

Het Valenciaans model: Spaanse pepers voor Hollandse gebiedsontwikkeling?

Een onderzoek naar de mogelijkheden van het Spaanse herverkavelingsinstrument
'het Valenciaans model' op de ontwikkeling van de Kanaalzone in Apeldoorn.



Mark van het Hul
Masterthesis Planologie
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen, januari 2013

Radboud Universiteit Nijmegen



Eerste deel onderzoek, H1 t/m H3, samen met R. van Bussel

Het Valenciaans model: Spaanse pepers voor Hollandse gebiedsontwikkeling?

Een onderzoek naar de mogelijkheden van het Spaanse herverkavelingsinstrument 'het Valenciaans model' op de ontwikkeling van de Kanaalzone in Apeldoorn.



Colofon

Auteur: Mark van het Hul

Periode: Maart 2012 – januari 2013

Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Thomas van Aquinostraat 3.01.67
6525 GD Nijmegen

Begeleiding
Dhr. Arnoud Lagendijk

Gemeente Apeldoorn
Dienst RO
Marktplaats 1
7311 LG Apeldoorn

Begeleiding
Mevr. Marleen Bijker

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoek dat ik verricht heb in het kader van de Master Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Het onderzoek vormt de afsluiting van de masteropleiding die ik het afgelopen jaar met veel plezier heb gevolgd.

De uitvoering van deze masterthesis was niet mogelijk geweest zonder de medewerking van alle geïnterviewde personen. Mijn dank hiervoor. Verder ben ik veel dank verschuldigd aan mijn begeleider vanuit de gemeente Apeldoorn mevr. Marleen Bijker, voor haar kritische blik, waardevolle adviezen en geboden faciliteiten. Ook wil ik dhr. Arnoud Lagendijk bedanken voor zijn ondersteuning en begeleiding vanuit de Radboud Universiteit Nijmegen.

Natuurlijk kan ik niet vergeten om stil te staan bij de samenwerking met vriend en lotgenoot Rick van Bussel. We zijn na het HBO samen begonnen aan de uitdaging in Nijmegen en we hadden als motto: *‘we zien wel waar het schip strandt’*. Nu, iets meer dan twee jaar verder, kunnen we terugkijken op een mooie en leerzame tijd waarin we ontzettend veel hebben gelachen maar ook wel eens flink hebben moeten afzien. Met de afronding van deze scriptie komt dan ook een einde aan het studentenleventje! Tijd voor een nieuwe fase.

Mark van het Hul.

Samenvatting

Aanleiding & centrale vraag

Door de veranderende omstandigheden in de wereld van de ruimtelijke ordening is een dringende vraag ontstaan naar een vernieuwende kijk op gebiedsontwikkeling. De traditionele planningsinstrumenten, waarbij een nadrukkelijke rol is weggelegd voor overheden, blijken namelijk niet meer te werken. Dit komt enerzijds door de vastgoedcrisis en anderzijds door de verschuiving van het ontwikkelen op uitleglocaties naar binnenstedelijke locaties. Ook de gemeente Apeldoorn heeft beide veranderingen van dichtbij meegemaakt. Daarom wil de gemeente Apeldoorn leren van constructies die gebiedsontwikkeling mogelijk maken in het binnen- en buitenland, om het transformatiegebied 'de Kanaalzone' te ontwikkelen tot hoogwaardig binnenstedelijk gebied. De vraag die centraal staat in dit onderzoek luidt dan ook: *Op welke wijze kan het Valenciaans model, een vorm van stedelijke herverkaveling, een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de Kanaalzone in Apeldoorn?*

Deelvragen

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

1. Wat bepaalt het succes van gebiedsontwikkeling?
2. Welke constructies voor gebiedsontwikkeling zijn actueel in de binnen- en buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk?
3. Welke constructies voor gebiedsontwikkeling uit de binnen- en buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk zijn relevant voor de Kanaalzone op basis van de gestelde criteria?
4. Welke factoren zijn bepalend voor het succes van het Valenciaans model?
5. Welke mogelijkheden zijn er, gezien de gevonden succesfactoren van het Valenciaans model, voor de ontwikkeling van de Kanaalzone in Apeldoorn?
6. Wat zijn op basis van de mogelijkheden van het Valenciaans model in de Kanaalzone de aanbevelingen aan de gemeente Apeldoorn?

Aanpak

Om antwoord te geven op de hoofdvraag is eerst via bureauonderzoek bepaald wat de definitie is van het containerbegrip 'gebiedsontwikkeling' en welke factoren het succes van gebiedsontwikkeling kunnen verklaren. Vervolgens is een lijst opgesteld met 32 constructies die gebiedsontwikkeling mogelijk maken. Deze lijst is tot stand gekomen door in literatuur over de binnen- en buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk te zoeken naar begrippen als 'verdienmodellen' en 'gebiedsontwikkelingsstrategieën'. Deze lijst is daarna teruggebracht naar een tweetal constructies, op basis van criteria. Tot dit punt is dit onderzoek uitgevoerd samen met medestudent Rick van Bussel. Hij richt zich naar aanleiding van de prioritering van de constructies op de 'Energy Service Company' (ESCO) en in dit onderzoek staat het 'Valenciaans model' centraal. Omdat het Valenciaans model nog geen kant-en-klaar toepasbaar praktijkmodel voor de Kanaalzone is, is in hoofdstuk vier een lijst opgesteld met factoren die het meest bepalend zijn voor het succes van het Valenciaans model. Deze lijst komt tot stand door als eerst desk research toe te passen en vervolgens de gevonden factoren te checken middels een interview met expert. Hiermee wordt bepaald of de gevonden succesfactoren van het Valenciaans model uit de literatuur ook daadwerkelijk door de expert als meest bepalende factoren van het model worden gezien. De definitieve lijst met succesfactoren wordt vervolgens gebruikt om in hoofdstuk vijf de mogelijkheden van het Valenciaans model in de Kanaalzone in Apeldoorn te onderzoeken. In hoofdstuk zes wordt op basis van die verkenning een uitspraak gedaan in hoeverre het Valenciaans model een bijdrage kan leveren aan gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone.

Gebiedsontwikkeling

In dit onderzoek wordt het containerbegrip gebiedsontwikkeling getypeerd als: *"het proces waarin publieke en private partijen samenwerken en wat leidt tot het (her)-ontwikkelen of opnieuw inrichten van landelijk- of stedelijk gebied, waarbij verschillende functies, zoals ondergrondse- en bovengrondse infrastructuur, worden gecombineerd en verbonden"*. Het blijkt dat gebiedsontwikkeling in Nederland een, in internationaal perspectief gezien, bijzonder karakter heeft. In Nederland neemt meestal de gemeente, vaak in samenwerking met een projectontwikkelaar, de verantwoordelijkheid voor gebiedsontwikkeling. Echter heeft de vastgoedcrisis ervoor gezorgd dat een andere taakverdeling gewenst is. Er is nu vraag naar een andere samenwerking tussen publieke- en private partijen. Hierbij is het verstandig naar het buitenland te kijken. Er

kan namelijk lering worden getrokken uit buitenlandse instrumenten die een bijdrage leveren aan de gebiedsontwikkeling.

Constructies voor gebiedsontwikkeling

Door te zoeken in literatuur naar constructies die gebiedsontwikkeling in het binnen- en buitenland mogelijk maken, is een lijst ontstaan met 32 constructies. Onder constructies voor gebiedsontwikkeling worden in dit onderzoek instrumenten verstaan die een bijdrage leveren aan een gebiedsontwikkelingsproces, ten behoeve van de realisatie van gebiedsontwikkeling. Vervolgens zijn op basis van een drietal criteria de instrumenten het 'Valenciaans model' en de 'ESCO' overgebleven als constructies met de meeste potentie voor de ontwikkeling van de Kanaalzone. De criteria die gehanteerd zijn, luiden: de constructie moet gericht zijn op het aantrekken en faciliteren van nieuwe/meerdere spelers vanuit de markt, ten tweede moet de constructie gericht zijn op een zo laag mogelijk financieel risico van de overheid en tot slot moet de constructie kunnen dealen met de typische problematiek van transformatiegebieden, versnipperd grondeigendom.

Succesfactoren Valenciaans model

In de literatuur over succesfactoren van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling wordt onderscheid gemaakt in een drietal factoren: contextvariabelen, noodzakelijke voorwaarden en kritische succesfactoren. De contextvariabelen worden ook wel achtergrondvariabelen genoemd. Dit zijn factoren waar 'je mee te dealen hebt'. Ze zijn mede bepalend voor het succes maar lastig te beïnvloeden. De noodzakelijke voorwaarden zijn daarentegen wel direct stuurbaar door actoren en kunnen worden gezien als kaders die moeten worden afgesproken om de doelstelling te bereiken. Als laatste zijn er de kritische succesfactoren, deze hebben een grote invloed op het succes maar zijn lastig te beïnvloeden. Desk research leverde een lijst op van in totaal 20 factoren, verdeeld over de drie categorieën. Deze zijn vervolgens voorgelegd aan Demetrio Muñoz Gielen, expert op het gebied van het Valenciaans model. Op één factor na, werden alle gevonden factoren door hem bevestigd.

Verkenning succesfactoren in de Kanaalzone

Vervolgens zijn de mogelijkheden van de succesfactoren van het Valenciaans model verkend in de Kanaalzone. Als de gemeente Apeldoorn wil ontwikkelen via het Valenciaans model dan zal ze allereerst een algemeen bestemmingsplan op moeten stellen en keuze moeten maken over de locaties in de Kanaalzone waar een bouwopgave moet komen. Ook zullen ze de minimale standards voor binnen- en bovenplanse publieke voorzieningen, die ze gerealiseerd willen zien in de Kanaalzone, moeten vastleggen. Hiermee ontstaat gelijk een probleem, aangezien de gemeente Apeldoorn haar programmering voor de deelgebieden waar een bouwopgave via het Valenciaans model het meest interessant is nog niet helder heeft. De volgende noodzakelijke voorwaarde is dat de urbaniseerder een urbanisatieplan opstelt. De rol van de gemeente Apeldoorn zal hierbij beperkt zijn omdat een initiatief hiervoor in principe uit de markt moet komen. De gemeenteraad beoordeelt vervolgens op basis van criteria welk van de ingediende plannen de meeste voordelen biedt. De urbaniseerder met het plan met de meeste voordelen mag het definitieve urbanisatie- en herverkavelingsproject indienen. Het is aan de urbaniseerder er voor te zorgen dat alle grondeigenaren tot overeenstemming komen over de voorgestelde herverkaveling. Echter kan herverkaveling ook juridisch worden afgedwongen. Het urbaniseerder is ook verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken van de kavels. Hij zal ook de gronden voor publieke voorzieningen moeten overdragen aan de gemeente, net als de ingerichte openbare ruimte. De grondeigenaren krijgen dan ook hun bouw- en woonrijpe kavels terug.

Na de noodzakelijke voorwaarden zijn de mogelijkheden van de contextvariabelen in Apeldoorn verkend. De contextvariabele 'wijziging wet- en regelgeving' wordt als een van de meest relevante voor de Apeldoornse context beschouwd. Dit komt doordat nu in Nederland geen wettelijke regeling is voor het Valenciaans model om herverkaveling juridisch af te dwingen. Mede hierdoor is het model momenteel geen onderdeel van het Apeldoornse planningsrepertoire. Tevens is een belangrijk argument voor een wettelijke regeling van het instrument in Apeldoorn het regelen van het kostenverhaal, bijvoorbeeld voor publieke voorzieningen. Het Valenciaans model zal naar verwachting een vitaliserende werking hebben in de Kanaalzone in het huidige economische klimaat. Zo nemen de kosten voor gebiedsontwikkeling flink af door het model en ontstaat een transparanter kostenverhaal. Om het Valenciaans model in Apeldoorn toe te passen zal ook de politiek zich achter het model moeten scharen. Meer (politieke) steun in Apeldoorn kan bijvoorbeeld worden bereikt door bijvoorbeeld aan te haken bij pilotprojecten over stedelijke herverkaveling zoals gestart door de Ministeries Infrastructuur & Milieu en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de faculteit bouwkunde TU Delft en de Radboud Universiteit.

Tot slot zijn er een aantal kritische succesfactoren die een bijdrage leveren aan het succes. Voor de ontwikkeling van de Kanaalzone met het Valenciaans model zal naar verwachting een meer open proces ontstaan, wat het vertrouwen tussen partijen zal doen groeien. Bij elk gebiedsontwikkelingsproces via het Valenciaans model wordt met dezelfde uitgangspunten gewerkt en dit zal ertoe leiden dat de gemeente Apeldoorn beter haar kennis kan opbouwen over het optimale gebiedsontwikkelproces. In principe zal de gemeente Apeldoorn geen directe financiële betrokkenheid meer hebben bij de ontwikkeling van de Kanaalzone via het Valenciaans model. Het is namelijk aan de urbaniseerder om als risicodragend investeerder op te treden in het gebied. Het Valenciaans model verschaft ook vroegtijdig duidelijkheid over de kosten die de urbaniseerder moet bijdragen aan de realisering van publieke voorzieningen. Dit is in de Nederlandse situatie altijd een getouwtrek tussen partijen. Daarnaast worden de mogelijkheden voor een meer toegankelijker gebiedsontwikkelingsproces vergroot met het Valenciaans model doordat de urbaniseerder geen specifieke kwalificaties hoeft te hebben om als urbaniseerder op te treden en omdat grondbezit niet meer nodig is om te ontwikkelen. Dit past goed bij de uitgangspunten die de gemeente Apeldoorn heeft voor de Kanaalzone. Als laatst zal de kwaliteit van publieke voorzieningen in de Kanaalzone flink verbeteren met de introductie van het Valenciaans model, omdat een prikkel ontstaat bij de urbaniseerder om een zo hoog mogelijke kwaliteit te realiseren.

Conclusies en aanbevelingen

De conclusie die getrokken kan worden op basis van dit onderzoek is dat het Valenciaans model in theorie een aantal belangrijke elementen in zich heeft waarmee het gebiedsontwikkelingsproces in de Kanaalzone sneller, goedkoper en transparanter wordt. Echter zal het instrument ook een aantal praktische bezwaren opleveren in de Apeldoornse context, zoals het ontbreken van een wettelijke regeling in Nederland voor juridische afdwingbaarheid, de aantasting van eigendomsrechten en de onzekerheid over de toekomstige programmering van de Kanaalzone. Dit zorgt ervoor dat het model nu niet zomaar toegepast kan worden in de Kanaalzone in Apeldoorn.

Hoewel een rechtstreekse kopie in de Apeldoornse praktijk niet realistisch is, kan de gemeente Apeldoorn toch lering trekken uit een aantal vitaliserende elementen van het Valenciaans model. De duidelijke rolverdeling tussen publieke- en private partijen, de verplichte bijdrage van grondeigenaren aan de realisering van publieke voorzieningen en de sturing en concurrentie op ruimtelijke kwaliteit zijn enkele voorbeelden. Daarnaast kan de gemeente Apeldoorn, ondanks het ontbreken van wet- en regelgeving voor het model, grondeigenaren in de Kanaalzone toch stimuleren vrijwillige herverkaveling toe te passen. De gemeente Apeldoorn kan hierbij aantrekkelijke (fiscale) condities formuleren voor de deelgebieden in de Kanaalzone. Als laatst is het voor de gemeente Apeldoorn interessant aan te haken bij pilotprojecten voor stedelijke herverkaveling in Nederland. Dit levert specifieke kennis op over mogelijke wet- en regelgeving en de werking van het instrument in de Apeldoornse context.

Inhoud

Voorwoord	V
Samenvatting	VII
Inhoud	1
1. Inleiding	3
1.1 Projectkader	3
1.2 Doel- en vraagstelling	5
1.3 Onderzoeksmodel	7
1.4 Onderzoeksmethode	8
1.5 Onderzoeksstrategie	8
1.6 Maatschappelijke- en wetenschappelijke relevantie	10
1.7 Opbouw onderzoek	12
2. Gebiedsontwikkeling	15
2.1 Historische context	15
2.2 Begripsbepaling	16
2.3 Proces van gebiedsontwikkeling	17
2.4 Actoren gebiedsontwikkeling	19
2.5 Samenwerkingsvormen binnen gebiedsontwikkeling	22
2.6 Succesfactoren	24
2.7 Succesfactoren in de Kanaalzone	28
3. Selectie van constructies voor gebiedsontwikkeling uit de binnen- en buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk	31
3.1 Constructies voor gebiedsontwikkeling	31
3.2 Wat is gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone?	32
3.3 Prioritering van constructies	33
3.4 Conclusie	35
4. Uitwerking Valenciaans model	37
4.1 In het kort: het Valenciaans model	37
4.2 Succesfactoren Valenciaans model	38
4.3 Definitieve succesfactoren Valenciaans model	54
4.4 Conclusie succesfactoren	55
5. Verkenning: het Valenciaans model in de Kanaalzone	57
5.1 Succesfactoren Valenciaans model in de Kanaalzone	57
5.2 Afsluiting	73

6. Conclusies en aanbevelingen	75
6.1 Bevindingen	75
6.2 Conclusies	78
6.3 Aanbevelingen	78
6.4 Reflectie op onderzoek	79
7. Literatuurlijst	83
Bijlagen	89

1. Inleiding

Dit hoofdstuk wordt ingeleid met het projectkader van het onderzoek. Vanuit het projectkader volgen doel- en vraagstelling in paragraaf 1.2. Het onderzoeksmodel, de onderzoeksmethode en de onderzoeksstrategie volgen hierop in paragraaf 1.3, 1.4 en 1.5. Paragraaf 1.6 gaat vervolgens in op de maatschappelijke- en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek. In paragraaf 1.7 volgt de opbouw van dit onderzoek.

1.1 Projectkader

Ruimtelijke ordening stond in Nederland decennialang in het teken van groei. Vanaf de jaren 1950 kenmerkte ruimtelijke ordening zich dan ook vooral door het faciliteren van deze groei (Van der Krabben, 2011a). De wereld van de ruimtelijke ordening in Nederland ziet er echter vanaf de val van de Lehmann Brothers in oktober 2008 totaal anders uit (De Zeeuw, 2011a). Sinds die tijd is sprake van stagnatie en zelfs van krimp in de ruimtelijke ordening. Dit betekent een afname van de groei van nieuwe- woonwijken, steden en werklocaties (Van der Krabben, 2011a). De reden hiervoor is dat de vastgoedsector nauw verbonden is met de economische conjunctuur. Enkele symptomen van de economische crisis op de ruimtelijke ordening zijn de vraaguitval van kantoorlocaties en de stagnatie op de woningmarkt. Daarnaast verslechtert de mogelijkheid om op de kapitaalmarkt geld voor nieuwe projecten te bemachtigen doordat banken en financiers minder krediet verstrekken (De Zeeuw, 2011a). Dit alles zorgt ervoor dat een geheel nieuwe bouwopgave ontstaat en het karakter van gebiedsontwikkeling ingrijpend verandert (Van der Krabben, 2011a).

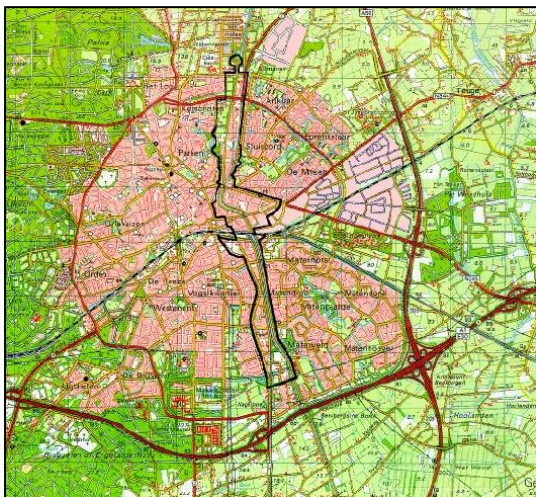
De economische crisis laat zien dat de traditionele overheidssturing, waar een grote rol is weggelegd voor gemeenten, onvoldoende effectief is. Dit geldt dus ook voor actief grondbeleid dat ten grondslag ligt aan de Nederlandse ruimtelijke ordening. Dit verdienmodel heeft zijn langste tijd gehad (Van der Krabben & Jacobs, 2011, in Van der Krabben, 2011a). Ook in het buitenland wordt het Nederlandse actieve grondbeleid *“a relic from the past”* genoemd (Alterman, 2009, in Van der Krabben, 2011a, p.12). De verschuiving van nieuwbouw naar vernieuwing en de afnemende vraag naar bouwgrond hebben sommige gemeenten in grote financiële problemen gebracht. Als niet wordt opgepast, kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zich in de toekomst wellicht niet meer zelf bedruipen (Van der Krabben, 2011a). Dit komt mede doordat gemeenten worden getroffen omdat zij niet langer verdienen op hun grondexploitatie (Joolingen, Kersten & Franzen, 2009).

Als geen winst gemaakt wordt op grondexploitaties, of als geen financiële verevening meer kan plaatsvinden tussen projecten, is het gevolg dat de uitvoering van het ruimtelijke beleid in gevaar komt (Van der Krabben, 2011a). Mede door deze omstandigheden is het noodzakelijk dat gekeken wordt naar andere manieren van gebiedsontwikkeling, die wellicht wel kunnen zorgen dat ruimtelijk beleid tot uitvoer kan worden gebracht. In dit opzicht kan dan ook gesteld worden dat de economische crisis een zegen is voor de wereld van de gebiedsontwikkeling. Zo stelt Rotmans (2011) dat de crisis iedereen dwingt een pas op de plaats te maken en goed na te denken over hoe het nu verder moet met gebiedsontwikkeling. Ook De Zeeuw (2011a) stelt dat de crisis een louterende werking kan hebben en kan leiden tot nieuwe concepten, een andere houding en manier van werken. Ondanks de veranderende omstandigheden op de vastgoedmarkt zal in Nederland de ruimtelijke megapuzzel blijven bestaan. Bovendien is Nederland met 400 inwoners per vierkante kilometer één van de dichtstbevolkte landen van de wereld. Er zal altijd ruimte geclaimd worden en een maatschappelijke behoefte bestaan naar ruimtelijke kwaliteit. De aard van de ruimteclaims zijn echter aan verandering onderhevig. Zo is voor Nederland de bouwopgave voornamelijk verplaatst van uitleglocaties (nieuwbouw) naar binnenstedelijk ontwikkelen (vernieuwing). De bouwopgave in binnenstedelijke gebieden leidt tot hoge directe kosten, vele voorschriften en procedures, lange ontwikkeltijden en veel betrokken partijen (Van Hoek, Koning & Mulder, 2011, in Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, 2011). Daarnaast is onder andere door klimaatveranderingen in deze gebieden de vraag naar ruimte voor waterveiligheid en waterberging toe genomen. Ook bestaat een beleidsmatige vraag naar een koppeling met infrastructuur en duurzame energievoorziening (TU Delft, 2011).

Zoals gezegd kenmerkte de Nederlandse ruimtelijke ordening zich vanaf de jaren 1950 vooral door het faciliteren van groei van nieuwe woonwijken, nieuwe steden en nieuwe werklocaties (Van der Krabben, 2011a). De focus in de ruimtelijke ordening verandert: de bouwopgave verschuift van kwantitatief naar kwalitatief. De veranderende bouwopgave en de economische crisis zijn aanleiding om gebiedsontwikkeling opnieuw uit te vinden. Van Rooy (2011a) stelt in zijn onderzoek naar nieuwe verdienmogelijkheden voor gebiedsontwikkeling dat het huidige verdienmodel niet meer voldoet, en nieuwe waardemakers en partijen moeten worden toegevoegd. De noodzaak naar vernieuwing van gebiedsontwikkeling wordt breed gevoeld.

De economische crisis, demografische veranderingen, klimaatverandering en de veranderende rol van de overheid zorgen ervoor om na te denken over nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling (Nirov, 2011). Daarnaast is de afgelopen decennia in Nederland te weinig gekeken naar ruimtelijke ordening in het buitenland. De Nederlandse planologie wordt volgens Van der Krabben (2011a, p.13) gekenmerkt door arrogantie: “*we weten het hier beter dan elders*”. In Nederland kunnen we juist veel leren van de buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk en het gebruik van buitenlandse instrumenten (Van der Krabben, 2011a).

De verschuiving die plaatsvindt in het ontwikkelen op binnenstedelijk locaties in plaats van uitleglocaties (Van der Krabben, 2011a), is duidelijk zichtbaar op lokale schaal in Nederland. Zo heeft de gemeente Apeldoorn met het vaststellen van de Structuurschets Kanaalzone Apeldoorn (2005) een belangrijkste stap gezet in de richting van een ambitieus binnenstedelijk project: transformatie van de centrale noord-zuid as van het stedelijk gebied van Apeldoorn. Het Apeldoorns Kanaal is een voorbeeld van een relatief gaaf, kleinschalig 19^e-eeuws kanaal. In de tweede helft van de 19^e eeuw droeg het Apeldoorns Kanaal bij aan de economische ontwikkeling van de stad. Langs het kanaal is een zone ontstaan met bedrijven die voor hun bedrijfsproces of voor het transport gebruik maakten van het kanaal. Na de Tweede Wereldoorlog kwam snel de klad in deze functie, mede door de schaalvergroting van de beurtvaart. In 1973 werd het kanaal definitief voor scheepvaart gesloten. In de naoorlogse stedelijke ontwikkeling van Apeldoorn is het kanaal nauwelijks betrokken. De nieuwe wijken Zevenhuizen en de Maten laten het kanaal ‘links’ liggen en de nog steeds aanwezige bedrijvenstrook vormt een hinderlijke barrière in de wisselwerking tussen het stadscentrum en de oostelijke wijken. Inmiddels zijn grote delen van de Kanaalzone verworden tot verouderde, monofunctionele bedrijventerreinen. Het ruimtegebruik in de zone langs het kanaal is daarmee niet aangepast aan de ontwikkeling die de stad Apeldoorn de laatste decennia heeft doorgemaakt. Het Kanaalgebied kent de problemen van een binnenstedelijk werkgebied met verontreiniging van de bodem, geluidsoverlast, externe veiligheid en een moeilijke ontsluiting voor zwaar verkeer. De bedrijvigheid blijft in ontwikkeling achter en de woonfunctie is grotendeels uit het gebied verdwenen. Dit betekent dat de Kanaalzone een beperkte en eenzijdige functie heeft voor de stad. De ambitie die gemeente Apeldoorn heeft voor de Kanaalzone is dat het een gemengd stedelijk gebied moet worden met een plaats voor wonen, werken en voorzieningen. Het Apeldoorns Kanaal fungeert hierbij als drager voor het gebied. De planhorizon voor het project is 2025. Het gebied bevat een oppervlak van ruim 100 hectare en is verdeeld in meerdere deelprojecten (Gemeente Apeldoorn, 2005). De gemeente Apeldoorn heeft met het Uitvoeringsplan Kanaalzone (2011) een vervolgstap gezet in de transformatie van het gebied. In het Uitvoeringsplan Kanaalzone (2011) zijn keuzes gemaakt ten aanzien van de prioritering van gebieden in de Kanaalzone, op basis van potentie.



Figuur 1.1 (links): Ligging Kanaalzone (Gemeente Apeldoorn, 2005).



Figuur 1.2 (rechts): Luchtfoto Kanaalzone noord (Gemeente Apeldoorn, 2005).

Van der Krabben (2011a) stelt dat naast de verschuiving van nieuwbouw naar vernieuwing ook de afnemende vraag naar bouwgrond ertoe leidt dat sommige gemeenten in grote financiële problemen worden gebracht. De gemeente Apeldoorn heeft zelf ondervonden hoe planoptimisme en de afnemende vraag naar bouwgrond kan leiden tot een financiële strop. Uit het raadsonderzoek door de ‘Enquêtecommissie Grondbedrijf’ in 2012 naar het grondbedrijf in de gemeente Apeldoorn (Berge, Kruithof, Bos, Sandmann en Schutte, 2012) blijkt dat het grondbedrijf in de jaren 2000 werd gezien als geldmachine: er was nauwelijks aandacht voor de risico’s en

afzetmogelijkheden van de grootschalige verwervingen. In januari 2011 luidde de boodschap echter: “Apeldoorn boekt 68 miljoen verlies op grondbedrijf” (Berge et al., 2012, p.9). Het planoptimisme, de grootschalige verwervingen van gronden, de vertraging van woningbouw in uitleggegebieden, de economische crisis en daarmee het instorten van de markt voor woningbouw en bedrijventerreinen, en het niet oppakken van de waarschuwingen voor overprogrammering vormen de aanleiding voor de miljoenenstrop van de gemeente (Berge et al., 2012).

De huidige situatie in Apeldoorn vormt samen met de aanleiding vanuit de literatuur de aanzet voor het schrijven van dit onderzoek. De conclusie is dat zowel vanuit wetenschap als de praktijk (in Apeldoorn) behoefte is naar een andere kijk op gebiedsontwikkeling. Het uitgangspunt is om te leren van constructies uit de binnen- en buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk die gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone mogelijk maken.

1.2 Doel- en vraagstelling

Op basis van het voorgaande luidt de doelstelling van het onderzoek als volgt:

Doelstelling:

Het doel van dit onderzoek is het geven van aanbevelingen aan de gemeente Apeldoorn op welke wijze het Valenciaans model, een vorm van stedelijke herverkaveling, een bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van de Kanaalzone in Apeldoorn.

Om bovenstaand advies te kunnen geven, moet het antwoord gegeven worden op de volgende centrale vraag en deelvragen:

Centrale vraag:

Op welke wijze kan het Valenciaans model, een vorm van stedelijke herverkaveling, een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de Kanaalzone in Apeldoorn?

Begripsdefinities

Valenciaans model

Het Valenciaans model is een vorm van stedelijke herverkaveling, afkomstig uit Spanje. Deze strategie wordt gebruikt in de regio Valencia om gebiedsontwikkeling toe te passen. De uitgangspositie van het instrument is dat gronden worden herverkaveld en een derde partij, de urbaniseerder, de ontwikkeling op zich neemt.

Kanaalzone Apeldoorn

Centrale noord-zuid as in het stedelijk gebied van Apeldoorn, bestaande uit ongeveer 200 hectare. Er ligt een transformatieopgave voor dit gebied: van verouderd bedrijventerrein tot gemengd stedelijk gebied met een plaats voor wonen, werken en voorzieningen.

Deelvragen

1. Wat bepaalt het succes van gebiedsontwikkeling?
2. Welke constructies voor gebiedsontwikkeling zijn actueel in de binnen- en buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk?
3. Welke constructies voor gebiedsontwikkeling uit de binnen- en buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk zijn relevant voor de Kanaalzone op basis van de gestelde criteria?
4. Welke factoren zijn bepalend voor het succes van het Valenciaans model?
5. Welke mogelijkheden zijn er, gezien de gevonden succesfactoren van het Valenciaans model, voor de ontwikkeling van de Kanaalzone in Apeldoorn?
6. Wat zijn op basis van de mogelijkheden van het Valenciaans model in de Kanaalzone de aanbevelingen aan de gemeente Apeldoorn?

De eerste deelvraag van dit onderzoek is opgesteld om het succes van gebiedsontwikkeling te bepalen. Hiervoor wordt allereerst een beeld geschetst van wat het begrip ‘gebiedsontwikkeling’ inhoudt. Vervolgens wordt uiteengezet wat volgens de literatuur het succes van gebiedsontwikkeling kan bepalen. De tweede deelvraag heeft een inventariserend karakter. Dit leidt tot een lijst met diverse constructies voor

gebiedsontwikkeling uit de binnen- en buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk. De derde deelvraag zorgt ervoor dat de lijst op basis van een aantal criteria wordt teruggebracht naar twee constructies. Deze constructies, het Valenciaans model en de Energy Service Company (ESCO's), worden middels de vierde deelvraag nader uitgewerkt. In dit onderzoek wordt het Valenciaans model uitgewerkt, in het onderzoek van medestudent Rick van Bussel de ESCO's. De uitwerking van het Valenciaans model vindt plaats aan de hand van succesfactoren van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling uit de literatuur. Deelvraag vier leidt vervolgens tot de uitwerking van het Valenciaans model op basis van succesfactoren. Deelvraag vijf gaat vervolgens in op de confrontatie van de succesfactoren van het Valenciaans model op de Kanaalzone in Apeldoorn. Dit betekent dat de mogelijkheden van de succesfactoren van het Valenciaans model worden verkend in de Kanaalzone in Apeldoorn. Op basis hiervan kan een conclusie worden getrokken in hoeverre het Valenciaans model een bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van de Kanaalzone. De laatste stap in het onderzoek zijn de conclusies en de aanbevelingen aan de gemeente Apeldoorn, op basis van de uitkomsten van deelvraag vijf.

Samenwerking

Dit onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met Rick van Bussel, mede-Masterstudent Planologie. Dit betekent dat de eerste drie deelvragen voor een groot deel collectief zijn uitgevoerd. Deelvraag vier tot en met zes individueel. Dit betekent dat deze scriptie een aanwijsbare grotere omvang heeft dan gebruikelijk is. De eerste drie deelvragen hebben allereerst het beeld opgeleverd van wat het containerbegrip 'gebiedsontwikkeling' inhoudt en hebben geleid tot de operationalisering van succesfactoren van gebiedsontwikkeling. De operationalisering van succesfactoren is het enige onderdeel van de eerste drie deelvragen welke individueel heeft plaatsgevonden (paragraaf 2.6 en 2.7). Het collectieve deel heeft vervolgens geleid tot een inventarisatie van 32-tal constructies die een bijdrage leveren aan gebiedsontwikkeling, op basis van voorbeelden uit de binnen- en buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk. Vanaf deelvraag vier is dit onderzoek volledig individueel verricht. Zowel Rick van Bussel als Mark van het Hul hebben beiden een andere constructie gekozen uit de lijst van 32 constructies en uitgewerkt op basis van succesfactoren. Vervolgens hebben ze beiden hun constructie toegepast op de Kanaalzone. Rick van Bussel heeft in zijn onderzoek de ESCO's uitgewerkt. In dit onderzoek wordt het Valenciaans model, een vorm van stedelijke herverkaveling, uitgewerkt. In grote lijnen betekent het dat dit onderzoek collectief is gestart en vanaf het uitwerken van het Valenciaans model (voor Rick van Bussel de ESCO's) het onderzoek individueel is uitgevoerd. Ook de confrontatie van het Valenciaans model aan de Kanaalzone en het opstellen van de conclusies, aanbevelingen en reflectie is individueel uitgevoerd.

De keuze om het eerste deel collectief uit te voeren is gemaakt vanwege de mogelijkheid de lijst met constructies voor gebiedsontwikkeling uit de binnen- en buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk zo compleet mogelijk te maken. Gezien de beperkte tijd die beschikbaar is voor het schrijven van de Masterthesis was het individueel niet mogelijk geweest een lijst op te stellen die zo uitgebreid is als nu.

