast regelt zij hoe ruimtelijke plannen tot uitwerking komen en welke bestuurslaag hiervoor verantwoordelijk is (VROM.nl, dossier Wet ruimtelijke ordening, n.d.). De Grondexploitatiewet binnen de Wro zal meer zekerheid bieden voor gemeenten. Deze zekerheid wordt bereikt aan de hand van een aantal belangrijke doelstellingen. De Grondexploitatiewet streeft de volgende drietal doelstellingen na (Gerritsen & Thoonen, 2007):

1. Het bieden van betere mogelijkheden omtrent het kostenverhaal;
2. Binnenplanse verevening;
3. Locatie-eisen.

Door deze doelstellingen na te streven kan wellicht het facilitair grondbeleid een voorkeur verdienen ten opzichte van het actieve grondbeleid hoe voorheen de grondmarkt bespeelt diende te worden. Zoals al eerder aan bod is gekomen in het onderzoek, kan door het voeren van een facilitair grondbeleid het gemeentelijke risico worden teruggebracht door niet mee te participeren in de ontwikkeling van projecten. Daarnaast zorgen de bovengenoemde doelstellingen, voor meer transparantie op de grondmarkt door de meldplicht van gesloten overeenkomsten. Ten slotte biedt

de Grondexploitatiewet de overheid meer zekerheid dan de exploitatieovereenkomsten en de baatbelastingen in het verleden deden (Gerritsen & Thoonen, 2007).

Het drietal hiervoor aan de orde gekomen doelstellingen, wordt bereikt door middel van een aantal instrumenten, vastgesteld in de Grondexploitatiewet. In de Grondexploitatiewet blijven privaatrechtelijke afspraken de voorkeur hebben, expertise is daarbij een zeer belangrijk argument. De publiekrechtelijke handreikingen zorgen echter voor meer zekerheid (Van den Brand et al., 2008). Zodoende ook het belangrijkste instrument dat centraal staat in de Grondexploitatiewet: het exploitatieplan. Het exploitatieplan biedt de mogelijkheid aan gemeenten om kosten te verhalen indien zij er niet in slaagt een overeenkomst te bewerkstelligen met de betrokken actoren. Een dergelijk exploitatieplan bestaat allereerst uit een kaart van het desbetreffende exploitatiegebied. Dit gevolgd door een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied. Hierbij kan gedacht worden aan de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte (Gerritsen & Thoonen, 2007, p. 23). Door middel van het opstellen van een exploitatieplan kan de gemeente haar locatie-eisen vaststellen.

Naast deze algemene gegevens en locatie-eisen, volgt het belangrijkste instrument binnen het exploitatieplan, de exploitatieopzet. Dit omvat een kostenraming voor alle gemaakte kosten, regels omtrent het omslaan van de kosten van de uit te geven gronden, en de toedeling van de kosten aan de hand van de verhouding van de gehanteerde uitgifteprijs (Gerritsen & Thoonen, 2007). Deze toedeling van kosten in verhouding tot uitgifteprijs, maakt het mogelijk om een locatie in zijn geheel te ontwikkelen. Hierbij worden onrendabele delen gezamenlijk bekostigd (binnenplanse verevening) (Gerritsen & Thoonen, 2007, p. 15). Bij het opstellen van deze kosten maakt het niet uit welke partij deze kosten daadwerkelijk maakt, overheid/gemeente of private partijen. Immers alle verhaalbare kosten moeten in de berekening worden opgenomen. Helder is dat het exploitatieplan, het kostenverhaal overzichtelijker maakt. Met behulp van het exploitatieplan kan de gemeente ervoor zorgen dat, mochten partijen niet meewerken, zij een instrument heeft om op terug te vallen om dergelijke kosten alsnog te verhalen. Hierin kan het exploitatieplan zeer ver worden uitgebreid aan de hand van een kostensoortenlijst en kostentoetsen (Gerritsen & Thoonen, 2007, p. 26).

Vastgesteld kan worden dat, door middel van het naar buiten brengen van het exploitatieplan, dit voor veel transparantie zal zorgen bij alle belanghebbenden. Aan de hand van de Grondexploitatiewet zullen op deze wijze de drie eerder genoemde doelstellingen behaald dienen te worden. Kortom, de Grondexploitatiewet geeft gemeenten nieuwe instrumenten om afspraken te maken over de verdeling van de kosten van algemene voorzieningen, de inrichting van openbare ruimte, nutsvoorzieningen en de mogelijkheid voor het stellen van eisen omtrent het bouwrijp maken van een locatie. (VROM.nl, dossier Wet ruimtelijke ordening, n.d.). Hiermee geeft het de gemeenten meer zekerheden. Door de invoering van de Grondexploitatiewet worden diverse problemen op de grondmarkt opgelost. Echter zullen bepaalde problemen met betrekking tot gebiedsontwikkeling blijven bestaan of, door marktveranderingen, nieuwe problemen ontstaan. Een drietal belangrijke toekomstproblemen ondanks de invoering van de grondexploitatie binnen de Wet ruimtelijke ordening (Van Dinteren et al., 2008):

1. In de exploitatieopzet wordt aangegeven dat de inbrengwaarde van grond marktconform dient te zijn. Dit kan voor particuliere grondeigenaren betekenen dat het bedrag dat de eigenaar voor de grond betaald heeft lager is dan de inbrengwaarde.

2. Indien particuliere eigenaren afzien van het sluiten van een anterieure overeenkomst³ met de gemeente, leidt dit waarschijnlijk tot vertragingen omdat het sluiten van posterieure overeenkomsten⁴ in het publiekrechtelijk spoor de gemeente veel tijd en energie kost. Particuliere grondeigenaren hebben hiermee een pressiemiddel in handen als een gemeente snel wil ontwikkelen.
3. Gemeenten zullen in veel gevallen een exploitatieplan opstellen om zo de regievoering bij locatieontwikkeling te versterken. Omdat een exploitatieplan gekoppeld moet worden aan een bestemmingsplan kan dit in toenemende mate leiden tot ‘postzegel’-bestemmingsplannen. Het is denkbaar dat dit de inzichtelijkheid van de ruimtelijke ordening voor burgers zal reduceren. Bovenplanse verevening zal moeilijk zijn omdat deze niet afdwingbaar is. Het gevolg hiervan zal zijn dat regionaal groen en herstructurering van bedrijventerreinen beperkte uitvoer zal krijgen.

De nieuwe Grondexploitatiewet doet, bijna twee jaar na invoering, naar verwachting waarvoor zij bedoeld is. Desondanks zal het middel bij binnenstedelijke projecten niet omvattend genoeg zijn. De Grondexploitatiewet is er voornamelijk op gebaseerd dat grondontwikkeling winstgevend is en dat de gemeente meer kosten kan verhalen op de grondexploitatie dan voorheen het geval was. Bij uitleglocaties zal dit middel dan ook bruikbaar zijn. Dit onderzoek richt zich daarentegen op inbreidingslocaties waar, zoals in het projectkader genoemd is, 25 tot 40% van de totale woningbouw zal moeten plaatsvinden. Het herontwikkelingsproces op deze locaties is veel gecompliceerder dan op uitleglocaties. In veel gevallen is er sprake van een groot aantal eigenaren, het gebied is bebouwd en er zullen eventueel sloopwerkzaamheden plaats moeten vinden alvorens te starten met de herontwikkeling. Daarnaast zullen gebruikers mogelijk uitgeplaatst moeten worden en is de kans van bodemverontreiniging aanwezig. Kortom, het probleem bij huidige binnenstedelijke projecten is dat het exploitatiesaldo een groot aantal negatieve posten bevat. In veel gevallen kan dit niet met hoge opbrengstenposten, zoals subsidies, worden verevend en zal het exploitatiesaldo negatief zijn. De Grondexploitatiewet is hierdoor minder goed bruikbaar geworden omdat deze zijn volledigheid verliest indien het exploitatiesaldo negatief is. Bij een negatief exploitatiesaldo kan slechts ten dele een beroep worden gedaan op de Grondexploitatiewet waardoor sommige kosten voor de gemeente niet te verhalen zullen zijn. Bij binnenstedelijke projecten is er vaak sprake van een negatief exploitatiesaldo waardoor dit probleem zich hier voordoet. Het door de Grondexploitatiewet verbeterde kostenverhaal zal voor de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke projecten niet altijd een oplossing bieden. Alleen in het geval van een positief exploitatiesaldo kan de gemeente voor het gehele project een beroep doen op dit middel. Ondanks dat de kostendeling juist bij een negatief exploitatiesaldo van groot belang is. Gemeenten kunnen zich echter wel afvragen of ze in dergelijke gevallen niet over zouden moeten gaan naar een faciliterend grondbeleid. Wat dit voor verband houdt tussen de grootte van een project en de financiële haalbaarheid, wordt toegelicht in 3.5.

Bestemmingsplan

Naast dit nieuwe beleidsinstrumentarium, speelt ook de al wat “oudere” vorm van ruimtelijk indeling nog steeds een grote rol. Dit betreft het bestemmingsplan. Deze is voor gemeenten ook van grote

³ Anterieure overeenkomsten worden opgesteld in de beginfase van het project voordat een exploitatieplan wordt vastgesteld.

⁴ Posterieure overeenkomsten worden gesloten nadat het exploitatieplan is vastgesteld. Bij deze overeenkomsten is de bewegingsruimte kleiner. Ze mogen niet afwijken van het exploitatieplan.

(juridische) waarde maar wordt, in tegenstelling tot eerdere beleidsmiddelen, verplicht door de gemeenteraad vastgesteld voor het gehele grondgebied. Tevens is dit een beleidsmiddel, dat dichterbij de burgers staat omdat zij hier inzage in hebben. Zij dienen zich namelijk te houden aan de regels die het bestemmingsplan voorschrijft. Ook al is iemand eigendom van een stuk grond, hij/zij zal daar niet naar gelieve op kunnen bouwen. Een grond met de bestemming woningbouw mag niet voor andere doeleinden worden gebruikt, het geeft dus letterlijk de bestemming aan waarvoor de grond in aanmerking komt. Het bestemmingsplan is dan ook het voornaamste instrument voor het ruimtelijke beleid van gemeenten. Ondanks dat dit niet het enige instrument is, is het wel hét instrument met een vooraanstaande betekenis.

Het bestemmingsplan is, evenals de Gew, vastgelegd in de Wet ruimtelijke ordening. Het plan bevat een drietal functies: een planningsfunctie, ontwikkelfunctie en de normeringfunctie (Buuren, 2009).

1. Planningsfunctie: het plan is toekomstgericht, het biedt niet zozeer een eindbeeld maar mogelijkheden ter sturing van het ontwikkelproces door het aangeven welke ontwikkelingen in het plangebied wel en niet welkom zijn.
2. Ontwikkelingsfunctie (of programmafunctie): *“het bestemmingsplan kan een programma inhouden voor het actief handelen van de gemeente of voor het gezamenlijk handelen van een gemeente en partijen”* (Buuren et al . 2009). Op deze manier is het mogelijk voor de gemeente een regierol te voeren en richting te geven aan het gemeentelijk beleid.
3. Normeringfunctie: Het bestemmingsplan is een toetsingskader die geldt voor bouwplannen en overige werkzaamheden. Ook voorschriften betreffende het gebruik van gronden en bouwwerken kunnen in het bestemmingsplan zijn opgenomen (de gebruiksvoorschriften).

Deze drie functies komen tot uitwerking in de verschillende onderdelen waaruit het bestemmingsplan moet bestaan. Een bestemmingsplan bestaat uit (Buuren et al . 2009):

- Documenten waarop de bestemmingen van het plangebied worden aangegeven;
- Voorschriften waarin de verschillende bestemmingen worden omschreven;
- Regels omtrent het gebruik van de gronden en bouwwerken in het plangebied;
- Nadere eisen zoals: voorschriften voor een uitwerkingsplicht, wijzigingsbevoegdheid, ontheffingsbevoegdheid en overige bevoegdheden.

In de loop van 2010 moeten alle gemeenten de bestemmingsplannen digitaal beschikbaar maken. Het bestemmingsplan is, zoals gezegd het belangrijkste middel voor gemeenten om de ruimtelijke ordening te sturen en moet dan ook actueel gehouden worden (herziening binnen een periode van tien jaar). Ondanks het zeer invloedrijke middel, behoeft het nu vaak weinig financiële voordelen binnen dit onderzoek. Bij binnenstedelijke projecten is er veelal al een kostbaardere functie aanwezig op het plangebied dan agrarische bestemming, zoals bij VINEX-locaties het geval was. Het surplus is hier al kleiner maar wordt nog een extra verkleind door de grootschalige plannen die gemeenten bekend maken. Hierdoor weten eigenaren dat hun grond gewild is en willen zij de hoofdprijs hebben bij verkoop of het recht van zelfrealisatie. De vraag reist dan ook op welke wijze dit voorkomen kan worden en er meer van het surplus bij de gemeente kan blijven. Ook dit wordt wederom toegelicht in 3.5 waar wordt gekeken naar het verband tussen de projectengrootte en de financiële haalbaarheid.

Wet voorkeursrecht gemeenten

Het laatste juridische instrument dat hier besproken wordt is de wet voorkeursrecht gemeenten (WVG). Deze is voornamelijk bedoeld om de overheid een betere uitgangspositie te verschaffen op de grondmarkt (VROM, n.d.). Het is vooraf bruikbaar om gemeenten ondersteuning te bieden bij het voeren van een actief grondbeleid. De gemeente kan een voorkeursrecht op een onroerend goed leggen, waardoor zij altijd het eerste recht van koop behoudt op deze zaak. Op deze wijze is het gemakkelijk om het ruimtelijke beleid ten aanzien van bedrijven, groen, woningen en infrastructuur te realiseren (Segeren, 2007). De koopprijs die wordt gehanteerd betreft de prijs die ook in het huidige marktverkeer tot stand zou komen. Het is echter niet geheel uitgesloten dat degene wie het eigendom toebehoort, het niet aan een andere marktpartij kan verkopen. Indien het pand bij de gemeente is aangeboden en zij ervoor kiest geen gebruik te maken van het hierop rustende voorkeursrecht, kan de eigenaar het pand alsnog op de markt te koop aanbieden. De wet is zeer goed bruikbaar in binnenstedelijke gebieden en hierdoor van toepassing op dit onderzoek. Het lijkt dat de gemeente met dit middel een zeer belangrijke troef in handen heeft voor het actief bespelen van de markt. Er zitten echter ook wat nadelen aan deze wet waar zeker rekening mee gehouden dient te worden bij de uitvoering hiervan. Ten eerste, de gemeente moet de gebieden aanwijzen waarop zij het voorkeursrecht willen laten gelden. Dit besluit kan echter niet zomaar worden genomen, hieraan dient een (ontwerp)bestemmingsplan of een (ontwerp) structuurplan ten grondslag te liggen. Er dient dus eerst overeenstemming te zijn over de ruimtelijke ontwikkelingen voordat het besluit gegrond is. Daarnaast is het voorkeursrecht omstreden, de markt wordt op deze wijze uitgeschakeld en de gemeente rust een beperking op iemand zijn eigendom. Niet alle gemeenten kunnen binnen hun bestuur hier voldoende draagvlak voor vinden. Als er al een voorkeursrecht op een onroerende zaak is gevestigd, is het daarnaast ook nog eens erg omstreden om uiteindelijk niet tot koop over te gaan. Op bestuurlijk niveau wordt dit, omtrent de onzekerheden die het de grondeigenaar heeft geboden, erg omstreden gevonden. De keuze om van het voorkeursrecht gebruik te maken, ligt dus niet zo eenvoudig als op het eerste ogenblik zou lijken. Ten derde is er nog het feit dat het vestigen van een voorkeursrecht niet altijd een effectief middel is. Dit simpelweg omdat het geen garantie biedt dat de grond, met opstal, ook daadwerkelijk wordt verkocht. Een eigenaar hoeft de grond niet te verkopen, hij kan er zelf op (blijven) wonen. Ook bij grond zonder opstal heeft de eigenaar altijd het recht tot zelfrealisatie en kan hij hier zelf gaan wonen. Zo kan het voor de gemeente een tijdrovende procedure worden. Het laatste aspect dat voor problemen kan zorgen zijn de financiële nadelen. De gronden moeten al in een vroeg stadium worden aangekocht. Indien het eigendomsrecht vrij komt en de gemeente haar plannen tot uitvoering wil brengen, zal de gemeente tot koop over moeten gaan bij elk stuk grond waarop zij een voorkeursrecht beleggen. Als er nog geen uitzicht is op een directe ontwikkeling, bijvoorbeeld omdat nog niet alle gronden zijn verworven, zijn deze aankopen een kostbaar beslag op de middelen van de gemeente. De rente moet terugverdiend worden in de exploitatie van het uiteindelijke project (Segeren, 2007). Kortom een inzetbaar middel bij binnenstedelijke projectontwikkeling, mits het in goed overleg en met de nodige inzichten en kennis van zaken gebeurt. Per locatie zal het verschillen hoe bruikbaar dit middel zal zijn. Naast de WVG kan de gemeente in een uiterst geval een grondeigenaar onteigenen. Ook dit heeft zeer hoge verwervingskosten tot gevolg die wederom ergens terugverdiend moeten worden.

3.4 Gebruik van financiële instrumenten

Het vierde aspect omtrent de factoren die invloed hebben op de gemeentelijke strategie, zijn de financiële instrumenten. Deze hebben veel overlap met de juridische instrumenten. Beiden zijn vastgestelde middelen waarmee de haalbaarheid vergoot beoogt te worden. In deze analyse zal vooral de nadruk liggen op instrumenten waardoor de financiële haalbaarheid van een project vergroot kan worden. Hierbij komt een viertal belangrijke instrumenten aan bod: de nieuwe sleutelprojecten (NSP), het grote stedenbeleid (GSB) en het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV).

De nieuwe sleutelprojecten

Over de Nota ruimte “Ruimte voor ontwikkeling” is in paragraaf 1.1, het projectkader, al vermeld dat hierin centraal staat dat er behoud van open ruimten moet zijn in Nederland, en beperking van mobiliteit door een geconcentreerde nieuwbouwontwikkeling. Met het gevolg dat binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen toenemen (VROM, 2006). Aan de Nota ruimte zal dan ook geen uitgebreide aandacht meer besteed worden, wel aan de nieuwe sleutelprojecten. Deze sleutelprojecten, ook wel afgekort tot NSP, moeten de bereikbaarheid van een zestal stations in Nederland aanzienlijk verbeteren. Het gaat daarbij om de stations: Arnhem Centraal, Rotterdam Centraal, Utrecht Centraal, Den Haag Nieuw Centraal, Amsterdam Zuidas en Breda Stationskwartier. Deze zes projecten zijn niet willekeurig gekozen. Dit is tot stand gekomen op basis van de toekomstige economische kansen van deze stations omdat zij langs de Hogesnelheidslijn (HSL) liggen (VROM, n.d.). Het uitgangspunt is om, naast een nieuw stationsgebouw, ook nieuwe woningen, kantoren en buitenruimten met zoveel mogelijk groen te creëren. Op deze wijze verwacht het ministerie een hoogwaardig en prettig woon- en leefgebied te ontwikkelen (www.vrom.nl, dossier nieuwe sleutelprojecten). Het gaat er hierbij dus om, de aantrekkelijkheid en bereikbaarheid van grote steden te verbeteren. Dit is een essentieel aspect van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en daarom van belang voor het onderzoek. Deze nieuwe sleutelprojecten passen bij het idee van de rijksoverheid zoals in de Nota Ruimte werd benoemd dat steden aantrekkelijk moeten zijn om in te wonen en bedrijven te vestigen. Deze aantrekkelijkheid wordt, volgens hen, vergroot door de bereikbaarheid met het openbaar vervoer te vergroten. Dit staat in de Nota Ruimte, de Nota Wonen, de Nota Ruimtelijke Economisch Beleid, de Nota Mobiliteit en het Grotestedenbeleid van de overheid (Aorta, n.d.). Omdat de Rijksoverheid van mening is dat heel Nederland baat heeft bij een goed functioneren van deze stationsgebieden, heeft zij een bedrag van 1,4 miljard euro gereserveerd voor deze investeringen. Voor een binnenstedelijk project, gelegen in of nabij een van deze stationslocaties, kan zodoende een beroep gedaan worden op dit bedrag. Voor een goede uitvoering van deze nieuwe sleutelprojecten, is een publiekprivate samenwerking van groot belang. De minister van VROM zal namens het rijk deze projecten coördineren. Op lager niveau zijn de gemeenten bestuurlijk-juridisch verantwoordelijk en ProRail is verantwoordelijk voor de realisatie van de stations. Dit gebeurt in veelvoorkomende mate gezamenlijk met private partijen (ProRail, n.d.).

Het grote steden beleid

Het grote steden beleid (GSB) bestaat in totaal uit 31 grote steden in Nederland. Het beleid wordt gecoördineerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In 1994 werd dit beleid opgezet door de Rijksoverheid met betrekking tot de 4 grote steden Amsterdam, Rotterdam,

Den Haag en Utrecht. Inmiddels nemen ook middelgrote steden deel aan dit beleid⁵. Het doel van het GSB is om het wonen, werken en leven in de 36 grote steden te verbeteren. Per stad wordt er afgesproken welke resultaten er in een periode van 5 jaar behaald moeten zijn. Afhankelijk van de plannen kan een stad een subsidieaanvraag doen. Het daadwerkelijk te voeren beleid wordt echter wel aan de steden zelf overgelaten. Het grootste deel van het te besteden geld binnen dit GSB, is afkomstig uit verschillende vakdepartementen (Ministerie van wonen, wijken en integratie, n.d.). De grootte van de budgetten en de soorten projecten worden weergegeven in het Extracomptabel Overzicht GSB, afgekort ECO. Per aspect is daarin aangegeven hoeveel geld er per beleidsterrein beschikbaar is en hoeveel daarvan naar de GSB-steden gaat. Het ECO maakt deel uit van de totale begroting van het ministerie van binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. Het is moeilijk inzichtelijk te maken hoeveel er jaarlijks aan dit grote steden beleid wordt toegekend, dit verschilt per jaar en hangt sterk af van de te ontwikkelen aandachtsgebieden. Het meest actuele overzicht is een indeling voor de jaren 2005 t/m 2009. Hierdoor kan een globale schatting gemaakt worden van het budget dat het Rijk uittrekt voor het grote steden beleid. Deze indeling is ingericht naar fysiek (revitalisering), economie (vergroten economische kracht) en sociaal, integratie en veiligheid (inburgering, educatie, veiligheid, sport ed.).

Voor de afgelopen vijf jaar gold een verdeling van:

- Fysiek € 1.091.400.000,-
 - Economie € 162.100.000,-
 - Sociaal, Integratie en Veiligheid € 3.021.700.000,-
- (bron: Ministerie van wonen, wijken en Integratie, n.d.)

Daarnaast kan op de website van het grotestedenbeleid.nl, per jaar en per stad bekeken worden hoeveel geld zij hebben ontvangen ten behoeve van dit beleid. Hieronder een kort overzicht van een aantal grote steden (Ministerie van wonen, wijken en Integratie, n.d.):

- Amsterdam € 190.076.531,97
- Rotterdam € 140.870.159,33
- Den Haag € 98.643.786,28
- Utrecht € 51.572.025,95
- Nijmegen € 21.093.407,33

(bron: Ministerie van wonen, wijken en Integratie, n.d.)

Indien steden zich niet houden aan de vooraf besproken doelstellingen, is het mogelijk dat hier financiële sancties tegenover staan. Zodoende probeert de rijksoverheid door middel van financiële steun en controle, steden op het gebied van wonen, werken en leven, verbeteren.

Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing

Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (IVS) valt onder het aspect “fysiek” van het hiervoor beschreven grote steden beleid. Echter ook andere gemeenten dan die vallen onder de GSB-steden, kunnen hier een beroep op doen. Voor de gemeenten die niet tot de GSB horen, gelden echter twee regels die onder het aspect “fysiek behoren” niet. Dat zijn: “*verbetering van grootschalig groen in de stad*” en “*verbeteren van de binnenstedelijke luchtkwaliteit*” (bron: Ministerie van wonen, wijken en

⁵ Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht, Alkmaar, Almelo, Almere, Amersfoort, Apeldoorn, Arnhem, Breda, Deventer, Dordrecht, Ede, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Haarlem, Haarlemmermeer, Heerlen, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Leiden, Lelystad, Maastricht, Nijmegen, Sittard-Geleen, Schiedam, Tilburg, Venlo, Zaanstad, Zoetermeer en Zwolle.

integratie, n.d.). Het Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing is bedoeld voor gemeenten die een meerjaren ontwikkelingsprogramma, een MOP, opstellen. Deze subsidie is elke vijf jaar te verkrijgen via de rijksoverheid en geldt ter ondersteuning aan stedelijke vernieuwing. Evenals de GSB-subsidies, is ook het IVS- budget een samenstelling van bijdragen van verschillende vakdepartementen. De gemeente ontvangt echter wel één integrale uitkering, deze vorm van subsidies wordt een doeluitkering genoemd. De looptijd van een dergelijk IVS bedraagt tien jaar. Voor de periode van 2005 tot en met 2009 is hiervoor een budget van €1,3 miljard gebruikt. In combinatie met de hiervoor genoemde gegevens zou geconstateerd kunnen worden dat dit meer is dan het budget “fysiek” in zijn totaliteit te besteden heeft. Dit is juist, echter de € 1,3 miljard is een optelling van publieke en private investeringen. Het is namelijk niet de bedoeling dat gemeenten alles financieren. De publieke bijdragen moeten een, multipliereffect teweegbrengen. Wat zoveel inhoudt als dat het private partijen moet overhalen mede te investeren. Hierbij is te denken aan woningcorporaties, vastgoedbeleggers, bedrijven en eigenaars/bewoners die allen voordeel behalen uit het verbeteren van de gemeente. Het kenniscentrum stedelijke vernieuwing geeft aan (n.d.) dat bij het effect van publieke gelden hierbij de multiplier 1 staat tot 10 geldt. Elke publieke ISV euro moet tien private euro’s losmaken. Een simpele rekensom verklaart dan, dat de overheid een investering van €118.181.818,20 heeft moeten doen om een totale investering van € 1,3 miljard te bewerkstelligen. Voor de toezegging van bedragen uit deze subsidievorm wordt hetzelfde beleid gevoerd als voor het gehele grote steden beleid. Met behulp van een MOP, kan subsidie worden aangevraagd.

Wederom zal ook van dit vierde aspect bekeken worden, wat dit voor een verband houdt met de keuze voor een groot- of kleinschalige projectstrategie. Dit gebeurt in de hierop volgende paragraaf.

3.5 Een groot- of kleinschalige projectstrategie?

In dit hoofdstuk zijn de vier onderdelen besproken omtrent de keuze van de gemeentelijke projectstrategie. Hieronder zal uiteengezet worden, wat deze instrumenten voor een gevolgen hebben voor de keuze van gemeenten tussen een grootschalig of juist een kleinschalige projectstrategie. De eerste gedachte is dat gemeenten uit gaan van een grootschalig project, zij willen veel bewerkstelligen, hebben een grote bouwopgaaf en willen dit in één keer verwerken tot een goed integraal binnenstedelijk project. In deze analyse wordt echter verder gekeken dan deze eerste indruk. Zodoende zal dieper ingegaan worden op de aspecten die komen kijken bij het kiezen voor een projectstrategie en de consequenties hiervan voor de financiële haalbaarheid.

Er is een groot aantal invloeden dat meespeelt in de bepaling van de gemeentelijke keuze om groot- of kleinschalig te bouwen. De nadruk zal hier echter voornamelijk liggen op de vier eerder genoemde variabelen die de gemeentelijke strategie bepalen. Allereerst zal hier de gemeentelijke keuze omtrent faciliterend of actief grondbeleid worden uitgelegd in combinatie met de gevolgen voor de projectgrootte. Ook zal daarbij de Grondexploitatiewet ter sprake komen. Daarna zal worden uitgelegd wat het bestemmingsplan voor een invloed kan hebben op de gemeentelijke strategie gevolgd door de samenwerkingsvormen en de financiële instrumenten.

Actief / faciliterend beleid en de Grondexploitatiewet ↔ projectstrategie

Eerder onderzoek aan de TU Delft, Groetelaers, (2004) wees uit dat gemeenten actief grondbeleid verkiezen boven faciliterend grondbeleid omdat zij bang zijn de controle uit handen te geven. De

gemeente heeft het streven tot één project of integraal plan en wil hier op toezien. Het komt dan ook zelden voor dat gemeenten een totaal faciliterend beleid uitvoeren (Daamen, 2005). Moet een gemeente binnen haar strategie kiezen voor een faciliterend of een actief grondbeleid? Het antwoord hierop is niet eenduidig en de meningen hierover verschillen enorm. Het grootste pluspunt voor het voeren van een actief grondbeleid, is voornamelijk het in handen hebben van de regie. Een gemeente die zelf gronden verwerft en bepaald wat er in een gebied gebouwd moet worden en met wie er samengewerkt wordt, kan het integrale doel voor het verwezenlijken van een goede ruimtelijke kwaliteit zelf in handen houden. Door directe betrokkenheid kan de gemeente sturing geven aan het project. Het is echter de vraag of, met de komst van de Grondexploitatiewet, dit actieve grondbeleid nog steeds noodzakelijk is om de regie in handen te kunnen houden. Uit voorgaande analyse is gebleken dat met een actief grondbeleid, de risico's voor de gemeente ook toenemen, wat financiële consequenties kan hebben. Door de invoering van de Grondexploitatiewet zijn de mogelijkheden voor het voeren van een faciliterend beleid versterkt. Op het gebied van woningbouwcategorieën maar ook met betrekking tot eisen voor de inrichting van de openbare ruimte, kan de gemeente haar eisen stellen zonder actief deel te hoeven nemen in de ontwikkeling. Op deze manier kan de gemeente evenveel kosten verhalen voor openbare ruimte als bij uitgifte van zelf verworven grond. Een verandering in beleid is hierdoor mogelijk. Of gemeenten deze beleidsomslag bereid zijn te maken, zal in de casus studie worden onderzocht en is terug te vinden in de conclusie van het onderzoek.

Er is echter nog een andere optie. De gemeente kan een (gedeeltelijke) actief beleid blijven voeren maar zal zijn strategie aan moeten passen. Bij een actief grondbeleid en de strategie omtrent minder grootschaligheid en minder grote ambities, kan het exploitatieplan wellicht wél positief uitpakken. Zodoende kan niet een gedeelte van de kosten, maar de totaliteit aan kosten via de Grondexploitatiewet worden verhaald op betrokken actoren. Mede doordat de prijsopdrijving van de te verwerven gebieden via deze strategie wordt verminderd, lopen de kosten minder hoog op. Het probleem dat zich echter voordoet bij een kleinschalig project, of projecten die worden opgeknipt, is de bemoeilijking van het kostenverhaal voor de gemeente. Door het opknippen van een grootschalig project wordt verevening tussen projectdelen bemoeilijkt. Er zou hiervoor een kostenpost kunnen worden opgesteld, de vraag is echter hoe groot deze moet zijn om verevening tot stand te brengen. de hoogte is moeilijk in te schatten omdat die delen van het project nog niet zijn ontwikkeld. Daarnaast kunnen bedrijven dicht bij het project maar niet binnen het projectplan, niet verplicht worden mee te betalen aan de projectontwikkeling. Dit bemoeilijkt het kostenverhaal tevens. Het gebied dat gehandhaafd blijft en niet onderheven is aan transformatie kan niet gedwongen worden met behulp van de Grondexploitatiewet om mee te betalen. Dit terwijl zij wel de voordelen zullen ondervinden van de upgrading van het totale gebied.