Afbakening

Dit onderzoek heeft betrekking op constructies voor gebiedsontwikkeling uit de binnen- en buitenlandse praktijk die een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van de Kanaalzone in Apeldoorn. De begrenzing van het gebied die wordt gehanteerd in dit onderzoek is de begrenzing die ook gebruikt wordt door de gemeente Apeldoorn in de Structuurschets Kanaalzone Apeldoorn (2005). Wanneer in dit onderzoek gesproken wordt over de deelgebieden van de Kanaalzone, bijvoorbeeld Kanaalzone-Noord, dan wordt ook de begrenzing en definiëring uit de Structuurschets Kanaalzone Apeldoorn (2005) gehanteerd.

Wending in het onderzoek

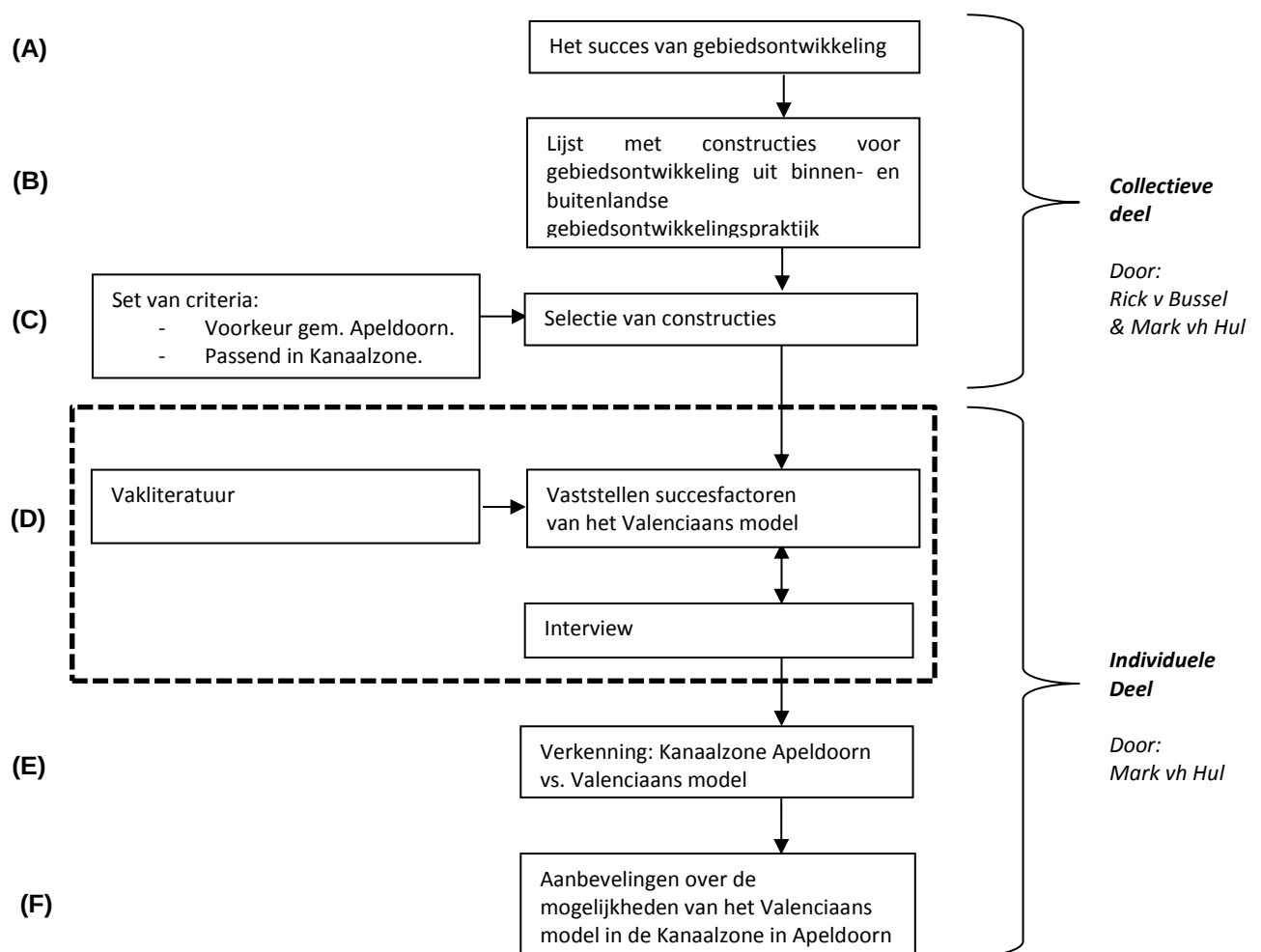
Het onderzoek is gedurende de onderzoeksperiode in een ander daglicht komen te staan. De gemeente Apeldoorn heeft, om haar miljoenenstrop te lijf te gaan, de Zomernota (2012) opgesteld. In de Zomernota (2012) wordt het streven uitgesproken om te herstellen op eigen kracht: *"Wij zijn door ons eigen toedoen in de problemen gekomen. Wij komen er ook op eigen kracht uit"* (Gemeente Apeldoorn, 2012, p.3). Het werken aan herstel brengt echter gevolgen met zich mee. Een financiële crisis lost zich niet vanzelf op, handelen is vereist. Eén van de doelen van de Zomernota (2012) is het eenmalig tekort op de grondexploitatie van €122,8 miljoen te verlagen. Immers, hoe lager dit tekort, des te geringer de noodzakelijke aanvullende bezuinigingen. Een doorlichting van alle voorgenomen investeringen en het schrappen daar waar mogelijk is, heeft ertoe geleid dat de gemeente Apeldoorn het eenmalig tekort op de grondexploitatie van €122,8 miljoen tot ruim €54 miljoen heeft gereduceerd. Hierdoor is het mes gezet in een fors aantal plannen en projecten voor gebiedsontwikkeling in Apeldoorn. Zo ook in de Kanaalzone. In de Zomernota (2012) is besloten dat de

plannen voor de Kanaalzone, zoals beschreven in de Structuurschets Kanaalzone (gemeente Apeldoorn, 2005), slechts een selectief gedeelte door zal gaan. Alleen de projecten Pilot Zuid, Vlijtsepark en De Vlijt worden ontwikkeld. Dit betekent dat het grootste deel van de Kanaalzone vooralsnog niet wordt ontwikkeld (Bijker, 2012). Bovendien is het voor de gemeente Apeldoorn door de onzekerheid in de markt en de toekomstige financiering moeilijk in te schatten wat de toekomstige programmering in de Kanaalzone moet zijn (Bijker, 2012). Dit betekent dat de programmering vanuit de Structuurschets Kanaalzone (gemeente Apeldoorn, 2005) los wordt gelaten.

Voor dit onderzoek betekent dit concreet dat de onzekerheid voor de Kanaalzone op het gebied van de programmering, financiering en fasering groot is. Ondanks deze onzekerheden is de onderzoeksmethode niet veranderd. Echter hebben de onzekerheden wel tot gevolg dat de confrontatie van het Valenciaans model op de Kanaalzone niet tot in de kleinste details kan plaatsvinden. Daarom wordt de confrontatie van het Valenciaans model op de Kanaalzone in plaats van een toetsing, een verkenning van de mogelijkheden van het instrument in het plangebied. Er wordt gespeculeerd of het Valenciaans model wel of niet kan werken in de Kanaalzone en hierbij worden nuances en overwegingen gemaakt. Het onderzoek is dus gedurende de onderzoeksperiode in een ander daglicht komen te staan en heeft vanwege de onzekerheid een speculatief karakter gekregen en is deels in oud perspectief geschreven. Met oud perspectief wordt de situatie bedoeld zoals die staat beschreven in de Structuurschets Apeldoorn (gemeente Apeldoorn, 2005).

1.3 Onderzoeksmodel

Het onderzoeksmodel geeft visueel weer hoe het doel van het onderzoek bereikt wordt. Dit model is leidend voor dit onderzoek. Het model wordt hieronder ook tekstueel toegelicht.



Figuur 1.3: Onderzoeksmodel, naar: Verschuren & Doorewaard (2005, p.77).

Verantwoording onderzoeksmodel

Dit onderzoek vangt aan met de bepaling van het succes van gebiedsontwikkeling (A). Vervolgens levert de bestudering van diverse constructies voor gebiedsontwikkeling uit de binnen- en buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk een lijst op met instrumenten die gebiedsontwikkeling mogelijk maken (B). Op basis van een set criteria wordt een selectie gemaakt in het aantal constructies (C). De set van criteria wordt gevormd door de voorkeur van de gemeente Apeldoorn en de mate waarin de constructies binnen de context van de Kanaalzone passen. Er is gekozen de lijst terug te brengen naar een tweetal constructies. Eén constructie wordt door Mark van het Hul uitgewerkt, de ander door Rick van Bussel.

De constructie die op basis van de criteria over blijft uit de lijst, wordt uitgewerkt aan de hand van succesfactoren. In het geval van dit onderzoek is de overgebleven constructie het Valenciaans model, een vorm van stedelijke herverkaveling. Het Valenciaans model is geen pasklaar model die zomaar toegepast kan worden op de Kanaalzone in Apeldoorn. Middels succesfactoren wordt daarom het Valenciaans model ontrafeld tot een toepasbaar concept (D). De succesfactoren worden verkregen door gebruik te maken van literatuur waarin het Valenciaans model wordt beschreven en toegelicht. Nadat op basis van deskresearch een set met succesfactoren is opgesteld, zal via expert judgement worden bekeken of de set met gevonden factoren inderdaad het meest bepalend zijn voor het succes. Op basis van het bureau onderzoek en expert judgement kan vervolgens de definitieve set met meest bepalende factoren voor het Valenciaans model worden opgesteld. Daarna wordt gekeken naar de mogelijkheden die deze set factoren biedt voor de Kanaalzone in Apeldoorn (E). Hierdoor kan worden bepaald in hoeverre het Valenciaans model wel of niet succesvol kan zijn in de Kanaalzone in Apeldoorn. Dit vormt de basis voor de aanbevelingen aan de gemeente Apeldoorn (F).

1.4 Onderzoeksmethode

Saunders et al. (2008) onderscheiden een tweetal onderzoeksbenaderingen: de inductieve- en deductieve methode. In het kort, bij de inductieve methode wordt een theorie opgesteld en bij de deductieve methode een theorie getoetst.

Er is in dit onderzoek gekozen voor de deductieve methode. In de deductieve methode wordt een bestaande theorie of model gebruikt om een hypothese te formuleren en vervolgens wordt deze hypothese getoetst (Saunders et al., 2008). In dit onderzoek betekent dit dat een bestaand instrument voor gebiedsontwikkeling wordt getoetst in de Kanaalzone. De belangrijkste keuze voor deductief onderzoek is dat de onderzoeker niet opnieuw het wiel uit wil vinden als het gaat om het opstellen van een theorie voor gebiedsontwikkeling. Zoals Van der Krabben (2011a) ook stelt: In Nederland kunnen we veel leren van de buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk en het gebruik van buitenlandse instrumenten. Daarom is gekozen om te werken met bestaande instrumenten die hun waarde al hebben bewezen in (binnen- en) buitenland. Dit heeft ook de meerwaarde dat de voor- en nadelen en bijwerkingen van het instrumentarium al bekend zijn en de onderzoeker hier op kan anticiperen. Bovendien is de keuze gemaakt vanwege de achtergrond van de onderzoeker. De onderzoeker heeft, door het volgen van meerdere colleges over de buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk, al een beeld van bestaande buitenlandse gebiedsontwikkelings- concepten, theorieën en instrumenten. Tot slot komt daar nog bij dat ook de voorkeur van de opdrachtgever, de gemeente Apeldoorn, uitgaat naar het verkennen van de mogelijkheden van instrumentarium dat zijn waarde al heeft bewezen.

1.5 Onderzoeksstrategie

Verschuren en Doorewaard (2000) onderscheiden vijf strategieën om onderzoek uit te voeren: survey, experiment, casestudy, gefundeerde theoriebenadering en bureauonderzoek. In deze alinea zal per deelvraag van het onderzoek worden aangegeven welke strategie wordt gehanteerd om tot een antwoord op de deelvraag te komen.

Deelvraag	Aanpak?	Bronnen?	Wie?
1	Bureauonderzoek	Vakliteratuur, beleidsdocumenten.	Collectief
2	Bureauonderzoek	Vakliteratuur, beleidsdocumenten, internet, praktijkvoorbeelden.	Collectief
3	Bureauonderzoek	Vakliteratuur, documenten over Kanaalzone door gemeente Apeldoorn.	Collectief
4	Bureauonderzoek	Vakliteratuur, beleidsdocumenten, internet, praktijkvoorbeelden.	Individueel
	Interview	Expert, betrokken bij het Valenciaans model	Individueel
5	Casestudy	Onderzoekscijfers en informatie gemeente Apeldoorn en input deelvraag 4.	Individueel
6	Bureauonderzoek	Input uit deelvraag 5.	Individueel

1. Wat bepaalt het succes van gebiedsontwikkeling?

De input voor de eerste deelvraag wordt verkregen door bureauonderzoek. Bureauonderzoek is een onderzoeksstrategie waarbij gebruik wordt gemaakt van door anderen geproduceerd materiaal (Verschuren en Doorewaard, 2000) en speelt zich hoofdzakelijk af achter het bureau en in de bibliotheek. Het voordeel van bureauonderzoek is dat in korte tijd en op eenvoudige wijze veel informatie verzameld kan worden. Nadeel is dat niet altijd alle gewenste informatie beschikbaar is. Bij deelvraag één gaat het om het bepalen van het succes van gebiedsontwikkeling. Om het succes van gebiedsontwikkeling te kunnen bepalen is het allereerst belangrijk kennis te nemen van het begrip gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling is een containerbegrip en daarom wordt in deelvraag één een zoektocht gestart naar een eenduidige definitie van gebiedsontwikkeling. De input hiervoor wordt gevormd door bestaande literatuur en beleidsdocumenten. Vervolgens wordt ingegaan op de betekenis en het succes van gebiedsontwikkeling. Het succes wordt op een systematische manier ontrafeld. Hiervoor wordt bureauonderzoek uitgevoerd. Middels verschillende literatuur, wordt succes binnen gebiedsontwikkeling uitgewerkt. Uit het bureauonderzoek moet een eenduidig antwoord komen wanneer sprake is van succes binnen gebiedsontwikkeling.

2. Welke constructies voor gebiedsontwikkeling zijn actueel in de binnen- en buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk?

Het antwoord op deelvraag twee wordt ook verkregen via bureauonderzoek. Door middel van het bestuderen en analyseren van vakliteratuur, beleidsdocumenten, internet en praktijkvoorbeelden wordt een lijst met constructies voor gebiedsontwikkeling uit de binnen- en buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk opgesteld. Literatuurbronnen geven een goed overzicht van eerder onderzoek. De literatuurbronnen kunnen worden onderverdeeld in drie categorieën: primaire, secundaire en tertiaire literatuurbronnen (Saunders, Lewis & Thornhill, 2008). Primaire literatuurbronnen (gepubliceerd en niet-gepubliceerd), worden ook wel de 'grijze literatuur' genoemd. Hieronder vallen gepubliceerde bronnen zoals rapporten en publicaties van de landelijke overheid en gemeenten. Ook niet-gepubliceerde bronnen als brieven, memo's en notulen worden gezien als primaire bronnen. Secundaire literatuurbronnen zijn over het algemeen gebaseerd op primaire literatuurbronnen. Het zijn boeken en tijdschriften die bedoeld zijn voor een breder publiek. Wanneer over tertiaire literatuurbronnen wordt gesproken, worden de zoekmiddelen bedoeld. Tertiaire literatuurbronnen zijn bedoeld om primaire en secundaire literatuur te vinden of een inleiding te geven op een bepaald onderwerp.

Voor het opstellen van de lijst met constructies voor gebiedsontwikkeling worden zowel primaire, secundaire en tertiaire literatuur gebruikt. Er wordt gezocht op begrippen als: 'verdienmodellen', 'gebiedsontwikkelingsstrategieën', 'financieringsconstructies' en 'instrumenten voor gebiedsontwikkeling'. Op de bovengenoemde termen wordt gezocht in databanken als Google, Google Scholar, de faculteitsbibliotheek, Picarta, de scriptiedatabank en Web of Science. Daarnaast wordt in vakliteratuur als Rooilijn, Buiding Bussines, S+RO, Real Estate Magazine en RO Magazine gezocht naar constructies voor gebiedsontwikkeling. Ook wordt gezocht op de bovengenoemde termen op websites als www.gebiedsontwikkeling.nu, www.nirov.nl en www.ikcro.nl. Deze sites staan bekend als databanken voor thema's in de gebiedsontwikkeling.

3. Welke constructies voor gebiedsontwikkeling uit de binnen- en buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk zijn relevant voor de Kanaalzone op basis van de gestelde criteria?

Om deelvraag drie te kunnen beantwoorden wordt bureauonderzoek uitgevoerd. De constructies die volgen uit deelvraag twee, worden bij deze deelvraag aan een set van criteria getoetst. Hierdoor blijven van de totale lijst met constructies, twee constructies over. De criteria worden opgesteld op basis van de voorkeur van de gemeente Apeldoorn en de mate waarin de constructies binnen de context van de Kanaalzone passen. Het opstellen van de criteria vindt dus plaats door een analyse van het thema 'gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone'. Dit vindt plaats door een analyse van beleidsdocumenten, wellicht aangevuld door interview(s) met gebiedsdeskundigen van de gemeente Apeldoorn. Door de selectie op basis van de criteria blijven twee constructies over die aan de hand van succesfactoren worden uitgewerkt.

4. Welke factoren zijn bepalend voor het succes van het Valenciaans model?

Met deelvraag vier wordt het Valenciaans model uitgewerkt. Deze uitwerking vindt plaats aan de hand van succesfactoren van het Valenciaans model. Er is gekozen voor succesfactoren omdat de onderzoeker wil weten wanneer gebiedsontwikkeling via het Valenciaans model succesvol verloopt. Daarnaast kan aan de hand van succesfactoren een instrument op systematische wijze ontrafeld worden. Dit maakt de conceptualisering van het Valenciaans model eenvoudiger. Om niet lukraak te starten met het zoeken naar succesfactoren die van invloed zijn op het Valenciaans model, worden de succesfactoren gebruikt die

gevonden zijn bij deelvraag één. Dit zijn algemene succesfactoren voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Deze succesfactoren worden gebruikt als handvatten om het Valenciaans model te ontrafelen. Deze manier van werken versnelt het proces omdat de zoektocht naar succesfactoren van het Valenciaans dan niet willekeurig verloopt. Deze aanpak is afgeleid van de template-analyse van King (2004) zoals beschreven in Saunders et al. (2008).

De strategie die past bij deze deelvraag is bureauonderzoek. De zoektocht naar succesfactoren van het Valenciaans model maakt dat vakliteratuur, beleidsdocumenten, publicaties, praktijkvoorbeelden en beschrijvingen van eerdere ervaringen van het Valenciaans model moeten worden geanalyseerd. Dit levert een lijst met factoren op die mogelijk invloed uitoefenen op het succes van het Valenciaans model. Omdat de lijst tot dan toe nog onvolledig is en enkel gebaseerd is op bureauonderzoek, wordt de lijst voorgelegd aan een expert. Middels een interview met een deskundige op het gebied van het Valenciaans model wordt gepeild of de gevonden factoren uit het bureauonderzoek daadwerkelijk het meest bepalend zijn voor het succes. Helaas is het qua tijd en geld niet haalbaar om naar Valencia te gaan en daar een interview af te nemen. Doormiddel van het voorleggen van de lijst aan een expert, wordt de lijst met succesfactoren bevestigd, ontkracht of aangevuld. Hiermee wordt voorkomen dat succesfactoren worden vergeten mee te nemen of dat ze verkeerd worden overgenomen vanuit de literatuur. Uiteindelijk ontstaat een definitieve set met succesfactoren van het Valenciaans model.

5. Welke mogelijkheden zijn er, gezien de gevonden succesfactoren van het Valenciaans model, voor de ontwikkeling van de Kanaalzone in Apeldoorn?

Nu de definitieve lijst met succesfactoren van het Valenciaans model is vastgesteld in deelvraag vier, kan aan de hand van die factoren worden gekeken naar de situatie in de Kanaalzone in Apeldoorn. Stelt de eerste succesfactor bijvoorbeeld dat een voorwaarde voor het succes 'maximaal tien verschillende grondeigenaren' is, dan zal gekeken moeten worden naar het aantal grondeigenaren in de Kanaalzone. Vervolgens wordt gekeken welke mogelijkheden deze factor biedt. Voor de beantwoording van deelvraag vijf is dus een helder beeld nodig van de Kanaalzone, om de succesfactoren te kunnen confronteren met het gebied. De strategie die hierbij past is de casestudy. Door middel van een casestudy probeert de onderzoeker een diepgaand inzicht te krijgen in tijdruimtelijke begrensde objecten of processen. Hiermee wordt inzicht verkregen in de wijze waarop bepaalde processen zich in de praktijk voltrekken (Verschuren & Doorewaard, 2000). Door middel van een casestudy kan een integraal beeld worden verkregen van de Kanaalzone in Apeldoorn. Om tot de juiste informatie te komen worden onderzoekscijfers en documenten van de gemeente Apeldoorn geanalyseerd, aangevuld door interviews met gebiedsdeskundigen binnen de gemeente Apeldoorn.

Echter moet hierbij worden opgemerkt dat de situatie in de Kanaalzone de afgelopen maanden een bepaalde wending heeft gekend, zoals in paragraaf 1.2 in 'wending in het onderzoek' wordt genoemd. Ondanks deze veranderende situatie kan nog steeds een casestudy worden uitgevoerd bij deze deelvraag. Echter heeft de onzekerheid wel tot gevolg dat de confrontatie van het Valenciaans model op de Kanaalzone niet tot in de kleinste details kan plaatsvinden. Daarom wordt de confrontatie van het Valenciaans model op de Kanaalzone in plaats van een toetsing juist een verkenning van de mogelijkheden van het instrument in het plangebied. Er wordt hierbij gekeken in hoeverre het Valenciaans model kan bijdragen aan de gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone.

6. Wat zijn op basis van de mogelijkheden van het Valenciaans model in de Kanaalzone de aanbevelingen aan de gemeente Apeldoorn?

In de vorige deelvraag worden de mogelijkheden van het Valenciaans model voor de ontwikkeling Kanaalzone besproken. Dit leidt tot een conclusie en op basis van deze conclusie worden in deze deelvraag aanbevelingen opgesteld over de mogelijkheden die het Valenciaans model biedt in de Kanaalzone. Om antwoord te geven op deze deelvraag wordt dus bureauonderzoek toegepast. De informatie die nodig is om aanbevelingen op te stellen is bij de beantwoording van deelvraag vijf verzameld. De informatie wordt geanalyseerd, geduid en er wordt een conclusie getrokken wat leidt tot aanbevelingen voor de gemeente Apeldoorn.

1.6 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Uit het projectkader van dit onderzoek (zie paragraaf 1.1) blijkt dat gebiedsontwikkeling op binnenstedelijke locaties een actueel thema is op zowel nationaal als lokaal niveau. Dit onderzoek levert een bijdrage aan de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling op lokaal niveau. De case die centraal staat is de Kanaalzone in Apeldoorn. Zoals elke gemeente maakt de gemeente Apeldoorn beleid voor de korte en lange termijn. De Kanaalzone in Apeldoorn is één van de projecten waarvoor de ambities op korte en lange termijn zijn

vastgelegd in beleidsdocumenten. Voor de realisatie van de Kanaalzone is dan ook behoefte naar een onderzoek waarin diverse constructies voor gebiedsontwikkeling worden bekeken. Daarnaast zorgt de situatie van het grondbedrijf in Apeldoorn ervoor dat de roep naar andere instrumenten die gebiedsontwikkeling mogelijk maken alleen maar groter is geworden. De conclusies en aanbevelingen die dit onderzoek opleveren kunnen dan ook een bijdrage leveren aan de toekomstige ontwikkeling van de Kanaalzone in Apeldoorn.

Daarnaast blijkt uit het projectkader van dit onderzoek dat ook vanuit wetenschappelijk perspectief behoefte is aan nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling. Vormen van gebiedsontwikkeling die de afgelopen jaren veelvuldig gebruikt zijn blijken in tijden van crisis niet optimaal te werken. Noordanus (2010) stelt dat rekening moeten worden gehouden met een situatie waarin de komende jaren substantieel minder investeringen beschikbaar zijn voor gebiedsontwikkeling. Er wordt verwacht dat ruimtelijke investeringen in de komende jaren teruglopen met circa 30 procent vergeleken met de periode voor de crisis. Vastgoed is niet langer meer een product dat als een warm broodje over de toonbank gaat. De gemeentelijke melkkoe van het grondbedrijf is op sterven na dood (Berns, Celik, Michiels en Schenk, 2010). De praktijk laat ons zien dat andere vormen van gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld uit het buitenland, noodzakelijk zijn om ontwikkelingen plaats te laten vinden. Ondanks dat transplantatie van buitenlandse ideologieën en concepten van alle tijden is, zorgt de economische crisis voor een *sense of urgency*, waardoor de zoektocht naar andere constructies voor gebiedsontwikkeling uit het buitenland groter en breder aanvaard wordt (De Jong, 2008). In de wetenschappelijke literatuur wordt het overnemen van ruimtelijke concepten, afwegingsmodellen en beleidsinstituten vanuit toonaangevende landen 'lesson drawing' (Rose, 2005, in De Jong 2008) of 'policy transfer' (Dolowitz & Marsh, 2000, De Jong, 2008) genoemd.

In literatuur over de gebiedsontwikkelingspraktijk worden tal van constructies genoemd die mogelijk de gebiedsontwikkeling vooruit kunnen helpen. De volgende stap, het toepasbaar maken en/of combineren van positieve elementen zodat de constructies daadwerkelijk een oplossing kunnen bieden dient in veel gevallen nog gezet te worden. Vanuit de wetenschap is dus behoefte aan een nieuwe en verdiepende kijk op de geopperde concepten voor gebiedsontwikkeling.

Institutionele transplantatie

De Jong (2008) gebruikt voor het overnemen van buitenlandse ideologieën de term 'institutionele transplantatie'. Hij legt hierbij de nadruk op de culturele- en juridische inpasbaarheid. Het blijkt dat de literatuur voor dit onderwerp snel groeiend is. Dit geldt niet alleen voor het overnemen van ideologieën voor de ruimtelijke wetenschap, maar ook voor andere vakgebieden zoals politicologie. Transplantatie van planningsconcepten is volgens De Jong (2008) iets wat al eeuwenlang plaatsvindt. Ideeën over stedenbouw, huisvestingsstijlen, staatstructuren en vormen van mobiliteit zijn voorbeelden hiervan. Door de toenemende globalisering lijkt het alsof het overnemen van ideologieën vanuit toonaangevende landen nu belangrijker is dan ooit.

Een ideologie wordt echter nooit zonder slag of stoot aanvaard. De Jong (2008, p.160) stelt: *"er komt altijd een strijd bij kijken tussen voorstanders van verandering die in het buitenlandse voorbeeld de weg naar verbetering van hun regelgeving of beleidsstelsel zien en belanghebbenden bij de status qua die óf baat hebben bij een minimale verandering óf andere voorbeelden als inspiratiebron zien"*. Of een ideologie wordt overgenomen hangt ook in grote mate of het effect wat het huidige systeem of beleid heeft. Is er bijvoorbeeld sprake van falen in beleid, dan zal minder overtuigingskracht nodig zijn door de voorstanders van een ideologie. Als aan de andere kant het systeemfalen meevalt, zal een *sence of urgency* moeten worden gecreëerd.

Bij het kopiëren van een planningsconcept vanuit het buitenland moet altijd gekeken worden naar de bestuurlijke inpasbaarheid ervan. Dit komt doordat landen en andere bestuurlijke lichamen verschillen op het gebied van bijvoorbeeld het rechtssysteem, de bedrijfscultuur, historische tradities, politiek-bestuurlijke structuur en cultuur. Het is aan te nemen dat effectief beleid wat in het ene land wordt uitgevonden, ook kan aanslaan in een ander land. Toch kan hier niet vanzelfsprekend vanuit worden gegaan. De introductie van een planningsconcept zal altijd afgestemd moeten worden op de omgeving waarin het beleid moet worden overgenomen (De Jong, 2008). Volgens Radaelli (2004, in De Jong, 2008) betekent dit: het planningsconcept moet worden gecontextualiseerd. Een manier om in te schatten in hoeverre een ideologie past binnen de context van een land, is het kijken naar de overeenkomst die bestaat tussen de landen. In het vergelijkend recht wordt gebruikt gemaakt van zogenaamde landenfamilies (Zweigert & Kotz, 1998 in De Jong, 2008). Er wordt gesteld dat landen die vallen onder landenfamilies, een overeenkomstige stijl hebben als het gaat om het oplossen van vraagstukken. Het is overigens niet vanzelfsprekend dat ideologieën zomaar kunnen worden uitgewisseld tussen landenfamilies. Vaak worden in die gevallen de institutionele verschillen juist onderschatte, wat aangrijpende gevolgen kan hebben voor de overname van een ideologie. Volgens De Jong is

het verder belangrijk dat een ideologie moet gaan leven in de hoofden van mensen: *“zaken die op papier zijn gezet, gaan niet uit zichzelf leven”* (De Jong, 2008, p.164). Hierdoor wordt een conceptuele- en sociale werkelijkheid gecreëerd, waardoor een ideologie kan integreren in de omgeving.

1.7 Opbouw onderzoek

In de komende hoofdstukken zal één voor één antwoord worden verkregen op alle deelvragen van dit onderzoek. In hoofdstuk twee wordt daarom gekeken naar welke factoren het succes van gebiedsontwikkeling bepalen. Om dit succes te kunnen bepalen wordt allereerst het containerbegrip ‘gebiedsontwikkeling’ geconceptualiseerd. Dit betekent dat gekeken wordt naar de historische context, het proces, de actoren en de samenwerkingsvormen van gebiedsontwikkeling. Daarnaast wordt een eenduidige definitie van gebiedsontwikkeling opgesteld, die leidend is in dit onderzoek. Tot slot volgen in hoofdstuk twee de factoren die het succes van gebiedsontwikkeling bepalen.

In hoofdstuk drie worden vervolgens de 32 constructies voor gebiedsontwikkeling weergegeven. De constructies zijn voortgekomen uit een zoektocht naar begrippen als ‘verdienmodellen’, ‘gebiedsontwikkelingsstrategieën’, ‘financieringsconstructies’ en ‘instrumenten voor gebiedsontwikkeling’. Daarna wordt in paragraaf 3.2 kort de case behandeld die centraal staat in dit onderzoek: de Kanaalzone in Apeldoorn. De Kanaalzone wordt omschreven als een transformatiegebied. Daarom wordt in deze paragraaf ook ingegaan op wat gebiedsontwikkeling specifiek voor transformatiegebied de Kanaalzone betekent. Deze achtergrond is nodig voor het terugbrengen van de constructies naar een tweetal constructies. Deze prioritering vindt plaats aan de hand van opgestelde criteria, waarna twee constructies overblijven die potentie hebben voor de ontwikkeling van de Kanaalzone. Eén van de twee constructies wordt in dit onderzoek uitgewerkt, de ander in het onderzoek van medestudent Rick van Bussel. In dit onderzoek wordt het Valenciaans model uitgewerkt aan de hand van succesfactoren. In het onderzoek van Rick van Bussel de ESCO’s, ook doormiddel van succesfactoren.

De uitwerking van succesfactoren van het Valenciaans model vindt plaats in hoofdstuk vier. Om het proces te versnellen en niet lukraak te starten met het zoeken naar succesfactoren van het Valenciaans model wordt de lijst met succesfactoren van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling uit hoofdstuk twee gebruikt. Het Valenciaans model wordt ontrafeld middels de succesfactoren die Franzen, Hobma, De Jonge & Wigmans (2011) onderscheiden. Waar mogelijk worden succesfactoren aangevuld op basis van literatuur over het Valenciaans model. Deze zoektocht levert een lijst met factoren op die volgens de literatuur het meest bepalend zijn voor het succes van het Valenciaans model. Vervolgens is gekeken in hoeverre deze opgestelde lijst daadwerkelijk het meest bepalend is voor het succes van het Valenciaans model, door een interview met expert af te nemen. Op deze wijze ontstaat een definitieve lijst in paragraaf 4.3, met de meest bepalende factoren van het Valenciaans model.

In hoofdstuk vijf wordt de definitieve lijst met succesfactoren van het Valenciaans model geconfronteerd met de Kanaalzone in Apeldoorn. Dit betekent dat een verkenning plaatsvindt van de mogelijkheden die de succesfactoren bieden voor dit gebied. Op basis van deze verkenning wordt in hoofdstuk zes een conclusie getrokken in hoeverre het Valenciaans model kan bijdragen aan gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone. Dit leidt uiteindelijk tot aanbevelingen voor de gemeente Apeldoorn.

Hier is schematisch weergegeven hoe dit onderzoek is vormgegeven:

1. Inleiding

Beschrijving aanleiding, doel- en vraagstelling, onderzoeksmodel- en strategie en relevantie van het onderzoek.

2. Bepaling succes gebiedsontwikkeling

Het hoe, wat, waar en het succes van gebiedsontwikkeling.

3. Lijst met constructies voor gebiedsontwikkeling

Diverse constructies voor gebiedsontwikkeling uit binnen- en buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk.

4. Selectie van constructies voor gebiedsontwikkeling

(van 32 constructies naar 2 constructies)
Selectie op basis van criteria.

5. Uitwerking Valenciaans model

Succesfactoren van het Valenciaans model

6. Valenciaans model vs. Kanaalzone

Verkenning mogelijkheden succesfactoren Valenciaans model in de
Kanaalzone

7. Conclusies en aanbevelingen

2. Gebiedsontwikkeling

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag van dit onderzoek:

Wat bepaalt het succes van gebiedsontwikkeling?

Het doel van deze vraag is de zoektocht naar factoren die het succes van gebiedsontwikkeling verklaren. Dit betekent echter dat eerst een eenduidig beeld moet worden verkregen van het containerbegrip gebiedsontwikkeling. Er wordt daarbij onder andere ingegaan op de historische context van gebiedsontwikkeling, de betrokken actoren en gebruikelijke samenwerkingsvormen. Vervolgens wordt ingegaan op de factoren die het succes van gebiedsontwikkeling kunnen verklaren. Deze factoren vormen de basis van de uitwerking van de constructie voor gebiedsontwikkeling in hoofdstuk vier en zijn daarom dus belangrijk voor dit onderzoek.