Er zitten, op dit gebied, dus voor- en nadelen verbonden aan een verandering van de gemeentelijke strategie. In het geval van een negatief exploitatieplan, wat door de vermindering van subsidies door de economische crisis veel vaker voor gaat komen, ligt het op het gebied van financiën voor de hand minder grootschalig binnenstedelijk te bouwen. De nadelen hiervan zijn echter ook aanwezig, de vraag is of deze opwegen tegen de voordelen. Of een verkleining van de projectstrategie en een omslag in gemeentelijke grondbeleid mogelijk zijn, zal verder onderzocht worden in de voorbeelden van de casus studie.

Bestemmingsplan ↔ projectstrategie

Het bestemmingsplan zal op het gebied van een grootschalig project alsmede voor kleinschalige projecten beide verandert kunnen worden. Indien er een klein deel van een bestemmingsplan wordt gewijzigd, wordt veelal niet het gehele bestemmingsplan opnieuw ingediend maar is er sprake van een “postzegelbestemmingsplan”. De grootte van het project lijkt in eerste instantie dan ook niet afhankelijk te zijn van dit instrumentarium. Voor de goedkeuring van een bestemmingsplan is echter wel een sluitende grondexploitatie noodzakelijk. Dit kan in de praktijk problemen opleveren. Hierover volgt meer in de casus studie, met name project Nieuw Binckhorst. Terugkoppelend naar de werking van dit instrument voor een actief / faciliterend grondbeleid, is in beide situaties het bestemmingsplan (uiteraard) van belang. Bij een faciliterend grondbeleid is het bestemmingsplan een juridisch middel om andere bestemmingen dan die de gemeente in dat gebied wil, te kunnen weigeren. Zodoende houdt de gemeente de regie zonder zelf te participeren en risico te lopen in het project zelf.

Samenwerkingsvorm ↔ projectstrategie

De mogelijkheid tot samenwerking is van invloed op de te kiezen gemeentelijke strategie. Indien er veel private partijen zijn die deel willen nemen aan participatie in het project, kan de gemeente een groter risico nemen. Het risico wordt in een dergelijk geval gedeeld met de betrokken actoren door het opstellen van een overeenkomst / samenwerkingsverband. Hierin worden de kosten en baten gedeeld. Participerende partijen nemen ieder een deel van de kosten en zodoende ook een deel van de risico's op zich. Het zal dan ook per situatie verschillen of de gemeente kan kiezen voor een grootschalig project of zich beter strategisch kan opstellen door middel van een kleinschalig project. Het zal echter steeds moeilijker worden om participerende partijen te vinden omdat binnenstedelijke projecten niet dusdanig winstgevend zijn dat winstgerichte partijen hier interesse in zullen tonen en daarbij ook nog een deel van het risico willen dragen. Bij de voormalige VINEX-locaties was dit eenvoudiger. De komst van grondexploitatie maatschappijen (GEM) heeft geleid tot een PPS ontwikkeling voor een geheel plangebied. Deze GEM is een vorm van joint venture samenwerking zoals is uitgewerkt in paragraaf 3.2. In een dergelijk geval leidt het tot een gebiedsontwikkeling zoals bij de casus Waalfront het geval is. De GEM is een publiekprivate samenwerking waarvoor een rechtsvorm is opgericht. Het doel van een GEM betreft het risicodragend uitvoeren van de grondexploitatie van het plangebied. Het nadeel van een dergelijke vorm van samenwerken is dat op deze manier de stimulans bij de projectontwikkelaar weggehaald tot het bereiken van extra kwaliteit. De sturingsmogelijkheden van de gemeente hiervoor, zijn door de overeenkomst weggehaald. Het zou beter zijn ijkpunten in het project te verwerken waarbij de bouwrechten nog moeten worden toegekend. Dit kan stimulerend werken voor de projectontwikkelaar. Door deze manier van werken, hebben gemeenten ervoor gezorgd dat er alleen maar grote projectontwikkelaars overblijven. De ruimtelijke plannen worden groots opgezet en alleen grote ontwikkelaars kunnen dit faciliteren. Dat komt de concurrentiewerking op de vastgoedmarkt niet ten goede.

In de casus studie zal bekeken worden voor welke samenwerkingsvormen er is gekozen en welke invloed dit heeft gehad op de gemeentelijke strategie.

Financiële instrumenten ↔ projectstrategie

De te krijgen subsidies zijn tot nu toe een belangrijke reden geweest om projecten grootschalig aan te pakken. Om aanspraak te maken op een grote subsidiehoeveelheid van de overheid, was een grootschalig project veelal gewenst. Echter met de bezuinigingen in zicht, zal deze subsidiepot in

sterke mate verminderen. Onderzoek toont aan dat de overheidsmiddelen gelijk lopen met het ruimtelijke beleid van de overheid (ABF, 2008). Deze middelen zijn echter de aankomende jaren niet meer toereikend. De vraag is dan ook, of het zinvol is door te gaan met deze grootschalige projecten. Zonder (enorme) overheidsfinanciën is de financiële haalbaarheid van grootschalige projecten moeizaam. Wellicht kan een aantal kleinere projecten worden gebundeld om zodoende overheidsfinanciën te krijgen, of moet de gemeente beginnen met rendabele deelprojecten, om zo de interesse voor de bouw in dit gebied op gang te krijgen. Ook hier zal in de casus studie nader onderzoek naar verricht worden.

Samengevat uit het bovenstaand onderzoek, op basis van geanalyseerde vooronderzoeken en literatuur, kan geconcludeerd worden dat de volgende voor- / nadelen voor projectstrategieën gelden:

Grootschalige projecten:

Voordelen:

- + Verevening mogelijk
- + Vergroting kans op subsidie
- + Integraal plan in 1 keer uit te werken
- + Percentage woningbouwtoevoer van 25-40% is via deze wijze in een keer haalbaar

Nadelen:

- Bij een negatief exploitatiesaldo Gew onmogelijk
- Zonder subsidie totstandkoming vrijwel onmogelijk
- Opdrijving grondkosten door ambitieus plan
- Nieuwe bestemming huidige gebouwen kostbaar
- Veelvoud aan grondeigenaren
- Lange looptijd

Het grootste probleem bij deze strategievorm betreffen de hoge kosten waardoor het project financieel onhaalbaar wordt indien men niet kan rekenen op overheidssubsidies. Het grootste voordeel van deze strategie was tot nu toe de manier om rijksfinanciën te verkrijgen.

Kleinschalige projecten:

Voordelen:

- + Minder prijsopdrijving projectgronden
- + Minder verliesgevend exploitatieplan
- + Optimale benutting surplus functieverandering
- + Op gang houden bouw / vastgoedbranche door start rendabele delen
- + Korte looptijd

Nadelen:

- Verevening / kostenverhaal bemoeilijkt
- Kans op grote overheidssubsidie kleiner
- Integraal projectplan moeilijker te bewaken

Het voornaamste voordeel van kleinschalige projecten lijkt nu dat de kosten minder hoog zijn doordat de grondprijzen door ambitieuze plannen niet onnoodzakelijk worden opgedreven. Het nadeel kan echter zijn dat, door opdeling van het gebied, het totale conceptplan in gevaar komt. Wellicht kan dit worden opgelost door in zijn geheel niet meer grootschalig te denken en het concept op kleinere gebieden te richten.

Deze conclusies zijn verbonden aan de literatuurstudie en op basis van eerdere onderzoeken zoals terug te vinden is in hoofdstuk 1,2 en 3. De casus studie zal uitwijzen hoe en of deze onderzochte mogelijkheden in de praktijk haalbaar worden geacht. Dit is gedaan door middel van projectleiders van huidige binnenstedelijke projecten de dilemma's voor te leggen.

DEEL II PRAKTIJK

H4 Voorbeeldprojecten

Tot nu toe is op basis van literatuur en vooronderzoek getracht uiteen te zetten wat de achterliggende gedachte van gemeenten is, om te kiezen voor een bepaalde strategie. Het gaat dan om de strategie van het grootschalig of kleinschalig aanpakken van een binnenstedelijk project. De voor- en nadelen hiervan zijn aan bod gekomen evenals de instrumenten waardoor de gemeente wordt beïnvloed in haar keuze. Om echter meer diepgang te verschaffen aan dit onderzoek, is naast de literatuur een casus studie opgezet over binnenstedelijke projecten. Door middel van deze casus studie kan worden gekeken wat, naast de problemen analyserend uit literatuur, de praktijkproblemen zijn waar gemeenten op dit moment mee te maken hebben. In deze casusstudie is bewust gekozen voor een brede kijk op het onderwerp zonder een inperking tot een bepaald gebied in Nederland. Zodoende kunnen alle voor- en nadelen in beeld worden gebracht afgezien van eenzijdige locatie voor- of nadelen die bij gebiedsinperking komen kijken. De projecten zijn:

1. Merwedekanaalzone te Utrecht
2. Nieuw Binckhorst te Den Haag
3. Waalfront te Nijmegen

Alle drie de voorbeeldprojecten vallen binnen de stadsgrenzen van de bijbehorende stad en betreffen daarom een binnenstedelijk project. Het geldt dus niet dat zij middenin het stadscentrum hoeven te liggen. Zowel Merwedekanaalzone als Nieuw Binckhorst kampen met financiële problemen. Er is bewust gekozen die projecten op te nemen in het onderzoek, omdat juist daar de pijnpunten binnen de relatie tussen projectstrategie en financiële haalbaarheid aan het licht zullen komen. De verwachting is dat dit een goede weerspiegeling zal zijn van overige grootschalige projecten die met dergelijke problemen kampen. Als derde is gekozen voor het project Waalfront omdat dit tevens een zeer grootschalig project omvat. Het verschil met de andere projecten is dat het Waalfront heeft kunnen rekenen op meer financiële steun vanuit de overheid waardoor het nu verder in het projectplan is. Het is goed dit project ook op te nemen in de casusstudie zodat er een vergelijking kan plaatsvinden tussen hoe zij het project hebben aangepakt en wat andere projecten hier eventueel van zouden kunnen leren. Zodoende ligt de nadruk op de verschillende leerpunten binnen de projecten. De informatie uit de casus studie is tot stand gekomen door middel van interviews met betrokken projectleiders / adviseurs. Dit zijn: mevrouw Schartman namens de Provincie Utrecht, de heer Rijnberg namens de gemeente Den Haag en de heer Leijenaar namens de gemeente Nijmegen. Dit aangevuld met informatie uit masterplannen, visies en dergelijke.

Iedere projectanalyse zal bestaan uit de volgende aspecten:

- Het project en zijn (on)mogelijkheden
- De gekozen projectstrategie
- Aspecten voor verbetering
- Conclusie

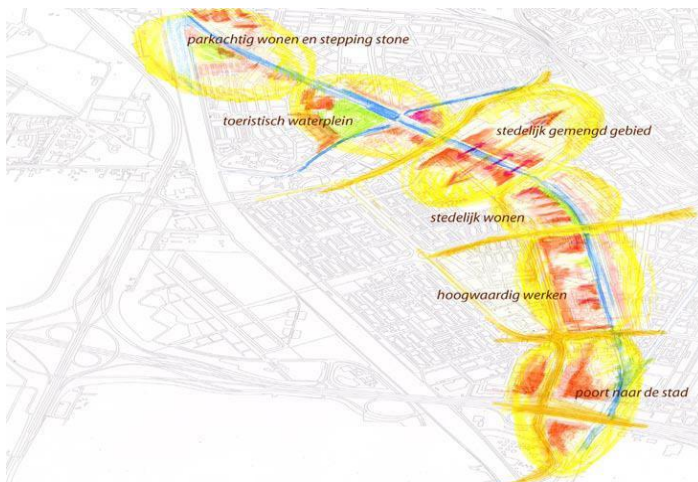
Door middel van de casus studie kunnen uiteindelijk de vooraf onderzochte voor- en nadelen van een projectstrategie worden vergeleken met de voor- en nadelen die zich in de praktijk voordoen. Dit is terug te vinden in hoofdstuk 5, de empirische vergelijking.

Project 1: Merwedekanaalzone

Voor dit project is mevrouw Ineke Schartman van de provincie Utrecht geïnterviewd. Tot een half jaar geleden was zij gedetacheerd aan de gemeente Utrecht en nauw betrokken bij het project Merwedekanaalzone. Onderstaande informatie is dan ook naar voren gekomen uit het interview, daar waar de bron elders ligt, wordt hiernaar verwezen.

Het project en zijn (on)mogelijkheden

Eind 19^e eeuw is gestart met het graven van het Merwedekanaal. Dit had als doel om daarmee de Vegt en de oude gracht als vaarweg te ontlasten. Schepen werden steeds groter en hadden de ruimte, die het Merwedekanaal bood, nodig. Het was de bedoeling dat daarnaast de industrie tot ontwikkeling zou komen. Na de voltooiing in de jaren '30 had de samenleving met een economische crisis te maken waardoor de industriële ontwikkeling achter bleef. Daarnaast is het Amsterdam Rijnkanaal gegraven waardoor de functie van het Merwedekanaalzone als belangrijke vaarroute verloren is gegaan. Uiteindelijk is, met de bouw van Kanaleneiland, de Merwedekanaalzone centraal in de stad komen te liggen in de jaren '60. Hierdoor is de wens ontstaan het kanaal en de huidige bedrijventoneel (met de bestemming industrie) meer betekenis te geven in de bestaande stad als zijnde centrumlocatie (visie Merwedekanaalzone, 2005). Onderstaand is in afbeelding 21 te zien hoe in de Visie Merwedekanaalzone van 2005 de toekomstige indeling van het Merwedegebied is vastgesteld. Het Merwedekanaal loopt door deze functies heen.



Figuur 21: Merwedekanaalzone
Bron: Visie Merwedekanaalzone, 2005

Het gebied heeft op dit moment een erg geïsoleerde ligging tussen de invalsweg A12, het stadscentrum van Utrecht en het kanaal. Momenteel is het dan ook zo, dat als je in dit gebied niets te zoeken hebt je er in principe niet komt. Alleen de lokale Praxis heeft een publieksfunctie. Om dit gebied niet langer als barrière maar als ontwikkelingsgebied te zien is de Visie Merwedekanaalzone ontwikkeld waarin de mogelijkheden van dit plangebied worden omschreven. Het totale planconcept is opgedeeld in een zestal deelgebieden (van noord naar zuid). Door de financiële (on)mogelijkheden, is voorgenomen alleen dat te ontwikkelen waar noodzaak is. In deelgebied 1 en 2 is de functie woningbouw gevestigd. Hier zijn minder grootschalige oude woonwijken die nog in redelijk goede staat zijn en niet per direct hoeven te worden vernieuwd. Deelgebied 3 betreffen de parkeerplaatsen van de jaarbeurs. Deze is voorlopig nog niet voor herontwikkeling aan de orde. Het is betrokken bij het stationsgebied waar herontwikkeld wordt en niet alles kan daar tegelijk starten. Dit deelgebied laat voorlopig nog op zich wachten. Deelgebied 6 is een kantorenlocatie. In het zuidelijk deel gaat een hotelontwikkeling plaatsvinden. In principe ziet dit deelgebied er ook redelijk hoogwaardig uit waardoor directe herstructurering niet strikt noodzakelijk is, vitalisering is hier wel mogelijk. Het

voornaamste ontwikkelgebied waar op dit moment de aandacht naar uitgaat zijn deelgebied 4 en 5. In de nadere omschrijving van dit project zullen deze deelgebieden dan ook centraal staan. Deelgebied 4 en 5 zijn de grote deelgebieden waar veel moet gaan gebeuren. Dit betreft in totaal 30 hectare grond.

Grondbeleid

Deelgebied vier: De gronden zijn veelal in het bezit van particulieren. Dit bemoeilijkt de herontwikkeling, de gemeente moet zorgen dat zij het eigendom in handen krijgt. De gemeente bezit alleen grond in het noorden van deelgebied 4. Dit kwam vrij en is destijds door de gemeente strategisch aangekocht. Het GVV, gemeentelijk vervoersbedrijf, zit ten zuiden van dit gebied met een garage en remise. Dit is in principe in eigendom van de gemeente, maar momenteel aanbesteed aan het GVV. Ook het stadsvervoer moet aanbesteed gaan worden door het GVV. Die aanbesteding vindt volgend jaar plaats en loopt tot 2030. Er is opgenomen dat in 2020 de locatie vrij moet zijn voor de gemeente. Dan komt ook dit gedeelte voor herontwikkeling in aanmerking. Het totale noordelijk gedeelte van het planconcept is dan in eigendom van de gemeente.

Deelgebied vijf: is in handen van particulieren en beleggers / speculanten. Er moet goed gekeken worden door de gemeente hoe zij dit wil gaan aanpakken. Indien de gemeente al deze gronden zelf moet gaan verwerven gaat dit een te duur project worden. De kans is dan ook niet groot dat dit in de toekomst zal gebeuren. De keuze ligt tussen een publiekprivate samenwerking of een faciliterend grondbeleid. Op basis van de visie zal dan getracht kunnen worden toch het integrale plan tot uitwerking te kunnen (laten) brengen. Dit deelgebied, deelgebied 5, moet een hoogwaardig werken en gemengd wonen locatie worden.

Doordat wordt getracht de goed functionerende bedrijven op deze locaties te behouden, zal bij de ontwikkeling de nadruk liggen op wonen. Tevens is er een opgave vanuit de regio om meer binnenstedelijk te bouwen, dat kan hierdoor bereikt worden. Hierbij wordt de 40% benoemd die eerder in dit onderzoek naar voren is gekomen met het oog op de binnenstedelijke bouwopgave. Twee derde van de nieuwbouwwoningen in Utrecht, moeten daarom binnenstedelijk plaatsvinden. Door middel van een grootschalig plan voor dit project, kan dat haalbaar zijn. De visie, zoals deze in 2005 is gemaakt, wordt hierop aangepast. Momenteel wordt er per deelgebied gekeken wat nog mogelijk / haalbaar is. Soms doen er zich ook situaties voor waar de gemeente op kan inspelen. Waar gronden vrijkomen, kan de gemeente plannen maken. In principe is er nog niets definitief besloten in de planvorming van deelgebied 4 en 5. Het is wel duidelijk dat het voorbeeld van Parkhaven, in de nabije omgeving gelegen, een voorbeeld vormt voor de aanpak van deelgebied 4 en 5.

Financiën

Parkhaven heeft de gemeente mede kunnen ontwikkelen door subsidies zoals IVS en BLS- subsidie. Het is duidelijk dat deze subsidies er de eerst komende jaren niet meer zullen komen. Op het gebied van financiën staan de gemeente, provincie maar ook projectontwikkelaars onder druk. Daarnaast heeft de provincie volgend jaar te maken met verkiezingen dus de wijze waarop de Merwedekanaalzone gefinancierd zal moeten worden is nog onbekend. De meningen zijn hierover intern tevens verdeeld. Beleidsmatig is echter wel uitgesproken dat het erg belangrijk is dat de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling op gang komt.

De gekozen projectstrategie

De gemeente is de initiatiefnemer van de Merwedekanaalzone en heeft zodoende aanzet gegeven voor de ontwikkeling hiervan. Formeel gezien zijn er, zoals vermeld, naast de totale Visie Merwedekanaalzone, geen definitieve besluiten genomen omtrent de ontwikkeling van dit project. Ook de toekomstige projectstrategie is dan ook nog niet geheel duidelijk. Hierbij is de vraag voorgelegd of het een mogelijkheid is te starten met de meer rendabele delen van het project, zodat de bouw op gang komt en de rest van het project dan op een gegeven moment ook zal volgen. Hierop werd geantwoord: *“Het is inderdaad een van de mogelijkheden op het gebied van strategiekeuze dat hier toegepast zal kunnen worden. Het is echter wel moeilijk omdat de rendabele delen hier niet op een logische plaats liggen in het plan om mee te starten. Hiervoor zou grond verworven moeten worden of er moet gekeken worden hoe dit samen met de markt aangepakt kan worden. Op dit moment is het nog niet de strategie waar nu aan wordt gedacht”* (mevr. Schartman, persoonlijke communicatie, 4 juni, 2010).

Op dit moment wordt gekeken hoe de gemeente actiever in het noordelijk gedeelte van het project kan participeren en faciliterend in het zuidelijke deel. Er is in deelgebied 4 en 5 nergens sprake van een geclusterd gebied waar de start van de ontwikkeling kan komen te liggen. Er is overwogen in het midden van het gebied, in het zuidelijk deel van gebied 4, een diagonale lijn aan voorzieningen aan te brengen daar waar nu water gelegen is. Dit zou een mooie plek zijn om te starten met de voorzieningen en dus het project op gang te brengen. Van de andere kant is het niet logisch om hier te beginnen omdat er dan voorzieningen zijn terwijl er verder nog helemaal niets is. Dit lijkt vooralsnog ook nog geen handige keuze. Als hiermee begonnen zal worden, zal er ook een brug over het kanaal moeten komen zodat de oost/west verbinding tot stand gebracht wordt en er ook gebruikt gemaakt gaat worden van de voorzieningen. Dergelijke aspecten zijn complicerende factoren voor de start van rendabele onderdelen van het project waardoor vanuit de gemeente de stap nog niet is genomen.

Voor nu lijkt de veiligste manier van het starten van het Merwedeproject, kijken of de gemeente in het noorden iets kan ontwikkelen. Dit is de meest logische optie omdat hier de gronden in bezit zijn, en in de nabije toekomst, in het bezit komen van de gemeente. Van daaruit kan dan verder gewerkt worden naar het zuiden. Dan zou het middengebied centraal komen te liggen en is het wel logisch door te gaan met de voorzieningenstrook. Hoe deze kosten opgebracht moeten worden is echter nog niet duidelijk. Voor deelgebied 4 is voor een deelconcept al een stedenbouwkundig plan gemaakt. Tevens is hier ook al contact geweest met een beoogde ontwikkelaar. Daar vindt op dit moment een markttoets plaats. Zover is het nog niet in deel 5. Er wordt echter schuw omgegaan met het naar buiten brengen van plannen vanuit de gemeente, omdat op het moment dat er duidelijke plannen naar buiten komen, marktpartijen interesse gaan tonen. Op die manier worden de prijzen voor de grond verder opgedreven en kan de gemeente niet verder gaan met ontwikkelplannen door de hoge kosten. Er zijn veel bedrijven gevestigd in dit gebied die nu al aangeven dat zij daar weg willen. Als er echter wordt aangegeven vanuit de gemeente dat er een paar honderd woningen komen, zal dit de prijs enorm opdrijven. Er is dan ook bewust gekozen om niet meer onmiddellijk met plannen in de openbaarheid te treden. Met de huidige gebruikers zijn echter al wel gesprekken gevoerd met bedrijven. Zij weten echter nog niet wat de gemeente precies van plan is en welke rol hun stuk grond daarin zal spelen. Formeel gezien weet de gemeente dit ook nog niet maar conceptontwerpen worden niet (meer) gecommuniceerd.

De voorlopige strategie: Een gemeentelijke structuurvisie voor het gehele gebied, noordelijk deel kan door de gemeente worden ingedeeld en zuidelijk moet op basis van de structuurvisie. Hierbinnen moet wel een bovenplanse verevening toegepast moet worden voor het noordelijke deel. Per deukavel zal dan een apart (postzegel)bestemmingsplan gemaakt worden indien de gemeente en de eigenaar het eens zijn over de ontwikkeling.

Aspecten voor verbetering

Volgens mevrouw Schartman zijn er tijdens het proces (nog) geen onontkoombare aspecten verkeerd gegaan. Achteraf kan natuurlijk altijd gezegd worden dat het project sneller aangepakt had moeten worden zodat zij de crisis voor was geweest en het project al in de steigers zou hebben gestaan. Een groot project vergt echter altijd een grote aanlooptijd. Op dit moment verkeerd de gemeente echter wel in de fase van het project waarin goed in de gaten moet worden gehouden of er niets verkeerd gaat. In het verleden hadden echter wel andere keuzes gemaakt kunnen worden. Een voorbeeld daarvan is het SMART business park in het zuiden van deelgebied 5. Deze kantoorvilla's passen op zich prima in de ontwikkeling, ze zijn redelijk modern, maar bakenen het openbaar gebied wel af. Dat zijn aspecten die waar wellicht destijds al rekening gehouden had moeten worden. Verder zijn er nog weinig aspecten verkeerd gegaan omdat het project zich nog in de ontwikkelingsgedachte bevindt. Waar nu op gelet moet worden is dat bedrijven / ontwikkelaars niet de plannen van de gemeente in de weg gaan staan. De gemeente heeft een plan voor ogen en als er nu andere dingen gebeuren in het gebied vanuit de markt, kan dit de plannen verstoren. Zo zijn in het zuiden al studentenwoningen gerealiseerd door RABO Vastgoed en komen er nog ruim 200 woningen bij. Dit past echter wel prima in het gemeentelijke plan en levert dus geen problemen op. Een ander voorbeeld hiervan is de V&D die in dit gebied gevestigd is. Deze keten beraadt zich er nu op of ze hier zullen blijven zitten en uitbreiden of naar een andere vestiging gaan. De gemeente probeert maximaal te faciliteren ze naar een andere plaats te krijgen, deze is ook wel op het oog maar de gemeente kan het bedrijf niet dwingen. Stel dat ze besluiten daar te blijven en ze zetten ook nog een paar verdiepingen bovenop het gebouw, dan zou dat erg jammer zijn voor het plan van de gemeente voor dit gebied, want deze winkelketen gaat daar dan voorlopig niet meer weg.

Naast de kostbare aspecten die de financiële haalbaarheid van het project bemoeilijken, lijkt de Grondexploitatiewet ook niet te helpen dit te verbeteren. In de Grondexploitatiewet kan op basis van onteigeningswaarde het vastgoed ingebracht worden. Als dit wordt meegerekend kom je, volgens mevrouw Schartman, altijd negatief uit. De manier waarop waardes worden bepaald, werken niet mee het project financieel haalbaar te maken. Bij een negatief exploitatiesaldo is de verrekening van kosten niet meer mogelijk. In deze casus moet je het dus vooral van anterieure overeenkomsten hebben.

Conclusie

In deze casus is er zeker aan gedacht te starten met kleinere onderdelen zodat de financiële haalbaarheid wordt vergroot. Ondanks weinig financiële middelen is er wel haast bij omtrent de ontwikkeling omdat de woningaantallen gehaald zouden moeten worden. De gemeente is nu bezig aan te geven binnen geheel Utrecht op welke binnenstedelijke gebieden de prioriteit komt te liggen want men moet verder met ontwikkelen. Merwedekanaalzone zal wel bij deze prioriteit zitten maar de 30hectare zullen zeker niet in zijn geheel ontwikkeld kunnen worden. Een kleiner plangebied is

het alternatief. Door dit strategisch aan te pakken zal op den duur de gehele Merwedekanaalzone zich moeten gaan ontwikkelen. Er moet goed onderzocht worden waar deze strategische ontwikkelingen zullen komen te liggen. Er zal nu vrij snel door het college een besluit worden genomen, waarschijnlijk wordt dat na de zomer 2010.

Helder is in ieder geval, dat door gebrek aan subsidies en door hoge kosten, de ontwikkeling niet in zijn geheel aangepakt kan worden. Er zal moeten worden gezocht naar een minder kostbare doch effectieve manier van optreden door de gemeente.

Project 2: Nieuw Binckhorst

Voor dit project is de heer Peter Rijnberg van de dienst stedelijke ontwikkeling Den Haag geïnterviewd. Hij is nauw betrokken geweest bij de ontwikkelingen van dit project. Onderstaande informatie is dan ook naar voren gekomen uit het interview, daar waar de bron elders ligt, wordt hiernaar verwezen.

Het project en zijn (on)mogelijkheden

Nieuw Binckhorst is op dit moment een bedrijventerrein genaamd "Binckhorst". Het bedrijventerrein moet getransformeerd worden tot een gebied met bedrijven, woningen, groen en voorzieningen. Het terrein heeft een centrale ligging en is daarom uitermate geschikt voor herontwikkeling. Het is gelegen nabij het centrum en in de buurt van de 2 grote stations Den Haag Centraal en Holland Spoor. Tevens is het ook bereikbaar via hoofdsnelwegen zoals de A12. Het totale oppervlak van dit transformatiegebied betreft 130 hectare. Met deze omvang betreft de vernieuwing een uniek project in Nederland. Omdat het gebied in gebruik is als bedrijventerrein heeft het een geïsoleerd karakter. Dit zal door de herontwikkeling moeten veranderen in een goed bereikbaar en open karakter. De ambitieuze plannen bestaan onder andere uit (Urhahn Urban Design, 2009):

- Een nieuwe stadsentree, de aanleg van de Rotterdamse baan
- Opgetilde rotonde, de openbare blikvanger in het gebied
- 7000 woningen en plaats voor kantoren, bedrijven, cultuur en sport
- Stadspark, welke Nieuw Binckhorst verdeelt in noord, midden (park) en zuid.



Figuur 22: Nieuw Binckhorst
Bron: Urhahn Urban Design, 2009

In figuur 22 is een opzet weergegeven van het projectgebied (stadspark) zoals oorspronkelijk bedoeld. Het initiatief van dit plan ligt bij de gemeente en leidt terug tot het regionale structuurplan stadsgewest Haaglanden. De reden voor ontwikkeling richt zich voornamelijk op het feit dat de gemeente vast zit aan haar grenzen en zo op zoek moet gaan naar ruimte waar uitbreiding / herstructurering nog mogelijk is. In de gehele regio is er vrij weinig plaats voor bedrijvigheid omdat er voornamelijk veel wonen is gesitueerd. Oude bedrijventerreinen leveren relatief weinig op waardoor de gemeente het mogelijk / noodzakelijk achtte Binckhorst op te waarderen. De gemeente heeft daar een ambitieus plan voor gemaakt.

Grondeigendom

Het grondeigendom is in handen van een veelvoud aan eigenaren. Dit is dan ook direct een van de grote problemen waar het project mee te maken heeft. Er zijn bedrijven, zoals de Nederlandse Spoorwegen, die een groot deel van het grondeigendom in handen hebben, maar ook beleggers en speculanten zijn in het gebied vertegenwoordigd. Geen van de gevestigde grondeigenaren is van plan mee te betalen aan het project. De Grondexploitatiewet zal hiervoor een oplossing moeten bieden. Die moet ervoor zorgen dat eigenaren niet mee kunnen profiteren van ontwikkelingen indien zij geen

bijdrage leveren. Echter in dit geval is de Grondexploitatiewet onbruikbaar omdat het exploitatiesaldo voor deze binnenstedelijke ontwikkeling negatief uitpakt. De mogelijkheid tot anterieure overeenkomsten is wel aanwezig. Echter hierop is niets af te dwingen dus als de grondeigenaren niet mee willen betalen is er geen wetgeving voor de gemeente om op terug te vallen.

Samenwerking

Er zijn destijds twee ontwikkelaars geselecteerd en is er een fonds gevormd om zoveel mogelijk gronden te gaan verwerven. De gemeente was van plan de helft van de kosten voor rekening te nemen en de ontwikkelaars beiden een kwart. Deze ontwikkelaars hadden dan ook echt de intentie om samen met de gemeente risicodragend te willen investeren in de projectontwikkeling. Grote partijen deden echter een beroep op zelfrealisatie. Door de gemeente wordt wel getracht alternatieve locaties voor deze bedrijven aan te bieden zodat zij toch weg willen gaan uit het projectplan, maar ook dit is niet eenvoudig. Veel van de bedrijven willen aan het water gevestigd zijn en dit is op een andere plaats binnen Den Haag niet mogelijk. Er is een alternatieve plaats, de Harnaspolder, aangewezen voor deze bedrijven maar dit ligt net buiten de stad Den Haag en dat is iets waar de bedrijven veel moeite mee hebben. De overeenkomst met de ontwikkelaar is dan ook afgerekend en tot zijn einde gekomen. Omdat de PPS constructie uiteindelijk niet tot stand is gekomen, zal de gemeente voor dit gebied een traditioneel grondbeleid moeten gaan voeren.