Als eerst wordt in 2.1 gekeken naar de historische context van gebiedsontwikkeling. Omdat over de definitie van gebiedsontwikkeling verschillende opvattingen bestaan, is op basis van literatuur een eenduidige definitie van gebiedsontwikkeling opgesteld. Zoals vanzelfsprekend is deze definitie leidend in het vervolg van dit onderzoek. In paragraaf 2.3 wordt vervolgens het proces van gebiedsontwikkeling beschreven. In paragraaf 2.4 worden daarna de actoren genoemd die participeren in het gebiedsontwikkelingsproces. In paragraaf 2.5, wordt gekeken naar gebruikelijke samenwerkingsvormen binnen gebiedsontwikkeling. Vervolgens worden in paragraaf 2.6 succesfactoren van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling uit de literatuur uiteengezet. In de laatste paragraaf, paragraaf 2.7, worden de succesfactoren in de context van de doelstelling van dit onderzoek geplaatst.

2.1 Historische context

Nederland kent een lange geschiedenis van overheidsinmenging op het gebied van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, ofwel gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling in Nederland heeft in een internationaal perspectief een bijzonder karakter. In Nederland neemt meestal de gemeente, vaak in samenwerking met een projectontwikkelaar, de verantwoordelijkheid voor gebiedsontwikkeling. Dit wordt ook wel actief gemeentelijk grondbeleid genoemd. Kort gezegd betekent dit dat gemeenten gronden en eigendommen op een bouwlocatie verwerft, de grond bouwrijp maakt en de noodzakelijke infrastructuur aanlegt en de grond verkavelt. De verkavelde grond wordt vervolgens als bouwgrond verkocht aan projectontwikkelaars of eindgebruikers, een manier van ontwikkelen die verschilt met bijna alle andere westerse landen (Van der Krabben, 2011a). In veel landen is het gebruikelijk dat een projectontwikkelaar met een plan komt. Over dit plan wordt onderhandeld met de gemeente. Wanneer de gemeente akkoord gaat, verwerft de projectontwikkelaar de gronden, maakt de grond bouwrijp en bouwt het vastgoed (Van der Krabben, 2011a).

De vraag is, wat is de historische context van de gebiedsontwikkeling in Nederland. Tot de Tweede Wereldoorlog werd een groot gedeelte van het vastgoed gebouwd in opdracht van particulieren of beleggers. Na de invoering van de Woningwet in 1901 is ook de woningcorporatie als opdrachtgever voor woningbouw opgestaan. Met de invoering van de Woningwet heeft de overheid lange tijd met volkshuisvestingsbeleid grote invloed gehad op de wijze waarop steden en dorpen groeiden. De Tweede Wereldoorlog brengt een kentering in de focus van het beleid. Na de Tweede Wereldoorlog is het beleid vrijwel volledig gericht op het herstel van de oorlogsschade, ontwikkeling van steden en het inlopen van de woningnood (Van Dijk, 2011).

Vanzelfsprekend lag de woningbouwproductie in en vlak na de Tweede Wereldoorlog erg laag. De overheid zag het als haar taak om in te grijpen. In de jaren 1950 wordt het Ministerie van Wederopbouw, wat later als Ministerie van Volkshuisvesting werd betiteld, opgericht. Het doel was de benodigde woningbouwproductie te stimuleren en coördineren. Door het verstrekken van subsidies is de productie van woningen in de jaren 1960 enorm gegroeid (Van Rooy, Van Luin & Dil, 2006). Door de hevige groei van de woningproductie was de heersende mening dat eind jaren 1960 het woningtekort zou worden opgelost (Oude Veldhuis, Rompelman & Fokkema, 2000).

Het reguleren van de woningmarkt door de overheid nam in de jaren 1970 toe, bijvoorbeeld door het invoeren van het huursubsidiesysteem. Eind jaren 1970 werd de Nederlandse woningmarkt ruw verstoord door de oliecrisis. Dit resulteerde in leegstand in de nieuwbouw en tegelijkertijd een grote behoefte aan betaalbare woningen in een lager segment van de woningmarkt (Oude Veldhuis et al., 2000). De crisis hield

een paar jaar aan en na de jaren 1980 begon de economie weer te groeien. Om de gevolgen van de crisis te pareren drong de overheid aan op sober bouwen. In 1985 lanceerde de overheid het stadsvernieuwingfonds, waardoor de huursector werd gestimuleerd en hoge productieaantallen werden gerealiseerd (Oude Veldhuis et al., 2000).

Na een periode van grote overheidsbemoeienis trekt de overheid zich eind jaren 1980 meer en meer terug. Dit betekende dat de subsidiekraan werd dichtgedraaid en de corporaties verzelfstandigen. Daarnaast werd de rol van projectontwikkelaars groter. De ontwikkelaars waren voorheen nog nauwelijks met de stedelijke opgave bezig. De Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) uit 1993 bracht hier verandering in. De Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra stimuleerde de projectontwikkelaars zicht te richten op uitbreidingslocaties aan de rand, de zogenoemde VINEX-locaties. Omdat de overheid al streng aan het bezuinigen was en geen investeringen wilde doen, werden de gronden veelal verworven door projectontwikkelaars (Oude Veldhuis et al., 2000).

Waar door de komst van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra de focus vooral op uitbreidingslocaties lag, ontstaat in de jaren 1990 steeds meer politieke aandacht voor de problemen in de steden. Waar voorheen de aandacht vooral uitging naar woningverbetering en het realiseren van grote aantallen woningen, wordt vanaf de jaren 1990 met een meer integrale blik naar de stedelijke opgave gekeken (NEPROM, VNG, IPO, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011). Gebiedsgerichte aanpak werd steeds belangrijker (Deloitte Real Estate Advisory, TU Delft, DLG, BNG, Bouwfonds, AM, GOB & VROM, 2008). De druk op de ruimte neemt toe en de aandacht voor complexe vraagstukken ten aanzien van natuurbehoud, duurzaamheid, bereikbaarheid en leefbaarheid groeide. De gebiedsontwikkelingsopgave verschoof voor een groot gedeelte van uitbreidingslocaties (VINEX) naar herstructurering van het stedelijk gebied. De complexiteit van het ontwikkelproces neemt door deze verschuiving toe. Daarnaast vindt een verschuiving in het proces plaats. Hiërarchisch, opgelegde sturing van de Rijksoverheid verandert naar een type sturing waarbij meerdere partijen samenwerken (Daamen, 2005). Herstructurering van het stedelijk gebied vraagt vooraf grote investeringen. Aangezien de Rijksoverheid haar financiële steun steeds meer afbouwt, ontstaat hier de basis voor publiek-private samenwerking (Daamen, 2005).

De Nota Ruimte (VROM, 2006) speelt in op de bovenstaande verschuivingen. In de Nota Ruimte (VROM, 2006) wordt gesproken over een verschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. Ten opzichte van de traditionele toelatingsplanologie onderscheidt ontwikkelingsplanologie zich in twee opzichten: het eindbeeld staat niet vast, maar is het resultaat van een proces en de overheid is niet langer de dominante partij. Met de komst van de Nota Ruimte in 2006 werd de term 'gebiedsontwikkeling' voor het eerst geïntroduceerd (de Zeeuw, 2007). Gedurende het proces wat uiteindelijk tot de Nota Ruimte (2006) heeft geleid, wordt gebiedsontwikkeling in 2004 getypeerd als de praktische toepassing van ontwikkelingsplanologie (de Zeeuw, 2007). In 2005 benoemt het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (voorheen Ministerie van Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu) de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling. Zij krijgt als doel te onderzoeken hoe gebiedsontwikkeling in de praktijk succesvol kan zijn. Het onderzoek heeft geleid tot een drietal conclusies. Eén van de conclusies van het onderzoek was: *"gebiedsontwikkeling is een logische en noodzakelijke volgende stap in de aanpak van de ruimtelijke ontwikkeling"* (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005, p.9). Als resultaat van dit onderzoek werd gebiedsontwikkeling in de Nota Ruimte (VROM, 2006) als belangrijkste werkwijze voor ruimtelijke ontwikkelingen opgenomen.

De vastgoedcrisis, die eind 2008 haar intrede deed in Nederland, kent desastreuze gevolgen voor de vastgoedsector. De vastgoedmarkt is zwaar getroffen, wat grote gevolgen heeft voor gebiedsontwikkeling. Projecten kunnen niet meer worden uitgevoerd zoals ze oorspronkelijk waren bedoeld. Projecten worden verkleind, versoberd, uitgesteld of zelfs gestopt. Dit betekent echter niet het einde van gebiedsontwikkeling. Juist in deze tijden zijn meerwaardecreatie, samenhang en risicodeling van groter belang dan ooit. Dit vraagt om een nauwe samenwerking tussen publieke- en private partijen (Franzen & De Zeeuw, 2009). Daarnaast is het verstandig om vaker naar het buitenland te kijken. Er kan namelijk lering worden getrokken uit buitenlandse instrumenten die een bijdrage leveren aan gebiedsontwikkeling (Van der Krabben, 2011a).

2.2 Begripsbepaling

Voordat de definitie van gebiedsontwikkeling wordt gegeven, wordt eerst het begrip 'gebied' gedefinieerd. Van Rooy et al. (2006, p. 8) stellen: *"Een gebied is pas een gebied als meer partijen vanuit gezamenlijke belangen daadwerkelijk tot handelen willen overgaan en in het gebied willen investeren in de vorm van menskracht en/of middelen"*. Een gebied in de zin van gebiedsontwikkeling wordt dus niet vooraf bepaald, maar komt gedurende het proces tot stand. Ofwel: *"Een gebied is wat de betrokken partijen gaandeweg als*

een gebied beschouwen en waar een ondernemende groep daadwerkelijk aan de slag wil gaan” (Van Rooy et al., 2006, p.27).

Gebiedsontwikkeling wordt door De Zeeuw (2007) en Wolting (2008) getypeerd als een containerbegrip. Volgens De Zeeuw (2007) kent gebiedsontwikkeling geen vaste, algemeen aanvaarde omschrijving. Het geeft een ieder de gelegenheid het begrip te definiëren naar eigen voorkeur. In de literatuur worden dan ook veel verschillende definities genoemd. In de meeste definities staan verschillen in het proces, de manier van werken of de inhoud voorop (De Zeeuw, 2007). De Zeeuw (2007, p.7) definieert gebiedsontwikkeling als: *“de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her-)ontwikkeling van een gebied”*. Volgens De Zeeuw (2007) verbindt gebiedsontwikkeling uiteenlopende functies en belangen in een samenhangend en begrensd plan, planvorming met ruimtelijke investeringen, winstgevende met verlieslatende plandelen en de overheid met marktpartijen, maatschappelijke organisaties en bewoners. Wolting (2008, p. 15) stelt: *“gebiedsontwikkeling is een containerbegrip voor grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen in het landelijk gebied en stedelijk gebied. Gebiedsontwikkeling gaat uit van een integrale, intersectorale benadering van ruimtelijke opgaven waarin alle benodigde activiteiten ter realisering van een project of een complex van projecten- zoals aanleg van infrastructuur, groen en watervoorziening- in samenhang met opstalactiviteiten worden gerealiseerd”*. Een definitie die in essentie overeenkomt met de definitie van De Zeeuw (2007), maar op een andere manier is geformuleerd. In de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling (NEPROM et al., 2011, p. 12) wordt onder gebiedsontwikkeling verstaan: *“in een gebiedsontwikkeling wordt een gebied opnieuw ingericht. Daarbij worden verschillende functies, zoals ondergrondse en bovengrondse infrastructuur, wonen, werken en recreatie gecombineerd”*. Zoals de definitie al laat blijken kent gebiedsontwikkeling een groot aantal belanghebbenden. Door het grote aantal belanghebbenden en de toenemende complexiteit is zowel het tempo van de uitvoering als de kwaliteit van veel plannen onder druk komen te staan. Een betere afstemming en samenwerking moeten dit probleem ondervangen (NEPROM et al., 2011).

Uiteraard zijn de bovengenoemde definities een beknopte weergave van het aantal definities van gebiedsontwikkeling die in de literatuur zijn genoemd. Het bestuderen van de relevante, wetenschappelijke literatuur laat zien dat de strekking van de definities van gebiedsontwikkeling overeen komt. Daarom is gekozen om, met als basis De Zeeuw (2007), Franzen & De Zeeuw (2009), Wolting (2008) en NEPROM et al. (2011) een eigen, voor dit onderzoek, relevante definitie van gebiedsontwikkeling op te stellen.

Uit de drie genoemde definities zijn een aantal overeenkomsten te destilleren:

- Het doel van gebiedsontwikkeling is (her)- ontwikkelen of opnieuw inrichten van landelijk of stedelijk gebied;
- gebiedsontwikkeling draait om het combineren en verbinden van verschillende functies;
- in gebiedsontwikkeling participeren zowel publieke al private partijen.

Het samenvoegen van de overeenkomsten leidt tot de onderstaande definitie van gebiedsontwikkeling voor dit onderzoek:

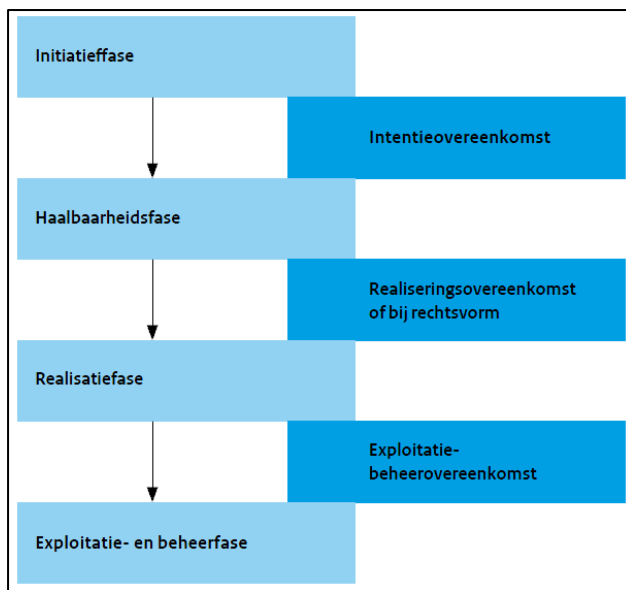
“Gebiedsontwikkeling is het proces waarin publieke en private partijen samenwerken en wat leidt tot het (her)-ontwikkelen of opnieuw inrichten van landelijk of stedelijk gebied, waarbij verschillende functies, zoals ondergrondse en bovengrondse infrastructuur, worden gecombineerd en verbonden”.

De definitie laat zien dat het bij gebiedsontwikkeling draait om een proces waarin publieke- en private partijen samenwerken. Het blijkt dat gebiedsontwikkeling juist in deze tijd meer en meer vraagt om een intensievere samenwerking tussen publieke- en private partijen (Ministerie van Verkeer, Ruimtelijke Ordening & Milieubeheer, IPO, Ministerie van Financiën, VNG & NEPROM, 2006). Iedere samenwerking kan echter van vorm, inhoud en proces verschillen. In de volgende paragrafen worden achtereenvolgend het proces, de actoren en samenwerkingsvormen van gebiedsontwikkeling besproken.

2.3 Proces van gebiedsontwikkeling

De Zeeuw (2007), Wolting (2008) en NEPROM (et al., 2011) maken onderscheid in vier fasen van gebiedsontwikkeling: initiatieffase, haalbaarheidsfase, realisatiefase en exploitatie- en beheerfase. In figuur 2.1 worden alle vier de fasen genoemd. Iedere fase wordt afgesloten met een overeenkomst en/of projectdocument waarin de betrokken partijen de afspraken en uitgangspunten voor de volgende fase vastleggen. Figuur 2.1 laat zien dat gebiedsontwikkeling een lineair proces is. Gedurende het proces van

gebiedsontwikkeling vinden echter wel tal van terugkoppelingen plaats (NEPROM et al., 2011). Onder het figuur 2.1 worden de verschillende fasen van gebiedsontwikkeling uiteengezet.



Figuur 2.1: De vier fasen in gebiedsontwikkeling (NEPROM et al., 2011).

1. Initiatiefase

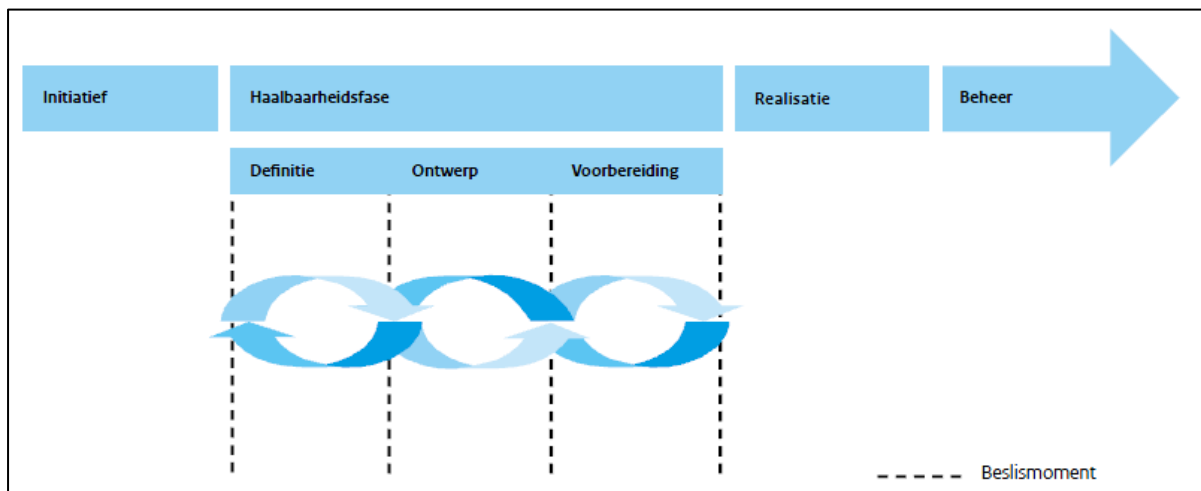
In de initiatiefase wordt onderzocht of gebiedsontwikkeling gewenst is of dat er betere alternatieven zijn. Om daadwerkelijk van gebiedsontwikkeling te kunnen spreken, moet na de initiatiefase minimaal een plan worden opgesteld en goedgekeurd: de intentieovereenkomst (NEPROM et al., 2011). Wanneer een dergelijk document niet wordt opgesteld, is er geen basis voor gebiedsontwikkeling. Initiatieven voor gebiedsontwikkeling komen van oudsher vanuit publieke partijen, maar steeds vaker nemen private partijen het voortouw (Daamen, 2005). Initiatieven voor gebiedsontwikkeling kunnen voortkomen uit marktpartijen die een grond- of vastgoedpositie hebben, maar ook vanuit marktpartijen zonder grond- of vastgoedpositie. Deze initiatieven worden gebaseerd op coalitieprogramma's van overheden of uit beleidsvoornemens (NEPROM et al., 2011).

In de initiatiefase worden een aantal belangrijke beslissingen genomen. In deze fase wordt de samenwerkingsvorm gekozen, die voor vrijwel het gehele proces geldt. Daarnaast worden in de initiatiefase vaak verschillende ambities geformuleerd. Deze stap is voor marktpartijen van groot belang om mee te kunnen sturen op planconcept, programma, plan en tempo (Daamen, 2005).

2. Haalbaarheidsfase

De haalbaarheidsfase is de meest intensieve en complexe fase van de gebiedsontwikkeling. De overeenkomst en/of projectdocument vanuit de initiatiefase wordt vertaald naar een uitgewerkt plan en bijbehorend programma. Het proces om tot een plan te komen wordt uitgevoerd in nauwe samenhang met haalbaarheidsstudies (Daamen, 2005). De haalbaarheidsfase is opgedeeld in drie subfases: definitiefase, ontwerpfase en voorbereidingsfase. Elke fase wordt gekenmerkt door eigen deelresultaten (beslismomenten). De definitiefase levert een product op met de planologische en andere publiekrechtelijke randvoorwaarden van generieke aard. Vaak wordt dit vertaald naar een masterplan met bijbehorend programma van eisen. In de ontwerpfase leveren de private partijen het ontwerp dat past binnen het resultaat van de definitiefase (NEPROM et al., 2011). Het masterplan wordt uitgewerkt tot een stedenbouwkundig plan en een definitief programma. Het project wordt gedurende deze stap een stuk concreter. Aan het eind van deze subfase kan doorgaans een specifiekere raming van kosten en opbrengsten worden gemaakt (KC PPS, 2004). Door de overheid worden in deze fase de publieke onderdelen van de gebiedsontwikkeling uitgewerkt. Bij goedkeuring van het deelresultaat uit de ontwerpfase wordt in de voorbereidingsfase een realisatieplan als uitwerking van het ontwerp opgesteld. In de voorbereidingsfase worden de plannen verder uitgewerkt zodat de realisatiefase kan beginnen (NEPROM et al., 2011).

Een splitsing van de haalbaarheidsfase in drie subfasen is, zeker bij omvangrijke projecten, van belang aangezien veel activiteiten parallel plaatsvinden. Het structureren van deze activiteiten is eenvoudiger wanneer de haalbaarheidsfase wordt opgesplitst. Zoals figuur 2.2 aangeeft, is in gebiedsontwikkeling de haalbaarheidsfase vaak een iteratief proces. De eerste aanzet tot gebiedsontwikkeling zal immers vaak niet haalbaar zijn. De betrokkenen zullen in dat geval een stap terug in het proces moeten doen om tot een haalbaar realisatieplan te komen. In sommige gevallen zal dit zelfs leiden tot het herzien van uitgangspunten en ambities (NEPROM et al., 2011).



Figuur 2.2: De haalbaarheidsfase is vaak een iteratief proces (NEPROM et al., 2011).

3. Realisatiefase

In de realisatiefase vindt de daadwerkelijke gebiedsontwikkeling plaats zoals vastgesteld tijdens de haalbaarheidsfase. Bij aanvang van de realisatiefase dient duidelijk te zijn wie welke taken op zich neemt, hoe de risico's zijn verdeeld en hoe de verantwoordelijkheden liggen. De realisatie van gebiedsontwikkeling wordt, afhankelijk van de grootte van de opgave, gefaseerd per deelgebied of deelplan uitgevoerd. In de realisatiefase is het essentieel om duidelijke afspraken te maken over de grondrouting. Het dient duidelijk te zijn wie hiervoor het risico loopt (NEPROM et al., 2011).

4. De exploitatie- en beheerfase

In de beheerfase is gebiedsontwikkeling afgerond en komt het aan op, zoals de naam al zegt, het beheer en onderhoud. In deze fase worden de verschillende projecten binnen gebiedsontwikkeling overgedragen aan de eindgebruikers en/of eigenaren. De woningen en winkels worden overgedragen aan kopers, beleggers of particuliere eigenaren, de openbare ruimte en de groenvoorzieningen aan de gemeente. Bij bedrijventerreinen worden het beheer, onderhoud en exploitatie steeds vaker overgedragen aan een private partij of een daarvoor apart opgerichte onderneming (NEPROM et al., 2011).

2.4 Actoren gebiedsontwikkeling

In deze paragraaf worden de actoren beschreven die betrokken zijn bij het proces van gebiedsontwikkeling. De actoren kunnen worden ingedeeld in drie groepen: publieke partijen, private partijen en overige actoren. Gebiedsontwikkeling wordt gekenmerkt door een veelheid van betrokken partijen en belanghebbenden. Iedere partij heeft zijn eigen belangen, doelstellingen en visie, hetgeen de complexiteit van gebiedsontwikkeling bepaald (Van Swam, 2008). In deze paragraaf worden de belangrijkste actoren in het proces van gebiedsontwikkeling besproken.

1. Publieke partijen

De ruimtelijke ordening in Nederland behoort tot de verantwoordelijkheid van de overheid. De overheid heeft deze verantwoordelijkheid opgedeeld in drie bestuurlijke niveaus: het Rijk, provincies en gemeente. In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) staan de taken van de overheid beschreven. Daarnaast zijn in de Wro de rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen bepaald. Bij gebiedsontwikkeling kunnen meerdere overheden en verschillende bestuurslagen betrokken zijn, die niet altijd dezelfde belangen en doelstellingen hoeven na te streven. Hoe meer overheden zijn betrokken, hoe complexer de ontwikkeling. Daarnaast wordt

het tempo van gebiedsontwikkeling vanwege de publieke dominantie in ruimtelijke processen door overheden bepaald (Van Rooy et al., 2006).

Het Rijk

De Rijksoverheid heeft met betrekking tot een 'goede ruimtelijke ordening' in eerste plaats de taak en verantwoording om ruimtelijke beleidskaders op landelijk niveau op te stellen (Daamen, 2005). Het Rijk stelt structuurvisies op om gewenste ontwikkelingen en ambities vast te leggen. De kaders die in de structuurvisies worden opgesteld zijn sturend voor het ruimtelijk beleid van lagere overheden. Naast beleidsdocumenten kan het Rijk juridische regels geven of zelf bepaalde projecten van nationaal belang oppakken. Het Rijk heeft daarvoor bijvoorbeeld een inpassingsplan ter beschikking (VROM, 2008a).

Provincie

De provincie kan worden gezien als intermediair tussen het Rijk en de gemeente. De implementatie van het rijksbeleid wordt door de provincie gecontroleerd en waar mogelijk afgestemd op de specifieke belangen van de verschillende regio's (Daamen, 2005). De provincie stelt een structuurvisie op die in hoofdlijnen de voorgenomen ruimtelijke beslissing beschrijft en aansluit op het nationale ruimtelijke ordeningsbeleid. De provincie heeft, net als het Rijk, het recht om bepaalde projecten van provinciaal belang in gang te zetten door een provinciaal inpassingsplan op te stellen (VROM, 2008a).

Gemeente

De gemeente is het overheidsorgaan die de taak heeft om de om de uitvoering van rijksbeleid te concretiseren en coördineren (Daamen, 2005). De Wro (2008) stelt gemeenten verplicht om gemeentelijke structuurvisies op te stellen waarin de hoofdlijnen van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling en ruimtelijk beleid staan beschreven. Naast structuurvisies stellen gemeenten voor haar grondgebied één of meerdere bestemmingsplannen op. In het bestemmingsplan wordt de bestemming met daarbij horende regels van de gronden opgenomen (VROM, 2008a). Doordat alle ruimtelijke ontwikkelingen moeten voldoen aan het vigerende bestemmingsplan, vervult de gemeente vaak een regierol bij gebiedsontwikkeling.

De gemeente beschikt over een aantal instrumenten waarmee zij zich kunnen mengen in het proces van gebiedsontwikkeling. Met de komst van de Wro (2008) deed ook de Grondexploitatiewet (GREX-wet). De GREX-wet biedt gemeenten de mogelijkheid kosten van de planontwikkeling te verhalen bij grondeigenaren (VROM, 2008b). Naast de GREX-wet hebben de gemeenten de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvrg) en de Onteigeningswet tot haar beschikking. De Wvrg geeft gemeenten een wettelijk recht van voorrang op de verwerving van onroerende zaken. Het doel van de Wvrg is het versterken van de regie van gemeenten bij de uitvoering van ruimtelijk beleid, het beheersen van de prijzen en het vergroten van de inzichtelijkheid in de grondmarkt. De Wvrg wordt door gemeenten voornamelijk gebruikt om gedurende het planvormingsproces ongewenste verkopen tegen te gaan. De Onteigeningswet is het ultieme middel op het gebied van grondbeleid en is pas van toepassing als alle andere middelen hebben gefaald. Wanneer daadwerkelijk tot onteigening overgegaan wordt, dient een bestemmings- of structuurplan aanwezig of aantoonbaar in voorbereiding te zijn. De onteigening kan op een dergelijk plan worden gebaseerd (Daamen, 2005).

Waterschap

Het waterschap is het oudste overheidsorgaan van Nederland. In het kader van gebiedsontwikkeling is het essentieel waterschappen te noemen. Waterschappen kunnen participeren in gebiedsontwikkeling voortvloeiend vanuit hun kerntaak, het beheer van waterkwaliteit- en kwantiteit (Gerritsen & Simons, 2008). Het is echter niet voor de hand liggend dat waterschappen participeren in gebiedsontwikkeling. Waterschappen hebben een duidelijk omschreven taak, wanneer zij risico's gaan dragen voor het gehele programma overschrijdt dit hun kerntaak (Wolting, 2008).

2. Private partijen

Private partijen zijn op te delen in twee groepen: partijen zonder en partijen met grond- en/of opstalpositie (Wolting, 2008). Vanwege het zelfrealisatiebeginsel, de eigenaar mag het gebruik van grond zelf veranderen mits dat gebruik overeenkomt met bepalingen die overheidsinstanties voor die grond hebben vastgesteld, kunnen private partijen met grondpositie altijd participeren in gebiedsontwikkeling (Needham & Geuting, 2006). Wanneer private partijen geen grondpositie(s) bezitten, kunnen publieke partijen bepalen of en welke partijen worden betrokken. Volgens (Daamen, 2005) zijn de belangrijkste private partijen in gebiedsontwikkeling: projectontwikkelaars, beleggers, financiers en woningcorporaties. Hieronder worden ze één voor één besproken.

Projectontwikkelaars

De projectontwikkelaar streeft naar een optimale kwaliteit tegen een zo laag mogelijke prijs. Het primaire doel van projectontwikkelaars is het maximaliseren van de ontwikkelingswinst. Om dat doel te realiseren zijn de projectontwikkelaars bereid om risico's te nemen. De projectontwikkelaar is dan ook een risicodragende marktpartij bij de ontwikkeling en realisatie van vastgoedprojecten. Hij draagt het risico tot het gerealiseerde vastgoed is verkocht en verhuurd. Ontwikkelaars kopen regelmatig gronden met het oog op toekomstige ontwikkelingen. Zo verzekeren zij zich van een positie aan de onderhandelingstafel en kunnen meebeslissen in het concept, programma en plan (Daamen, 2005).

Beleggers

De belegger benadert het ontwikkelproces vanuit een langetermijnvisie. Het doel van een belegger is investeren in een product of project dat op de lange termijn een zo hoog mogelijk rendement garandeert (Daamen, 2005). Dit rendement wordt op twee manieren bereikt, enerzijds door huurinkomsten en anderzijds door de waardeverhoging van het vastgoed. Dit wordt ook wel indirect – en direct rendement genoemd (Wolting, 2008).

Financiers

Met gebiedsontwikkeling zijn vaak grote investeringen gemoeid. In de meeste gevallen worden externe financiers gezocht aangezien betrokken partijen de ontwikkeling niet met eigen vermogen kunnen of willen financieren. De visie van de financier, bijvoorbeeld een bank, is gericht op de korte termijn. De financier is geïnteresseerd in projectfinanciering en het verstrekken van hypotheek tegen een zo hoog mogelijk rente. Mogelijke risico's worden verrekend in de rentevoet (Daamen, 2005).

Woningcorporaties

Van oudsher is een woningcorporatie een instelling zonder winstoogmerk met als taak en doel mensen te huisvesten die niet of onvoldoende in staat zijn in hun eigen woonbehoeften te voorzien. De rol van een woningcorporatie is echter sterk aan het veranderen. Er is een trend zichtbaar dat woningcorporaties steeds meer betrokken raken bij gebiedsontwikkeling. Indien sprake is van herstructurering raken corporaties veelal betrokken bij gebiedsontwikkeling vanwege hun woningbezit in het bebouwde gebied (KEI, 2009).

Ook bij nieuwbouwprojecten worden woningcorporaties betrokken. Bij gebiedsontwikkeling is het vaak een eis dat de projecten ruimte moeten bieden aan sociale woningbouw (VROM, 2000). Woningcorporaties beschikken daarnaast over een fors eigen vermogen dat kan worden ingezet bij de ontwikkeling van een gebied (Wolting, 2008). Corporaties beschikken over gunstige financieringsmogelijkheden, waardoor zij ook wanneer ze geen grond- of opstalpositie in het gebied hebben, een bijdrage aan de gebiedsontwikkeling kunnen leveren. Een woningcorporatie zou dus zowel de rol van projectontwikkelaar als van belegger en financier op zich kunnen nemen (Wolting, 2008).

Het beleid van de Europese Unie beperkt echter de rol van een woningcorporatie in gebiedsontwikkeling. Omdat de financiering van woningcorporaties steunt op gelden die mede door de overheid worden gerealiseerd, worden corporaties gezien als publieke actoren. Zij mogen hun kerntaak, het huisvesten van minder daadkrachtige groepen blijven uitvoeren, maar zijn wel gebonden aan strengere eisen. Zo kunnen corporaties bijvoorbeeld niet langer 'commerciële' activiteiten financieren door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (Deloitte et al., 2011).

3. Overige actoren

Naast publieke- en private partijen worden een tweetal overige belangrijke actoren genoemd. Dit zijn de gebruikers en belangenorganisaties. Onderstaand worden beide partijen besproken.

Gebruikers

De huidige- en eindgebruikers spelen een belangrijke rol bij gebiedsontwikkeling aangezien hun belangen direct worden getroffen door een ontwikkeling. De groep gebruikers kan worden onderverdeeld in algemeen belanghebbenden, eigenaar-bewoners en huurders (Wolting, 2008). De algemeen belanghebbenden worden niet direct getroffen door een gebiedsontwikkeling. Zij wonen in de omgeving van het te ontwikkelen gebied. Op termijn kunnen de algemeen belanghebbenden wel positieve dan wel negatieve effecten ondervinden van de ontwikkeling, bijvoorbeeld in de waardeontwikkeling van hun vastgoed. Het belang van de eigenaar-bewoners is tweeledig: enerzijds de waardeontwikkeling van hun eigendom, anderzijds het woongenot. Bij de huurders draait het primair om woongenot. Voor alle gebruikers geldt dat voordat men daadwerkelijk profiteert van gebiedsontwikkeling, men eerst overlast te verduren krijgt. De tweestrijd tussen het overlast en

het profijt wat gebiedsontwikkeling op kan leveren, is voor bewoners vaak een reden om te twijfelen over het nut en de noodzaak van een gebiedsontwikkeling (Wolting, 2008).

Belangenorganisaties

Belangenorganisaties zijn niet de organisaties die direct in verband worden gebracht met gebiedsontwikkeling. Toch kunnen zij een belangrijke rol in gebiedsontwikkeling spelen. Het belangrijkste kenmerk van een belangenorganisatie is dat zij opkomen voor een specifiek belang, wat kan inhouden dat ze zich verzetten tegen (een onderdeel van) gebiedsontwikkeling. Hierbij kan gedacht worden aan milieuorganisaties, winkeliersverenigingen of verenigingen van eigenaren (Daamen, 2005).