Financiën

De financiën zijn nu het grootste probleem. De gemeente wist dat er een groot tekort zou zijn voor een dergelijk project. Er is dan ook een geprobeerd dit op te vullen met financiën vanuit het Rijk. Allereerst was het station aan de beurt voor herontwikkeling. Hiervoor is het gebied in aanmerking gekomen voor financiën uit de Sleutelprojecten. Bij de opmaat voor de tweede ronde omtrent projecten met een landelijke uitstraling, heeft Den Haag project Nieuw Binckhorst naar voren geschoven. In een dergelijk geval wordt dan geconcurrereerd met gebieden zoals de Zuidas in Amsterdam. Tijdens de uitdeling van deze gelden heeft de gemeente Den Haag geen subsidie toegewezen gekregen waardoor er geen opvulling is gekomen voor het begrotingstekort van 200 miljoen. Naast deze algemene financiële tegenslag, heeft de gemeente ook nog eens te maken gekregen met een aantal gevestigde partijen in het gebied die daar de grond hebben vervuild. Dit brengt saneringskosten met zich mee. De contracten die wel getekend kunnen worden omtrent de overdracht van eigendom in dit gebied, zijn zeer kostbaar. Het grootste probleem, waardoor de financiën in dit project zo hoog zijn opgelopen, is de mogelijke onteigening van het gebied. De uitgifteprijsen worden residueel berekend waardoor het geen relatie meer heeft met de kostenkant van de grondexploitatie. Dit zijn zodoende twee systematieken die los van elkaar zijn waardoor er enorme tekorten ontstaan (P.Rijnberg, persoonlijke communicatie, 4 mei 2010).

De gekozen projectstrategie

Er is in dit project aanvankelijk gekozen voor een grootschalig project. Volgens de heer Rijnberg is het, achteraf gezien, blijkbaar niet mogelijk om een dergelijk groot gebied in een keer aan te pakken en moet er gefaseerd worden in kleinere plannen. Dat lijkt nu de gemeentelijke strategie te zijn. Duidelijk is in ieder geval dat er in eerste instantie is gekozen voor een zeer grote projectstrategie. Wellicht had dit doorgang kunnen vinden indien het financiële tekort opgevuld had kunnen worden door middel van subsidies. De gemeente heeft tot nu toe altijd een actief grondbeleid nagestreefd,

ze verwerven zelf, maken de grond bouwrijp en geven deze vervolgens uit. Zo is er ook begonnen voor het project Nieuw Binckhorst. Op basis van het regionale structuurplan is de Wet voorkeursrecht Gemeente gevestigd in het projectgebied. Zodoende is geprobeerd om zoveel mogelijk van het eigendom in handen te krijgen. Dit is niet gelukt, mede doordat eigenaren altijd nog recht op zelfrealisatie hebben. Een groot aantal eigenaren in het gebied doet daar een beroep op. De grootschalige strategie waarmee dit project is gestart heeft door de grote hoeveelheid versnipperd grondeigendom en de financiële problemen zeker niet opgeleverd wat de gemeente voor ogen had voor dit project. Met het oog op toekomstige achterblijvende subsidies bestaat er echter het vermoeden dat dit probleem zich vaker voor zal gaan doen bij projecten.

Aspecten voor verbetering

Ondanks deze grootschalige aanpak is de heer Rijnberg wel van mening dat er bewust is gekozen voor deze gemeentelijke strategie. *“Hier is voor gekozen om mensen enthousiast te maken. Dat hiermee de grondprijs wordt opgedreven is een natuurlijke reactie. Achteraf had je dit misschien anders moeten doen. Desondanks is er wel voor deze strategie gekozen, om interesse te wekken bij ontwikkelaars en bij het Rijk. Hier had immers in eerste instantie de financiering vandaan moeten komen. Dan heb je juist ambitie en reuring nodig in je project, deze beeldvorming is nodig in een vroeg stadium (P.Rijnberg, persoonlijke communicatie, 4 mei 2010).”* Naast deze financiële redenen komt ook aan de orde dat het nog steeds een integrale gebiedsontwikkeling moet betreffen, het gaat dan juist om grote gebieden en de samenhang en programmering van het uitgangspunt is belangrijk. Het project is echter niet financieel haalbaar via deze aanpak als men niet kan rekenen op subsidies, daarom moet gekeken worden hoe dit op het gebied van uitvoering verandert kan worden. Het is duidelijk dat niet alles in één keer gedaan zou kunnen worden. Er moet wel een visie komen voor een groter gebied omdat er anders een zeer onsamenhangend geheel ontstaat. Ook ontstaat het risico, volgens de heer Rijnberg, zonder deze visie om kleine ontwikkelingen te krijgen die later niet in het totaalplan passen. Op het gebied van uitvoering is de heer Rijnberg het er dus mee eens dat het niet mogelijk is in deze tijd dusdanig grootschalig te ontwikkelen.

Hierop is de vraag gesteld of het, voor nu, niet verstandig zou zijn met het oog op de voortgang van het project, te starten met rendabele stukken van het project. Op deze manier kan de bouw van start gaan, de markt gemotiveerd worden en volgt wellicht de rest van het project in een volgend stadium. De heer Rijnberg vond dit in principe een goed idee, maar de stukken grond die het in dat geval zou betreffen, zijn nog niet in eigendom van de gemeente. Het zou in dit geval gaan om Noord Binckhorst. Er is daar wel een deel in handen maar overige bedrijven willen vooralsnog niet weg omdat er, volgens hen, weinig goede alternatieve vestigingsmogelijkheden zijn. Misschien moet er wel eerst een nieuwe haven gegraven worden voordat deze bedrijven weg willen. Maar dat zal het exploitatiesaldo zeker niet ten goede komen. Mocht dit uiteindelijk wel lukken, moet gerealiseerd worden dat de gemeente op deze manier een enorme voorinvestering gaat doen waardoor er uiteindelijk minder opbrengsten binnen zullen komen. Wel een goed voorbeeld van deze manier van aanpakken is wellicht de manier waarop de Caballerofabriek is herontwikkeld. Dit loopt goed en wellicht kan op deze manier het gebied aangejaagd worden voor meer ontwikkeling. Er zitten echter wel wat potentiële freeriders in dit gebied wat het proces kan bemoeilijken.

Naast de grootschalige strategie waar, wellicht achteraf gezien, vraagtekens bij gezet zouden kunnen worden, zijn er ook aspecten voor verbetering met betrekking tot het bestemmingsplan. Een structuurplan moet vertaald worden in een bestemmingsplan. In dit proces is het ook verkeerd gegaan. Er is uitgegaan van 1 groot bestemmingsplan voor het gehele gebied. Dit was echter niet houdbaar, omdat het bestemmingsplan gedetailleerd onderzoek vereist zoals het exploitatieplan. Het bestemmingsplan is dus wel in voorvisie gemaakt maar is daarna weer terug getrokken omdat het niet houdbaar was. Op dit moment is het projectgebied opgedeeld in zuid (inclusief park) en noord. Nu zijn mensen bezig met het maken van een bestemmingsplan voor het zuidelijk deel maar dat is financieel erg negatief. Voor noord is nog geen exploitatieplan maar er is in het exploitatieplan van zuid wel een post “bijdrage” gevraagd om het toekomstige exploitatietekort van noord op te vullen. Het is echter moeilijk in deze casus verevening toe te passen bij de rendabele delen, omdat men nog niet zo gedetailleerd bezig is geweest met het plan dus niet weet waar en hoe groot de onrendabele posten zullen zijn.

Overige knelpunten binnen het project

Het trekvlietglacé, de Rotterdamse baan die de ingangsweg naar Den Haag zou moeten worden, is erg kostbaar. Zoals vermeld is de grondexploitatie negatief en kon er dus niet zomaar een tunnel worden toegevoegd aan het plan om de bereikbaarheid te verbeteren. Het was echter wel een voorwaarde voor de ontwikkeling van het gebied. Het is dus belangrijk besef te hebben tijdens het project dat belangrijke onderdelen doorgang moeten vinden wil het project op gang geholpen kunnen worden. Uiteindelijk is dit opstakel nu wel opgelost. De gemeente, het stadsgewest en het Rijk zorgen gezamenlijk voor de financiering van deze invalsweg waar, naar verluidt, in 2010 mee gestart moet gaan worden. Door dit project wordt tevens getracht de vaart in de gehele ontwikkeling te houden in de hoop dat het gebied zo aantrekkelijker wordt en de markt dit oppakt. Ook hier doe je als gemeente wel een enorme voorinvestering. Nog een knelpunt in het project is dat de Wet Voorkeursrecht Gemeente van de gronden afgehaald moet worden als het niet binnen een periode van 10 jaar wordt ontwikkeld. De gemeente verliest zo haar grip op de ontwikkeling. Dit was destijds dan ook de reden over te gaan op een globaal bestemmingsplan omdat er anders te veel kostbare tijd verloren zou gaan.

Conclusie

Het versnipperde eigendom is een groot struikelpunt geweest waardoor een project niet zo grootschalig aangepakt kan worden. De gemeente kan niet zonder meer ontwikkelen op de grond van een ander en moet zich dat terdege beseffen. Daarnaast zijn er gevestigde bedrijven die ook aan hun eigen belangen moeten denken zoals in dit geval de NS die grondeigenaar is van een deel van Nieuw Binckhorst. De Grondexploitatiewet had hier uitkomst in moeten bieden.

Grondexploitatiewet en bestemmingsplan

Deze casus wijst erop dat de Grondexploitatiewet alleen een stok achter de deur kan zijn voor gemeenten, als het exploitatieplan positief is. Omdat dat hier niet het geval is, is het zeer moeilijk voor de gemeente Den Haag, grondeigenaren te motiveren uit zichzelf te participeren in de kosten van het project. Een groot leerpunt vindt de heer Rijnberg daarnaast, dat er te snel een bestemmingsplan is gemaakt. Er was een masterplan Nieuw Binckhorst die globaal genoeg was om op voort te borduren. Er had meer publiek gestuurd moeten worden in plaats van vast te lopen in het

bestemmingsplan door alle toetsen voor de financiële onderbouwing. Het bestemmingsplan was pas nodig geweest in een later stadium wanneer er ook echt tot uitvoering over gegaan kon worden. Er moet dan echter binnen 10 jaar wel wat voor elkaar gekregen zijn. De manier zoals de VROM deze voorstelt had waarschijnlijk meer effect opgeleverd. Dit betreft het maken van een structuurvisie, het aangeven van de strategie en dan pas dat vertalen in deelbestemmingsplannen. De integrale gebiedsvisie wordt zo meer vastgelegd in de structuurvisie. Nu is getracht dat door middel van het (globale) bestemmingsplan te doen wat een negatief effect had op de haalbaarheid van het project.

Mogelijkheden voor de toekomst

Het kan een mogelijkheid zijn, dat het in de toekomst wel goed functioneert om alle eigenaren mee te laten denken in de planontwikkeling. Dan zouden alle eigenaren om tafel gaan zitten en het bestemmingsplan invullen. Hieruit zouden dan de anterieure overeenkomsten gesloten kunnen worden. De vraag is wel of hierdoor een kwantitatief goed plan naar voren komt want geen enkele eigenaar wil de onrendabele delen van een project op zijn grond. Op deze manier kan echter wel geprobeerd worden betrokkenheid te creëren. In de toekomst ziet de heer Rijnberg het niet meer zo snel gebeuren om samen met ontwikkelaars een grondexploitatie te voeren. Hij is van mening dat projectontwikkelaars dit in de toekomst qua vermogen niet aan zouden kunnen. Er moet echter wel een manier gevonden worden ze toch bij het project te blijven betrekken, want ze zijn nodig voor de ontwikkeling. Een mogelijke samenwerkingsvorm die hierbij genoemd werd was "joint venture light". Hierbij gaat het om bedrijven-investeringszones. Eigenaren binnen een gebied richten samen een stichting op en storten hier gezamenlijk geld op om extra kwaliteit in de openbare ruimte te steken. Dit kan in de toekomst een oplossing zijn voor de Grondexploitatiewet. Het is echter zeer moeilijk alle mensen te motiveren hierin te participeren.

Gemeentelijke strategie, groot of kleinschalig

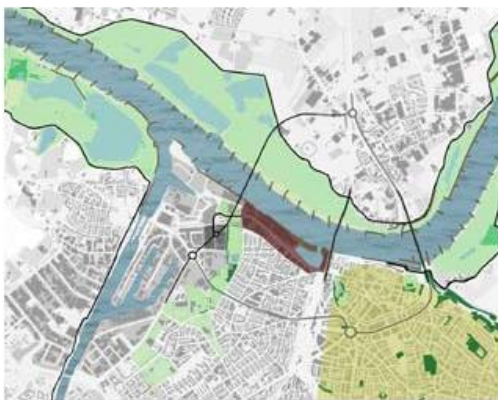
Op het gebied van uitvoering is de heer Rijnberg van mening dat het niet mogelijk is in deze tijd zo grootschalig te ontwikkelen. Of er moet ergens een enorm kapitaal vandaan komen dan zijn alle plannen mogelijk. De tijd van deze enorme subsidies acht Rijnberg voorbij. In het verleden waren het andere tijden met enorme subsidies vanuit het Rijk voor stedelijke ontwikkeling, zoals de ISV gelden. Dat is het denken gaan beïnvloeden. Of er nou een tekort is of niet, dit wordt gedicht met ISV geld. Rijnberg merkt dat er nu een denkomslag aan het plaatsvinden is. Het plan moet nu meer ambitieusrealistisch zijn. Er moet gekeken worden naar het geld en wat er mogelijk is voor dit bedrag. Dit kan een verandering van gemeentelijke strategie inhouden. Die denkwijze is lange tijd andersom geweest toen werd er een plan gemaakt en men moest maar zien wat dit kostte. In dit omgangsproces verkeert de projectontwikkeling op dit moment. De gemeente heeft in deze casus wellicht een te grote broek aan getrokken. Er zou goed gekeken moeten worden naar de vastgoedmarkt. Is er bijvoorbeeld wel zoveel nodig in een stad en drijf je zo niet de concurrentie op met de binnenstad? Daarnaast moeten ook grote kostenposten kritisch worden bekeken. Is het in een dergelijk ambitieus project wel mogelijk om kostenposten zoals parkeervoorzieningen en sociale huur op te nemen? Het lijkt, volgens de heer Rijnberg, niet mogelijk zoveel kwantiteit te vragen als hier dergelijk hoge kosten tegenover staan. Door het ambitieuze grootschalige plan van de gemeente zijn de kosten zo hoog opgelopen dat het project financieel onhaalbaar is geworden.

Project 3: Waalfront

Voor dit project is de heer Eugène Leijenaar geïnterviewd. De heer Leijenaar is projectleider bij de gemeente Nijmegen en zodoende betrokken bij de ontwikkeling van project Waalfront. Onderstaande informatie is dan ook naar voren gekomen uit het interview, daar waar de bron elders ligt, wordt hiernaar verwezen.

Het project en zijn (on)mogelijkheden

Het Waalfront is een herstructureringsproject binnen de grenzen van de gemeente Nijmegen. Het gebied is gelegen in Nijmegen-West en grenst aan het stadscentrum, de Waal en aan de buurt “het Waterkwartier”. Het gebied bedraagt 330.000 m² bruto vloeroppervlak en heeft momenteel de functie industrieterrein (Waalfront Nijmegen Masterplan, 2007). Figuur 23 laat de ligging van project Waalfront zien (donkerrood) ten opzichte van de Waal (blauw) en de binnenstad (rechts onderin, geel/bruin).



Figuur 23: Waalfront, Nijmegen
Bron: Waalfront Nijmegen Masterplan, 2007

Dit Nijmeegs grondgebied zal in de komende jaren een transformatie ondergaan van industrieterrein naar woningbouw. De reden om juist op deze plaats te herontwikkelen was duidelijk. Er zijn geen uitbreidingsmogelijkheden voor het industrieterrein omdat het tegen een woonwijk aan is gelegen. Daarnaast gaf het industrieterrein voor deze woonwijk overlast waardoor verplaatsing gewenst zou zijn. Vanuit de gemeente is het idee ontstaan om het industrieterrein hierdoor te verplaatsen en het vrijkomende plangebied als woongebied te betrekken bij het centrum en het Waterkwartier. Het programma omvat de ontwikkeling van circa 2.600 woningen en 30.000 m² voorzieningen (Waalfront Nijmegen Masterplan, 2007). Het oorspronkelijke idee om dit gebied te herontwikkelen ligt bij de gemeente Nijmegen. De gemeente heeft een kansenboek samengesteld waarin wordt aangegeven wat en waar er ontwikkeld zal worden in Nijmegen tot 2020/2025. Hierbinnen is tevens project Waalfront opgenomen. Op dat moment viel het deelproject Waalfront onder het project Koers-West. Koers-West bestond in totaal uit drie projecten: Waalfront, de derde stadsbrug en het bedrijventerrein Noord & Oostkanaalhaven. Stedenbouwkundigen, planologen, milieuspecialisten en economen hebben voor Koers-West een visie gemaakt waarin werd bekeken wat er bereikt zou moeten worden en hoeveel geld hiervoor gereserveerd moest worden. Het ontwerp van de stadsbrug en het industrieterrein zijn klaar en zullen uitgevoerd worden. Het projectdeel Waalfront bleef toen over. Aan de hand van een prijsvraag werd bekeken door wie dit project uitgevoerd kon gaan worden. Als projectontwikkelaar is uit deze prijsvraag RABO Vastgoed naar voren gekomen en samen met de ontwikkelaar / architect van de gemeente Nijmegen is een stedenbouwkundig plan opgesteld voor het Waalfront. Er moest voor dit plangebied onder andere rekening gehouden worden met ruimte voor de Waal (dijkopgang) en de oude Romeinse stad die hier gevonden is. In het masterplan is te zien, hoe om deze Romeinse opgravingen heen zal worden gebouwd in het proces.

In een later stadium is project Waalfront onder gebracht in het grotere project “Nijmegen omarmt de Waal”. Hiertoe behoren de projecten die ervoor zorgen dat de Waal meer ruimte krijgt om de doorstroming bij hoge waterstanden te bevorderen zoals de verbreding van de Waal aan de overkant in Lent (Waalfront Nijmegen Masterplan, 2007).

Samenwerking

Zoals vernoemd, is door middel van een prijsvraag de projectontwikkelaar gekozen. Er is een PPS-constructie opgezet met RABO Vastgoed. In de leiding van deze PPS bevinden zich één directeur van RABO Vastgoed en één directeur van de gemeente. Contractueel zijn deze beide partijen gebonden aan elkaar en kan niet zomaar uit deze samenwerkingsconstructie worden gestapt. Hierin is ook onder andere vastgelegd hoeveel grond de ontwikkelaar afneemt en dat er 40% sociale huur/koop in het plangebied ontwikkeld moet worden.

Grondeigendom

Het grondeigendom is in handen van verschillende eigenaren. Er is op dit moment niets onteigend en, naar verwachting, hoeft dit ook niet te gebeuren. Door middel van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten, is een groot aantal van de gronden inmiddels in eigendom van de gemeente. Hierdoor werd het versnipperde eigendom verkleind. Er is geprobeerd zoveel mogelijk grond minnelijk te verkrijgen (zonder tussenkomst van de rechter). Zo is het pand van de Gelderlander evenals overige bedrijven aangekocht door de gemeente.

De financiën

Op financieel gebied heeft het Waalfront kunnen rekenen op een veelvoud aan grote subsidies vanuit het ministerie van VROM, de provincie, het knooppunt Arnhem-Nijmegen. Daarnaast zijn er her en der ook nog kleine subsidies verworven zoals Belvédèresubsidie. De heer Leijenaar geeft aan dat zonder de subsidie van het ministerie van VROM, het project niet uitgevoerd had kunnen worden. Hiervoor is een cultuurhistorisch onderzoek verricht. Vooral voor de onrendabele delen uit het Koers-West project (zoals de derde Waalbrug) zijn subsidies noodzakelijk. De Grondexploitatie voor dit gebied loopt door tot 2020, dan zal het exploitatiesaldo op nul moeten uitkomen.

De gekozen projectstrategie

Ook in deze casus is er vanuit de gemeente bewust gekozen voor een grootschalig project. Waalfront maakte deel uit van Koers West. De heer Leijenaar geeft aan dat de hoofdreden voor deze grootschalige aanpak voornamelijk het bereiken van subsidies is. Daarnaast moet, volgens hem, in de uitvoering het grote plan losgekoppeld worden in planonderdelen. Elk hiervan kan zo zijn eigen leven gaan leiden en uitgewerkt worden. Daarnaast speelt ook de voorgenomen woningbouwproductie een rol. In het woningbouwprogramma Knooppunt Arnhem-Nijmegen, is vastgelegd hoeveel woningen er de komende jaren (binnenstedelijk) gebouwd moeten worden. Voor de ontwikkeling van het Waalfront kwam dit neer op 2000 tot 2800 woningen. Parallel aan het ontworpen masterplan is daarom een milieueffectrapportage uitgevoerd om te kijken welke milieuconsequenties dit heeft. Er is dus, naast het oog op subsidies, ook rekening gehouden met de beoogde woningproductie op de lange termijn. Naast deze grootschalige aanpak, is er door de gemeente bewust voor gekozen veel contact te hebben met de buurt (Waterkwartier) waar het Waalfront deel van uit gaat maken. Er is een klankbordgroep en een atelier op locatie opgericht waar

elke woensdag open dag was. Één keer per maand is er met deze klankbordgroep overleg geweest over de gang van zaken en is overlegd wat omwonenden wel of juist niet wilden. Op deze manier zijn omwonenden op de hoogte gehouden van de keuzes en de reden waarom dergelijke keuzes zijn gemaakt. Daarnaast is er tevens een bijeenkomst geweest van willekeurig gecontacteerde mensen die mochten zeggen wat zij van het plan vonden. Er is dus vrij intensief getracht de connectie met burgers te optimaliseren.

Bouw

Het beste zou zijn als nu in het zuiden gestart kan worden met de ontwikkeling van het project. Het merendeel van de gronden daar zijn al in eigendom van de gemeente. Alleen het slachthuis is dat in dit gebied nog niet. Het plan wordt op dit moment verder ontwikkeld. Naar verwachting kunnen dan in de tweede helft van 2011 de bouwvergunningen worden aangevraagd.

Grondbeleid

Er is bewust gekozen voor een actief grondbeleid zodat, volgens de heer Leijenaar, de gemeente zelf het project in handen houdt en de grip hierop niet kan kwijt raken. Omdat alles van te voren is vastgelegd in het kansenboek, heeft de gemeente van te voren duidelijk waar het eindplan naar moet leiden. Op dat moment kan al worden begonnen met het verwerven van grondposities. Indien er geen visie zou zijn, kunnen er wel gronden worden verworven maar het risico op het maken van verlies is dan veel groter. Nu heeft de gemeente in een vroeg stadium de Wet Voorkeursrecht Gemeenten op het gebied gelegd zodat niet eenieder meer deze gronden in zijn bezit kon krijgen. Dit is gebeurd zodra het masterplan was vastgesteld door de Raad. Daarna dient het bestemmingsplan te worden vastgesteld.

Aspecten voor verbetering

Volgens de heer Leijenaar is er weinig in het project echt verkeerd gegaan. Juist doordat alles van te voren goed onderzocht was, is er weinig risico gelopen. Het moeizame binnen de ontwikkeling was het rekening houden met de verschillende overheidsorganisaties. Een voorbeeld hiervan was de werking met Rijkswaterstaat. Het gebouw van Rijkswaterstaat zal in het Waalfront worden gesitueerd. Ook de VROM zal in dit Rijksgebouwendienst plaats nemen. Voor de ontwikkeling van dit gebouw moest rekening gehouden worden met de maximale hoogte van bouwen, dit in verband met de regels van het Ministerie van Defensie. Echter van de VROM is wel geld ontvangen voor het project maar zij waren weer tegen dit plan. Zo is het soms moeilijk rekening te houden met ieders wensen. In dit geval is er een oplossing gezocht in het van binnendijks naar buitendijks bouwen.

Conclusie

In deze casus is wederom gekozen voor een grootschalige gemeentelijke strategie. Het Waalfront is onderdeel van een nog groter project. Reden hiervoor is voornamelijk de mogelijkheid tot het verkrijgen van subsidie. Waalfront lijkt daarmee een geslaagd voorbeeld van grootschalige binnenstedelijke projecten, ondanks dat de bouw uiteraard nog moet beginnen en er alsnog wat verkeerd kan gaan. Hierbij moet echter wel vernoemd worden dat zij subsidie hebben ontvangen en het zonder deze subsidie hoogstwaarschijnlijk niet tot uitvoering zou zijn gekomen. De uitvoering start niet als project in zijn geheel maar zal wel gefaseerd dienen te worden. Volgens de heer Leijenaar hangt het al dan niet slagen van een project van een aantal aspecten af.

De meest belangrijke zijn:

1. Het aantal eigenaren dat grondbezit heeft in het plangebied. Hier is weinig invloed op uit te oefenen maar wel een aspect dat veel kosten kan vergen.
2. Het gemeentelijke bestuur, naast praten moet er ook daadwerkelijk aan uitvoering worden begonnen. Er zijn volgens de heer Leijenaar genoeg projecten waar alleen gesproken wordt maar mensen de durf niet hebben om ook daadwerkelijk te starten met het project.
3. Daarnaast moet er veel gelobbyed worden. Er moeten besluiten worden genomen over wat er moet gebeuren in een project en hoe dat bereikt moet worden. Zo ligt het Masterplan Waalfront ook in Korea om hier te lobbyen. Daarnaast is er samen met de klankbordgroep gekeken op welke manier dergelijke projecten in het buitenland worden uitgevoerd. Er is afgereisd naar Hamburg, Dublin en Kopenhagen om hier inspiratie op te doen. Van minpunten kon worden geleerd zodat bij het Waalfront niet dezelfde fouten worden gemaakt.
4. Als laatste geeft de heer Leijenaar aan dat binnenstedelijke projecten vooral een kwestie is van durf hebben en doorzetten. De werkgelegenheid wordt in een gebied als Waalfront minder omdat de bedrijvigheid hier vertrekt. Daar komt commentaar op van burgers. Van te voren moet hierover nagedacht worden, het moet een project niet weerhouden maar er moet wel gekeken worden hoe dit gefaciliteerd kan worden. Er moeten oplossingen worden gezocht en het project moet doorgaan. Die daadkracht is belangrijk.

DEEL III BEVINDINGEN

In het laatste onderdeel van dit onderzoek zal worden gekeken welke resultaten de casus studie heeft opgeleverd. Vervolgens kan, aan de hand hiervan, gekeken worden of het idee dat vooraf bestond “het aanpassen van de gemeentelijke projectstrategie” daadwerkelijk gevolgen kan hebben voor de “financiële haalbaarheid” van projecten.

H5 Empirische vergelijking

Het drietal projecten dat is bestudeerd in de casus studie, heeft ieder te maken gekregen met eigen problemen. Ondanks dat deze projecten rond dezelfde tijdsperiode zijn opgezet, zijn niet alle projecten even ver in ontwikkeling. Dit hoofdstuk zal een empirische vergelijking bevatten van de, in deel II gevonden, onderzoeksaspecten. Deze is te zien op de volgende pagina. Onderstaand de belangrijkste conclusie van deze empirische vergelijking, hierbij moet rekening gehouden worden dat nog geen enkel project tot op heden is gerealiseerd waardoor er dus alleen uitspraken gedaan kunnen worden op basis van de informatie die op dit moment beschikbaar is.

Op het eerste gezicht kan worden geconcludeerd dat, binnen deze casus studie, project Waalfront het beste naar voren komt. De gemeentelijke strategie heeft in dit geval zijn werk goed gedaan. Kanttekening hierbij is wel, dat de overige twee projecten niet zijn voorzien van subsidiegelden. Indien project Waalfront geen subsidiegeld zou hebben gekregen, had de situatie er voor dit project ook heel anders uitgezien. Bij Merwedekanaalzone en nieuw Binckhorst is het duidelijk dat de gekozen strategie voor één grootschalige binnenstedelijke herontwikkeling niet gelukt is. Door te hoge kosten is het project financieel onhaalbaar. Beide projecten zullen hierop hun gemeentelijke strategie gaan aanpassen. Volgens de laatste informatie wil Den Haag project Nieuw Binckhorst nu in stukken knippen. Het verkleinen van het gebied moet leiden tot het op gang brengen van het project (bron: Property NL, juni 2010). Onderstaand artikel uit Property NL geeft daarover informatie:

Den Haag concentreert zich op grote binnenstedelijke locaties

Datum: 08-06-2010 18:32

AMSTERDAM - Den Haag zal zich de komende jaren concentreren op de grote binnenstedelijke (her)ontwikkelingslocaties zoals de Binckhorst. Andere projecten worden in de ijskast gezet. In de internationale concurrentie zoekt Den Haag vooral de samenwerking met Rotterdam. De nieuwe coalitie van PvdA, VVD, D66 en CDA wil vooral inzetten op gebieden die ‘gezichtsbepalend’ zijn voor de Haagse economie, zegt Nils Royer, directeur Dienst Stedelijke Ontwikkeling, tijdens de Provada.

Het gaat om Den Haag Nieuw Centraal, de binnenstad, de Binckhorst, de internationale zone en Scheveningen-Haven. ‘We knippen Binckhorst in stukken en willen het project zo aan de gang krijgen’, zegt Royer. Binckhorst is één van de grootste binnenstedelijke ontwikkelingen in Nederland en vertraagt door de economische malaise.