2.5 Samenwerkingsvormen binnen gebiedsontwikkeling

Publieke- en private partijen werken in Nederland in verschillende vakgebieden al eeuwenlang samen (Deloitte Real Estate Advisory, 2008). Ook in gebiedsontwikkeling wordt samengewerkt tussen publieke- en private partijen. Gebiedsontwikkeling vraagt echter nog steeds om een intensievere samenwerking tussen publieke en private partijen (Ministerie van Verkeer et al., 2006). Deze intensievere samenwerking kan op verschillende manieren worden ingericht, waarbij de rol van de publieke of private partij per samenwerkingsverband verschillend is.

Het kenniscentrum PPS (2004, p.2) hanteert de volgende omschrijving van het begrip publiek- private samenwerking (PPS): *“PPS is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling”*. De intentie is dat samenwerking leidt tot een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Het kenmerk van PPS bij gebiedsontwikkelingsprojecten is dat partijen in meer of mindere mate samenwerken bij het opstellen van een plan voor de ontwikkeling van een locatie of gebied en samenwerken bij de grondexploitatie. Alle mogelijke ontwikkelingen kunnen via een PPS-constructie geregeld worden, van de aanleg van infrastructuur tot binnenstedelijke herstructureringsopgaven.

Een publiek-private samenwerking heeft een meerwaarde voor gebiedsontwikkeling aangezien het kan leiden tot een betere uitvoering, een beter project en een gunstiger risicoprofiel. Daarnaast kan een publiek-private samenwerking het verschil maken tussen een onhaalbaar en een haalbaar plan. Wanneer bijvoorbeeld de overheid onvoldoende financiële middelen heeft om een project te financieren, of de projectrisico's niet kan dragen, kan een samenwerking met een private partij de uitvoering van een project alsnog financieel verantwoord maken (Kenniscentrum PPS, 2004).

In *Reiswijzer gebiedsontwikkeling* (NEPROM et al., 2011) worden drie vormen van PPS onderscheiden:

- De publieke grondexploitatie: het traditionele model of het bouwclaimmodel;
- De publiek-private grondexploitatie: het joint venture model;
- De private grondexploitatie: het concessie model of de exploitatieovereenkomst.

Onderstaand worden alle drie de vormen van PPS beschreven.

1. Publieke grondexploitatie

Wanneer gekeken wordt naar publieke grondexploitatie zijn er twee modellen te onderscheiden: het traditionele model en het bouwclaimmodel. Beide modellen worden apart besproken.

Traditionele model

Het traditionele model, ook wel actief grondbeleid genoemd, kan worden toegepast wanneer de gemeente alle gronden in bezit heeft die voor gebiedsontwikkeling noodzakelijk zijn. Wanneer dit niet het geval is, verworft de gemeente de gronden. Vervolgens maakt het de gronden bouw- en woonrijp. De kosten die de gemeente maakt worden verrekend in de uitgifteprijs van de grond (Kenniscentrum PPS, 2006). Vervolgens geeft de gemeente de bouwkvavels uit aan marktpartijen die geïnteresseerd zijn om de gronden verder te ontwikkelen (NEPROM et al., 2011). Hierbij dienen zij rekening te houden met het vigerende bestemmingsplan (NEPROM et al., 2011; Kenniscentrum PPS, 2006). De gemeente kan via de uitgifteprijs zelf het grondexploitatie resultaat beïnvloeden. Met dit model kiest de gemeente ervoor om de plannen zelf uit te werken alvorens deze op de markt worden gebracht (NEPROM et al., 2011).

De gemeente draagt met het traditionele model alle samenhangende risico's. Bij een dergelijke manier van grondexploitatie is het voor de gemeente essentieel dat de plannen voldoende aansluiten op de visie van de marktpartijen die later het afzetrisico voor de vastgoedproducten zullen moeten dragen. Hierin

schuilt een groot risico voor de gemeente. Wanneer de plannen van de gemeente onvoldoende aansluiten op de ideeën en vastgoedconcepten van marktpartijen vertaalt zich dat in een afnemende interesse en een lagere grondprijs, met alle gevolgen van dien (NEPROM et al., 2011).

Bouwclaimmodel

Het traditionele model is niet meer mogelijk wanneer private partijen in het plangebied grond bezitten of hebben aangekocht. De publieke partij is niet meer de exclusieve grondeigenaar, de gronden van vaak geheel of gedeeltelijk in bezit van private partijen (Ten Have, Killeen, Van Kuijk & Jaspers, 2010). Het bouwclaimmodel biedt in dat geval de oplossing: private partijen dragen de gronden die zij in hun bezit hebben binnen het plangebied over aan de gemeenten. Voorafgaand aan het proces verdelen gemeenten en private ontwikkelaars in goed overleg de werkzaamheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's. De uitkomsten worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst (Ten Have et al., 2010).

In het bouwclaimmodel dragen de marktpartijen de gronden over aan de gemeente. De gemeente maakt, net zoals in het traditionele model, de gronden bouw- en woonrijp en geeft ze uit. Ofwel, de gemeente voert de grondexploitatie (ten Have et al., 2010). Uiteraard dragen de private partijen niet zomaar de grond af aan de gemeente. De belangrijkste voorwaarde is dat private partijen bij gemeentelijke gronduitgifte het recht verkrijgen op koop van een aantal kavels waarop zij binnen het publieke kader mogen bouwen (NEPROM et al., 2011). Het openbaar gebied blijft in handen van de gemeente (Ten Have et al., 2010).

2. Publiek-private grondexploitatie

Bij de publiek-private grondexploitatie staat het joint venture model centraal. Het grote verschil met het bouwclaim model is dat werkzaamheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's gedeeld worden in plaats van verdeeld (Ten Have et al., 2010). Ofwel, ze worden overdragen aan een speciaal daarvoor opgericht publiek-private onderneming, de gemeenschappelijk (grond)exploitatie maatschappij (GEM). Alle partijen brengen hun gronden in, waarna de GEM het bouw- en woonrijp maken en de uitgifte van de kavels organiseert, mits dit geen aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten zijn. De invulling van een joint venture model heeft geen vaste structuur, partijen kunnen hun inbreng, zeggenschap en risico's naar eigen invulling indelen (NEPROM et al., 2011).

3. Private grondexploitatie

Wanneer wordt gekozen voor een volledige private grondexploitatie, valt te kiezen uit een concessiemodel of grondexploitatieovereenkomst. Beide modellen worden achtereenvolgend besproken.

Concessiemodel

Met de uitvoering van gebiedsontwikkeling middels het concessiemodel beperkt de gemeente zich tot het vooraf stellen van een aantal globale publiekrechtelijke randvoorwaarden. De volledige planontwikkeling, met inachtneming van de randvoorwaarden, wordt vervolgens overgelaten aan private partijen. Dus ook de aanleg van publieke voorzieningen laat de gemeente over aan private partijen. De gemeente verleent de private partijen een concessie (Ten Have et al., 2010). Het model is vooral interessant wanneer de publieke partij weinig of geen risico wil nemen of onvoldoende kennis en capaciteit heeft om het project zelf uit te voeren. Wanneer voor het concessiemodel wordt gekozen moet op het moment van contracteren het gehele project volledig beschreven zijn, inclusief heldere toetsbare uitgangspunten en publiekrechtelijke randvoorwaarden ten aanzien van de kwaliteit van de openbare ruimte en het vastgoed. Het concessiemodel heeft als groot nadeel dat na het tekenen van een contract het lastig en omslachtig is om wijzigingen door te voeren of randvoorwaarden aan te passen (NEPROM et al., 2011).

Exploitatieovereenkomst

In sommige gevallen kunnen één of meer eigenaren zich beroepen op het recht van zelfrealisatie. Private partijen werken zelf een stedenbouwkundige visie uit en stellen een programma op die binnen de planologische kaders van het bestemmingsplan vallen (Kenniscentrum PPS, 2006). In dat geval moet een gemeente exploitatiekosten maken ten behoeve van een private ontwikkeling en kan zij met de marktpartij een anterieure- of posterieure exploitatieovereenkomst sluiten. De opstalontwikkeling vindt plaats voor rekening van de marktpartij. Echter, de gemaakte exploitatiekosten worden naar verhouding aan de grondeigenaar toegekend (NEPROM et al., 2011).

2.6 Succesfactoren

Er zijn verschillende invalshoeken op het begrip 'succes'. De literatuur laat zien dat het antwoord op de vraag wat succes is, niet eenduidig te verkrijgen is. Er wordt in de literatuur echter wel een poging gedaan een antwoord te verkrijgen op deze vraag. Kijkend naar managementliteratuur dan stelt Van Aken (1996) dat het succes van elk project anders is, omdat iedere case uniek is en een eigen aanpak vraagt. Verder zegt Van Aken (1996) dat succes de mate is waarin het projectresultaat de betrokken actoren tevreden stelt. Verder kijkend in de managementliteratuur dan blijkt dat Kaplan & Norton (1992) en Atkinson, Waterhouse & Wells (1997) de mate van succes bepalen door kwantitatieve- en kwalitatieve prestatie-indicatoren op te stellen en deze te meten. Voor een onderneming zou dit bijvoorbeeld betekenen dat gekeken kan worden naar de omzet per werknemer of de winstpercentage, als kwantitatieve indicator. Als kwalitatieve indicatoren kijken zij naar factoren als klanttevredenheid of het innovatievermogen van een onderneming. Ook voor gebiedsontwikkeling worden suggesties gedaan om succes te duiden. Door Franzen et al. (2011) wordt succes omschreven als een cruciale variabele voor gebiedsontwikkeling. Een actor die geld, tijd en energie investeert in een ontwikkeling van een gebied wil uiteraard dat het project een succes wordt. Veel auteurs hebben dan ook geprobeerd het succes van gebiedsontwikkeling te identificeren. Echter is dit niet zo makkelijk als het lijkt, omdat succes in gebiedsontwikkeling niet op één manier te duiden is. Zo kan succes voor elke actor wat anders betekenen. Ook is het de vraag welke aspecten worden beoordeeld als het gaat om het meten van succes: is succes te meten in de mate waarin het proces (teamwerk) goed is verlopen, of juist de manier waarop het product (de ontwikkeling) is gelukt? Het proces kan gebrekkig zijn geweest, maar het kan toch een uitstekend product opleveren en vice-versa. Wordt naar het succes van het proces gekeken dan kan de overweging zijn: zijn de actoren erin geslaagd een interactief proces op te starten en een samenwerkingsverband te smeden? Wordt gekeken naar het succes van een product dan kan de vraag zijn: zijn de belangrijkste doelen van de publieke- en private partijen gehaald, die betrokken zijn bij de ontwikkeling van een gebied? Volgens Franzen et al. (2011) is het bij de zoektocht naar succesfactoren ook belangrijk in ogenschouw te nemen dat elke actor het succes van gebiedsontwikkeling op een andere manier duidt. Het is daarbij gebruikelijk rekening te houden met de opinies van alle betrokken actoren bij het bepalen van succes.

Dan kan de vraag worden gesteld: welke criteria worden gebruikt bij het meten van succes? Zo kunnen financiële criteria worden gebruikt, maar ook culturele criteria of criteria gericht op het milieu. Volgens Van Bortel, Van Bueren, Van Eeten, Elsinga & Kerpershoek (2007, in Franzen et al., 2011) wordt ook vaak gekeken naar de mate van verandering die optreedt als gevolg van een ontwikkeling. Volgens hen is succes te bepalen door te kijken in hoeverre een project heeft geleid tot bijvoorbeeld een hogere kwaliteit van huizen of tot een lagere werkloosheid. Een ander voorbeeld dat door Franzen et al. (2011) worden aangehaald is de vraag wanneer succes wordt gemeten. Een project dat in eerste instantie niet wordt beschouwd als een succes, kan later alsnog een succes worden. Hierbij wordt het sprekende voorbeeld gegeven van het in 1973 gebouwde Sydney Opera House in Australië. Het idee was dat dit project vijf jaar zou duren en zeven miljoen dollar zou gaan kosten. Het project duurde echter 14 jaar en de kosten liepen op tot 102 dollar. Ook vanuit procesmatig oogpunt was het project geen succes: de architect Jorn Utzon nam ontslag als gevolg van een aantal geschillen. Echter wordt het Opera House nu beschouwd als een doorslaand succes. Dit komt door de internationale aantrekkelijkheid van het gebouw, waar de stad Sydney veel profijt van heeft.

Verder wordt door Franzen et al. (2011) ook opgemerkt dat succes afhangt van welke doelen worden gemeten. Zo bestaan vaak primaire- en secundaire doelen, officiële- en inofficiële doelen. Daarnaast kunnen doelen in de loop van de tijd veranderen. De conclusie die getrokken kan worden is dat er geen simpel antwoord bestaat op de vraag wanneer sprake is van succes in gebiedsontwikkeling. Succes is een multi-interpretabel begrip. Er zijn geen objectieve criteria die gebruikt kunnen worden die zorgen voor succes, of het kunnen meten. Het betekent dat keuzes gemaakt moeten worden op de bovenstaande genoemde punten voordat een oordeel kan worden geveild over succes of falen. Daarnaast kan worden geconcludeerd dat succes grotendeels afhangt van twee fundamentele vragen: wanneer is gebiedsontwikkeling aan te merken als succesvol? En welke factoren bepalen dit succes? Op deze laatste vraag wordt nu ingegaan.

Succes- en faalfactoren voor gebiedsontwikkeling

Er zijn een aantal auteurs, zoals Ernst & Young (2000, in Franzen et al., 2011), De Bruin (2001, in Franzen et al., 2011), Hobma (2004), Van Rooy (2006) en Franzen et al. (2011) die onderscheid maken in succes- en faalfactoren. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de variabelen die zij noemen altijd twee kanten hebben. Een voorbeeld is communicatie. Een goed geplande communicatie tijdens het project zal waarschijnlijk leiden tot succes. Terwijl inadequate en slechte geplande communicatie waarschijnlijk leidt tot falen. De variabele is in deze gevallen hetzelfde, namelijk 'communicatie', maar in het ene geval is het een succesfactor en in het andere geval een faalfactor. Op basis hiervan kan het verhaal van succes- en faalfactoren worden

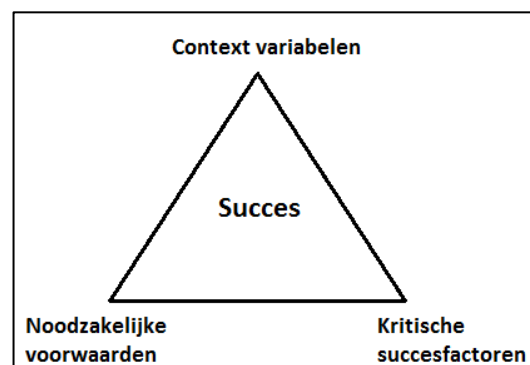
vereenvoudigd door alleen te kijken naar succesfactoren, omdat een succesfactor immers ook een faalfactor kan zijn. Belangrijk is ook op te merken dat als succesfactoren aanwezig zijn, het succes niet gegarandeerd wordt. Dit betekent succesfactoren zijn meer probabilistisch dan deterministisch (Franzen et al., 2011). Met andere woorden: het is beter om te stellen dat de aanwezigheid van succesfactoren het succes bevorderen.

In de literatuur wordt getracht het succes van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling aan de hand van verschillende methoden te duiden. Zo gaat Hobma (2004) in *Het geheim van het succes: gebiedsontwikkeling van stations*, op zoek naar de definiëring van succes van gebiedsontwikkeling. Hij evalueert succes op basis van twee criteria: het product- en procescriteria. Het procescriterium luidt: “zijn actoren er na een interactieproces in geslaagd een formele samenwerkingsovereenkomst te sluiten met als centrale inhoud de gezamenlijke (her)ontwikkeling van een (exploitatie)gebied?” (Hobma, 2004, p.2). Het procescriterium draait dus om de mate waarin het gelukt is overeenstemming te bereiken tussen publieke- en private partijen over bijvoorbeeld de financiering, fasering of programmering. Hobma (2004, p.2) omschrijft het productcriterium als: “zijn de ‘kerndoelen’ van de publieke- en private partijen met de gebiedsontwikkeling bereikt?”. Het productcriterium draait om de vraag of de doelen van het project behaald zijn. Kijkend naar dit onderzoek, dan schiet deze methode tekort, omdat de zoektocht naar succesfactoren van het Valenciaans model op basis van twee criteria te weinig handvatten biedt.

In het *Praktijkboek Gebiedsontwikkeling* van Van Rooy et al. (2006) worden ook succesfactoren voor gebiedsontwikkeling aangehaald. Echter zijn deze succesfactoren gericht op regionale ruimtelijke projecten en niet specifiek op binnenstedelijke ontwikkelingen. Het is aannemelijk dat succesfactoren voor regionale ruimtelijke projecten een andere insteek zullen hebben dan succesfactoren voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Met in het achterhoofd de Kanaalzone, een binnenstedelijk gebied, kan daarom beter gekeken worden naar succesfactoren specifiek gericht op binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en wordt de methode van Van Rooy et al. (2006) dus achterwege gelaten.

Franzen et al. (2011) gaan in *Management of Urban Development Process in the Netherlands* wel specifiek in op succesfactoren voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Ze stellen hierbij dat vele disciplines en kennisvelden zijn betrokken bij gebiedsontwikkeling en dat het niet mogelijk is om één theoretisch uitgangspunt te kiezen. Franzen et al. (2011) kiezen het ‘governance’ perspectief als uitgangspunt bij hun benadering. ‘Governance’ betekent dat al dan niet gelijkwaardige actoren proberen tot een consensus te komen, wat een verschuiving van verantwoordelijkheid impliceert van de centrale overheid naar andere actoren en uiteindelijk naar de burger (Stoker, 1998 in Vreke, Gerritsen, Kranendonk, Pleijte, Kersten en Van den Bosch, 2009). De overheid is echter wel altijd het regerend gezag. De overheid wordt altijd geacht de eindverantwoordelijk voor het proces van gebiedsontwikkeling op zich te nemen. Franzen et al. (2011) onderscheiden vanuit drie aspecten van succesfactoren die bij kunnen dragen aan het succes van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling: contextvariabelen, noodzakelijke voorwaarden en kritische succesfactoren. Contextvariabelen bepalen mede het succes van een project, maar kunnen niet worden beïnvloed door (individuele) actoren. Het zijn variabelen als economische en politieke situatie, culturele achtergrond, demografische achtergrond en wijzigende wet- en regelgeving. Noodzakelijke voorwaarden, ook wel veto criteria genoemd, zijn noodzakelijk voor het slagen van een project. Het zijn aspecten die het meest beïnvloedbaar zijn door een individuele actor. Franzen et al. (2011) geven een aantal voorbeelden: tijdige grondverwerving, omvang van het project, economische haalbaarheid, realistische kostenraming en zelfstandige deelprojecten. Ten slotte wordt gesproken over kritische succesfactoren. Kritische succesfactoren hebben grote invloed op het wel of niet slagen van een project, maar zijn relatief moeilijk stuurbaar. Hierbij moet gedacht worden aan vertrouwen en openheid tussen de verschillende partijen. Echter, Franzen et al. (2011) maken een nuance dat tussen noodzakelijke voorwaarden en kritische succesfactoren geen strikte scheiding bestaat. Ze kunnen elkaar soms overlappen. Franzen et al. (2011) onderscheiden drie soorten succesfactoren:

- Contextvariabelen;
- Noodzakelijke voorwaarden;
- Kritische succesfactoren.



Figuur 2.2: de drie soorten factoren die het succes van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling bepalen (naar Franzen et

Nu worden alle succesfactoren die Franzen et al. (2011) benoemen nader verklaard. De succesfactoren zijn gerangschikt op contextvariabelen, noodzakelijke voorwaarden en kritische succesfactoren. De succesfactoren zijn allen afkomstig uit *Management of Urban Development Process in the Netherlands* van Franzen et al. (2011).

Contextvariabelen

Contextvariabelen worden ook wel achtergrondvariabelen genoemd. Deze factoren zijn niet of nauwelijks te sturen door individuele actoren, maar zijn wel mede bepalend voor het succes van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Contextvariabelen vormen een vast uitgangspunt, dit is de context van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Contextvariabelen hebben allen een andere tijdsschaal. De ene variabel verandert relatief snel; bijvoorbeeld binnen vier jaar. De andere variabel wijzigt zich veel langzamer; bijvoorbeeld in een periode van twintig jaar.

De onderstaande contextvariabelen worden genoemd door Franzen et al. (2011):

- Economisch klimaat;
- Politiek klimaat;
- Culturele achtergrond;
- Demografie;
- Wijziging in wet- en regelgeving.

Economisch klimaat

Het economisch klimaat wordt omschreven als 'een gegeven'. Dit betekent dat het economisch klimaat lastig te beïnvloeden is. De huidige economische crisis is hier een sprekend voorbeeld van. Dit staat in nauw verband met de vastgoedmarkt en heeft gevolgen voor het succes van gebiedsontwikkeling. De economie is dus niet of nauwelijks te beïnvloeden, maar er kan wel op worden ingespeeld. Bijvoorbeeld door flexibel om te gaan met programma en fasering (Franzen et al., 2011).

Politiek klimaat

De invloed van het politiek klimaat op het succes van gebiedsontwikkeling worden door Franzen et al. (2011) aan de hand van een voorbeeld geïllustreerd. Als de gemeenteraad de ontwikkeling van een gebied stimuleert, verhoogt dit de kans op het succes. Door het vertrouwen van de gemeenteraad is de continuïteit in wezen gegarandeerd en het betekent dat draagvlak bestaat vanuit de politiek. Mocht de samenstelling van de gemeenteraad na verkiezingen echter wijzigen, dan bestaat de kans dat ze een ander inzicht heeft wat het succes van de ontwikkeling in de weg kan staan. Het beïnvloeden van het politiek klimaat is lastig, en kan alleen worden bereikt door het draagvlak voor de ontwikkeling binnen de politiek altijd zo groot mogelijk te maken. Het vergoten van het draagvlak is volgens Franzen et al. (2011) vaak alleen weggelegd voor de 'grote spelers' in gebiedsontwikkeling.

Culturele achtergrond

De culturele achtergrond is een andere variabele waar het succes van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling van kan afhangen, volgens Franzen et al. (2011). Echter is dit niet of nauwelijks beïnvloedbaar door de actoren in gebiedsontwikkeling. De culturele achtergrond wordt gezien als de voorkeur die binnen de samenleving aanwezig is. Dit heeft te maken met een tijdbeeld en wijzigt, net als het economische- en politieke klimaat, meestal niet in een korte periode. Als voorbeeld geven Franzen et al. (2011) het succes van het woonerf aan. Mocht de culturele voorkeur van de bevolking veranderen en de interesse in woonerven afnemen om wat voor reden dan ook, dan heeft dit gevolgen voor het succes van woonerven.

Demografie

Demografie wordt, net als de culturele achtergrond, gezien als een variabele die heel geleidelijk verandert. Vergrijzing, de krimpende bevolking en de veranderende samenstelling van de bevolking worden als voorbeelden genoemd. Dit heeft vanzelfsprekend invloed op het succes of falen binnenstedelijke gebiedsontwikkeling (Franzen et al., 2011).

Wijziging in wet- en regelgeving

Wijzigingen in wet- en regelgeving kunnen invloed uitoefenen op het succes van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Als voorbeeld wordt door Franzen et al. (2011) het aanscherpen van de luchtkwaliteitseisen genoemd tijdens de ontwikkeling van een gebied. De aanscherping van deze regels

hebben wezenlijk effect op het ontwerp en looptijd van een ontwikkeling. Er is voor actoren binnen gebiedsontwikkeling niet of nauwelijks invloed uit te oefenen op deze, vaak door Europa opgelegde, regels.

Noodzakelijke voorwaarden

De tweede soort succesfactoren zijn de noodzakelijke voorwaarden. De noodzakelijke voorwaarden worden gezien als kaders die moeten worden afgesproken om de doelstelling te bereiken. Deze factoren zijn noodzakelijk voor het bereiken van de doelstelling, maar ze zijn niet voldoende om succes te bereiken. De noodzakelijke voorwaarden zijn, in tegenstelling tot de contextvariabelen, wel stuurbaar door de betrokken actoren. Franzen et al. (2011) geven een aantal voorbeelden van mogelijke noodzakelijke voorwaarden zoals tijdige grondverwerving, een analyse van de economische haalbaarheid en het opstellen van contracten. Franzen et al. (2011) geven daarbij aan dat de lijst met noodzakelijke voorwaarden niet limitatief is en geen blauwdruk bestaat voor deze succesfactoren omdat iedere gebiedsontwikkeling vanuit haar eigen achtergrond moet worden benaderd. Ondanks dat, geven de bovengenoemde voorwaarden wel geven een beeld van het type voorwaarden die bedoeld worden met noodzakelijke voorwaarden. In feite kunnen de noodzakelijke voorwaarden worden gezien als de uitgangspunten of basisvoorwaarden die bij de start van de ontwikkeling van een gebied worden vastgesteld.

Kritische succesfactoren

De derde soort factoren worden kritische succesfactoren genoemd (*ook wel: 'progression criteria'*). Kritische succesfactoren hebben een grote invloed op het succes of falen van het project, maar zijn door de actoren relatief lastig te beïnvloeden. Er wordt door Franzen et al. (2011) gesteld dat kritische succesfactoren vaak een proces gerichte aanpak vragen. De onderstaande kritische succesfactoren worden genoemd:

- Vertrouwen en openheid tussen de partijen;
- Leiderschap;
- Imagoverandering;
- Terugbrengen complexiteit;
- Proactieve beleidsmakers;
- Moderne ontwerpers.

Vertrouwen en openheid tussen de partijen

Klijn en Teismann (2002,p.71 in Franzen et al., 2011) stellen op basis van de evaluatie van meerdere binnenstedelijke cases dat vertrouwen een significante factor is in het succes van gebiedsontwikkeling. Er wordt hierbij benadrukt door Deloitte Real Estate Advisory (2008, p.28, in Franzen et al., 2011) dat vertrouwen niet alleen nodig is tussen de partijen op managementniveau, maar juist ook op lager niveau. Bovendien wordt gesteld door Deloitte Real Estate Advisory (2008, p.10, in Franzen et al., 2011) dat vooroordelen van publieke partijen richting private partijen en andersom vermeden moeten worden om succes te boeken in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Zo is het stereotype beeld van publieke partijen over private partijen dat ze enkel geïnteresseerd zijn in winstgevendheid. Deze vooroordelen moeten worden losgelaten om vertrouwen te houden en succes te boeken. Verhoef (2006, p. 83, in Franzen et al., 2011) geeft daarnaast aan dat vertrouwen tussen betrokken partijen niet iets is wat met regels of wetten vast te leggen is. Dit komt doordat in elke case de context anders is. Vertrouwen moet dus telkens groeien en worden onderhouden.

Leiderschap

Leiderschap wordt als een belangrijke factor gezien bij gebiedsontwikkeling. Vooral bij projecten met een langere doorlooptijd. Wie de rol van leider op zich neemt is volgens Franzen et al. (2011) om het even. Het kan zowel een publiek- als privaat persoon zijn. Drie belangrijke eigenschappen van de leider worden genoemd door Franzen et al. (2011). Ten eerste moet de leider een bepaalde status hebben verworven, bijvoorbeeld door zijn expertise. Hierdoor zijn andere personen eerder bereid naar hem te luisteren en te accepteren als leider. Ten tweede moet hij veel contacten hebben en moeten zijn onderhandelingscapaciteiten goed zijn. Ten derde zijn doorzettingsvermogen en vasthoudendheid twee vereiste eigenschappen van de leider.

Imagoverandering

Het toekomstige imago van een gebied kan een belangrijke bijdrage leveren aan het succes ervan. Door Franzen et al. (2011, p. 232) worden *marketing*, *branding* en *new identity* hierbij als sleutelwoorden gezien.

Terugbrengen complexiteit

Het proces van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling vindt plaats in een omgeving die altijd dynamisch, hectisch en soms vijandig is. Door deze complexiteit op een actieve manier terug te brengen worden risico's ingedamd en dit maakt de kans op een succesvolle gebiedstransformatie een stuk groter.

Van reactief naar proactief besturen

Succesvolle binnenstedelijke gebiedsontwikkeling vraagt om een proactieve sturing. Dit wil zeggen dat een actieve en stimulerende houding van publieke partijen gewenst is. Dit in tegenstelling tot het traditionele denken, waar de nadruk meer ligt op procedures, regelgeving en behoud.

Moderne ontwerpers

Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling vraagt een andere kijk op de rol van ontwerpers. De traditionele rol, waarbij de ontwerper op basis van de vereisten zijn eigen plan ontwerpt, past niet bij het open plan proces (Sijmons, 2002 in Franzen et al., 2011). De ontwerper moet gedurende het proces juist in gesprek blijven met de belanghebbenden en hun ideeën meenemen in het ontwerp. De Zeeuw (2007, p. 62 in Franzen et al., 2011) noemt deze moderne ontwerpers: 'process-competent designers'.

Samenvattend zijn er drie soorten factoren die het succes van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling kunnen bepalen volgens Franzen et al. (2011):

- **Contextvariabelen:** dragen bij aan het succes maar kunnen niet worden beïnvloed door individuele actoren en liggen dan ook buiten de invloedsferen van individuele actoren. Met contextvariabelen 'heb je te dealen'.
- **Noodzakelijke voorwaarden:** kaders die moeten worden afgesproken om de doelstelling te bereiken. Ze worden ook omschreven als uitgangspunten of basisvoorwaarden die bij de start van gebiedsontwikkeling moeten worden vastgesteld. Noodzakelijke voorwaarden liggen dan ook binnen de macht van actoren.
- **Kritische succesfactoren:** zijn voornamelijk gericht op het proces van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en hebben een belangrijke invloed op het succes of falen, maar zijn relatief lastig te beïnvloeden door individuele actoren.

Door alle succesfactoren van Franzen et al. (2011) achter elkaar te zetten ontstaat de onderstaande basislijst van factoren:

Contextvariabelen

- Economisch klimaat
- Politiek klimaat
- Culturele achtergrond
- Demografie
- Wijziging in wet- en regelgeving

Noodzakelijke voorwaarden

- *Geen blauwdruk voor*

Kritische succesfactoren

- Vertrouwen en openheid tussen de partijen
- Leiderschap
- Imagooverandering
- Terugbrengen complexiteit
- Proactieve beleidsmakers
- Moderne ontwerpers

2.7 Succesfactoren in de Kanaalzone

Zoals uit het projectkader bleek, heeft de gemeente Apeldoorn met het uitbrengen van de Structuurschets Kanaalzone Apeldoorn (2005) en het Uitvoeringsplan Kanaalzone 2011-2015 een belangrijke stap gezet in de richting van de transformatie van de Kanaalzone. In deze documenten worden een aantal doelen gesteld waarmee de gemeente haar streven voor de Kanaalzone wil verwezenlijken. Zo wordt aangegeven in de

structuurschets dat gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone moet leiden tot een openbare ruimte met onderscheidend karakter. Daarnaast worden doelen gesteld als 'de realisatie van een gemengd stedelijk gebied met woon-, werk-, en voorzieningenmilieus'. Ruimtelijke kwaliteit staat hierbij hoog in het vaandel. Als planhorizon wordt 2025 aangegeven. Ook heeft de gemeente Apeldoorn een aantal van haar doelen voor de Kanaalzone geconcretiseerd in ambities. Om een voorbeeld te geven: verbetering van de stedelijke structuur, het vergroten van het aanbod woonmilieus en de vernieuwing en behoud van economische functies. Ook ligt er een duurzaamheidsdoelstelling op het energiegebied (gemeente Apeldoorn, 2011). Er kan worden gesteld dat gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone succesvol is, als deze doelstellingen en ambities worden bereikt. Hoe het proces van de ontwikkeling van de Kanaalzone moet verlopen of wanneer het gebiedsontwikkelingsproces succesvol is, wordt zowel in de structuurschets als het uitvoeringsplan aangestipt. De ambitie is: *"loslaten en vertrouwen. Van een actieve rol naar een marktstimulerende rol"* (gemeente Apeldoorn, 2011). Deze ambitie wordt bereikt door particulieren en ontwikkelaars te enthousiasmeren een bijdrage te leveren aan de transformatie van de Kanaalzone. Ook De Groot (2012) geeft aan dat 'faciliteren' een belangrijk begrip is voor de ontwikkeling van het gebied. Ze stelt dat de gemeente Apeldoorn ervoor heeft gekozen faciliterend grondbeleid te voeren in de Kanaalzone. Dit betekent dat ze door het afsluiten van anterieure overeenkomsten het gebied wil ontwikkelen. Vanzelfsprekend leidt dit ertoe dat de gemeente zelf geen investeringen doet in het gebied door bijvoorbeeld grondaankoop, op enkele uitzonderingen na. De structuurschets en het uitvoeringsplan vormen de basis voor initiatieven vanuit de markt.

De gemeente Apeldoorn stelt in de structuurschets tevens een aantal voorwaarden op voor een succesvolle transformatie van de Kanaalzone. Hierbij kan de link worden gelegd naar de succesfactoren van Franzen et al. (2011). Als eerst wordt samenwerking als belangrijke factor beschouwd door de gemeente Apeldoorn. Partijen die belangrijk worden geacht voor samenwerking zijn bewoners, bedrijven, organisaties en overheden. De betrokkenheid met burgers wordt bijvoorbeeld vergroot doordat de wijkraden, waarin bewoners zitting nemen, voorinspraak krijgen op het voornontwerp bestemmingsplan. Franzen et al. (2011) typeren vertrouwen en openheid als kritische succesfactor voor gebiedsontwikkeling. De onderzoeker denkt dan ook dat deze succesfactor in de context van de Kanaalzone erg relevant is. Omdat de planhorizon van het project 2025 is, is een langere periode van samenwerking nodig tussen de betrokken partijen. Openheid en vertrouwen zijn dan belangrijke ingrediënten om de samenwerking binnen gebiedsontwikkeling succesvol te doen slagen. Ook leiderschap, één van de andere kritische succesfactoren benoemd door Franzen et al. (2011), lijkt hierbij relevant. Franzen et al. (2011) stellen dat leiderschap gewenst is bij projecten met een langere doorlooptijd. Voor de Kanaalzone geldt dat het een lange doorlooptijd heeft en het relatief complex is mede door de vele deelprojecten en de omvang van het gebied, zo'n 100 hectare. Leiderschap is in die gevallen belangrijk om de eenheid en het overzicht te bewaren. In de Apeldoornse context lijkt economisch klimaat op het eerste oog ook een relevante succesfactor. Doordat de gemeente faciliterend grondbeleid voert is het bij het ontwikkelen afhankelijk van marktpartijen. In een economische crisis valt het te verwachten dat de investeringen vanuit de markt teruglopen, de financiering zal immers moeizamer verlopen. Het economisch klimaat zal dus naar verwachting een wezenlijke rol spelen. Ook het politieke klimaat wordt in de context van de Kanaalzone relevant geacht. Dit is gedurende dit onderzoek al gebleken, waarin door de politiek keuzes zijn gemaakt over de uitvoering van projecten in de Kanaalzone. Een aantal deelprojecten zijn (voorlopig) geschrapt, vanwege de economische situatie van de gemeente Apeldoorn en de teruglopende vraag naar woningen (De Groot, 2012). Dit besluit is genomen door de gemeenteraad. De factor politiek klimaat heeft dus al bewezen invloed uit te oefenen op de uitkomst van gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone in Apeldoorn. Kijkend naar de noodzakelijke voorwaarden van Franzen et al. (2011), dan valt op dit moment hierover weinig te zeggen. Hiervan bestaat geen blauwdruk en dit is dus volledig contextafhankelijk. Ze komen in hoofdstuk vier aan bod.

3. Selectie van constructies voor gebiedsontwikkeling uit de binnen- en buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk

In dit hoofdstuk is een lijst met 32 constructies opgesteld, gebaseerd op de binnen- en buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de tweede deelvraag van dit onderzoek:

Welke constructies voor gebiedsontwikkeling zijn actueel in de binnen- en buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk?

Verder bestaat het tweede deel van dit hoofdstuk uit een prioritering van de 32 constructies. Daarom wordt in dit hoofdstuk ook antwoord gegeven op de derde deelvraag van dit onderzoek:

Welke constructies voor gebiedsontwikkeling uit de binnen- en buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk zijn relevant voor de Kanaalzone op basis van de gestelde criteria?

De lijst met 32 constructies, wordt gegeven in paragraaf 3.1. Vanwege de leesbaarheid van dit onderzoek is de uitwerking van de constructies te vinden in bijlage I. Vervolgens wordt het aantal constructies teruggebracht op basis van criteria. Hierbij wordt gekeken in hoeverre de constructies potentie hebben voor gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone. De context van gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone is daarbij van belang. Daarom wordt in paragraaf 3.2 gekeken wat gebiedsontwikkeling specifiek betekent voor de Kanaalzone. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 systematisch weergegeven hoe de prioritering heeft plaatsgevonden. De twee constructies die overblijven worden vervolgens meegenomen naar het vervolg van dit onderzoek. Eén van de twee constructies wordt uitgewerkt in hoofdstuk vier van dit onderzoek.

3.1 Constructies voor gebiedsontwikkeling

Voordat de constructies voor gebiedsontwikkeling worden weergegeven, is het belangrijk aan te geven wat in dit onderzoek wordt verstaan onder het begrip constructies voor gebiedsontwikkeling. Hieronder worden in dit onderzoek instrumenten verstaan die een bijdrage leveren aan een gebiedsontwikkelingsproces, ten behoeve van de realisatie van gebiedsontwikkeling. Dit betekent dat met de verscheidene constructies de ontwikkeling van een gebied mogelijk wordt gemaakt. De aard van de constructies kan verschillen. Zo kan de ene constructie een financieel karakter hebben. Dit betekent dat deze constructies ten behoeve van de financiering van een gebiedsontwikkelingsproject dienen. Anderzijds kan een constructie ook een procesmatig karakter hebben. Dit zijn constructies waarbij de focus niet ligt op de financiering van gebiedsontwikkeling, maar juist op de manier van handelen tussen actoren en het verloop van het proces. Ten derde kunnen de constructies een beleidsmatig karakter hebben. Deze constructies zijn bijvoorbeeld gericht op het vereenvoudigen van beleid, om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken of vlot te trekken.

De totstandkoming van de lijst met constructies voor gebiedsontwikkeling heeft plaatsgevonden aan de hand van een aantal stappen. Allereerst is gezocht naar termen die in verband staan met constructies voor gebiedsontwikkeling. Hierbij moet gedacht worden aan begrippen als: 'verdienmodellen', 'gebiedontwikkelingsstrategieën', 'financieringsconstructies' en 'instrumenten voor gebiedsontwikkeling'. Deze termen zijn vandaag de dag behoorlijk 'hot' vanwege de crisis op de woningbouw- en kantorenmarkt, de problemen met de planning van bedrijventerreinen en het tekortschieten van het traditionele verdienmodel in de Nederlandse ruimtelijke ordening (Van der Krabben, 2011a). Vandaar dat vrijwel dagelijks nieuw materiaal over dit thema verschijnt. Op de bovengenoemde termen is gezocht in Google, Google Scholar, de faculteitsbibliotheek, Picarta, de scriptiedatabank en Web of Science. Dit leverde een aantal constructies op met potentie, die vervolgens uitgewerkt zijn door op de gevonden term door te zoeken. Daarnaast is in vakliteratuur als Rooilijn, Buiding Bussines, S+RO, Real Estate Magazine en RO Magazine gezocht naar constructies voor gebiedsontwikkeling. In deze vakbladen wordt veelal gekeken naar gebiedsontwikkeling in internationaal perspectief. Dat wil zeggen dat lering wordt getrokken uit gebiedsontwikkeling uit andere landen. Daarom leverde ook dit een aantal constructies voor dit onderzoek op. Ook is gezocht op de bovengenoemde termen op websites als www.gebiedsontwikkeling.nu, www.nirov.nl en www.ikcro.nl. Deze sites staan bekend als databanken voor thema's in de gebiedsontwikkeling. Daarnaast is de 'toolbox financieringsconstructies' van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie een leidraad

geweest voor de zoektocht naar constructies voor gebiedsontwikkeling. In deze toolbox worden tal van constructies gepresenteerd variërend van een investeringsconditie, een constructie die puur technisch van aard is en voorbeeldprojecten. De toolbox is bedoeld ter inspiratie bij het zoeken naar oplossingen voor gebiedsontwikkeling en geeft geen kant en klare oplossingen. De toolbox heeft voor dit onderzoek aanleiding gegeven om verder te zoeken naar bepaalde ideeën en filosofieën die aansluiten op dit onderzoek en actueel zijn binnen de gebiedsontwikkeling. Op basis van de gezochte gegevens werd duidelijk dat een aantal wetenschappers als Friso de Zeeuw, Erwin van der Krabben, Agnes Franzen en Peter van Rooy relatief veel literatuur hebben geschreven over de problemen in gebiedsontwikkeling, nieuwe/alternatieve concepten voor gebiedsontwikkeling en de transplantatie van buitenlandse concepten in Nederland. Vandaar dat ook deze namen de input vormden voor de zoektocht naar constructies voor gebiedsontwikkeling.

De lijst met constructies voor gebiedsontwikkeling die uiteindelijk uit het bureauonderzoek is gerold is vanzelfsprekend een beknopte weergave van alle constructies die bestaan binnen de gebiedsontwikkeling. Het is überhaupt vrijwel onmogelijk alle constructies voor gebiedsontwikkeling te vinden die wereldwijd bestaan, laat staan in de looptijd van dit onderzoek. Mede daarom is gekozen die constructies mee te nemen die in de Nederlandse literatuur vaak zijn aangehaald en besproken. Het moge dan ook duidelijk zijn dat de lijst met 32 constructies geen volledige lijst of volledige weergave van bestaande constructies is, omdat ten eerste nooit alle constructies kunnen worden meegenomen. Ten tweede kan de lijst nooit compleet zijn omdat elke dag wel nieuwe ideeën geopperd worden om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken en/of uit het slop te trekken.

Hieronder volgt de lijst met constructies voor gebiedsontwikkeling. Vanwege het beknopt houden van deze scriptie is de uitwerking van alle constructies te vinden in bijlage I.

Constructies voor gebiedsontwikkeling	
1. Enterprise Zones	17. Actief gemeentelijk grondbeleid
2. Eigen identiteit als motor voor gebiedsontwikkeling	18. Transferable Development Rights
3. Tax Increment Finance system (TIF's)	19. Value Capturing
4. Cradle-to-Cradle (C2C)	20. Fuseer belangen in gebiedsontwikkeling
5. Exergyplanning	21. Publiek-private samenwerking (PPS)
6. Local Asset Backed Vehicles (LABV)	22. Alternatieve bekostiging openbare ruimte in de stad
7. Community Trust	23. ESCO & MUSCO
8. Business Improvement Districts (BID)	24. Erfpachtconstructie
9. Rent-a-Roof model	25. Rood-voor-Groen
10. Revolving fund & JESSICA	26. Bestemmingsheffing
11. Crowdfunding	27. Duurzaam rendement constructie
12. Grondbank	28. Maatschappelijk gebonden eigendom
13. Land banking	29. Fonds-/portfoliovorming
14. Lean and mean process	30. Obligaties/gebiedsaandelen
15. Pensioenfonds als belegger in gebiedsontwikkeling	31. Verschuiven betalingsmoment grond
16. Stedelijke herverkaveling – het Valenciaans model	32. Omgevingsrecht gebiedsontwikkeling

Figuur: 3.1: Lijst met constructies voor gebiedsontwikkeling. Voor de uitwerking van de constructies en de gehanteerde werkwijze wordt verwezen naar bijlage I van dit onderzoek.

3.2 Wat is gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone?

In de volgende paragraaf, paragraaf 3.3, wordt een keuze gemaakt in de bovenstaande constructies. Twee van constructies blijven uit de lijst over na zorgvuldige afweging en één daarvan wordt in dit onderzoek uitgewerkt aan de hand van succesfactoren. Vervolgens wordt gekeken naar de mogelijkheden van die constructie bij de ontwikkeling van Kanaalzone in Apeldoorn. Voordat de keuze gemaakt wordt, wordt in deze paragraaf kort gekeken naar de context van Kanaalzone en naar de betekenis van gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone. Deze context is zodanig van belang omdat hier bij de prioritering van constructies rekening mee gehouden moet worden.

De structuurschets Apeldoorn (Gemeente Apeldoorn, 2005) omschrijft de Kanaalzone als een transformatiegebied. In de literatuur wordt een transformatiegebied op verschillende manieren gedefinieerd.

Daamen (2006) omschrijft transformatiegebieden als verouderde industrie- en haventerreinen die (afhankelijk van de bouwperiode) gelegen zijn op verschillende plaatsen in de hedendaagse stad, waarbij een ingrijpende verandering van inrichting en gebruik moet plaatsvinden. Daarnaast zijn ze vaak multifunctioneel en binnenstedelijk van karakter. Volgens Hoogendoorn en Peeters (2005) zijn transformatiegebieden locaties met laagwaardige functies, zoals spoorzones en oude bedrijven -,industrie- en haventerreinen. Ze worden herontwikkeld naar nieuwe stedelijke gebieden met een mix van hoogwaardige functies als wonen, werken, winkelen en vermaken. Het betreft dus een transformatie van laagwaardig naar hoogwaardig gebruik. In Reiswijzer Marktpartijen & Gebiedsontwikkeling (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Ministerie van Financiën, VNG, IPO & NEPROM, 2006) worden transformatiegebieden omschreven als locaties waar de noodzaak tot herontwikkeling hoog is. De noodzaak kan verschillende achtergronden hebben als milieuproblematiek, voorkomen van hinder of het doorbreken van een negatieve spiraal. Doorgaans gaat het om perspectiefvolle locaties (nabij centrumgebieden) die door toenemend ruimtegebrek aan potentie winnen. Binnen gebiedsontwikkeling zijn de volgende typen gebiedsontwikkelingen te onderscheiden: binnenstedelijke ontwikkeling, nieuwe ontwikkelingen in uitleggebieden en integrale gebiedsontwikkeling op regionale schaal (NEPROM et al., 2011). Transformatie valt onder binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

Gebiedsontwikkeling binnen de Kanaalzone wordt getypeerd als een transformatie (Gemeente Apeldoorn, 2005). Kijkend naar de bovenstaande omschrijvingen van transformatie sluit de situatie binnen de Kanaalzone volledig aan op deze definities. Delen van de Kanaalzone zijn verouderde bedrijventerreinen en het gebied heeft te kampen met milieuproblematiek zoals een verontreinigde bodem. Daarnaast leveren verschillende bedrijven binnen de Kanaalzone geluidsoverlast. Ook heeft de Kanaalzone te maken van versnipperd grondeigendom, in stedelijk gebied is de grond vaak in bezit van vele grondeigenaren. De eigendomsverhoudingen- verdelingen zijn een belangrijk obstakel voor stedelijke transformatie. Veel plannen worden door de gecompliceerde eigendomsproblematiek niet, gedeeltelijk, vertraagd of tegen hoge (verwervings-)kosten gerealiseerd (Buitelaar, Segeren & Kronberger, 2008). Het is de ambitie een woon-, leef-, en werkmilieu te creëren in een binnenstedelijk gebied, waarin een groot aantal bewoners met diverse leefstijlen, achtergronden en gebruikswensen een aantrekkelijke plek vinden en zich thuis voelen (Gemeente Apeldoorn, 2005). Met inachtneming dat gebiedsontwikkeling binnen de Kanaalzone wordt getypeerd als een transformatie, wordt in dit onderzoek onder gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone verstaan: *“het proces waarin publieke en private partijen samenwerken en wat leidt tot de transformatie van de Kanaalzone waarbij verschillende functies, zoals ondergrondse en bovengrondse infrastructuur, worden gecombineerd en verbonden”*.

3.3 Prioritering van constructies

De schifting van de 32 constructies vindt plaats aan de hand van een drietal criteria welke in samenspraak met Marleen Bijker (2012), programmamanager van de Kanaalzone, zijn opgesteld. Er is gekozen om de input van Bijker (2012) hiervoor te gebruiken omdat zij de opdrachtgever van dit onderzoek is. De criteria worden stapsgewijs toegepast op de lijst met 32 constructies. De vraag die voorgelegd is aan Bijker (2012) luidde: *“waar moeten de twee constructies aan voldoen, die worden toegepast op de Kanaalzone?”*. Vanuit Bijker (2012) blijken drie voorwaarden belangrijk te zijn, waar de constructies aan moeten voldoen:

Criterium 1: Allereerst moet de constructie voldoen aan de ‘kenmerken van de nieuwe overheid’. Bijker (2012) stelt dat de gemeente Apeldoorn een transitie heeft ingezet van de oude overheid naar de nieuwe overheid. Volgens Bijker (2012) is het effect van de ‘nieuwe overheid’ op gebiedsontwikkeling dat gebiedsontwikkeling gericht moet zijn op het aanmoedigen en faciliteren van initiatieven van nieuwe spelers (en meer spelers) vanuit de markt. Door meer- en nieuwe spelers te betrekken in de wereld van de gebiedsontwikkeling worden mogelijk nieuwe investeringen losgemaakt. Voor gebiedsontwikkeling betekent de nieuwe overheid dus dat ruimte moet worden gemaakt om ook ‘onverwachte gasten’ te betrekken bij gebiedsontwikkeling. Door nieuwe partners langdurig te committeren aan gebiedsontwikkeling kan een duurzame bodem worden gelegd voor de financiering van gebiedsontwikkeling.

Criterium 2: Het tweede criterium waar de constructie voor gebiedsontwikkeling aan moet voldoen is wat Bijker (2012) noemt: *“een zo laag mogelijk financieel risico voor de overheid bij gebiedsontwikkeling”*. Eén van de omstandigheden waar de nieuwe overheid mee heeft te dealen, is dat ze weinig financiële middelen heeft om actief gronden te verwerven. Daarnaast is actief verwerven bij de gemeente Apeldoorn financieel onverantwoord gezien de miljoenenstrop van de gemeente op het grondbedrijf door eerdere grootschalige verwervingen, het planoptimisme, de vertraging van woningbouw en de economische crisis (Berge et al., 2012). De constructie moet dus voldoen aan een zo laag mogelijk financieel risico voor de overheid. Het accent moet juist liggen op financiële risico’s die door private partijen worden gedragen.

Criterium 3: Als laatst moet de constructie volgens Bijker (2012) kunnen dealen met de belangrijkste problematiek voor gebiedsontwikkeling in binnenstedelijke-/transformatie gebieden: versnipperd grondeigendom. In deze gebieden is sprake van bestaande bebouwing met verschillende grondeigenaren, allen met hun eigen belangen en doelen. Dit maakt gebiedsontwikkeling complex. Over het algemeen zal gebiedsontwikkeling vlotter verlopen als met één grondeigenaar moet worden onderhandeld, in plaats van twintig. Daarom moet de constructie die wordt gekozen, kunnen omgaan met de problematiek van versnipperd eigendom, dat speelt in transformatiegebieden.

Kortom, de volgende drie criteria zijn stapsgewijs toegepast op de lijst met 32 constructies:

1. **De constructie moet gericht zijn op het aantrekken en faciliteren van nieuwe/meerdere spelers vanuit de markt.**
2. **De constructie moet gericht zijn op een zo laag mogelijk financieel risico van de overheid.**
3. **Constructie moet kunnen dealen met de typische problematiek van transformatiegebieden: versnipperd grondeigendom.**

In onderstaande tabel worden de drie criteria één-voor-één getoetst aan de 32 constructies. Dit betekent dat een constructie afvalt als bijvoorbeeld blijkt dat het niet voldoet aan de eisen van criteria één. In het vervolg van de prioritering wordt deze constructie dus niet meegenomen. Blijkt dat een constructie voldoet aan criteria één, dan gaat deze wel door naar de 'volgende ronde'. De constructie wordt dan getoetst aan criteria twee. Voldoet het ook aan criteria twee, dan wordt de constructie vanzelfsprekend ook getoetst aan criteria drie. Op deze wijze blijven een klein aantal constructies over (die dus allen voldoen aan de drie criteria).

Kortom, de keuze voor de constructies is een afvalrace. Bij de toetsing van de criteria aan de constructies is gebruik gemaakt van de informatie die beschikbaar is over de constructies in hoofdstuk drie. Dit vormt de basis voor de toetsing van de criteria.

Constructies voor gebiedsontwikkeling:	Valt af bij:			Uitgesloten:
	Criterium 1	Criterium 2	Criterium 3	
1. Enterprise zones	x			x
2. Eigen identiteit als motor voor gebiedsontwikkeling		x		x
3. Tax increment financing (TIF)	x			x
4. Cradle-to-Cradle (C2C)			x	x
5. Exergyplaning			x	x
6. Local Asset Backed Vehicles (LABV)		x		x
7. Community trust		x		x
8. Rent-a-Roof model	x			x
9. Business Improvement Districts	x			x
10. Revolving fund & JESSICA	x			x
11. Crowdfunding			x	x
12. Grondbank	x			x
13. Landbanking	x			x
14. Lean and mean process	x			x
15. Pensioenfonds als belegger	x			x
16. Stedelijke herverkaveling - Het Valenciaans model				
17. Actief gemeentelijk grondbeleid	x			x
18. Transferable Development Rights	x			x
19. Value Capturing	x			x
20. Fuseer belangen in gebiedsontwikkeling	x			x
21. Publiek-private samenwerking	x			x
22. Alternatieve bekostiging van de openbare ruimte			x	x
23. ESCO & MUSCO				
24. Erfpachtconstructie	x			x
25. Rood-voor-groen	x			x

26. Bestemmingsheffing	x			x
27. Duurzaam rendement constructie	x			x
28. Maatschappelijk gebonden eigendom	x			x
29. Fonds- en portfoliovorming	x			x
30. Obligaties/gebiedsaandelen			x	x
31. Verschuiven betalingsmoment grond	x			x
32. Omgevingsrecht gebiedsontwikkeling	x			x

Figuur: 3.2 Selectie van constructies voor gebiedsontwikkeling op basis van drie criteria.

3.4 Conclusie

Zoals tabel 4.1 laat zien blijven na de selectie twee constructies over: stedelijke herverkaveling en ESCO & MUSCO. Dit betekent dat beide constructies overeen komen met de drie opgestelde criteria. Allereerst voldoet stedelijke herverkaveling aan criteria één. Stedelijke herverkaveling, het Valenciaans model in het bijzonder, betreft namelijk verschillende partijen in gebiedsontwikkeling. Iedere partij, ongeacht wel of geen grondbezit in het gebied, mag zich inschrijven voor de ontwikkeling van een gebied. Daarnaast is stedelijke herverkaveling een instrument dat financieel aantrekkelijk is, aangezien de kosten als het bouwrijp maken van de gronden voor publieke voorzieningen, de aanleg van infrastructuur, openbare ruimten en sociale woningbouw rechtstreeks worden betaald door de grondeigenaren. De overheid loopt daarin minder financieel risico. Aangezien stedelijke herverkaveling een instrument voor stedelijke vernieuwing is, voldoet het ook aan criterium drie. Het gaat dan ook de problematiek die speelt in transformatiegebieden te lijf.

Ook de ESCO's & MUSCO's voldoen aan alle criteria. Ten eerste worden bij ESCO's & MUSCO's nieuwe partijen binnen gebiedsontwikkeling betrokken. In het geval van de ESCO een energiemaatschappij, bij MUSCO's gaat het onder andere om aanbieders van andere stromen als informatiediensten, water en afvalverwerking. Daarnaast liggen de financiële risico's bij private partijen, omdat zij een deel van de gebiedsexploitatie op zich nemen. Ten slotte blijkt dat ESCO's en MUSCO's ingezet worden in binnenstedelijk gebieden, waardoor aangenomen wordt dat ze kunnen omgaan met de specifieke problematiek van binnenstedelijke gebieden.

Vervolg onderzoek

In het volgende hoofdstuk, wordt alleen stedelijke herverkaveling uitgewerkt en wordt niet ingegaan op ESCO's & MUSCO's. Dit onderzoek splitst zich toe op stedelijke herverkaveling, het onderzoek van medestudent Rick van Bussel richt zich daarentegen wel op ESCO's & MUSCO's.

Van stedelijke herverkaveling naar het Valenciaans model

Uit de bovenstaande prioritering blijft stedelijke herverkaveling over als 'strategie met potentie'. Zoals zichtbaar is in de lijst met constructies zijn meerdere vormen van stedelijke herverkaveling. Zo blijkt dat in Duitsland, Spanje en Hong Kong stedelijke herverkaveling wordt toegepast, maar in elk land op zijn eigen manier. Voor het vervolg van dit onderzoek is gekozen om Duitsland en Hong Kong af te laten vallen en in te zoomen op Spanje (het Valenciaans model). Dit zorgt ervoor dat het onderzoek meer gefocust wordt, doordat op één instrument wordt ingezoomd. Hierdoor wordt het probleem vermeden dat de verschillen die bestaan tussen de verschillende soorten stedelijke herverkaveling leiden tot lastige keuzes. Daarnaast blijkt uit de literatuur over het Valenciaans model dat dit instrument nog meer aansluit bij de regisserende rol van de overheid ten opzichte van de twee andere vormen van stedelijke herverkaveling. Zo is ligt bij het Duitse instrument het primaat van oorsprong bij de overheid en bij het Valenciaans model bij de grondeigenaren. Dit betekent dat in Duitsland een eigenaar niet zelf het initiatief kan nemen tot toepassing van het instrument, terwijl dit in Spanje wel kan (Bregman & De Wolff, 2011). Ook is de keuze voor het Valenciaans model gemaakt vanwege de op -het eerste gezicht- voldoende beschikbare literatuur in zowel het Nederlands als het Engels.

4. Uitwerking Valenciaans model

Uit de prioritering in vorig hoofdstuk blijkt het Valenciaans model een instrument met potentie voor de ontwikkeling van de Kanaalzone. In dit hoofdstuk wordt het Valenciaans model uitgewerkt. Deze uitwerking vindt plaats aan de hand van factoren die invloed uitoefenen op het succes van het Valenciaans model. Hierdoor ontstaat een kader waarvan de mogelijkheden voor de Kanaalzone in hoofdstuk vijf aan bod komen. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op onderstaande deelvraag:

Welke factoren zijn bepalend voor het succes voor de werking van het Valenciaans model?

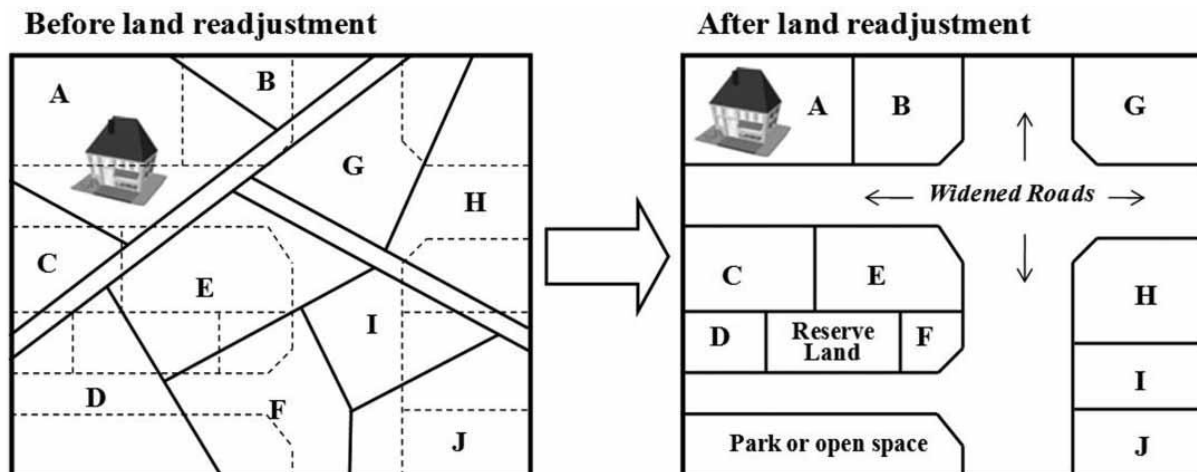
Nu volgt allereerst in het kort een overzicht van de werking van het Valenciaans model, om kennis te nemen van de belangrijkste onderdelen van het instrument. In de daaropvolgende paragraaf 4.2, wordt het Valenciaans model uitgewerkt aan de hand van succesfactoren uit de literatuur. Daarnaast wordt middels expert judgement gepeild of de gevonden factoren daadwerkelijk het meest bepalend zijn voor het succes van het Valenciaans model. Hierdoor ontstaat in paragraaf 4.3 de definitieve lijst met succesfactoren van het Valenciaans model. In 4.4 volgt de conclusie.

4.1 In het kort: het Valenciaans model

In de Regio Valencia in Spanje start gebiedsontwikkeling op initiatief van de overheid of grondeigenaren. Echter, vanaf 1995 kan dit ook op initiatief van een derde partij die geïnteresseerd is in de uitvoering. Deze partij wordt een urbaniseerder genoemd. De urbaniseerder hoeft geen gronden te bezitten om een initiatief voor een plan in te dienen (Muñoz Gielen, 2009a). Het initiatief dat wordt ingediend bestaat uit een nieuwe kavelindeling van een plangebied. In de regel gaat het om intensiever gebruik van de ruimte. Zo wordt door bijvoorbeeld sloop en/of nieuwbouw een veel hogere woningdichtheid in een gebied gerealiseerd (Bregman & De Wolff, 2011). Mocht de gemeente van mening zijn dat het ingediende initiatief past binnen haar ruimtelijk beleid, dan start zij de openbare selectieprocedure. De partijen die participeren, dienen dan in te leveren: een gedetailleerd stedenbouwkundig plan, ontwerpbestemmingsplan, grondexploitatieberekening en een kostengarantie voor de realisatie van de urbanisatie. Vervolgens wordt door de gemeente uit de ingediende plannen het beste voorstel gekozen. De raad houdt hierbij rekening met het draagvlak dat er is onder de bewoners voor het plan. Daarnaast wordt geselecteerd op meerwaarde (bv. een hoge kwaliteit van openbare ruimte) die het plan biedt ten opzichte van andere plannen. De geselecteerde urbaniseerder mag vervolgens alle werkzaamheden uitvoeren. Het kenmerkende van het Valenciaans model is dat in principe geen grond wordt overgedragen of onteigend. De uitvoering vindt plaats op basis van ruilverkaveling. De urbaniseerder stelt een ruilverkavelingsplan voor het grondgebied op. Deze wordt goed- of afgekeurd door de gemeenteraad. De grondeigenaren kunnen zelf kiezen of ze willen deelnemen aan de ruilverkaveling of dat ze onteigend willen worden. Dit komt overigens bijna niet voor, omdat het financieel aantrekkelijk is om mee te doen in de ruilverkaveling. Grondeigenaren die niet meewerken kunnen ook nog gedwongen worden door de gemeente. De urbaniseerder heeft de mogelijkheid beslag te leggen op de grond om zo de werkzaamheden door te kunnen laten gaan (Muñoz Gielen & Korthals Altes, 2007).

De urbaniseerder zorgt ervoor dat de kavels bouw- en woonrijp worden gemaakt. Vervolgens krijgen de oorspronkelijke grondeigenaren hun kavels toebedeeld. Het kenmerkende van het Valenciaans model is, is dat de gemeente de ingerichte openbare ruimte krijgt (!) van de urbaniseerder. Tevens ontvangt de gemeente de bebouwbare kavels voor publieke voorzieningen van de urbaniseerder. Vervolgens kan iedere grondeigenaar zelf bouwen. De wet die het Valenciaans model mogelijk maakt, zorgt ervoor dat de kosten die worden gemaakt voor de aanleg van de publieke ruimte uit de opbrengsten van het plan worden gehaald. De overheid is niet diegene die dit kostenverhaal regelt, maar dit doet de urbaniseerder. Het betekent voor de grondeigenaren en de urbaniseerder dat zij opdraaien voor alle kosten voor de aanleg van de openbare ruimte, infrastructuur, publieke voorzieningen en sociale woningbouw. Over het kostenverhaal bestaat weinig ruimte voor speculatie, omdat in wetten en regels is vastgelegd hoeveel bijgedragen moet worden door de grondeigenaren en urbaniseerder. Hierdoor is bij aanvang van een ontwikkeling al duidelijkheid over het kostenverhaal (Gelinck & Muñoz Gielen, 2006). In de praktijk betekent dit dat de kosten voor de grondexploitatie en de economische waardeverhoging als gevolg van de bestemmingswijziging eerlijk worden verdeeld tussen de grondeigenaren, naar verhouding van de ingebrachte grond. Het gevolg is dat lange onderhandelingen tussen publieke- en private partijen nagenoeg zijn uitgesloten, in tegenstelling tot bijvoorbeeld in Nederland (Donkers, 2011). Kijkend naar de voordelen die herverkaveling biedt voor

grondeigenaren en de urbaniseerder, dan blijkt dat het voor hen interessant is een gebied te ontwikkelen omdat zij verdienen aan de werkzaamheden. Uiteraard worden ze bij aanvang gedwongen risicodragende investeringen te doen, maar in ruil hiervoor profiteren ze van de planwijzigingen die lucratievere bestemmingen toestaan dan voorheen. De waardestijging die optreedt in het gebied, door de lucratievere bestemmingen, wordt rechtstreeks terug geïnvesteerd in het gebied (Gelinck & Muñoz Gielen, 2006).



Figuur 4.1: Een illustratie van het stedelijke herverkavelingsproces. (Montandon & Souza, 2007, in Yau, 2012).



Figuur 4.2: Een illustratie van het stedelijke herverkavelingsproces in Valencia. (Muñoz Gielen, 2012b).

4.2 Succesfactoren Valenciaans model

Om gericht te starten en het proces van het zoeken naar succesfactoren van het Valenciaans model te stroomlijnen, is besloten om de lijst van Franzen et al. (2011) te hanteren waarin zij factoren aangeven die van invloed zijn op het succes van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. De keuze voor het hanteren van de lijst met binnenstedelijke succesfactoren is voor de hand liggend, de transformatie van de Kanaalzone in Apeldoorn is immers een vorm van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en het Valenciaans model een instrument waarmee binnenstedelijke gebiedsontwikkeling mogelijk kan worden gemaakt. Bovendien is voldoende literatuur beschikbaar over succesfactoren van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. De succesfactoren van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling van Franzen et al. (2011) uit hoofdstuk twee wordt daarom als basislijst gebruikt. Het zoeken naar succesfactoren van het Valenciaans model wordt hierdoor versneld en gestroomlijnd, omdat de lijst van Franzen et al. (2011) handvatten bieden. Hierdoor wordt duidelijk of de succesfactoren van Franzen et al. (2011) ook van invloed zijn op het succes van het Valenciaans model en of dat de lijst moet worden aangevuld met nieuwe succesfactoren.

Voordat het Valenciaans model wordt ontrafeld aan de hand van de succesfactoren van Franzen et al. (2011), is het van belang stil te staan bij de interpretatiegevoeligheid van deze lijst. Iedere onderzoeker zal de factoren die Franzen et al. (2011) benoemen op een andere wijze interpreteren. Dit betekent dat iedere onderzoeker haar eigen nuances zal maken als ze de succesfactoren van Franzen et al. (2011) leest. Franzen et

al. (2011) hebben het bijvoorbeeld over openheid als succesfactor. Openheid in gebiedsontwikkeling kan op veel manieren geïnterpreteerd worden. Openheid kan bijvoorbeeld betekenen dat actoren onderling open naar elkaar zijn, maar het kan ook betekenen dat de besluitvorming transparant en open is. Franzen et al. (2011) geven in de door hun benoemde succesfactoren ook ruimte voor interpretatie omdat iedere succesfactor niet breed wordt uitgemeten. Iedere onderzoeker zal dan ook herin zijn eigen keuze maken. Voor dit onderzoek is het overigens geen probleem dat Franzen et al. (2011) niet tot in detail alle succesfactoren 'uitkauwt'. In dit onderzoek worden de door hen genoemde actoren namelijk gezien als kaders en richtlijnen voor een meer gestroomlijnde zoektocht naar succesfactoren van het Valenciaans model.

De vragen die gesteld worden bij elke factor zijn: draagt deze factor bij aan het succes van het Valenciaans model? En wordt deze factor dan ook bevestigd in de literatuur? Uiteindelijk leidt dit tot een aangevulde of gewijzigde basislijst van Franzen et al. (2011), met succesfactoren voor het Valenciaans model. Het ontrafelen van het Valenciaans model vindt plaats aan de hand van literatuur het Valenciaans model, en waar nodig met literatuur over stedelijke herverkaveling (in het algemeen). De literatuur geeft niet alleen in theoretische zin weer hoe het Valenciaans model werkt, ook zijn in sommige publicaties praktijkcases besproken waarin het Valenciaans model is toegepast. Er zijn bij deze zoektocht verscheidene Nederlandstalige- en Engelstalige artikelen geraadpleegd. Er is gezocht in de zoeksystemen van de Radboud Universiteit, via GoogleScholar en Web of Science. Daarnaast is in vakbladen als Rooilijn, Building Business, S+RO en Geografie gezocht. Langs deze wegen is gezocht op termen als: land readjustment, Valenciaans model, stedelijke herverkaveling en public value capturing. Van de gevonden literatuur is vervolgens de bronnenlijst doorgenomen, om van hieruit weer verder te zoeken naar nieuwe bronnen. De factoren die zijn gevonden in de literatuur, zijn daarna ook weer als zoekterm gebruikt.