Het gemeentelijke budget zal geconcentreerd worden op deze gebiedsontwikkelingen, andere plannen worden vertraagd of in de ijskast gezet. Eind deze maand hoopt de gemeente een besluit te nemen over dit Investerings programma stedelijke ontwikkeling (IPSO). ‘Door andere projecten stop te zetten, vergroten we de ‘inverdien-mogelijkheden’ van de belangrijke projecten voor de stad’, zegt Royer. In het netwerk van toegangswegen is de Rotterdamsebaan, de verbinding tussen A4/A13 en de stad, een ontbrekende schakel. Het college heeft daarom besloten om de Rotterdamsebaan aan te leggen. Dit zou moeten gebeuren in combinatie met de herontwikkeling van de Binckhorst en het realiseren van een doorgaande openbaar vervoersverbinding door de Binckhorst. In het kader van de internationale concurrentie wil Den Haag de ‘stedelijke allure’ van de omgeving van de stations Den Haag Centraal en Hollands Spoor en de grote toegangswegen tot de stad vergroten. Den Haag wil de internationale concurrentie als stad van Recht en Vrede ook aangaan door de samenwerking met Rotterdam te verbeteren. ‘De gezamenlijke ambitie is het ontstaan van een metropoolregio (...)’, zo stellen de coalitiepartners in Den Haag. Het college onderzoekt ook de mogelijkheden voor een snelle openbaar vervoersverbinding tussen het centrum en Rotterdam The Hague Airport en voor een aansluiting van Den Haag op de Hogesnelheidslijn Oost naar Duitsland. Een belangrijk deel van de nieuwbouw in Den Haag zal de komende periode ontwikkeld worden voor het middensegment. Dit om doorstroming uit de sociale voorraad te bevorderen en de midden-groepen te behouden voor de stad. Den Haag wil 2500 woningen per jaar nieuw bouwen en 1000 woningen per jaar verbeteren over de periode tussen 2010 en 2015. (Property NL, juni 2010)

Empirische vergelijking:

	Merwedekanaalzone <i>Utrecht</i>	Nieuw Binckhorst <i>Den Haag</i>	Waalfront <i>Nijmegen</i>
Negatieve aspecten van het project	• Veel projectgrond in eigendom van particulieren, beleggers / speculanten; • Financieel onhaalbaar door het ontbreken van subsidies; • Rendabele onderdelen liggen op onlogische plaats in project, hiermee starten lijkt niet haalbaar; • Onbruikbare Grondexploitatiewet door negatief exploitatiesaldo, anterieure overeenkomsten noodzakelijk maar niet afdwingbaar; • Visie Merwedekanaalzone verouderd.	• Veelvoud van eigenaren in het projectgebied en een aflopende WvG, kosten onteigenen lopen op; • Financieel onhaalbaar door het mislopen van subsidies en te hoge ambitie; • Door het mislukken van de publiek-private samenwerking zal de gemeente de ontwikkeling zelf moeten voltooien. • Onbruikbare grondexploitatie door negatief exploitatiesaldo; • Te snel over gegaan op het ontwikkelen van het bestemmingsplan.	• Koppeling van diverse eigen van overheidsinstanties is moeilijk. Hiervoor moeten oplossingen gezocht worden wat het proces vertraagd.
Positieve aspecten van het project	• Woningbouwopgave kan voor een groot deel worden voltooid; • Opdeling in deelgebieden mogelijk; • Voor een deel van de gebieden kan volstaan met upgrading in plaats van herontwikkeling.	• Woningbouwopgave kan voor een groot deel worden voltooid; • Rotterdamse baan komt dit jaar tot ontwikkeling waardoor het gebied beter bereikbaar wordt.	• WvG heeft in een vroeg stadium gezorgd voor het verwerven van gronden; • Door grootschalige financiële steun heeft het project uitgewerkt kunnen worden.
Strategievorm	• Grootschalige aanpak moet kleiner; • Actief grondbeleid zal veranderen in combinatie actief / faciliterend; • Weinig informatie naar buiten tegen prijsopdrijving van de markt; • Er moet gestart worden daar waar de grond gemeentelijk eigendom is.	• Grootschalige aanpak wordt opgedeeld; • Actief grondbeleid van gemeente blijft actief, zal niet zo snel veranderen; • Er moet 1 visie komen zodat kleinere plangebieden op elkaar aansluiten; • Start haalbare onderdelen (Caballerofabriek)	• Grootschalige aanpak, actief grondbeleid; • Ontwikkelingen vastgelegd in Kansenboek, hoofddoel blijft zo voor ogen. • Er wordt gestart waar het grondeigendom in handen is van de gemeente. • Lobbyen, ideeën opdoen
Kanttekeningen	• Oplossen van toekomstige kosten blijft voorlopig onduidelijk; • Snelheid van de ontwikkelingen kunnen niet gewaarborgd worden.	• Er moet kritisch gekeken worden naar de toekomstige gemeentelijk strategie nu de haalbaarheid van ambitieuze projecten verminder door de crisis.	• Zonder subsidie was het project niet gelukt. Dit kan een kanttekening zijn als het betekent na te denken over toekomstige strategieën.

H6 Conclusie & Aanbeveling

Op basis van literatuur en vooronderzoeken, is in deel II geconcludeerd dat er een redelijke aanwijzing is voor het vormen van een causaal verband tussen de strategie van de gemeente en de financiële haalbaarheid. Vervolgens is in deel III onderzocht of dit in de praktijk ook blijkt. Tevens is gekeken hoe betrokkenen, van deze projecten, denken over een verandering in gemeentelijke strategie om zodoende de financiële haalbaarheid te verbeteren. Deze verschillende vormen van onderzoek hebben uiteindelijk geleid tot de conclusie en de aanbevelingen die in dit hoofdstuk vermeld worden. Voor een structurele aanbeveling om veranderingen in het beleid door te voeren, zal echter een grootschaliger onderzoek moeten plaatsvinden. Het zal duidelijk zijn dat door middel van een casus studie over drie projecten, niet de gehele lading wordt gedekt.

6.1 Conclusie

Er zal in de toekomst steeds vaker de nadruk komen te liggen op binnenstedelijke projecten. Om te kunnen aanbevelen hoe gemeenten dit aan moeten pakken, is onderzoek gedaan naar de gemeentelijke strategie in verhouding tot de financiële haalbaarheid van deze projecten. Uit de literatuur en vooronderzoeken is gebleken, dat zowel de keuze voor grootschalige projecten, alsmede de keuze voor kleinschalige projecten een aantal plus- en minpunten kent. Aan de hand daarvan is, naar aanleiding van paragraaf 3.5, onderstaand schema opgesteld aan voor- en nadelen.

<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
Grootschalig project	
+ Verevening mogelijk + Vergroting kans op subsidies + Integraal plan in 1 keer uit te werken + Percentage woningbouwvoorraad haalbaar, gemeenten moeten 25-40% binnenstedelijk bouwen	- Bij een negatief exploitatiesaldo Gew onmogelijk - Zonder subsidie totstandkoming vrijwel onhaalbaar - Opdrijving grondkosten door ambitieus plan - nieuwe bestemming huidige gebouwen kostbaar - Veelvoud aan grondeigenaren - Lange looptijd
Kleinschalig project	
+ Minder prijsopdrijving projectgronden + Minder verliesgevend exploitatieplan + Optimale benutting surplus functieverandering + Op gang houden bouw / vastgoedbranche door start rendabele delen + Korte doorlooptijd	- Verevening wordt bemoeilijkt - Kans op grote overheidssubsidie is kleiner - Integraal moeilijk te bewaken.

Uit een dergelijke vergelijking kunnen de voor- en nadelen niet tegen elkaar worden afgestreept. Dat zou te oppervlakkig zijn. Ook kan op basis van deze vergelijking niet worden geconcludeerd dat een kleinschalige strategie meer voordelen heeft en dus een betere keuze is. Dit moet genuanceerder worden bekeken. Per projectstrategie volgt een korte conclusie aan de hand van het gedane onderzoek:

Kleinschalig

Het voornaamste voordeel van kleinschalige projecten lijkt, aan de hand van bovenstaand schema, dat de kosten minder hoog zijn doordat de grondprijzen door ambitieuze plannen niet onnodig worden opgedreven. Het nadeel kan echter zijn dat, door opdeling van het gebied, het totale

conceptplan in gevaar komt. Wellicht kan dit worden opgelost door in zijn geheel niet meer grootschalig te denken en het concept op kleinere gebieden te richten.

Grootschalig

Het voornaamste probleem bij grootschalige projecten, betreffen de hoge kosten. Indien het project niet kan rekenen op een (enorme) subsidie-injectie, wordt het plan financieel onhaalbaar. Door dit negatieve exploitatiesaldo kan er geen beroep worden gedaan op de Grondexploitatiewetgeving waardoor het moeilijk is kosten op belanghebbenden te verhalen. Daarentegen moet wel worden opgemerkt, dat wanneer er sprake is van een toewijzing aan subsidies, een grootschalig plan wel veel voordelen heeft. Het gehele gebied kan zo in een keer worden aangepakt waardoor de voorgenomen woningbouwstijging kan worden gehaald en verevening kan worden toegepast.

Kortom, op basis van deze informatie kan er niet worden geconcludeerd of groot- of kleinschalig financieel beter haalbaar is. Er kan wel worden gezegd dat er, bij kleinschalige projecten, een minder groot risico wordt genomen omdat het om minder ingrijpende kosten zal gaan. Indien een grootschalig project echter wordt voorzien van voldoende rijkssubsidie, kan dit ook zeer goed financieel haalbaar blijken. Om uitspraken te kunnen doen heeft een diepgaander onderzoek plaatsgevonden in de casus studie.

De casus studie

Uit het drietal gesprekken met deskundigen op het gebied van binnenstedelijke ontwikkeling, is een aantal belangrijke conclusies gekomen. Een aantal van deze komt overeen met de gevonden deelconclusies aan de hand van vooronderzoeken en literatuur. Onderstaand een overzicht van de belangrijkste conclusies naar aanleiding van de casus studie:

- De financiële haalbaarheid vermindert indien:
 - o grote ambitieuze plannen worden ontworpen zonder dat daarbij de kosten in het achterhoofd worden gehouden;
 - o gemeenten alle grote kostenposten zoals sociale huur en parkeervoorzieningen in een project willen opnemen (deel van deze ambitieuze plannen);
 - o er sprake is van een groot aantal grondeigenaren;
 - o het project niet kan rekenen op Rijkssubsidies;
 - o de Grondexploitatiewet niet volledig kan worden toegepast met een negatief exploitatiesaldo, indien grondeigenaren niet bereid zijn mee te betalen voor de ontwikkeling en er geen anterieure overeenkomsten gesloten kunnen worden, kan de gemeente slechts gedeeltelijk deze kosten verhalen;
 - o de gemeente het niet voor elkaar krijgt voldoende grondeigendom te bemachtigen;
 - o grondeigenaren een beroep doen op zelfrealisatie in plaats van mee willen werken om het integrale plan te ontwikkelen;

Het lijkt af te hangen van de grootte van Rijkssubsidies of een grootschalig project al dan niet slaagt. In alle andere gevallen wijst het erop dat een kleinschalig project financieel beter haalbaar is door minder grote verwervingskosten. Indien er subsidies worden uitgekeerd zal het project winstgevend zijn en de Grondexploitatie kunnen uitvoeren waardoor de financiële haalbaarheid in een opwaartse spiraal terechtkomt. Indien de financiën echter ontbreken, zoals dit naar voorspelling de komende jaren zal doen omdat er op Rijksuitgaven bespaart moet worden, moet deze strategie ernstig

heroverwogen worden. Twee van de onderzochte projecten in de casus studie, passen hun gemeentelijke strategie dan ook aan en gaan zich richten op kleinere onderdelen in het project. Bij deze conclusies moet echter wel rekening worden gehouden met de inperking van drie casus studies.

Grondbeleid

Naast deze verandering in gemeentelijke strategie, is in dit onderzoek meerdere malen aan bod gekomen uit welk beleid gemeenten kunnen kiezen. Hierbij kan gekozen worden tussen een:

- Actief beleid: de gemeente neemt het initiatief, er volgt een publieke ontwikkeling al dan niet in combinatie met een private partij (PPS-constructie). De gemeente kiest er op deze wijze voor het initiatief in handen te nemen.
- Faciliterend beleid: de gemeente verwerft geen gronden en laat dit over aan marktpartijen. Voor het verhalen van kosten, zoals aanleg van wegen ed in het ontwikkelingsgebied, kan de gemeente anterieure overeenkomsten aangaan met betrokkenen. Indien hier niet onderling een overeenkomst uit komt, kan door de gemeente een beroep worden gedaan op de Grondexploitatiewet om ervoor te zorgen dat de kosten verplicht kunnen worden verhaald op private partijen.

De Grondexploitatiewet werkt op het gebied van een faciliterend beleid uitstekend. De gemeente hoeft zich niet te mengen in het verwerven en ontwikkelen van gronden maar zij heeft, door middel van deze Grondexploitatiewet, wel een sturend middel in handen om invloed uit te oefenen op de grondmarkt. Het is dan ook de vraag of, met de komst van de Grondexploitatiewet, het actieve grondbeleid nog steeds noodzakelijk is. Uit voorgaande analyse is gebleken dat met een actief grondbeleid, de risico's voor de gemeente toenemen wat financiële consequenties kan hebben. Door de invoering van de Grondexploitatiewet zijn de mogelijkheden voor het voeren van een faciliterend beleid versterkt. Op het gebied van woningbouwcategorieën maar ook met betrekking tot eisen voor de inrichting van de openbare ruimte, kan de gemeente haar eisen stellen zonder actief deel te hoeven nemen in de ontwikkeling. Op deze manier kan de gemeente evenveel kosten verhalen voor openbare ruimte als bij uitgifte van zelf verworven grond. Een verandering in beleid is hierdoor mogelijk.

Ondanks de voordelen van een faciliterend grondbeleid en de mogelijkheden die dit gemeenten kan bieden, lijkt het er voorsnog niet op dat dit ook daadwerkelijk zal gebeuren. Ook in de casus studie is naar voren gekomen dat hier in de nabije toekomst niet voor gekozen zal worden. Bij deze gemeenten ontstaat het gevoel dat de regie op die wijze uit handen wordt gegeven. Dit willen zij ten alle tijden voorkomen. Deze houding kan in twijfel worden getrokken. Voor meer diepgang over dit onderwerp zal een vervolgonderzoek kunnen worden opgezet. Binnen de beperkingen van het huidige onderzoek kan echter wel geconcludeerd worden dat de keuze voor het grondbeleid zoals men nu te werk gaat, financiële nadelen kent. Voorsnog lijkt het erop dat de gemeente haar strategie op het gebied van projectgrootte zal gaan aanpassen, maar dit op het gebied van beleid niet zo snel zal doen. Het lijkt voor gemeenten dat een verandering van beleid niet eens ter discussie staat, wellicht ligt de oorzaak hiervan dat gemeenten in Nederland altijd op deze actieve wijze zijn omgegaan met het grondbeleid. Dat maakt het uiteraard niet meteen tot een goede keuze. Een gerichte aanbeveling omtrent het grondbeleid is echter niet mogelijk binnen de kaders van het onderzoek die zich voornamelijk heeft gericht op de strategie met betrekking tot projectgroottes.

6.2 Aanbeveling

Gezien de huidige financiële situatie waarin Nederland verkeert, zoals te lezen was in het projectkader, kan aan de hand hiervan een tweetal aanbevelingen worden gedaan. Per project zal moeten worden gekeken welke mogelijkheid het meest haalbaar is. Omdat projecten individueel zo verschillen en afhankelijk zijn van een veelvoud aan factoren is het onmogelijk één lijn te trekken voor alle binnenstedelijke projecten. De twee aanbevelingen die, naar aanleiding van dit onderzoek gedaan kunnen worden, zijn:

1. Kleinschalige projecten

Een minder grootschalige gemeentelijk strategie en minder ambitieuze plannen zullen in de toekomst moeten leiden tot een betere financiële haalbaarheid van gemeentelijke projecten. Gemeenten zullen rekening moeten houden met het feit dat subsidies niet meer zo gemakkelijk uitgekeerd zullen worden als vroeger. Kostenposten moeten worden geanalyseerd en hiermee moet rekening worden gehouden in de gewenste eisen van het project. Kleinschaligheid heeft een positief effect op het verminderen van de prijsopdrijving van gronden die de gemeente in handen tracht te krijgen. Indien grondeigenaren weten dat de gemeente ambitieuze plannen heeft, zullen eigenaren de hoofdprijs verwachten als tegenbod voor hun grond. Door het verkleinen van de projectstrategie mogen projecten er op het gebied van kwaliteit niet op achteruit gaan, maar op het gebied van kwantiteit zal dat geen kwaad kunnen. Door kleinschalig te beginnen worden kosten, zoals verwervingskosten, beperkt en komt de financiële haalbaarheid van het project minder snel in het geding. Door deze projecten na verloop van tijd uit te breiden wordt hetzelfde doel bereikt als bij projecten met een grote omvang. Een heldere visie is hierbij noodzakelijk om de voortgang te kunnen bewaken. De grip kan door middel van duidelijke richtlijnen bij de gemeente blijven.