Vervolgens zijn de succesfactoren die gevonden zijn in de literatuur ter verificatie voorgelegd aan een expert op het gebied van het Valenciaans model: Demetrio Muñoz Gielen. Hiermee is gepeild in hoeverre de gevonden factoren vanuit de literatuur daadwerkelijk het meest bepalend zijn voor het succes. Hiermee wordt voorkomen dat succesfactoren worden vergeten mee te nemen of dat ze verkeerd worden overgenomen vanuit de literatuur. Muñoz Gielen doet sinds 2002 actief mee aan het publieke- en wetenschappelijke debat over de huidige problematiek in de gebiedsontwikkeling zoals de bouwstagnatie en de lastige financiering van publieke doelen. Als wetenschapper is hij direct betrokken bij de zoektocht naar oplossingen. Door zijn Spaanse achtergrond heeft hij veel kennis over gebiedsontwikkeling in Spanje en in het bijzonder het Valenciaans model. Hij heeft diverse publicaties geschreven in wetenschappelijke tijdschriften over het Valenciaans model welke bijvoorbeeld ook gebruikt zijn bij de samenstelling van de succesfactoren in het conceptuele kader. Naast zijn advies- en onderzoekswerkzaamheden is Muñoz Gielen universitair docent aan de Radboud Universiteit Nijmegen, Amsterdam School of Real Estate en de Universiteit van Amsterdam. Bovendien is hij parttime beleidsadviseur in de Gemeente Purmerend (Urbs Advies, 2012).

Overigens blijkt uit de zoektocht naar succesfactoren vanuit de literatuur dat Muñoz Gielen vaak als bron wordt gebruikt. De publicaties van Muñoz Gielen (in sommige gevallen in combinatie met andere auteurs) is de input voor ongeveer de driekwart van de gevonden succesfactoren. Er kan worden geconcludeerd dat indien informatie nodig is over het Valenciaans model (in het Nederlands of Engels), deze zoektocht in veel gevallen zal leiden naar publicaties van Muñoz Gielen. In dit onderzoek is Muñoz Gielen vervolgens ook geraadpleegd voor het interview, om de gevonden succesfactoren uit de literatuur te checken. Aan de ene kant is dit logisch, uit dit onderzoek blijkt dat hij in Nederland misschien wel de meeste kennis heeft over het Valenciaans model. Daarom is Muñoz Gielen een ideale en vooral haalbare expert om te interviewen. Aan de andere kant is het misschien sterker iemand anders de lijst te laten checken dan Muñoz Gielen. Aangezien verder weinig auteurs schrijven over het Valenciaans model (of veelal in samenwerking met Muñoz Gielen) in het Nederlands of Engels is dit lastig gebleken. Ook gezien de looptijd van het onderzoek is besloten dit niet te doen.

Nu volgt de uitwerking van het Valenciaans model aan de hand van de succesfactoren van Franzen et al. (2011). Per factor wordt gemotiveerd of de factor wel of niet bijdraagt aan het succes van het Valenciaans model op basis van literatuur over het model. Daarnaast wordt per succesfactor besproken of de factor ook tijdens het interview met Muñoz Gielen is bevestigd. Voor het opstellen van de succesfactoren van het Valenciaans model, is gekozen de noodzakelijke voorwaarden als eerst weer te geven. Franzen et al. (2011) geven geen blauwdruk voor noodzakelijke voorwaarden, dus daarom kunnen deze factoren niet worden gebruikt als handvatten. Echter zijn de noodzakelijke voorwaarden wel dermate belangrijk dat ze als eerst moeten worden genoemd, omdat ze in dit onderzoek worden beschouwd als stappen die moeten worden doorlopen om tot succesvolle gebiedsontwikkeling via het Valenciaans model te komen. Zonder eerst kennis te nemen van de noodzakelijke voorwaarden wordt het lastig de contextvariabelen en kritische succesfactoren

te vatten. Door als eerst de noodzakelijke voorwaarden te noemen ontstaat gelijk een duidelijk beeld van de werking van het Valenciaans model.

A. Noodzakelijke voorwaarden

Noodzakelijke voorwaarden zijn kaders die moeten worden afgesproken om de doelstelling te bereiken. Ze worden ook omschreven als uitgangspunten of basisvoorwaarden die bij de start van gebiedsontwikkeling moeten worden vastgesteld. Noodzakelijke voorwaarden liggen dan ook binnen de macht van actoren (Franzen et al., 2011).

Voor het Valenciaans model geldt dat alle noodzakelijke voorwaarden nieuw toegevoegd zijn, omdat Franzen et al. (2011) hiervoor geen blauwdruk geven. In onderstaande tabel staan alle noodzakelijke voorwaarden weergegeven die zowel de literatuur als het interview hebben opgeleverd. Onder de tabel wordt elke factor één voor één gemotiveerd.



Fig. 4.3: de drie soorten factoren die het succes van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling bepalen, in deze paragraaf staan de noodzakelijke voorwaarden centraal. (Naar Franzen et al., 2011.)

Noodzakelijke voorwaarden	
A1.	Het algemeen bestemmingsplan (Plan General de Ordenación Urbana)
A2.	Het urbanisatieplan (Programa de Actuación Integrada)
A3.	De urbaniseerder (Agente Urbanizador)
A4.	Definitief urbanisatie- en herverkavelingsproject (Proyecto de Reparcelación)
A5.	Bouw- en woonrijp maken van de kavels
A6.	Overdragen gronden publieke voorzieningen
A7.	Oplevering bouw- en woonrijpe kavels

A1. Het algemeen bestemmingsplan (*Plan General de Ordenación Urbana*)

In de literatuur over het Valenciaans model wordt het opstellen van een juridisch bindend algemeen bestemmingsplan gezien als eerste belangrijke voorwaarde voor de uitvoering en werking van het instrument. Deze factor wordt dan ook gezien als succesfactor en noodzakelijke voorwaarde voor de werking van het Valenciaans model. De grondslag voor het opstellen van het algemeen bestemmingsplan is de wet *Ley del Suelo* uit 1956. Volgens deze wet is elke gemeente verplicht eens per 15 tot 20 jaar een algemeen bestemmingsplan op te stellen en goed te keuren (Van de Weg, Veldhuizen, van Rooy, Kneppers & De Miranda, 2009). In een algemeen bestemmingsplan formuleert de gemeente haar ambities in doelen en randvoorwaarden voor haar gehele grondgebied. Zo worden er in het plan globale bestemmingen vastgelegd, maar ook voorschriften als bouwtypologieën, het maximale aantal woningen, de floor space index (FSI), de hoofdinfrastructuur, de fasering en belangrijke publieke voorzieningen zijn gebruikelijk (Muñoz Gielen, 2009b). Ook kan worden vastgelegd welk percentage sociale woningbouw gerealiseerd moet worden. Ook kan er een verplichting worden opgenomen dat urbaniseerders moeten bijdragen aan bovenplanse voorzieningen (Muñoz Gielen, 2009b). Daarnaast wordt in het algemeen bestemmingsplan aangegeven welke gronden stedelijk zijn, welke gronden landelijk blijven of gronden die niet mogen worden ontwikkeld en welke gronden mogen verstedelijken (Korthals Altes, 2008). De grondeigenaren die in de categorieën 'stedelijk' en 'te verstedelijken' vallen, hebben recht op de bouw mogelijkheden die in het algemeen bestemmingsplan zijn vastgelegd. Dit betekent dat zij een bouwrecht ontvangen voor hun grond, uitgedrukt in aantal m² bvo/m², dat in verhouding staat aan de oppervlakte van hun oorspronkelijke kavel ongeacht de locatie van hun grond. De bouwrechten worden gelijk verdeeld, dit houdt in dat iedere grondeigenaar dezelfde hoeveelheid aan bouwrechten ontvangt, ongeacht onder welk herverkavelings- gebied of project hij valt (Muñoz Gielen, 2006). De grondeigenaren in de categorie 'landelijk' mogen niet ontwikkelen en verkrijgen dus ook geen bouwrecht.

Naast de drie categorieën worden in het algemeen bestemmingsplan ook een aantal minimale standaards vastgelegd waarin vaststaat wat de ontwikkelaar moeten bijdragen aan de realisering van publieke voorzieningen. Ook is in wetgeving bepaald aan welke eisen de kwaliteit van de uitvoering van de taken moeten voldoen. Dankzij deze wetgeving is vroegtijdig duidelijk wat ontwikkelaars moeten bijdragen. Dit heeft

volgens Muñoz Gielen (2010a, p.57): *“een dempend effect op de grondprijzen, omdat ontwikkelaars er rekening mee houden wanneer ze hun prijsaanbod voor de grond bepalen”*. Ook maakt deze taakverdeling het dat gemeenten verplicht worden goed en snel na te denken over de doelen en randvoorwaarden die ze stellen in het algemeen bestemmingsplan. Omdat de invloed van de gemeente op het plan nadien beperkt is, ligt hier enige druk op. Overigens wordt in het algemeen bestemmingsplan nog onderscheid gemaakt in locaties die op korte termijn moeten worden ontwikkeld. Voor locaties op korte termijn geldt dat de voorschriften verder gaan en gedetailleerder zijn (Parejo & Blanc, 1999 in Muñoz Gielen, 2009b). Het detailleringsniveau hiervan is vergelijkbaar met het Nederlandse bestemmingsplan. Er kan worden geconcludeerd dat het opstellen van het algemene bestemmingsplan een noodzakelijke voorwaarde is voor succes van het Valenciaans model. Een gebied kan namelijk niet via het Valenciaans model ontwikkeld worden zonder dat er een algemeen bestemmingsplan is opgesteld. Daarom wordt deze factor toegevoegd als succesfactor voor het Valenciaans model. Ook Muñoz Gielen (2012a) bevestigt ‘het algemeen bestemmingsplan’ als noodzakelijke voorwaarde tijdens het interview. De nuance die hij aanbrengt is echter dat het algemene bestemmingsplan niet alleen voor de regio Valencia verplicht is. Dit geldt ook voor andere gemeenten, waar geen stedelijke herverkaveling wordt toegepast. Het is nationaal wettelijk verplicht een algemeen bestemmingsplan op te stellen. In de regio Valencia worden, vanwege de mogelijkheid tot stedelijke herverkaveling, categorieën opgenomen waarin staat of gronden mogen worden verstedelijkt of niet.

A2. Het urbanisatieplan (*Programa de Actuacion Integrada, PAI*)

Het urbanisatieplan staat in relatie tot het algemeen bestemmingsplan. Het urbanisatieplan kan het best omschreven worden als een uitwerkingsplan van het algemeen bestemmingsplan (Bregman & De Wolff, 2011). Het urbanisatieplan wordt gezien als een noodzakelijke voorwaarde om gebiedsontwikkeling via het Valenciaans model tot stand te laten komen. Een urbanisatieplan kan door eenieder, ook zonder grondbezit, worden ingediend bij de gemeente. Dit is dus het initiatief voor gebiedsontwikkeling. De vereiste voor het indienen van het urbanisatieplan, is dat het binnen de voorwaarden van het algemeen bestemmingsplan moet vallen en binnen de locatieaanwijzing. Kortgezegd komt het er op neer dat als een partij in het algemeen bestemmingsplan een locatie ziet met de status ‘stedelijk’ en ‘te verstedelijken’, deze partij de mogelijkheid heeft om voor deze locatie een urbanisatieplan op te stellen en in te dienen bij de gemeente. De onderstaande opgesomde onderdelen moeten verplicht worden opgenomen in een urbanisatieplan. Deze onderdelen zijn activiteiten, taken en eisen waaraan de urbaniserende partij moet voldoen. Ze kunnen beschouwd worden als de condities voor de urbaniseerder:

- Een gedetailleerd bestemmingsplan van het projectgebied;
- Een concept van het urbanisatieproject, met hierin een schatting van de bouw- en woonrijp kosten;
- Een calculatie van de totale urbanisatiekosten zoals: plankosten, overheadkosten van de urbaniseerder, kosten voor verplaatsing/sloop huidige gebruikers, een rendementspercentage voor de urbaniseerder en de kosten van het bouw- en woonrijp maken;
- Een overzicht van de ‘voordelen’ die de gemeente heeft bij het plan. Bijvoorbeeld de urbaniseerder bouwt voorzieningen als zwembaden en sportvoorzieningen. De kosten hiervoor mogen niet worden toegevoegd aan de urbanisatiekosten, maar worden betaald door de urbaniseerder zelf uit zijn rendementspercentage;
- Het aanbod aan de grondeigenaren voor de koop van hun bouwrechten;
- Bankgaranties en uitvoeringstermijnen (Muñoz Gielen, 2006 en Muñoz Gielen & Korthals Altes, 2007).

Het gemaakte programma met bovenstaande input moet worden goedgekeurd door de gemeente. Zij kan ook een aanpassing eisen of het plan direct afwijzen. Als de gemeente het ingediende urbanisatieplan interessant acht, gaat de formele aanbestedingsprocedure van start. De urbanisatieplannen worden vervolgens in dagbladen gepubliceerd en ter inzage gelegd. Hierop kan eenieder bezwaar maken en/of een alternatief urbanisatieplan indienen. Partijen hebben in Valencia drie maanden de tijd om een plan in te dienen (Bregman & De Wolff, 2011). De gemeente is niet verplicht in zee te gaan met de oorspronkelijke initiatiefnemer. Deze regel is afkomstig van een wetswijziging in 2005, als gevolg van Europese aanbestedingsregels. De openbare aanbesteding zorgt ervoor dat ook andere geïnteresseerde partijen dan de initiatiefnemer hun plan kunnen indienen. Zij moeten vanzelfsprekend ook alle bovengenoemde verplichte onderdelen meenemen in hun plan. De urbaniseerders die een plan in hebben gediend, proberen vervolgens draagvlak te creëren onder de grondeigenaren voor hun eigen voorstel. De gemeente voert onderhandelingen met alle urbaniseerders en uiteindelijk kiest de gemeenteraad het definitieve programma, eventueel met enkele aanpassingen. In de

gemeenteraad wordt tevens een openlijke discussie gevoerd over de ingediende plannen (Muñoz Gielen, 2006).

De selectiecriteria die de gemeenteraad hanteert voor haar keuze van het plan zijn: de kwaliteit van het plan en de publieke werken, de 'voordelen' voor de gemeente, het bod op de bouwrechten voor de grondeigenaren, de steun van grondeigenaren voor de plannen, de uitvoeringstermijnen en de bankgaranties. De gemeente kan ook besluiten dat geen van de ingediende voorstellen voldoet aan haar eisen. In dat geval kan de aanbesteding geannuleerd worden, maar dit zal wel gemotiveerd moeten worden (Muñoz Gielen, 2006, Bregman & De Wolff, 2011 en Gelinck & Muñoz Gielen, 2006). Op basis van drie projecten uit de Valenciaanse praktijk kan een indicatie worden gegeven van de omvang van een urbanisatieproject. Zo hebben de urbanisatieplannen Orriols, Benicalap en Parc Central in Valencia een grondoppervlakte van respectievelijk 54ha, 20ha en 43ha. Het programma bestaat resp. uit 3355, 1405 en 2400 woningen. Kijkend naar het oppervlakte grond dat is vrijgegeven voor publieke infrastructuur en voorzieningen, dan is in Orriols 76% bestemd voor publieke infrastructuur en voorzieningen en in Parc Central 76,5% (Blanc, 2003, Gascó Verdier & Muñoz Gielen 2003, Muñoz Gielen et al., 2004, in Muñoz Gielen, 2006).

Ook tijdens het interview met Muñoz Gielen (2012a) wordt het urbanisatieplan als noodzakelijke voorwaarde bevestigd. Muñoz Gielen (2012a) stelt, zoals uit de literatuur blijkt, dat de inhoud van het urbanisatieplan vaststaat. Dit levert volgens Muñoz Gielen (2012a) duidelijkheid op over een van de belangrijkste aspecten: het kostenverhaal. De urbaniseerder moet aan de vastgelegde eisen voldoen wil hij een urbanisatieplan indienen. Muñoz Gielen voegt nog toe dat de kosten voor het opstellen en indienen van een dergelijk plan relatief laag zijn. Dit leidt ertoe dat ook kleinere partijen een plan kunnen indienen. De inhoud van het urbanisatieplan, zoals dat in het literatuuronderzoek is weergegeven, wordt door Muñoz Gielen bevestigd.

A3. De urbaniseerder (*agente urbanizador*)

Een factor die bij het urbanisatieplan ook al kort ter sprake kwam, is de urbaniseerder. In Valencia is de urbaniseerder geïntroduceerd, waardoor de gemeente het mogelijk maakt een competitie uit te schrijven aan marktpartijen voor het opstellen van een urbanisatieplan. Door de introductie van de urbaniseerder in het model, konden ook partijen zonder grondbezit in het gebied tot ontwikkeling overgaan (Korthals Altes, 2008). Hierin is een verschil zichtbaar met andere vormen van stedelijke herverkaveling. Het verschil zit hem in de aard van de urbaniseerder. Sinds 1994 is het in de regio Valencia namelijk mogelijk een derde, en dus nieuwe, partij (naast een gemeentelijk grondbedrijf of een grondeigenaar) te selecteren als uitvoerder: de urbaniseerder. De urbaniseerder is die partij die een urbanisatieplan, zoals hierboven besproken, indient bij de gemeente. De urbaniseerder hoeft geen gronden in bezit te hebben en zijn rol is het optreden als een soort projectontwikkelaar. Bovendien hoeft de urbaniseerder geen speciale kwalificaties hebben om deel te nemen aan het selectieproces. Maar wat is het voordeel voor een urbaniseerder om te participeren in gebiedsontwikkeling? Het blijkt dat de urbaniseerder een vergoeding krijgt voor zijn uitvoerende werkzaamheden, en de kans om zijn deel van de toegevoegde waarde te cashen. Dit is de manier om zonder voorinvesteringen in grond en zonder jarenlange onderhandelingen met de gemeente een aanzienlijk resultaat te realiseren (Brouwer & Winsemius, 2004 en Muñoz Gielen, 2008a). Kortom, de urbaniseerder kan geld verdienen door een gebied te ontwikkelen. Met de introductie van de urbaniseerder onderscheidt het Valenciaans model zich ten opzichte van andere vormen van stedelijke herverkaveling, waaronder het Duitse Baulandumlegung. Bij de Baulandumlegung is de onderhandelende partij niet de urbaniseerder (wat vaak een marktpartij is), maar de gemeente. Daarnaast is een verschil dat een eigenaar in Duitsland niet zelf het initiatief kan nemen tot toepassing van het instrument (hij kan alleen een verzoek indienen), in Valencia kan dit wel (Bregman & De Wolff, 2011). De reden voor de introductie van de urbaniseerder in Valencia was om de inefficiënte ontwikkeling van locaties te verhelpen. Daarnaast blijken marktpartijen veel beter in staat om efficiënter te urbaniseren dan gemeenten (Gascó Verdier & Muñoz Gielen, 2003). Er ontstond in Spanje speculatie in de grondmarkt en hierdoor kwam de financiële haalbaarheid van projecten onder druk te staan. Dit vormde de aanleiding voor de aanpassing van stedelijke herverkaveling in Spanje. Hiermee doorbrak de regio Valencia met succes het probleem van grondeigenaren die bijvoorbeeld een perceel als belegging kochten en niet tot ontwikkelen overgingen. In 1994 werd de urbaniseerder in het Valenciaans model geïntroduceerd en dit leidde volgens direct betrokkene García Bellido (1989, 1993 en 1994, in Muñoz Gielen, 2006, p.4) tot: *“een vrije markt, waardoor op iedere locatie tenminste twee producenten met elkaar kunnen concurreren op prijs en kwaliteit”*. Concreet vertaald naar gebiedsontwikkeling in Spanje betekent dit niets anders dan dat die partij mag ontwikkelen die de hoogste kwaliteit biedt voor de laagste prijs. Het is dan ook logisch dat de gemeente de competitie tussen potentiële urbaniseerders stimuleert. Ze ziet graag dat urbaniseerders concurrerende plannen indienen (Donkers, 2011). Door de concurrentie wordt het voor de

gemeente eenvoudiger hogere eisen te stellen aan kwaliteit, kosten en snelheid van de uitvoering. Zoals al eerder gezegd is het aan de gemeenschap, vertegenwoordigd in de gemeenteraad, de verschillende plannen te beoordelen. Zij selecteren de partij die het recht heeft te ontwikkelen (Muñoz Gielen, 2006).

Kijkend naar de rol- en taakverdeling van de urbaniseerder, dan zien we dat de urbaniseerder allereerst verantwoordelijk is voor het ontwerpen van het stedenbouwkundig plan. Daarnaast is de urbaniseerder de aannemer van het plan. Dit houdt in dat de urbaniseerder hiermee risicodragers van de uitvoeringskosten is. In de literatuur wordt het voordeel als voordeel genoemd dat rekenen en tekenen in één hand vallen door de komst van de urbaniseerder. Dit heeft een positieve invloed op de kostenbeheersing. Tot de werkzaamheden van de urbaniseerder behoort overigens niet het ontwikkelen van vastgoed. Het werk stopt bij de oplevering van infra, openbare ruimte en bebouwbare kavels. Meer specifiek kijkend naar de inkomsten van de urbaniseerder, dan zien we dat de urbaniseerder zelf verdient aan de werkzaamheden. Hij heeft belang bij een zo hoog mogelijke kwaliteit van de publieke ruimte, omdat zijn winst een percentage is van de totale kosten. De urbaniseerder heeft dus ook belang bij creatieve en innovatieve oplossingen, om zijn kosten te beperken en zoveel mogelijk winst te boeken. Partijen die in de Valenciaanse praktijk optreden als urbaniseerder zijn veelal marktpartijen als bouwbedrijven, projectontwikkelaars, civieltechnische-architectonische of stedenbouwkundige ontwerp bureaus. *“In twintig tot dertig procent van de gevallen is de Spaanse overheid de urbaniseerder, die daarvoor meestal een apart bedrijf begint”*, aldus Gelinck & Muñoz-Gielen (2006). Als wordt ingezoomd op de gemeente Valencia dan blijkt uit onderzoek van Fernández (2002, in Muñoz Gielen, 2006, p.8) dat hier een gevarieerd landschap aan urbaniseerders aanwezig is, met meer dan 30 verschillende bedrijven. Van die 30 bedrijven is er geen één die meer dan 5% van de totale bouwrechten in de stad beheerst. Tevens wordt opgemerkt door Bregman & De Wolff (2011) dat in de stad Valencia de neiging bestaat van de overheid om grondeigenaren voorrang te geven, indien zij een urbanisatieplan hebben ingediend. Kleine grondeigenaren dienen vaak geen plan in, het zijn juist de grote grondeigenaren die het initiatief nemen. Merendeel van de urbaniseerders zijn dus ook de eigenaren van een significant deel van de gronden, of handelen in ieder geval in naam van een belangrijk aandeel grondeigenaren. Onteigening komt zelden voor (Van Dijk, Muñoz Gielen & Groetelaars, 2007). Ook uit het interview met Muñoz Gielen (2012a) blijkt dat hij ‘de urbaniseerder’ als noodzakelijke voorwaarde van het Valenciaans model beschouwd.

A4. Het definitieve urbanisatie- en herverkavelingsproject (*Proyecto de Reparcelation*)

Als de gemeenteraad zijn voorkeur heeft uitgesproken voor één van de urbaniseerders en het bijbehorende plan, is de volgende stap dat de urbaniseerder zijn plan verder uit mag werken in het urbanisatie- en herverkavelingsproject. In het urbanisatie- en herverkavelingsproject worden alle kosten, die al in het urbanisatieplan zijn opgenomen, opnieuw geraamd door de urbaniseerder (Bregman & De Wolf, 2011). Deze factor is dus een noodzakelijke voorwaarde voor het bereiken van de doelstelling: gebiedsontwikkeling via het Valenciaans model. Uit de literatuur blijkt dat allereerst de grond in het gebied opnieuw verkaveld moet worden door de urbaniseerder. Er wordt in principe geen grond overgedragen of onteigend, omdat de uitvoering gebaseerd is op ruilverkaveling. Voor de grondeigenaar geldt dat hij drie opties heeft: meedoen en meebetalen aan de urbanisatie, ten tweede kan hij zijn grond verkopen aan de urbaniseerder of een andere grondeigenaar binnen het project en ten derde bestaat de mogelijkheid tot onteigening. De bijbehorende onteigeningsprocedure wordt gevoerd door de gemeente. De urbaniseerder is bij de onteigening degene die de vergoeding betaald aan de grondeigenaren, met als inbrengwaarde de huidige bestemming. Vervolgens verkrijgt de urbaniseerder daarmee de desbetreffende bouwrechten. De vergoeding wordt berekend via regels vastgelegd in Spaanse wetgeving. Als grondeigenaren niet mee willen werken kan de gemeente gedwongen ruilverkaveling toepassen (Donkers, 2011 & Muñoz Gielen, 2006 en Gelinck & Muñoz Gielen, 2006). Uit de praktijk blijkt dat grondeigenaren herverkaveling, dus participeren in de gebiedsontwikkeling, vaak kiezen boven onteigening. Bregman (2012, p.14) geeft aan dat: *“de indruk bestaat dat dit komt doordat de vergoeding voor onteigening in principe gebaseerd is op waarde van het huidige gebruik plus een extra en niet op de volledige waarde van de toekomstige bouw mogelijkheden”*. Daarom zegt Bregman (2012) dan ook dat het nog altijd voordeliger is te participeren in de urbanisatie, omdat dit in financiële zin beduidend meer opbrengt dan onteigening. Participeren in het herverkavelingsproject wordt daarnaast nog interessant gemaakt doordat grondeigenaren snel zekerheid hebben dat de urbanisatie leidt tot waardevolle bouwrechten. Gelinck & Muñoz Gielen (2006) geven aan dat dit per wet is vastgelegd. Besluiten de grondeigenaren te participeren in het herverkavelingsproject, dan worden ze echter wel gedwongen risicodragende investeringen te realiseren. In ruil hiervoor ontvangen ze planwijzigingen, welke lucratievere bestemmingen toestaan. De kosten die een grondeigenaar moet betalen aan de urbaniseerder zijn de volgende:

- Urbanisatiekosten: de kosten voor het bouw- en woonrijp maken van de kavels en de aanleg van binnenplanse publieke voorzieningen, kosten voor de planvorming en eventuele schadevergoedingen;
- Proceskosten: hieronder vallen de overheadkosten van de urbaniseerder en het winstpercentage van de urbaniseerder. Het winstpercentage mag niet meer dan 10% zijn van de urbanisatiekosten. Grondeigenaren kunnen voor een taxatie hiervan een onafhankelijke taxateur inschakelen;
- Kosten voor bovenplanse voorzieningen: de gemeente kan ook onderhandelen over het aandeel dat een urbaniseerder moet bijdragen aan bovenplanse voorzieningen. Deze kosten zal de urbaniseerder vervolgens deels kunnen verhalen op de grondeigenaren (Bregman & De Wolff, 2011).

Naast het opnieuw verkavelen van de gronden worden tijdens het opstellen van het definitieve urbanisatie- en herverkavelingsproject inspraakmomenten door de gemeente georganiseerd. De urbaniseerder vervult verder nog taken als: de zoektocht in het eigendomsregister, kennisgeving aan alle grondeigenaren, coördinatie van de compensatie van op te heffen rechten en van de onderlinge (tussen grondeigenaren) compensatie van verschillen in toebedeelde bouwrijpe kavels. Daarnaast is de taak van de gemeente alle procedures bij de rechtbank te voeren en het innen van de financiële bijdragen van grondeigenaren (Bregman & De Wolff, 2011). De urbaniseerder dient vervolgens het definitieve urbanisatie- en herverkavelingsproject in bij de gemeente. De gemeenteraad kan deze afwijzen, vragen om een wijziging of goedkeuren. Als het wordt goedgekeurd, kan de nieuwe verkaveling vastgelegd in het register van het kadaster. Het is voor de grondeigenaren op dit moment nog mogelijk om beroep bij de rechtbank in te stellen over het besluit van de gemeenteraad. Het zal het proces echter niet vertragen of stoppen. De meeste grondeigenaren hebben dan al ingestemd met het plan (Muñoz Gielen & Korthals Altes, 2007). Overigens wordt met het kiezen van de gemeenteraad voor het beste plan in principe ook alle benodigde vergunningen afgegeven voor het bouw- en woonrijp maken van de kavels (Gelinck & Muñoz Gielen, 2006). Wordt er gekeken naar de rol van de gemeente tijdens dit proces, dan kan die het best omschreven worden als toezichthouder. Het is de taak van de gemeente toezicht te houden op procedures en de uitvoering van de urbaniseerder. Het is aan de urbaniseerder om de proceskosten te betalen (Bregman & De Wolff, 2011). Voor de gemeente is het in deze fase belangrijk om het plan van de urbaniseerder zo helder mogelijk te hebben en garanties te krijgen over de uitvoering van het plan. Gelinck & Muñoz Gielen (2006) zien dit als een essentiële voorwaarde voor de gemeente om regie op afstand te voeren. Uit de praktijk blijkt overigens dat de ontwikkelingsvoorwaarden die vastgelegd zijn door de overheid, worden gerespecteerd en worden uitgevoerd. Het publieke belang staat boven het belang van de individuele grondeigenaar. Ook tijdens het interview met Muñoz Gielen (2012a) is deze noodzakelijke voorwaarde bevestigd.

A5. Bouw- en woonrijp maken van de kavels

De volgende stap in is het bouw- en woonrijp maken van de kavels door de urbaniseerder. Deze factor wordt dan ook toegevoegd als succesfactor omdat het een noodzakelijke voorwaarde is voor gebiedsontwikkeling met het Valenciaans model. Het bouw- en woonrijp maken van de kavel is immers een basisvoorwaarde om een gebied te ontwikkelen. Als de gemeente het urbanisatie- en herverkavelingsproject goedkeurt, begint de urbaniseerder met het bouw- en woonrijp maken van de kavels. Dit betekent onder andere dat de huidige bebouwing wordt gesloopt, woonrijpe kavels worden gerealiseerd, infrastructuur wordt aangelegd en de openbare ruimte wordt ingericht. Dit gebeurt allemaal op kosten van de grondeigenaren, naar verhouding van de oppervlakte van de ingebrachte kavel. De grondeigenaren kunnen dit met geld betalen, door een lening of hypotheek af te sluiten waarin hun bouwrechten als onderpand gelden. Ook kunnen grondeigenaren betalen in natura. Dit betekent dat (een deel van) hun bouwrechten worden verkocht (Donkers, 2011 & Muñoz Gielen, 2006). Uit cijfers van *Generalitat Valencia* (2000, in Muñoz Gielen & Korthals Altes, 2007) blijkt dat meer dan de helft van alle grondeigenaren haar bijdrage aan de urbaniseerder in geld betaald. Het bouw- en woonrijp maken van de kavels wordt ook door Muñoz Gielen (2012a) bevestigd als noodzakelijke voorwaarde voor het Valenciaans model tijdens het interview.

A6. Overdragen gronden publieke voorzieningen

De Spaanse herverkavelingsregeling maakt het mogelijk om gronden vrij te maken voor bepaalde publieke voorzieningen. Dit kan gaan om gronden voor zowel binnenplanse- als bovenwijkse voorzieningen. Er is regelgeving waarin is omschreven om welke publieke voorzieningen het kan gaan. Muñoz Gielen (2010a, p.56) geeft aan dat onder publieke voorzieningen *“alle onrendabele onderdelen worden verstaan waarvan realisering als direct publiek belang kan worden gezien. Voorbeelden zijn gronden voor ziekenhuizen, kinderdagverblijven, sociale woningbouw, scholen en zwembaden, daarnaast kan het gaan om infrastructurele*

voorzieningen als pleinen, straten, openbare ruimte en groen". Voor binnenplanse voorzieningen is wettelijk vastgelegd welk percentage grond hieraan ter beschikking moet worden gesteld door de urbaniseerder. Dit hangt af van het te realiseren bouwvolume: hoe meer hoogbouw, des te meer grond moet worden afgestaan aan binnenplanse voorzieningen (Bregman & De Wolff, 2011). De kosten van de publieke voorzieningen en openbare ruimten wordt door de urbaniseerder doorgegeven aan de grondeigenaren in het gebied. Zij krijgen in ruil voor deze betaling de bouwrijpe percelen en mogen deze bebouwen volgens het vastgestelde plan, zoals hierboven al werd gesteld. Omdat de urbaniseerder een bepaald percentage krijgt over de kosten van de publieke werken, heeft de urbaniseerder er geen belang bij deze laag te houden. Dit leidt dus tot een verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte (Korthals Altes, 2008). Overigens zorgt de Spaanse wet LRAU er wel voor dat de urbaniseerder de grondeigenaren niet met onevenredige kosten kan opzadelen. Er is gedetailleerd vastgelegd welke kosten wel en welke kosten niet mogen worden doorberekend aan grondeigenaren. Als de herverkaveling voltooid is, staat de urbaniseerder aan de gemeente de gronden af met bestemming 'publieke voorzieningen'. Dit kunnen kavels zijn voor bijvoorbeeld zwembaden, bibliotheken en politiebureaus (Donkers, 2011). Daarnaast verkrijgt (!) de gemeente ook de ingerichte openbare ruimte van de urbaniseerder (Van der Krabben & Needham, 2008). Ook levert de urbaniseerder de infrastructuur (Donkers, 2011). Het is dan ook logisch dat de gemeente in zee gaat met die urbaniseerder die de meeste toegevoegde waarde levert. De urbaniseerder die de hoogste toegevoegde waarde heeft in zijn plan, heeft de meeste kans om geselecteerd te worden. Hij is in staat de hoogste waardeontwikkeling voor de grondeigenaren te realiseren (Gelinck & Muñoz Gielen, 2006). Wordt er gekeken naar de fysieke resultaten van publieke voorzieningen in plangebieden dan is zichtbaar dat in nieuwe wijken met hoogbouw rond de 70-75% van het totale plangebied bestemd is voor publieke voorzieningen en infrastructuur. In binnenstedelijke locaties wordt vaak tussen de 40-60% van de grond ingeleverd voor publieke voorzieningen en infrastructuur (Bregman & De Wolff, 2011). Ook Muñoz Gielen (2012a) bevestigt deze succesfactor als noodzakelijke voorwaarde voor het Valenciaans model tijdens het interview.