2. Rendabele deelprojecten

Een andere oplossing voor grootschalige projecten kan zijn, te beginnen met de rendabele delen van het project. Hierdoor hoeft de gemeente (nog) niet onnodig diep in de buidel te tasten, waardoor de financiële haalbaarheid kan worden verbeterd. Door een aanzet tot ontwikkeling te geven, is het goed mogelijk dat de markt interesse zal tonen en er initiatieven zullen plaatsvinden. Om de grip op het project hiermee niet ook uit handen te geven, zal een heldere visie en bestemmingsplan noodzakelijk zijn. In de casus studie is echter wel naar voren gekomen dat juist van deze rendabele projectdelen het grondeigendom vaak niet in handen is van de gemeente, of deze grond op een strategisch negatieve plaats ligt binnen het gebied. Per project zal moeten worden gekeken of dit haalbaar is. Bij de keuze voor deze oplossing moet echter wel in de gaten worden gehouden hoe verevening toegepast kan worden, om de onrendabele delen in verloop van tijd wel uitvoerbaar te kunnen maken.

Bij projecten die grootschalig zijn ontwikkeld is het een logische keuze te kijken naar de mogelijkheid voor aanbeveling 2. De grondprijzen zijn in dit geval al opgedreven en het projectontwerp is al gereed. Bij projecten die nog van start gegaan moeten worden, ligt dit anders. De kans op subsidies is dusdanig klein geworden voor de aankomende jaren dat kleinschalig de meest strategische oplossing lijkt te zijn. Daarnaast kan worden gedacht aan het bundelen van kleine projecten in een groot project voor het maken van aanspraak op subsidies. Het risico hiervan is echter dat dit wederom prijsopdrijvend kan werken met het oog op het verwerven van gronden. Als laatste moet nog genoemd worden dat het zeer aan te bevelen is aan alle gemeenten, wél te starten met projecten of

door te gaan met een van bovenstaande aanbevelingen. Op deze manier kan de vaart in de binnenstedelijke projectontwikkeling gehouden worden. Dit is niet alleen noodzakelijk voor de woningbouw, maar ook om in economisch zwakkere tijden te zorgen voor werkgelegenheid, en de bouw- en vastgoedbranche te helpen revitaliseren. Helder is in ieder geval, dat in de onderzochte projecten, er een verband is tussen de gemeentelijke strategie en de financiële haalbaarheid. Grootschalige projecten zijn niet bij voorbaat kansloos, kleinschalige projecten hebben daarentegen op lange termijn meer kans van slagen met een minder groot risico. Er kan dan, terugkoppelende op de vraagstelling uit hoofdstuk 1, worden geconcludeerd dat kleinschalige projectstrategieën, in veel gevallen zal leiden tot een betere financiële haalbaarheid voor gemeenten. Ondanks de voordelen die een grootschalig project kan hebben lijkt dit steeds vaker financieel onhaalbaar te worden. De keuze omtrent deze gemeentelijke uitvoeringsstrategie dient dan ook weloverwogen genomen te worden.

Voor een structurele aanbeveling om veranderingen in het beleid door te voeren, zal echter een grootschaliger onderzoek moeten plaatsvinden. Het zal duidelijk zijn dat door middel van een casus studie over drie projecten, niet de gehele lading wordt gedekt. Wel is het een aanleiding om een groter onderzoek naar deze strategieverandering op te zetten. Wellicht kan daarbij tevens onderzoek gedaan worden naar de manier waarop in het buitenland met dit probleem wordt omgegaan.

Kritische reflectie:

In Nederland strandt een steeds groter aantal van binnenstedelijke projecten doordat het geheel financieel niet haalbaar blijkt te zijn. Het is dan ook een zinvol onderzoek geweest om te kijken wat de gemeente zelf kan doen om dit te veranderen. Hierbij is niet gekozen te kijken waar geld vandaan gehaald kan worden. Er is bewust gekozen het probleem bij de gemeente te houden en te onderzoeken wat zij zelf kunnen doen om het probleem tot een minimum te beperken. Het voordeel daarvan is dat de gemeente hier zelf mee aan de slag kan. Naast deze voordelen kent het onderzoek uiteraard ook zijn beperkingen. Er heeft een afweging plaatsgevonden over de te onderzoeken projecten binnen de casus studie. Hierbij is een bewuste afweging gemaakt voor grootschalige projecten waarvan er twee zeer grote problemen hebben ondervonden. Door deze pijnpunten te benadrukken kon beter onderzoek gedaan worden naar mogelijke oplossingen. Een nadeel van deze manier van aanpak is echter dat het onderzoek zich hierdoor beperkt. Er zijn geen kleinschalige projecten onderzocht waardoor er niet zonder meer van kan worden uitgegaan dat het kleinschalig wel zou lukken. Er zullen uiteraard ook problemen zijn bij kleinschalige projecten. Door inkadering van het onderzoek is dat niet onderzocht. Ik ben echter niet van mening dat dit een tekortkoming is in het onderzoek omdat dit het beantwoorden van de doel- en vraagstelling, zoals gesteld in hoofdstuk 1, niet in het geding heeft gebracht. Daarnaast is de beperking tot een drietal casussen te klein voor structurele aanbevelingen om veranderingen in het beleid door te voeren. Daarvoor zal echter een grootschaliger onderzoek moeten plaatsvinden. Daar waar deze beperkingen zich voor hebben gedaan in het onderzoek, zijn zij benoemd zodat de context gedurende de thesis helder is.

Gaandeweg het onderzoek is een aantal belangrijke aspecten aan het licht gekomen die, naast deze gemeentelijke strategie, tevens de haalbaarheid van het project zouden kunnen vergroten. Dit kan interessant zijn met het oog op verder onderzoek. Daarnaast kan is ook een uitbreiding van het gedane onderzoek mogelijk om meer grip te krijgen op het probleem. De volgende aanbevelingen voor een vervolgonderzoek zijn, naar aanleiding van deze thesis, mogelijk:

- Meerdere casus studies over dit onderwerp uitvoeren zodat de omvang van het probleem en alle pijnpunten in projecten worden geanalyseerd;
- Onderzoek naar de Grondexploitatiewet: de mogelijkheid onderzoeken van het volledig kunnen toepassen van deze wet bij projecten met een negatief exploitatiesaldo;
- Onderzoek naar stedelijke herverkaveling: de mogelijkheid voor het wettelijk afdwingen van het afstaan van gronden ten behoeve van gebiedstransformatie bestuderen. Eigenaren dragen dan hun eigendomsrecht over grond en vastgoed, over aan de gemeente tegen de waarde in het huidige gebruik.
- In welke mate kan een gemeentelijke uitvoeringsstrategie de financiële problemen in de projectontwikkeling veranderen? In dit onderzoek is naar voren gekomen dat er een verband bestaat tussen de financiële haalbaarheid van een project en de grootte hiervan. In een vervolgonderzoek zou geanalyseerd kunnen worden welke strategievorm er het beste bij welke conjunctuur past;
- Buitenlandse voorbeeldprojecten. Als aanvulling of vervolg op de casus studie kan worden bekeken hoe men in het buitenland te werk gaat met deze gemeentelijke strategie. Er kan in dat geval worden gekeken hoe hier de financiële haalbaarheid van projecten wordt gewaarborgd waaruit, eventueel, aanbevelingen voor de projecten in Nederland kunnen voortkomen. Ook kan hierbij aan bod komen of gemeenten in het buitenland kiezen voor een actief of faciliterend grondbeleid en wat daar de gevolgen van zijn.

Referentielijst

ABF research. (november 2008). *Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen*. Delft.

Aorta, Architectuurcentrum. (n.d.). Vinddatum 7 april 2010, op http://www.stationvandetoekomst.nl/index.cfm?PAGE=nieuwe_sleutelprojecten

AZ (Ministerie van Algemene Zaken). (2007), *Beleidsprogramma 2007-2011. Brief minister-president ter aanbieding van het beleidsprogramma 'Samen werken, samen leven' voor de periode 2007-2011*, Bijlage bij kamerstuk 31070 nr. 1, 15 juni 2007, Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.

Bestaande koopwoningen naar woningtype. (z.j.) Vinddatum 22 februari 2010, op Centraal Bureau voor de Statistiek: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=71533ned&D1=0&D2=0-1,6&D3=0&D4=16,101,186,203,220,237,238-240,242-244,246-248,250-252,254-256&VW=T>

Bouwprognose 2008-2013. (2008). Vinddatum 1 maart 2010, op VROM: www.vrom.nl/get.asp?file=docs/publicaties/w1157.pdf&dn=w1157

Bregman, A.G. & De Win, R.W.J.J. (2005). *Publiek-private samenwerking bij de ruimtelijke inrichting en haar exploitatie. Eerste druk*. Den Haag: Kluwer

Bruil, I. et al. (2004). *Integrale gebiedsontwikkeling: Het stationsgebied 's-Hertogenbosch*. Amsterdam: Uitgeverij SUN

Buitelaar, E., De Deugd, B. & Geuting, E. (2004). Naar een residueel bepaalde grondprijs voor sociale woningbouw? *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, 6, 56.

Buitelaar, E., Segeren, A., & Kronberger, P. (2008). *Stedelijke transformatie en grondeigendom*. Rotterdam: NAI Uitgevers

Buuren, P.J.J., De Gier, A.A.J., Nijmeijer, A.G.A. & Robbe, J. (2009) *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*. Zesde druk. Deventer: Kluwer

Cammen, H., & De Klerk, L. (2008). *Ruimtelijke ordening van grachtengordel tot VINEX-wijk. Derde druk*. Houten: Het Spectrum

Centraal bureau voor de statistiek. (2003). *Demografische informatie*. Vinddatum 25 februari 2010, op <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/beschrijving/demografische-ontwikkelingen.htm>

Centraal Planbureau. (2010, maart). *Economische Verkenning 2011-2015*. Vinddatum 28 mei 2010, op <http://www.cpb.nl/eng/pub/cpbreeksen/document/203/doc203.pdf>

Daamen, T. (2005). *De kost gaat voor de baat uit: markt, middelen en ruimtelijke kwaliteit bij stedelijke gebiedsontwikkeling*. Amsterdam: Uitgeverij SUN.

Den Boon, C.C. & Geeraerts, D. (2005). *Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal*. veertiende druk. Utrecht: Van Dale Lexicografie bv

De Greef, J.H. (1997). *Het gevecht om het residu*. Universiteit van Amsterdam.

Eldonk, A. (2005). *Financiële regie van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling: een verkenning vanuit gemeentelijk perspectief*. Amsterdam: School of Real Estate.

Elsevier. (n.d.). Vinddatum 1 maart 2010, op <http://www.elsevier.nl/web/Dossiers/De-economische-crisis.htm>

Gemeente Utrecht. (april 2005). *Visie Merwedekanaalzone, toetsingskader voor bouwinitiatieven*. Utrecht: dienst stadsontwikkeling

Gerritsen, W.H.E. & Thoonen, J.J. (2007). *Grondexploitatiewet: de gevolgen van de Grondexploitatiewet voor de dagelijkse praktijk*. Den Haag: Sdu uitgevers.

Groetelaers, D.A. (2004). *Instrumentarium locatieontwikkeling. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*. Stedelijke en Regionale Verkenningen 32, Delft: Delft University Press

Hooimeijer, P., et al. (2001). *Kwaliteit in meervoud. Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*. Gouda: Habiforum.

Kenniscentrum stedelijke vernieuwing. (n.d.). Investeringsbudget stedelijke vernieuwing. Vinddatum 6 april 2010, op http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=2501

Klaver, A.M.J., (n.d.). *Demografie en bouwproductie*. Vinddatum 31 maart 2010, op <http://www.eib.nl/ShowPub.cfm?Publicatie1ID=118>

Louw, E., Needham, B., Olden, H. & Pen, C. (2004). *Planning van bedrijventerreinen*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Financiën. (2004). *Handleiding financiële modellen bij PPS en gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Kenniscentrum PPS.

Ministerie van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer. (2009). *Cijfers over wonen werken en intergratie 2009*. Vinddatum 24 februari 2010, op www.vrom.nl/get.asp?file=docs/publicaties/9152.pdf

Ministerie van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer. (n.d.). Grondbeleid, Wet voorkeursrecht gemeenten algemeen. Vinddatum 6 april 2010, op <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=21754>

Ministerie van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer. (n.d.). Investeringsbudget stedelijke vernieuwing. Vinddatum 6 april 2010, op <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=30658>

Ministerie van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer. (n.d.). Nieuwe sleutelprojecten. Vinddatum 6 april 2010, op <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=7062>

Ministerie van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer. (n.d.). Wet ruimtelijke ordening. Vinddatum 6 april 2010, op <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=7008>

Ministerie van wonen, wijken en integratie. (n.d.). Grote steden beleid. Vinddatum 6 april 2010, op Grotestedenbeleid: <http://www.grotestedenbeleid.nl>

Ministeries van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer, LNV, VenW en EZ. (2006). *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*. (4^e versie, tekst na parlementaire instemming). Den Haag.

Naar een woningbouwmarkt voor en door bewoners. (2008). Vinddatum 4 april 2010, op Nederlandse Vereniging van Makelaars o.g.: www.nvm.nl/nvm/getfile?docName=nvm107437

Needham, B. (2005). *Een andere marktwerking. Een verkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijk beleid*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/rpb.

ProRail. (n.d.) Vinddatum 7 april 2010, op <http://www.prorail.nl/Publiek/Grote%20stationsprojecten/Aanleiding/Pages/Partijen.aspx>

Property NL. (08-06-2010). *Den Haag concentreert zich op grote binnenstedelijke locaties*. Vinddatum 9 juni 2010, op <http://www.propertynl.com/index-newsletter/den-haag-concentreert-zich-op-grote-binnenstedelijke-locaties/>

Segeren, A. (2007). *De grondmarkt voor woningbouwlocaties: belangen en strategieën van grondeigenaren*. Rotterdam: Veenman drukkers.

Urhahn Urban Design. (2009). *Den Haag Binckhorst, Integraal ontwikkelingsplan*. Vinddatum 3 juni 2010, op <http://www.urhahn.nl/index.php?683>.

Van 't Verlaat, J. (1995). *Marktgerichte productontwikkeling in het kader van citymanagement, de case Brainpark*. In: Bakker, B.A. & Van Luijk, B. *Handboek klantgericht denken en doen*. Alphen aan de Rijn / Deuren: Samson.

Van den Brand, J., Van Gelder, E., Van Sandick, H. (2008) *Handreiking Grondexploitatiewet*. Den Haag: Sdu uitgevers

Van Dinteren, J. en Van der Krabben, E. (2008, 22 augustus). Voorkeursrecht gemeenten overbodig: Met nieuwe wet zijn financiële problemen met de bouwgrond grotendeels opgelost. *NRC Handelsblad*

Van Dinteren, J., Van der Krabben, E., De Kruif, J. (2009). *Geen revolutie op de grondmarkt*. *Property NL Magazine*, 4, 27-29.

Van Dinteren, J., Zwanikken, T., De Kruif, J., Delforterie, T., Van der Krabben, E. (2008) *Voorbeeldprojecten gebruik grondbeleidsinstrumentarium*. Ministerie van Vrom.

Van Eldonk, A. (2005). *Financiële regie in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling: een verkenning vanuit gemeentelijk perspectief*. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.

Van Hoek, T. (2008). *De vastgoedlezing 2008: Crisis op de Nederlandse woning- en vastgoedmarkt?* Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.

Van Joolingen, P., Kersten, R., & Franzen, A. (2009). *Gebiedsontwikkeling en de kredietcrisis. Een recessie met structurele consequenties*

Verbart, J. (2004), *Management van ruimtelijke kwaliteit. De ontwikkeling en verankering van ruimtelijke inrichtingsconcepten in het Utrechtse stationsgebied*. Delft: Eburon

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek. Vierde druk*. Den Haag: Uitgeverij Lemma

Vörding, I. & Duijkers, R. (2010). *Omzet bouw in 2009 gekrompen*. Vinddatum 24 februari 2010, op <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bouwenwonen/publicaties/artikelen/archief/2010/2010-3058-wm.htm>

VROM-raad brengt advies over grondmarkt uit. (z.j.) Vinddatum 18 maart 2010, op Vromtotaal: www.vromtotaal.nl/news.asp?id=182&NewsItemId-29&AppMODE=SHOWNEWSITEM

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek. Vierde druk*. Den Haag: Uitgeverij Lemma