A7. Oplevering bouw- en woonrijpe kavels

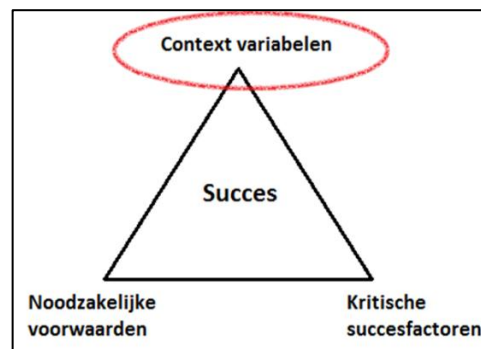
De laatste stap in het Valenciaans model is de oplevering van bouw- en woonrijpe kavels aan de grondeigenaren. Het bebouwen van de kavels, het ontwikkelen van vastgoed, is niet de plicht van de urbaniseerder (Gelinck & Muñoz Gielen, 2006). Dit betekent dat als de urbaniseerder de kavels bouw- en woonrijp heeft gemaakt, de participerende grondeigenaren weer eigendomsrechten krijgen toegewezen. Er is immers nooit grond overgedragen (tenzij is onteigend), maar alleen ruilverkaveling toegepast. De grondeigenaren krijgen hun eigendomsrechten toegewezen in omvang aan hun oorspronkelijke aandeel in het gebied of in gelijke waarde. Ook kan het zijn dat ze gecompenseerd worden voor het verlies van hun eigendomsrechten (Van der Krabben, 2011b). De grondeigenaar heeft na het herverkavelingsproces het recht op zelfrealisatie van de gebouwen. Hij heeft echter geen bouwplicht op zijn bouwrijpe kavel (Korthals Altes, 2008). Echter, omdat grondeigenaren voorafgaand de urbanisatiekosten hebben gefinancierd leggen de bijkomende renteverliezen tijdsdruk op de vastgoedontwikkeling. Voor de grondeigenaren is er dus alle reden toe om snel te ontwikkelen (Brouwer & Winsemius, 2004). De grondeigenaren moeten vanzelfsprekend voor ieder individueel gebouw een bouwvergunning aanvragen. De gemeente voert op die manier controle uit of de bouwaanvraag overeenkomt met het goedgekeurde urbanisatieprogramma en de bouwverordening (Gelinck & Muñoz Gielen, 2006). Tijdens het interview bevestigt Muñoz Gielen (2012a) datgeen dat uit de literatuur blijkt: de oplevering van bouw- en woonrijpe kavels is de laatste noodzakelijke voorwaarde van het Valenciaans model. Inhoudelijk wordt niets aan deze succesfactoren toegevoegd.

B. Contextvariabelen

Contextvariabelen dragen bij aan het succes maar kunnen niet worden beïnvloed door individuele actoren en liggen dan ook buiten de invloedsferen van individuele actoren. Met contextvariabelen 'heb je te dealen' (Franzen et al., 2011).

Alle contextvariabelen genoemd door Franzen et al. (2011) blijken ook van invloed te zijn op het succes van het Valenciaans model. In de volgende tabel staan alle contextvariabelen weergegeven. Daaronder wordt elke factor gemotiveerd.

Fig. 4.4: de factoren die het succes van gebiedsontwikkeling bepalen, in deze paragraaf staan de contextvariabelen centraal. (Naar Franzen et al., 2011.)



Contextvariabelen	
B1.	Economisch klimaat
B2.	Politiek klimaat
B3.	Culturele achtergrond
B4.	Demografie
B5.	Wijziging in wet- en regelgeving

B1. Economisch klimaat

Het economisch klimaat wordt in de literatuur gezien als een factor die invloed uitoefent op het succes van het Valenciaans model. De economische crisis, die zijn sporen nalaat op de vastgoedmarkt, is hier een sprekend voorbeeld van. Bregman en De Wolff (2011, p.50) stellen dat voor de crisis op de vastgoedmarkt financiering van de te betalen urbanisatiebijdrage door eigenaren relatief eenvoudig te regelen was. In *Lessons from Valencia* schrijven Muñoz Gielen en Korthals Altes (2007, p.62): *"banks accept the development rights as collateral for loans and mortgages."* Hieruit blijkt dat banken voor de vastgoedcrisis de te verkrijgen bouwrechten als onderpand voor hypotheekleningen accepteerden. Met deze leningen was de hoogte van de urbanisatiebijdrage ruim te dekken. Dit betekende onder andere dat ook voor de kleine, niet vermogende grondeigenaren het eenvoudig was om mee te doen aan de herverkavelingsregeling (Bregman & De Wolff, 2011). Sinds de vastgoedcrisis in 2008 ligt dit echter anders. Op basis van praktijkervaringen in drie Valenciaanse provincies, blijkt dat de financiering minder eenvoudig is te regelen. Bankleningen verstrekken minder krediet, waardoor ook de uitvoering van plannen kan worden uitgesteld of zelfs gecancelled (Bregman & De Wolff, 2011). Dit wordt ook onderbouwd in het reisverslag van de Stichting Kennisalliantie Bedrijventerreinen Nederland (SKBN, 2012) aan Valencia. Tijdens hun praktijkbezoek stelde advocaat Francisco Blanc Clavero, een van de grondleggers van het Valenciaans model, dat de banken in Spanje nagenoeg failliet zijn. Doordat nauwelijks een bancaire systeem aanwezig is in het land wordt de financiering van de urbanisatiebijdrage alleen maar meer bemoeilijkt. Blanc Clavero gaat zelfs nog verder door te stellen dat geen enkel gebiedsontwikkelingsmodel werkt in tijden van economische crisis (SKBN, 2012). Ook Donkers (2011) geeft aan dat de enorme building boom, die het Valenciaans model heeft opgeleverd in de regio, nu voor problemen zorgt. De Spanjaarden zijn nauwelijks in staat de financiële lasten te dragen vanwege de economische crisis.

Het economisch klimaat kan dus vanuit de literatuur worden gezien als een bepalende factor. In gunstige economische tijden is bijvoorbeeld de financiering van de urbanisatiebijdrage eenvoudiger, waardoor een gebied eerder ontwikkeld kan worden. Overigens moet worden opgemerkt dat in het Valenciaans model minder behoefte is aan externe financiering van banken, doordat de grondexploitatiekosten een stuk lager zijn dan bijvoorbeeld in Nederland. Er is bijvoorbeeld niet of nauwelijks behoefte aan dure grondverwerving. De afhankelijkheid van externe financiering is hierdoor een stuk minder (Muñoz Gielen, 2010 & De Zeeuw, 2011). Anders dan in Nederland komt de grond niet in handen van de gemeente. Dit heeft ook als voordeel dat de gemeente geen risico heeft van kostenstijging of waardedaling, bij een veranderend economisch klimaat (Gelinck & Muñoz Gielen, 2006).

Het interview met Muñoz Gielen (2012a) geeft een iets genuanceerder beeld van deze succesfactor. Muñoz Gielen (2012a) bevestigt enerzijds het economisch klimaat als invloedrijke factor, anderzijds ontkracht

hij hem. Muñoz Gielen (2012a) geeft hierbij allereerst het voorbeeld van de economische crisis in de jaren 1990 in Spanje. Muñoz Gielen (2012a): *“in tijden van crisis zien we vaak dat woningbouw stagneert, mede vanwege het ontbreken van financieringsmogelijkheden. Echter, in de jaren 1990 stagneerde de woningbouw in de regio Valencia niet”*. Sterker nog, Muñoz Gielen (2012a) geeft aan dat het aantal nieuwbouwwoningen, gerealiseerd middels het Valenciaans model, juist groeide tijdens die economische crisis. Muñoz Gielen (2012a) vertelt dat het Valenciaans model hier een bijdrage aan leverde. Hij geeft aan dat in de regio Valencia het percentage nieuwbouwlocaties elk jaar groeide, ondanks de economische crisis. Dit terwijl in de rest van Spanje juist een daling zichtbaar was van het percentage nieuwbouw. Er werden in de regio Valencia juist meer huizen gebouwd en volgens Muñoz Gielen (2012a) is het Valenciaans model hier mede een verklaring voor, onder andere door de lagere financieringslasten. Anderzijds geeft Muñoz Gielen aan dat de huidige crisis wel zijn sporen na laat op gebiedsontwikkeling in de regio Valencia. Hoewel hij niet exact op de hoogte is van de huidige situatie in Spanje geeft hij wel aan dat de nieuwbouw stagneert ten opzichte van andere jaren. Dit in tegenstelling tot de economische crisis in de jaren 1990. Dit is ook wat in de literatuur naar voren is gekomen. De huidige crisis laat zijn sporen na op de woningbouwmarkt in Spanje. De conclusie is die getrokken kan worden is dat het economisch klimaat invloed wel invloed uitoefent op het Valenciaans model.

B2. Politiek klimaat

Over de invloed van het politiek klimaat op het succes van het Valenciaans model of stedelijke herverkaveling wordt niet veel geschreven. Toch wordt door Gascó Verdier en Muñoz Gielen (2003) in *Valenciaans recept voor woningbouwstagnatie* wel aangegeven dat het Valenciaans model mede een succes is geworden vanwege de brede politieke steun in Spanje. Zowel het politieke links als rechts scharen zich achter het model. Volgens Gelinck (2006) is de steun door zowel het politieke links als rechts een gevolg van de heldere taakverdeling tussen de publieke en private partijen. Verder geeft Gelinck (2006) aan dat het brede politieke draagvlak een gevolg is van het voordeel dat het Valenciaans model biedt ten aanzien van publieke- en private belangen. Publieke- en private belangen worden namelijk al vroeg in het proces gewaarborgd. Het succes van het Valenciaans model is ook opgemerkt in andere delen van Spanje. Inmiddels is het model in bijna alle Spaanse regio's toegepast. Ook volgens Muñoz Gielen en Korthals Altes (2007) vormt de brede politieke steun de basis voor het succes. Het opmerkelijke is dat de conservatieve partij Partido Popular in eerste instantie tegen het Valenciaans model was, maar nadat de spectaculaire resultaten zichtbaar werden van het model werden ze alsnog enthousiast. Nadat de Partido Popular de regionale verkiezingen wonnen, keurden ze de wet alsnog goed. Vanaf toen zijn er ook in de overige 17 Spaanse regio's, waar gevarieerde politieke partijen regeren, het Valenciaans model vastgelegd in de wetgeving. Tot slot wordt door Muñoz Gielen, Brouwer en Winsemius (2004) ook nog aangestipt dat ook het bedrijfsleven zich achter het Valenciaans model heeft geschaard. Ook tijdens het interview met Muñoz Gielen (2012) wordt deze succesfactor bevestigd. Uit bovenstaande kan dus geconcludeerd worden dat het politieke klimaat invloed uitoefent op het succes van het Valenciaans model. Dit is ook vrij logisch, zonder steun vanuit politiek zou het model immers weinig kans van slagen hebben.

B3. Culturele achtergrond

De invloed van de culturele achtergrond op het succes van het Valenciaans model wordt in de literatuur bevestigd. Om dit te verklaren moeten we terug naar de oorsprong van het succes van de Valenciaanse herverkaveling. De wet *Ley del Suelo* vormt de basis voor van het Spaanse, en dus ook het Valenciaanse, ruimtelijke ordeningssysteem. De inwerkingtreding deze wet zorgde voor een verschuiving in denken in Spanje. De aanleg van publieke infrastructuur en voorzieningen werd sindsdien namelijk een verplichte verantwoordelijkheid van de grondeigenaren. In de Spaanse grondwet werd in 1978 de regel opgenomen: *“the community shall have a share in the benefits accruing from the town-planning policies of public bodies”* (Muñoz Gielen, 2008a, p.6). Vanaf die tijd komt het er op neer dat de waardevermeerdering die optreedt in een gebied als gevolg van een bestemmingswijziging, voor een deel verplicht moet toekomen aan de gemeenschap. Dit vindt plaats doordat grondeigenaren die profiteren van een waardevermeerdering, de financiering van publieke voorzieningen (deels) voor hun rekening nemen. Dit principe wordt door Van der Krabben en Needham (2008, p.654) *value capturing* genoemd. Value capturing wordt dus als gewoonte goedgekeurd in de regio Valencia, doordat dit is verankerd in de Spaanse grondwet.

Daarnaast is er de kwestie eigendomsrechten. Grondeigenaren in de regio Valencia aangezet tot het ondernemen van actie. Een grondeigenaar die niet risicodragend investeert en dus niet voldoet aan zijn plicht om mee te werken, raakt zijn bouwrecht kwijt (Donkers, 2011). Hiermee is er in Spanje een andere kijk op de kwestie eigendomsrechten, dan bijvoorbeeld in Nederland waar het zelfrealisatierecht geldt zoals blijkt uit hoofdstuk twee. Van der Krabben (in Pots, 2011) stelt dan ook dat binnen de Nederlandse overheid weinig

belangstelling bestaat voor de toepassing van stedelijke herverkaveling. De oorzaak hiervan wordt door Van der Krabben (in Pots, 2011) niet gezocht in de hoek van value capturing, maar hij geeft onder andere aan dat dit te maken heeft met eigendomsrechten die worden aangetast ingeval van stedelijke herverkaveling. Van der Krabben (in Pots, 2011, p.24) verwacht ook niet dat de houding van de Nederlandse overheid ten opzichte van stedelijke herverkaveling op termijn zal veranderen. Hij stelt dat: *“...de tijd er in ons land simpelweg niet rijp voor is. In Duitsland wordt stedelijke herverkaveling veelvuldig gebruikt. Ook in Frankrijk, Noorwegen en Italië is sprake van stedelijke herverkaveling. Zelfs Aziatische landen kennen een dergelijk instrument, maar in ons land wil men er niet aan”*. Ook Muñoz Gielen (2012a) bevestigt deze succesfactor tijdens het interview. Hij geeft aan dat de culturele achtergrond mede bepalend is voor het succes van het Valenciaans model. In Spanje (Valencia) wordt *value capturing* als gebruikelijk beschouwd, doordat dit wettelijk is vastgelegd. In Spanje is daarom sprake van een op het collectief gerichte gedachte: de waardeestijging van een gebied behoort toe aan de gemeenschap. Ook de aantasting van eigendomsrechten, doordat grondeigenaren die niet hun plicht vervullen door mee te doen aan de urbanisatie hun bouwrechten verspelen, is onderdeel van de Valenciaanse planningscultuur. De toepassing van het Valenciaans model voor gebiedsontwikkeling is dan ook al tientallen jaren legitiem in de regio Valencia. Het is daarom logisch dat de cultuur die in Spanje heerst over gebiedsontwikkeling, een wezenlijke bijdrage levert aan het succes van het Valenciaans model.

B4. Demografie

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, gaat demografie over de verandering van de bevolking. Vergrijzing, krimp en de veranderende samenstelling van de bevolking worden hierbij als voorbeelden genoemd. Wat de resultaten van de veranderende demografie is op het Valenciaans model, wordt nauwelijks besproken in de literatuur. Echter bespreken Bregman & De Wolff (2011) wel wat de gevolgen zijn van de demografische veranderingen voor stedelijke herverkaveling in Duitsland (in het Duits: Baulandumlegung). Ze constateren dat stedelijke ontwikkelingen onder druk staan, als gevolg van de krimpende bevolking. Het gevolg is dat steeds minder gebieden worden ontwikkeld. Dit leidt in een aantal deelstaten tot serieuze problemen op de woningmarkt: er is sprake van bevolkings- en huishoudensafname en daardoor leegstand in de voorraad. Als gevolg van demografische veranderingen is de nieuwbouwproductie van woningen in heel Duitsland in tien jaar tijd met tweederde teruggelopen. Grote uitbreidingslocaties worden nauwelijks meer in productie genomen en het ontwikkelinstrument stedelijke herverkaveling wordt dus minder toegepast. Dit sluit aan bij de opmerking die Van der Krabben (2012) maakt in *Gebiedsontwikkeling in een nieuw tijdperk: kansen voor stedelijke herverkaveling*. Van der Krabben (2012) stelt dat ondanks de vraaguitval op de woningmarkt ook stedelijke herverkaveling geen toverformule is; zonder marktvraag werkt namelijk geen enkele gebiedsontwikkelingsstrategie.

Dit blijkt ook uit het interview met Muñoz Gielen (2012a). *“Zonder vraag, geen markt”*, stelt hij. Hiermee doelt hij erop dat het Valenciaans model niet werkt als er onvoldoende afnemers zijn op bijvoorbeeld de woningbouwmarkt. Als er niets te ontwikkelen valt, is er ook geen model nodig. Toch ziet Muñoz Gielen (2012a) wel dat in de regio Valencia nog steeds wordt ontwikkeld middels het Valenciaans model, ondanks de krimpende bevolking: *“mensen zullen toch altijd een nieuwe of andere woning willen hebben”*. Maar dat het van invloed is op het succes van het Valenciaans model is volgens Muñoz Gielen een feit. Demografische omstandigheden wordt dus bevestigd als invloedrijke factor op het Valenciaans model. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat demografische omstandigheden een bijdrage leveren aan het succes of falen van stedelijke herverkaveling. Demografie wordt dan ook als bepalende factor meegenomen naar het vervolg van dit onderzoek.

B5. Wijziging in wet- en regelgeving

Het belang van wijziging in wet- en regelgeving op het succes van het Valenciaans model wordt in de literatuur zowel bevestigd als ontkracht. Van der Krabben (2011b) stelt dat elke vorm van stedelijke herverkaveling ook toe kan worden gepast zonder dat sprake is van een wettelijke regeling. Wet- en regelgeving hoeft niet specifiek worden opgesteld of gewijzigd, want hij stelt dat: *“indien alle eigenaren in een gebied vrijwillig bereid zijn te participeren in de herverkaveling, dan kan men de strategie zonder meer toepassen”* (Van der Krabben, 2011b, p.30). Ook stelt Van der Krabben dat *“...stedelijke herverkaveling evengoed op basis van vrijwilligheid kan plaatsvinden* (Van der Krabben in Pots, 2011, p.25). Dit klinkt ook logisch. Als een groep grondeigenaren immers zelf bereid is om middels stedelijke herverkaveling eigendomsrechten te verhandelen en het gebied te (her)ontwikkelen, kan dit zonder enige wetten en regels plaatsvinden. De Wolff (2003, p.9) geeft hierover een voorbeeld. Hij zegt dat grondeigenaren zelf een samenwerkingsverband, bijvoorbeeld een herstructureringsmaatschappij, kunnen starten en na instemming van de betrokken eigenaren een plan kunnen uitwerken voor herstructurering. Hierin kan men afspraken maken over de kostenverdeling.

Vervolgens kunnen ze opdracht geven tot het verrichten van werkzaamheden in het plangebied, bijvoorbeeld: sloop, verbouw, samenvoeging van woningen, aanleg van collectieve voorzieningen en nieuwbouw.

Daarentegen wordt het belang van wetten in regels ook bevestigd in de literatuur. Door zowel Van der Krabben (in Pots, 2011) als De Wolff (2003) wordt namelijk een kanttekening geplaatst als het gaat om het ontbreken van wetten en regels bij stedelijke herverkaveling. Ze stellen beiden dat een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling de samenwerking tussen de grondeigenaren een stuk eenvoudiger zal maken. Van der Krabben (in Pots, 2011, p.25) geeft aan dat: *“wetgeving de mogelijkheid biedt om partijen die geen trek hebben in transformatie, in de vastgoedwereld zijn er altijd freeriders die hun problemen liever zelf oplossen, te dwingen mee te doen”*. De Wolff (2003, p.10) bevestigt dit en vindt dat het in sommige gevallen wenselijk is dat medewerking juridisch kan worden afgedwongen. Ook door Needham (2006) wordt een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling als voordelig beschouwd. Dit komt volgens hem de eerlijke verdeling van infrastructuur- en bouwrijpmakingskosten ten goede. Er kan dus geconcludeerd worden dat wetgeving zowel de juridische afdwingbaarheid als de verdeling van kosten kan versterken en vergemakkelijken. Ook voor het Valenciaans model geldt dat een wettelijke regeling is gestart om onder andere de bovengenoemde problematiek tegen te gaan (Muñoz Gielen et al., 2004). Zo zijn in de LRAU rechten en plichten van grondeigenaren opgenomen en de spelregels waaraan gemeente en marktpartijen zich dienen te houden bij het (her)ontwikkelen van gebieden. Daarnaast is vastgelegd hoe herverkaveling juridisch wordt afgedwongen (Muñoz Gielen, 2010b). De Spaanse wetgeving laat ruimte over aan de regio's als het gaat om de precieze invulling van de herverkavelingsregeling. Volgens Donkers (2011) is het succes van het Valenciaans model juist te wijten aan de introductie van deze wet- en regelgeving in Spanje. Uit zijn artikel blijkt dat de geïntroduceerde wet- en regels in de regio Valencia er juist voor hebben gezorgd dat (individuele) grondeigenaren de planontwikkeling niet langer kunnen frustreren of blokkeren. Hiermee zijn eindeloze onderhandelingen tussen private en publieke partijen nagenoeg uitgesloten. Winsemius (n.d) en Gelinck en Muñoz Gielen (2006) bevestigen dit. Gelinck en Muñoz Gielen (2006) geven tevens aan dat de wet een vitaliserende werking heeft op de samenwerking en de uitvoering. Daarnaast wordt het belang van wetten en regels ook tijdens het gesprek met Muñoz Gielen (2012) bevestigd.

C. Kritische succesfactoren

Kritische succesfactoren zijn voornamelijk gericht op het proces van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en hebben een belangrijke invloed op het succes of falen, maar zijn relatief lastig te beïnvloeden door individuele actoren (Franzen et al., 2011).

De zoektocht naar kritische succesfactoren van het Valenciaans model heeft allereerst vijf nieuwe succesfactoren opgeleverd en twee doen afvallen, ten opzichte van het model van Franzen et al. (2011). De factoren: duidelijkheid over het kostenverhaal, toegankelijker gebiedsontwikkelingsproces, minder financieringslasten voor publiek en privaat, verbetering kwaliteit publieke voorzieningen en publieke en private partijen kunnen ontwikkelen zonder grondposities zijn nieuw toegevoegd op basis van de literatuur over het Valenciaans model. Imagooverandering en moderne ontwerpers zijn als succesfactor afgefallen, nadat literatuur van het Valenciaans model is geanalyseerd. De factor leiderschap, die in twijfel wordt getrokken tijdens de zoektocht in literatuur, valt af op basis van het interview. In de volgende tabel staan alle kritische succesfactoren in overzicht weergegeven. Daaronder worden ze per factor gemotiveerd.



Fig. 4.5: de drie soorten factoren die het succes van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling bepalen, in deze paragraaf staan de kritische succesfactoren centraal. (Naar Franzen et al., 2011.)

Kritische succesfactoren	
C1.	Vertrouwen en openheid tussen de partijen
C2.	Leiderschap in het proces
C3.	Imagoverandering
C4.	Terugbrengen complexiteit
C5.	Proactieve beleidsmakers en proactieve sturing
C6.	Moderne ontwerper
C7.	Duidelijkheid over het kostenverhaal
C8.	Toegankelijker gebiedsontwikkelingsproces
C9.	Minder financieringslasten voor publiek en privaat
C10.	Verbetering kwaliteit publieke voorzieningen
C.11	Publieke en private partijen kunnen ontwikkelen zonder grondposities

C1. Vertrouwen en openheid tussen de partijen

Vertrouwen en openheid tussen partijen wordt als succesfactor bevestigd in de literatuur. Voor stedelijke herverkaveling geldt dat de duidelijke rolverdeling die er is tussen de gemeente en urbaniserende partijen er toe leidt dat vertrouwen en openheid ontstaat. Door Hong (2007, in Van der Krabben & Needham, 2008) wordt gesteld dat alle partijen elkaar hard nodig hebben om stedelijke herverkaveling te doen slagen. Daarom is volgens hem vertrouwen en openheid noodzakelijk. Muñoz Gielen et al. (2004) gaan verder in op de duidelijke rolverdeling die leidt tot vertrouwen en openheid. Er wordt gesteld dat het onderhandelingstraject in het Valenciaans model goed afgebakend is. De urbaniseerder is indiener en risicodragend uitvoerder van het urbanisatieprogramma. Dit programma wordt publiekelijk op zijn kwaliteit beoordeeld en de mogelijke onderhandelingen worden snel gevoerd. De gemeente stelt zich hier bij op als controleur en vergunningverlener. Als een gemeente gronden in haar bezit heeft in het plangebied, gelden dezelfde regels als voor andere grondeigenaren. Van deze helderheid is in Nederland veel minder sprake en leidt tot minder vertrouwen (Muñoz Gielen et al., 2004). Dit wordt bevestigd door Groetelaers (2004), zij geeft aan dat door het Valenciaans model het locatieontwikkelingsproces transparanter wordt. Vertrouwen tussen participerende partijen wordt daarnaast vergroot doordat sprake is van een helder en eenduidig proces. Elke keer wordt volgens vaste principes en uitgangspunten gewerkt. Dit leidt ertoe dat gemeenten veel beter kennis kunnen opbouwen over het meest optimale ontwikkelproces. Ze hoeven niet telkens weer energie te verliezen aan het opnieuw uitvinden van het wiel van de samenwerking tussen gemeente en marktpartij. Voor marktpartijen geldt dat een eenduidig proces leidt tot zekerheid en vertrouwen. Tevens worden publieke- en private belangen vanwege de eenvoudige taakverdeling al vroeg gewaarborgd (Winsemius, N.D en Van der Krabben & Needham, 2008 en Gelinck & Muñoz Gielen, 2006). Tenslotte worden in de literatuur de termen 'openheid' en 'transparantie' vaak genoemd in combinatie met de selectieprocedure die het Valenciaans model kent voor de ingebrachte plannen. De concurrerende voorstellen worden in de kranten gepubliceerd. Ook worden de verschillende stedenbouwkundige voorstellen publiekelijk bediscussieerd. De controle op de kwaliteit wordt niet alleen verricht door de gemeente, maar ook door diegene die de rekeningen betalen: de grondeigenaren (Gelinck & Muñoz Gielen, 2006 en Muñoz Gielen & Korthals Altes, 2007). Muñoz Gielen (2006) geeft ook aan dat de invoering van het Valenciaans model heeft geleid tot een transparanter planproces ten opzichte van voor de invoering van de LRAU. Toen waren planprocessen niet zo bekend bij het brede publiek vanwege de ondoorzichtigheid en lengte ervan. *"Geheime onderhandelingen tussen grondeigenaren, en het ontbreken van publieke confrontatie met de verschillende plannen"* worden door Muñoz Gielen (2006, p.8) genoemd als voornaamste oorzaken van het ontbreken van transparantie in het proces voor de invoering van de LRAU. Ook tijdens het gesprek met Muñoz Gielen (2012a) wordt vertrouwen en openheid bevestigd als succesfactor van het Valenciaans model. Muñoz Gielen (2012a) voegt verder niets toe aan de al gevonden argumenten uit de literatuur.

C2. Leiderschap in het proces

De invloed van leiderschap is niet iets wat direct gelinkt wordt aan het succes van het Valenciaans model. Ook de literatuur over stedelijke herverkaveling geeft hier geen uitsluitend antwoord. Desalniettemin pleit Verbeet (2012) wel voor een procesbegeleider die de rol van verbindende regisseur op zich neemt bij stedelijke herverkaveling. Idealiter wordt wat Verbeet (2012) betreft een leider gekozen die opereert op het snijvlak tussen overheid en markt. Verder wordt hier niet op ingegaan. In het geval van het Valenciaans model zou de urbaniseerder gezien kunnen worden als de door Verbeet genoemde leider. De urbaniseerder wordt in de literatuur niet specifiek aangewezen als leider, maar de urbaniseerder vertoont wel symptomen van een

leider. De urbaniseerder bezit geen gronden, maar wordt als concessiehouder geselecteerd om de urbanisatie uit te voeren. Hiermee is de urbaniseerder verantwoordelijk voor het opstellen van het herverkavelingsproject en voor de bouw- en woonrijpwerkzaamheden. De urbaniseerder opereert vanuit de grondeigenaren en onderhoudt de contacten met publieke partijen. Hiermee brengt hij partijen bij elkaar en begeeft hij zich tussen het publiek- en privaat (Muñoz Gielen, 2006). Hiermee vertolkt de urbaniseerder de rol van leider, maar in de literatuur wordt niet bevestigd of dit leiderschap essentieel is voor het succes van het Valenciaans model. Op basis van de literatuur is het dus twijfelachtig of leiderschap van belang is voor het Valenciaans model. Na het interview kan deze factor definitief geschrapt worden. *“Leiderschap is vele malen minder belangrijk bij het gebiedsontwikkelingsproces in Spanje in vergelijking met Nederland. De Valenciaanse wetgeving zorgt ervoor dat alle spelregels duidelijk zijn vastgelegd en dus is het proces duidelijk gestroomlijnd. Leiderschap is daarom niet essentieel voor het succes.”* Muñoz Gielen (2012a) typeert leiderschap dus als iets wat meer past bij het Nederlandse gebiedsontwikkelingsproces als in de Valenciaanse context.

C3. Imagoverandering

De invloed van imagoverandering van een gebied ten opzichte van het succes van het Valenciaans model wordt nauwelijks in de literatuur besproken. Het is bekend dat het Valenciaans model leidt tot meer publieke ruimte met een hogere kwaliteit. Uit de situatie in de wijk Orriols in Noord-Valencia blijkt bijvoorbeeld dat dit ook zo is. In het nieuwe deel zijn straten veel breder en de inrichting is van betere kwaliteit. Ook staan de appartementen veel minder dicht op elkaar, is de wijk veel lichter en is er een groot goed onderhouden park met zwembad en sportveld (Donkers, 2011). In zoverre kan dus worden geconcludeerd dat het Valenciaans model zorgt voor een *new identity* van een gebied. Maar in hoeverre imagoverandering of *the new identity* bijdraagt aan het succes van het Valenciaans model is niet bekend en wordt ook niet benoemd in de literatuur. Daarom valt imagoverandering als succesfactor af. Deze factor is dan ook niet voorgelegd tijdens het interview met Muñoz Gielen (2012a).

C4. Terugbrengen complexiteit

Het proces van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling wordt volgens meerdere bronnen veel minder complex door het Valenciaans model. Meerdere bronnen geven hier argumenten voor. Zo geeft De Zeeuw (2012) aan dat de complexiteit van de binnenstedelijke opgave mede wordt teruggedrongen doordat met stedelijke herverkaveling de patstelling van onhandige eigendomssituaties wordt doorbroken. Ook neemt de snelheid toe, treedt kostenbesparing op en zorgt het voor een vermindering van het politieke procesrisico, aldus De Zeeuw (2012). Dit wordt bevestigd door Muñoz Gielen et al. (2004) en Gelinck et al. (2006, p.21). Zij noemen het Valenciaans model dan ook niet voor niets een: *“Spaanse peper voor snelle uitvoering”*. Uit praktijkvoorbeelden in binnenstedelijke locaties in Valencia blijkt dat de planontwikkeling nu gemiddeld drie tot zeven maanden duurt, tegenover drie tot vijf jaar vroeger. Ook Van der Krabben en Needham (2008) geven aan dat het instrument van stedelijke herverkaveling leidt tot een vermindering van mogelijk oponthoud in het planningsproces. Zij beargumenteren dat dit voornamelijk komt doordat het probleem van versnipperd grondbezit getackeld wordt met dit instrument. Bovendien geven Muñoz-Gielen et al. (2004) aan dat één plandocument, het urbanisatieprogramma, de plaats heeft ingenomen van vijf plandocumenten, hetgeen een vermindering van de complexiteit betekent. Daarnaast geeft De Zeeuw (2012) aan dat de complexiteit van gebiedsontwikkeling met stedelijke herverkaveling wordt teruggedrongen doordat voor zowel private- als publieke partijen een vermindering van hun financieringslasten optreedt. Ook Muñoz Gielen (2012a) bevestigt bovenstaande tijdens het interview.

Franzen et al. (2011) geven aan dat onder het terugbrengen van de complexiteit ook het indammen van risico's valt. Dit maakt volgens Franzen et al. (2011) de kans op succesvolle gebiedsontwikkeling groter. De literatuur over het Valenciaans model bevestigt dat financiële risico's worden ingedamd. De wetgeving (LRAU) zorgt namelijk dat in een vroeg stadium helderheid ontstaat over de kosten van locatieontwikkeling en de publieke voorzieningen. Omdat de urbaniseerder zelf verantwoordelijk is voor het budget van het bouw- en woonrijp maken heeft hij baat bij binnen de kostenraming te blijven. Dit komt doordat de urbaniseerder zijn winst behaalt uit de urbanisatiewerkzaamheden en niet uit de vastgoed ontwikkeling, mits hij zelf grondeigenaar is. Zoals Franzen et al. (2011) al stellen is een 'minder complex proces' een factor in de categorie kritische succesfactor. Het is namelijk niet direct beïnvloedbaar door individuele actoren, maar heeft wel invloed op het succes of falen van gebiedsontwikkeling.

C5. Proactieve beleidsmakers en proactieve sturing

Uit de literatuur blijkt dat het succes van het Valenciaans model mede wordt gevormd door de proactieve sturing die plaatsvindt. Er is namelijk sprake van een actieve en stimulerende houding door publieke partijen.

Gelinck & Muñoz Gielen (2006, p.21) geven hierover twee duidende voorbeelden. Als eerst geven ze aan dat als de gemeenteraad akkoord gaat met het urbanisatieplan, in principe ook alle noodzakelijke vergunningen zijn afgegeven. Een ander voorbeeld is de manier waarop omgegaan wordt met de bepaling van plankosten als bedrijfsverplaatsing. In de Nederlandse situatie is de gemeente de procedurevoerder en bepaalt de rechter de hoogte van de vergoeding. In Spanje definieert de wet een maximale vergoeding. Deze vergoeding kan bij de rechter ter discussie worden gesteld door de urbaniseerder. Met de twee bovenstaande voorbeelden wordt duidelijk dat de wetgeving in Valencia hindermacht probeert te voorkomen en de urbaniseerder juist wordt geprikkeld om kosten te beheersen. Ook Winsemius (n.d.) bevestigt dat 'snelheid' en 'actiegerichtheid' de grote pluspunten van de wetgeving LRAU is. In Nederland is het grote probleem dat gemeenten het machtsmiddel hebben om niets te doen. Winsemius (n.d., p.4) zegt dan ook treffend: *"dit is een weinig aantrekkelijk machtsmiddel als de doelstelling juist tempo maken is"*. Het Valenciaans model maakt het juist mogelijk meer op actie te sturen. Zo is strategisch afwachten voor grondeigenaren minder goed mogelijk en minder aantrekkelijk. In de LRAU is de plicht opgenomen om als grondeigenaar verplicht risicodragend te investeren. Een grondeigenaar in Nederland kan haar ontwikkelrecht niet alleen vandaag, maar ook pas over tien jaar uitvoeren. Er is in Spanje juist minder sprake van vrijblijvendheid. Dit beeld wordt ook tijdens het gesprek met Muñoz Gielen (2012a) bevestigd. Zo zegt Muñoz Gielen (2012a): *"Gebiedsontwikkeling gaat in Spanje veel sneller dan in Nederland"*. Dit komt door de bovengenoemde argumenten, aldus Muñoz Gielen (2012a). De succesfactor proactieve beleidsmakers en proactieve sturing wordt dan ook meegenomen naar het vervolg van dit onderzoek.

C6. 'Moderne' ontwerpers

Over de invloed van moderne ontwerpers op het succes van het Valenciaans model is niet of weinig geschreven. Dit onderzoek heeft in ieder geval geen enkele bron opgeleverd waarin de rol van moderne ontwerpers als bepalend wordt gezien. Daarom wordt aangenomen dat dit niet een van de belangrijkste succesfactoren is. Deze factor is ook vanzelfsprekend niet voorgelegd aan Muñoz Gielen (2012a) tijdens het interview.

C7. Duidelijkheid over het kostenverhaal

Een factor die toegevoegd kan worden aan de lijst succesfactoren van het Valenciaans model is 'duidelijkheid over het kostenverhaal bij aanvang van een project'. Het Spaanse planningsstelsel schrijft voor dat een ontwikkeling alleen kan plaatsvinden op voorwaarde dat de grondeigenaren alle ontwikkelingskosten op zich nemen (Muñoz Gielen, 2008a). Dit betekent niets anders dan dat de overheid vanaf de zijlijn vaststelt waar de grondexploitatie en de voorzieningen aan moeten voldoen en dat de grondeigenaren dit kostenverhaal op zich nemen. Bij het regelen van de financiën van de grondexploitatie heeft de overheid dus geen directe financiële betrokkenheid meer en dit leidt tot duidelijkheid. Needham (2006, p.3) noemt het regelen van het kostenverhaal door de grondeigenaren *"de charme van het Valenciaans model"*. Door deze vroegtijdige duidelijkheid, wordt het kostenverhaal sneller en voordeliger voor de gemeenten (Gascó Verdier & Muñoz Gielen, 2003). Aangezien alle financiële spelregels zijn verankert in de Spaanse wet LRAU, worden op deze wijze de publieke- en private belangen vroegtijdig gewaarborgd. De duidelijkheid over het kostenverhaal wordt dan ook gezien als een succesfactor. Omgekeerd zou het een faalfactor kunnen zijn. Muñoz Gielen (2010a) geeft hierover een voorbeeld. Hij geeft aan dat in Nederland gemeenten niet gewend zijn aan de voorkant hun eisen en wensen duidelijk te maken. Doordat heldere plandocumenten ontbreken is voorafgaand aan de onderhandelingen en voordat grondtransacties plaatsvinden meestal weinig tot geen duidelijkheid over de verplichte bijdragen. In de loop van de onderhandelingen worden deze pas duidelijk gemaakt. Dit heeft een negatief effect op de kostenverevening. Partijen zijn namelijk geneigd strategische grondposities in te nemen voor te hoge prijzen. Daarnaast kunnen hierdoor boek- en inbrengwaardes van grondposities die al verworven zijn te hoog worden ingeschat. Gelinck (2006) bevestigt ook dat in Spanje bijvoorbeeld geen discussies over inbreng- en uitbrengwaardes van de grond meer nodig zijn door de financiële spelregels. In Nederland leidt deze onduidelijkheid juist vaak tot vertraging en frustratie. Deze factor wordt ook tijdens het interview met Muñoz Gielen (2012a) bevestigd als succesfactor van het Valenciaans model. Deze factor wordt geschaard onder de kritische succesfactoren omdat het geen noodzakelijke voorwaarde is voor succes en ook niet past binnen de contextvariabelen. Contextvariabelen liggen immers buiten de invloedssferen van individuele actoren. Dat is hier niet het geval.

C8. Toegankelijker gebiedsontwikkelingsproces

Deze factor ligt in het verlengde van de succesfactor urbaniseerder. Konden voorheen alleen de grondeigenaren en overheid ontwikkelen, dan kan sinds 1994 ook de urbaniseerder (een derde partij)

ontwikkelen in de regio Valencia. Met de toetreding van de urbaniseerder in het Valenciaans model wordt projectontwikkeling in Spanje veel toegankelijker. De urbaniseerder hoeft geen speciale kwalificaties te hebben om deel te nemen aan het selectieproces. Uit onderzoek van Fernández (2002, in Muñoz Gielen, 2006, p.8) blijkt dat in Valencia een gevarieerd landschap aan urbaniseerders aanwezig is, met meer dan 30 verschillende bedrijven. Daarnaast is de projectontwikkeling toegankelijker geworden doordat urbaniseerders geen gronden in bezit hoeven te hebben om te ontwikkelen. De praktijk laat ook zien dat het aantal urbaniseerders groeit die geen m2 in het gebied bezitten (Blanc, 1997, 2003 in Muñoz Gielen, 2006). Doordat de projectontwikkeling toegankelijker wordt voor marktpartijen verschuift het proces van ontwikkelen van publiek naar privaat. In de literatuur wordt dit als oplossing gezien voor de inefficiënte ontwikkeling van locaties, die voor de introductie van de urbaniseerder zich wel voordeden. De urbaniseerder wordt dan ook gezien als aanjager van het proces in Valencia (Muñoz Gielen et al., 2004). Deze factor is dan ook mede bepalend voor het succes van het Valenciaans model. Dit blijkt ook uit het interview met Muñoz Gielen (2012a), waarin hij stelt dat het Valenciaans model met de introductie van de urbaniseerder toegankelijker is geworden. Aangezien een toegankelijker gebiedsontwikkelingsproces niet zozeer een basisvoorwaarde is om het Valenciaans model te laten functioneren, wordt deze factor ingedeeld bij de kritische succesfactoren.

C9. Minder financieringslasten voor publiek en privaat

Het Valenciaans model zorgt voor minder financieringslasten voor zowel publiek als privaat. In de literatuur valt te lezen dat: *“gebiedsontwikkeling in Spanje twee tot zes keer goedkoper is dan in Nederland”* (Muñoz Gielen, p.59). De oorzaak van dit succes wordt allereerst toegeschreven aan de mindere mate van vertraging en onzekerheid. We zien in Nederland dat vertraging hogere plankosten met zich meebrengt doordat langere onderhandelingen, meer studies en overleggen nodig zijn. Onzekerheid vertaalt zich ook in hogere kosten doordat onzekerheden over de beschikbaarheid van gronden en de daaraan gekoppelde risico's leiden tot hogere reserves voor de kostenpost 'risico en onvoorzien'. Bovendien zorgt het voor hogere rentes en langere leningsperiodes. Daarnaast hoeven gemeenten in Spanje zelf de planuitvoering niet meer ter hand nemen. Zij hoeven zich enkel te committeren aan het plan en hebben de taak om het bestemmingsplan in procedure te brengen en waar nodig het inzetten van voorkeursrecht en onteigening (Muñoz Gielen, 2010a). Verder wordt in de literatuur bevestigd dat de vrije markt voor private partijen leidt tot een uitdaging bij urbaniseerders om voor een zo laag mogelijke prijs, de hoogste kwaliteit te bieden (Garcia Bellido, 1989, 1993 en 1994, in Muñoz Gielen, 2006). Uit cijfers blijkt dat de bouwproductie in de regio Valencia significant is gestegen, zonder dat het de overheid een euro heeft gekost (Muñoz Gielen et al., 2004). Ook De Zeeuw (2011) ziet dat private- en publieke partijen het voordeel hebben van vermindering van financieringslasten. Eén van de belangrijkste argumenten is dat geen verwerving van gronden en opstallen nodig is. Daarnaast verkrijgt de overheid de ingerichte openbare ruimte van de urbaniseerder (Van der Krabben & Needham, 2008). De verminderende financieringslast draagt dus bij aan het succes van het Valenciaans model, blijkt uit de literatuur. Ook dit wordt bevestigd door Muñoz Gielen (2012a). Minder financieringslasten is echter geen allesbepalende factor en ook lastig beïnvloedbaar door individuele actoren, daarom wordt het tot de kritische succesfactoren geschaard.

C10. Verbetering kwaliteit publieke voorzieningen

Het Valenciaans model heeft bijgedragen aan de vooruitgang van kwaliteit van publieke voorzieningen. Dit wordt dan ook in de literatuur gezien als een invloedrijke factor op het succes van het Valenciaans model. Uit de praktijksituatie in de regio Valencia valt op dat de kwaliteit van infrastructuur en openbare ruimte sterk is toegenomen door het Valenciaans model. Uit cijfers van de gemeente Alicante blijkt bijvoorbeeld dat in de periode 1995-2004 sprake is van een toename van investeringen per m2 openbare ruimte (Gascó Verdier, 2005, in Muñoz Gielen, 2006). Ook Donkers (2011) bevestigt dat de verschillen tussen voor en na de invoering van het Valenciaans model groot zijn wat betreft de openbare ruimte. De kwaliteit is en het aantal m2 is groter na de invoering van het Valenciaans model. Het Valenciaans model levert dus een hogere kwaliteit op van de publieke voorzieningen. Zoals in de voorgaande factor over de verminderende financieringslasten al zichtbaar werd, verkrijgt de overheid na afloop van de herverkaveling van de urbaniseerder de gronden welke bestemd zijn voor publieke voorzieningen. Daarnaast verkrijgt ze ook de ingerichte openbare ruimte van de urbaniseerder (Van der Krabben & Needham, 2008). De urbaniseerder heeft belang bij een zo hoog mogelijke kwaliteit van publieke voorzieningen. De reden hiervoor is allereerst dat de winst van de urbaniseerder is een percentage is van de kosten voor publieke voorzieningen. Daarnaast vormt de prijs/kwaliteit verhouding een belangrijk criterium voor de keuze van de urbaniseerder (Muñoz Gielen & Korthals Altes, 2007). Muñoz Gielen (2012a) bevestigt dit tijdens het interview. Hij voegt toe dat de publieke voorzieningen na het opleveren door de urbaniseerder worden onderhouden door de gemeente. Zij ontvangen namelijk de gronden, dit is wettelijk zo vastgelegd. De verbetering van kwaliteit van publieke voorzieningen wordt geschaard onder de kritische

succesfactoren omdat het geen noodzakelijke voorwaarde is voor succes en ook niet past binnen de contextvariabelen. Contextvariabelen liggen immers buiten de invloedssferen van individuele actoren. Dat is hier niet het geval.

C11. Publieke- en private partijen kunnen ontwikkelen zonder grondposities

Dat zowel publieke- als private partijen kunnen ontwikkelen zonder gronden in bezit te hebben, draagt bij aan het succes van het Valenciaans model. Zoals al duidelijk werd onder succesfactor 'urbaniseerder' maakt het Valenciaans het mogelijk gronden te ontwikkelen zonder grondposities in handen te hebben. Het voordeel hiervan zit allereerst in de kostenkant. Het betekent dat kosten worden bespaard op de aankoop van gronden (Gascó Verdier & Muñoz Gielen, 2003). Dit houdt ook in dat het probleem van het speculeren met gronden door het Valenciaans model verholpen is (Muñoz Gielen, 2010b). Grond kopen en wachten was altijd een lucratieve bezigheid. De hoge grondprijzen en de hoge ontwikkelingskosten zette de financiële haalbaarheid van projecten onder druk. Dit resulteerde vaak in een verarming en versobering van de kwaliteit van publieke voorzieningen. De ingrijpende hervormingen die het Valenciaans model met zich mee bracht, heeft dit probleem getackeld (Muñoz Gielen, 2006). Daarnaast valt uit de literatuur op te maken dat deze succesfactor bijdraagt aan een versneld planproces. Grondverwerving is geen issue meer waardoor de risico's lager zijn. Er hoeven geen dure voorinvesteringen worden gedaan. Dit draagt bij aan een versnelling van het planproces, aldus Muñoz Gielen (2010b). Dit succes is dus toe te schrijven aan het feit dat met het instrument van stedelijke herverkaveling geen grond overgedragen of onteigend wordt, maar doordat de uitvoering bestaat uit ruilverkaveling. Muñoz Gielen (2012a) bevestigt deze succesfactor dan ook tijdens het interview en voegt inhoudelijk niks toe aan bovenstaand.

4.3 Definitieve succesfactoren Valenciaans model

Op basis van bovenstaande kan een definitieve lijst met succesfactoren worden opgesteld voor het Valenciaans model. Deze lijst wordt gecategoriseerd in contextvariabelen, noodzakelijke voorwaarden en kritische succesfactoren. De mogelijkheden van onderstaande succesfactoren in de Kanaalzone worden verkend in het volgende hoofdstuk.

Noodzakelijke voorwaarden (*Stuurbare factoren/basisvoorwaarden, beïnvloedbaar door actoren*)

- Het algemeen bestemmingsplan (Plan General de Ordenación Urbana)
- Het urbanisatieplan (Programa de Actuación Integrada)
- De urbaniseerder (Agente Urbanizador)
- Definitief urbanisatie- en herverkavelingsproject (Proyecto de Reparcelación)
- Bouw- en woonrijp maken van kavels
- Overdragen gronden publieke voorzieningen
- Oplevering bouw- en woonrijpe kavels

Contextvariabelen (*Achtergrondvariabelen: 'hier heb je mee te dealen'*)

- Economisch klimaat
- Politiek klimaat
- Culturele achtergrond
- Demografie
- Wijziging in wet- en regelgeving

Kritische succesfactoren (*Grote invloed op succes, relatief lastig beïnvloedbaar door actoren*)

- Vertrouwen en openheid
- Terugbrengen complexiteit
- Proactieve beleidsmakers en proactieve sturing
- Duidelijkheid over het kostenverhaal
- Toegankelijker gebiedsontwikkelingsproces
- Mindere financieringslasten voor publiek en privaat
- Verbetering kwaliteit publieke voorzieningen
- Publieke en private partijen kunnen ontwikkelen zonder grondposities

4.4 Conclusie succesfactoren

In voorgaande paragraaf is vastgesteld welke factoren het meest bepalend zijn voor het succes van het Valenciaans model. Hierdoor kan een eerste inschatting worden gemaakt in hoeverre de succesfactoren relevant zijn in de Apeldoornse context. De factoren die het minst eenvoudig zijn te beïnvloeden, zijn de contextvariabelen. De contextvariabele 'wijziging wet- en regelgeving' wordt als een van de meest relevante voor de Nederlandse- en Apeldoornse context beschouwd. Uit de Spaanse situatie blijkt namelijk dat de basis van het succes van het Valenciaans model gelegd is door introductie van wet- en regelgeving. De voornaamste reden voor een wettelijke regeling van stedelijke herverkaveling in Apeldoorn, zal het regelen van het kostenverhaal zijn. Naar de mogelijkheden van een vorm van wet- en regelgeving in Apeldoorn, wordt in het vervolgonderzoek gekeken. Zowel de formele- als informele institutionele setting zijn hierbij van belang. Uit het rijtje contextvariabelen zijn ook het politiek- en economisch klimaat erg relevant. Juist voor de Apeldoornse context, een aantal deelprojecten van de Kanaalzone zijn (voorlopig) geschrapt (De Groot, 2012). Daarnaast is het voor de hand liggend dat ze door de economische situatie andere wegen verkennen als het gaat om het ontwikkelen van gebieden. Het blijkt dus dat de factoren economisch- en politiek klimaat nu al tot consequenties hebben geleid voor de ontwikkeling van de Kanaalzone. De overige contextvariabelen culturele achtergrond en demografie oefenen ook invloed uit op het succes van het Valenciaans model. Ze zijn daarom ook belangrijk in de Apeldoornse context, maar naar verwachting in mindere mate dan de andere contextvariabelen. In het kader van de factor culturele achtergrond geldt dat gekeken zou kunnen worden in hoeverre stedelijke herverkaveling past binnen de Apeldoornse planningscultuur. Ook demografie is als succesfactor bevestigd. Echter wordt de mate waarin het bepalend is voor het succes wel in twijfel getrokken. Ook voor de Apeldoornse context zal gelden: geen vraag, geen markt. Anderzijds zal altijd gebouwd moeten worden, gebiedsopgaven zijn blijvend. Dus in die zin is demografie op het eerste oog wel en niet bepalend voor de Apeldoornse situatie.

De noodzakelijke voorwaarden zijn het eenvoudigst te beïnvloeden door de gemeente Apeldoorn. Wellicht is de belangrijkste noodzakelijke voorwaarde voor een succesvolle ontwikkeling via het Valenciaans model in Apeldoorn wel het opstellen van het algemeen bestemmingsplan. De structuurschets Kanaalzone Apeldoorn kan -op het eerste oog- in de informatie hiervoor voorzien. Aanvullende informatie kan verkregen worden via leden van het Projectteam Kanaalzone van de gemeente Apeldoorn. De volgende noodzakelijke voorwaarde is dat de urbaniseerder een urbanisatieplan opstelt, waarna het definitieve urbanisatie- en herverkavelingsproject wordt gepresenteerd door de urbaniseerder. Voor de gemeente is deze factor aan de ene kant niet relevant, aan de andere wel. Aan de ene kant is door de gemeente al aan de voorkant duidelijk gemaakt wat de ambities zijn voor het gebied. Dit is nauwelijks meer beïnvloedbaar in dit stadium, mede omdat het definitieve urbanisatie- en herverkavelingsproject opgesteld wordt door de urbaniseerder. Daarom is het definitieve urbanisatie- en herverkavelingsproject voor de gemeente minder relevant. Aan de andere kant is deze factor wel bepalend omdat hiermee het definitieve plan wordt ingediend en het dus direct invloed heeft op de fysieke uitkomst van het gebied. In het vervolgonderzoek zal bij deze succesfactor in het bijzonder gekeken moeten worden naar de rol van de gemeente bij deze succesfactor. De urbaniseerder is in deze fase verantwoordelijk voor de inhoud van het definitieve plan. Ook op deze inhoud kan een voorschot worden gegeven in het vervolg van dit onderzoek. Verder komen als noodzakelijke voorwaarden het bouw- en woonrijp maken van de kavels, de aanleg van publieke voorzieningen en de oplevering kavels naar voren. Naar bouw- en woonrijp maken en de oplevering de kavels zal niet veel onderzoek gedaan hoeven worden. Deze factoren liggen namelijk in het verlengde van de factor urbaniseerder. De gemeente staat op dat moment aan de zijlijn. De aanleg van publieke voorzieningen is meer relevant, omdat de kosten door de grondeigenaren worden gedragen in plaats van de gemeente. De mogelijkheden die dit biedt zullen worden bekeken in het vervolg van dit onderzoek. Ook moet helder worden welke voorzieningen hiertoe gerekend kunnen worden.

Tot slot zijn er een aantal kritische succesfactoren die een bijdrage leveren aan het succes. Enkele factoren kunnen de kans van een succesvol gebiedsontwikkelingsproces aanzienlijk verhogen, vertrouwen en openheid, het terugbrengen complexiteit en proactieve sturing zijn hier de belangrijkste voorbeelden van. Vooral voor een project met langere looptijd zoals de Kanaalzone zal vertrouwen een belangrijke factor zijn. Openheid blijkt goed te passen bij het Valenciaans model. Het Valenciaans model staat namelijk voor een transparant proces met heldere spelregels. Daarnaast zijn er kritische succesfactoren als duidelijkheid over het kostenverhaal bij aanvang van een project en een toegankelijker gebiedsontwikkelingsproces. Duidelijkheid over het kostenverhaal draagt bij aan een succesvolle gebiedsontwikkeling omdat dit kan zorgen voor een sneller en voordeliger kostenverhaal voor de Kanaalzone. Daarnaast wordt het kostenverhaal voordeliger doordat gebiedsontwikkeling toegankelijker wordt. Tot slot is het Valenciaans model mede een succes doordat publieke- en private partijen kunnen ontwikkelen zonder grondposities. Er moet gekeken worden welke mogelijkheden en barrières dit biedt oplevert voor de gemeente Apeldoorn.

5. Verkenning: Het Valenciaans model in de Kanaalzone

In het voorgaande hoofdstuk is op basis van literatuur en expert judgement een lijst opgesteld met succesfactoren van het Valenciaans model. Op deze wijze is een lijst ontstaan met factoren die het meest bepalend zijn voor het succes van het Valenciaans model. Aan de hand van die factoren worden in dit hoofdstuk de mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone verkend. Er wordt hiermee antwoord verkregen op vijfde deelvraag van dit onderzoek:

Welke mogelijkheden zijn er, gezien de gevonden succesfactoren van het Valenciaans model, voor de ontwikkeling van de Kanaalzone in Apeldoorn?

Voor de beantwoording van deze deelvraag is exploratief onderzoek verricht. Dit betekent dat met een open vizier per succesfactor gekeken is naar de mogelijkheden die deze biedt voor gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone. De informatie die wordt geproduceerd in dit hoofdstuk is dan ook gebaseerd op de uitwerking van het Valenciaans model in het vorige hoofdstuk. Waar dit niet is gebeurd, worden bronnen vermeld.

Dit hoofdstuk is een verkenning van de mogelijkheden van het Valenciaans model in de Kanaalzone. Er wordt dus gespeculeerd of het Valenciaans model wel of niet kan werken in de Kanaalzone en hierbij worden nuances en overwegingen gemaakt. Daarnaast wordt per factor gekeken naar de mogelijke barrières die optreden en wordt aandacht besteed aan de vertaalfactoren. Dit houdt in dat geïnterpreteerd wordt in hoeverre de succesfactor relevant is voor gebiedsontwikkeling in de Apeldoornse context. Uiteraard is voor de vertaling van succesfactoren naar de Kanaalzone ook de context van de Kanaalzone erg belangrijk. Er is immers een helder beeld nodig van de ontwikkeling in de Kanaalzone om de succesfactoren te kunnen confronteren met het gebied. Daarom zijn verschillende beleidsdocumenten geanalyseerd over de Kanaalzone en zijn de volgende personen binnen de gemeente Apeldoorn geïnterviewd:

- A. de Groot Projectassistent Kanaalzone
- M. Bijker Programmamanager Kanaalzone
- A. van Laar Projectmanager Pilot Zuid
- M.J. van Dooren Projectmanager Vlijtsepark

5.1 Succesfactoren Valenciaans model in de Kanaalzone

De thematisering van dit hoofdstuk is hetzelfde als voorgaand hoofdstuk. Eerst worden de mogelijkheden van de noodzakelijke voorwaarden verkend, dan de contextvariabelen en als laatste de kritische succesfactoren.

A. Noodzakelijke voorwaarden

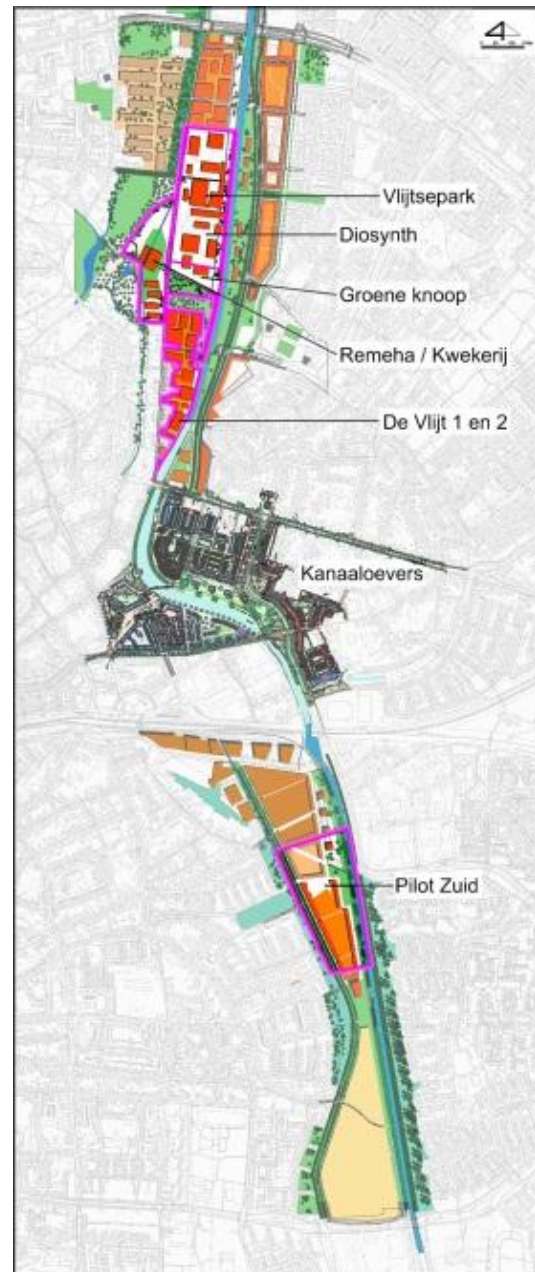
Noodzakelijke voorwaarden	
A1.	Het algemeen bestemmingsplan (Plan General de Ordenación Urbana)
A2.	Het urbanisatieplan (Programa de Actuación Integrada)
A3.	De urbaniseerder (Agente Urbanizador)
A4.	Definitief urbanisatie- en herverkavelingsproject (Proyecto de Reparcelación)
A5.	Bouw- en woonrijp maken van de kavels
A6.	Overdragen gronden publieke voorzieningen
A7.	Oplevering bouw- en woonrijpe kavels

A1. Het algemeen bestemmingsplan

De eerste stap die de gemeente Apeldoorn moet zetten om te ontwikkelen via het Valenciaans model is het opstellen van een algemeen bestemmingsplan. Hierin moeten de ambities, doelen en randvoorwaarden vastgelegd die de gemeente Apeldoorn heeft voor de Kanaalzone. Voor de input van het algemeen bestemmingsplan kan Apeldoorn deels gebruik maken van de reeds bestaande visies en documenten over de Kanaalzone zoals de Structuurschets Kanaalzone, uit 2005. De Structuurschets Kanaalzone (2005) bevat de begrenzing van het gebied dat wordt aangemerkt als 'de Kanaalzone'. Deze grenzen kunnen ook worden overgenomen in het algemeen bestemmingsplan als 'de Kanaalzone'. Er wordt in de structuurschets onderscheid gemaakt in Kanaalzone-Noord en Kanaalzone-Zuid, ook dit onderscheid kan worden gemaakt in het algemeen bestemmingsplan. Hierdoor kunnen tussen de twee gebieden verschillende nuances worden

gemaakt, zoals dit nu ook in de structuurvisie plaatsvindt. Binnen Kanaalzone-Noord en Kanaalzone-Zuid kan vervolgens ook nog verschil worden gemaakt in deelprojecten, om bijvoorbeeld de fasering te regelen.

De gemeente Apeldoorn heeft met het Valenciaans model drie keuzes als het gaat om de status die ze een deelgebied in de Kanaalzone kan geven. Ze kan kiezen de gebieden te typeren als: 'stedelijk', 'landelijk/niet te verstedelijken' en 'te verstedelijken'. Omdat de gemeente Apeldoorn de Kanaalzone wil ontwikkelen tot waardig stedelijk gebied, lijken de statussen 'te verstedelijken gebied' of 'reeds stedelijk' op het eerste oog het best bij deze situatie te passen. Er kan ook nog voor worden gekozen de deelprojecten in de Kanaalzone een andere typering te geven. Dit heeft het voordeel dat per deelgebied een nuancering ontstaat. Omdat het project 'Pilot Zuid' al ver in de steigers staat, zal voor dit gebied de typering 'niet te verstedelijken' het best hierbij passen. Op die manier zal hier geen bouwopgave ontstaan via het Valenciaans model. Er ligt voor dit gebied namelijk al een grondexploitatie en het bouw- en woonrijp maken is al bijna voltooid (Van Laar, 2012). Ook het deelproject 'de Vlijt 1 en 2' wordt momenteel al bebouwd (Bijker, 2012). Ook voor dit gebied zal daarom geen verstedelijkingsopgave meer nodig zijn via het Valenciaans model. Bij dit gebied past dus ook de status 'niet te verstedelijken', het best. Dan is er het deelproject 'Vlijtseppark', in Kanaalzone-Noord. Dit deelproject omvat Diosynth, de groene knoop en Remeha/kwekerij (zie figuur 5.1). In dit gebied heeft de gemeente Apeldoorn het terrein van voormalig farmaceutisch bedrijf Diosynth aangekocht, bijna 9ha groot, vanwege de unieke binnenstedelijke ligging en het 'afkopen' van de milieucirkel die op het bedrijf ligt (Van Dooren, 2012). De gemeente Apeldoorn is nog zoekende hoe ze dit gebied wil gaan ontwikkelen in de toekomst. Het ligt in ieder geval vast dat ze het hele gebied niet in een keer wil ontwikkelen en het dan op de markt wil zetten. Het idee is om een duidelijke koers uit te zetten voor de toekomst, het gebied onder te verdelen in kleinere projecten en de markt hierop te laten reageren (Van Dooren, 2012). Omdat de gemeente Apeldoorn in dit gebied meer dan 9ha grond bezit, is een bouwopgave via het Valenciaans model niet passend in dit gebied. Het Valenciaans model werkt juist in gebieden waar sprake is van versnipperd eigendom. Dit is in deelgebied Vlijtseppark niet het geval, sinds de aankoop van de gemeente Apeldoorn van Diosynth. Bovendien heeft het Valenciaans model juist het voordeel voor de gemeente Apeldoorn dat ze gebieden kunnen ontwikkelen waar ze geen gronden in bezit heeft. Daarnaast zien we in de Valenciaanse praktijk dat het model zijn werkt al doet vanaf de voorkant, als een gebied nog ontwikkelt moet worden en het algemeen bestemmingsplan is opgesteld voor een gebied. Het Vlijtseppark is al een te ver gevorderd stadium om dus in dit gebied een bouwopgave te organiseren via het Valenciaans model. In het algemeen bestemmingsplan zal de gemeente Apeldoorn voor deelgebied Vlijtseppark dus het best de status 'niet te verstedelijken', kunnen hanteren.



Figuur 5.1: De deelprojecten die in deze kaart zijn uitgelicht, staan op de planning om op korte termijn ontwikkeld te worden door de gemeente Apeldoorn. De overige gebieden zijn voorlopig nog in de ijskast gezet. Dit zijn de gebieden Kanaalzone Noordwest, Kanaalzone Noordoost en Kanaalzone Zuid (behalve Pilot Zuid). Kanaaloevers behoren niet tot de begrenzing van de Kanaalzone (Bron: Gemeente Apeldoorn, 2012a).

De gemeente Apeldoorn heeft in de zomer van 2012 gekozen de ontwikkeling van de overige deelgebieden Kanaalzone Noordwest, Kanaalzone Noordoost en Kanaalzone Zuid (zie figuur 5.1) voorlopig in de ijskast te zetten. Desondanks blijft wel de ambitie bestaan om de hele Kanaalzone als aaneengesloten gebied in de toekomst te ontwikkelen (Bijker, 2012). Juist voor de gebieden die momenteel op de lange baan zijn geschoven kan het Valenciaans model een bijdrage leveren. In deze gebieden is wel sprake van een versnipperd eigendom, de gemeente Apeldoorn is in die gebieden geen grootgrondgrondbezitter (Bijker, 2012). Bij deze deelprojecten past het best de typering 'te verstedelijken' of 'stedelijk' omdat hier een bouwopgave voor de toekomst ligt en hier nog geen uitgewerkte plannen zijn voor gebiedsontwikkeling, in tegenstelling tot de andere deelgebieden. Welke van de twee statussen wordt gekozen is voor de ontwikkeling van het gebied niet relevant. Want in beide gevallen mogen deze gebieden worden verstedelijkt en hebben urbaniseerders in die gebieden recht op bouw mogelijkheden. Verder laat de praktijk in Valencia zien dat ontwikkelingen gefaseerd plaats kunnen vinden. Voor de Kanaalzone zou dit betekenen dat in het algemeen bestemmingsplan bepaalde projecten aangemerkt worden als ontwikkelingen die gewenst zijn op korte- of lange termijn. Bij de deelprojecten Kanaalzone Noordwest, Kanaalzone Noordoost en Kanaalzone Zuid, die voorlopig in de ijskast zijn gezet, past het best de status op lange termijn, omdat de gemeente Apeldoorn de ontwikkeling van deze gebieden voorlopig op de lange baan heeft geschoven. Er lijken geen gebieden in aanmerking te komen voor 'ontwikkelingen op korte termijn'. De projecten De Vlijt, Pilot Zuid en Vlijtpark zouden dit kunnen zijn, maar vanwege de eerder genoemde redenen zijn ze niet interessant voor gebiedsontwikkeling via het Valenciaans model.

Als de gebieden Kanaalzone Noordwest, Kanaalzone Noordoost en Kanaalzone Zuid de status 'verstedelijkt' of 'te verstedelijken' krijgen, ontstaan via het algemeen bestemmingsplan bouw mogelijkheden voor deze gebieden. Het bouwrecht wordt uitgedrukt in m² bvo/m² grond oorspronkelijk eigendom. Het bouwrecht dat wordt ontvangen door de grondeigenaren hangt af van de programmering die de gemeente Apeldoorn wil realiseren in de deze deelgebieden in de Kanaalzone. Op dit moment is veel onzekerheid over de programmering van de Kanaalzone. De programmering die opgesteld is in de Structuurschets Kanaalzone dateert uit 2005. De inschatting die toen is gemaakt qua bouwopgave kan nu worden beschouwd als twijfelachtig en onrealistisch. Zo zouden er 3500 woningen in diverse leefstijlen moeten komen en 266.500m² werken en voorzieningen. Deze ambities waren volgens Bijker (2012) al behoorlijk ambitieus bij het opstellen van dit plan. Mede daarom is gekozen door de gemeente Apeldoorn tot nu toe drie projecten ten uitvoer te brengen en ook hierbij is de programmering in vergelijking met 2005 naar beneden geschroefd. Wat de precieze programmering is in de toekomst, is dus nog uiterst twijfelachtig gezien de onzekere situatie waar de gemeente Apeldoorn zich in bevindt (Bijker, 2012). Over de invulling van de programmering van de Kanaalzone kan op dit moment dus geen uitspraak worden gedaan. Ook over het bouwrecht dat grondeigenaren in de deelgebieden Kanaalzone Noordwest, Kanaalzone Noordoost en Kanaalzone Zuid, kan dus geen uitspraak worden gedaan, omdat dit afhangt van de programmering die de gemeente Apeldoorn wenst. Naast het bouwrecht dat grondeigenaren ontvangen, zijn er ook andere elementen die ook opgenomen moeten worden in het algemeen bestemmingsplan voor de te verstedelijken gebieden. Dit zijn de bouwtypologieën, het maximale aantal woningen, de FSI, de hoofdinfrastructuur en de fasering. Om deze factoren te bepalen zal echter een scherp beeld nodig zijn van de toekomstige behoefte om daarop deze elementen af te stemmen. Deze vroegtijdige duidelijkheid blijkt in Spanje juist een van de sterke kanten van het model. Het zorgt voor vroegtijdige borging van publieke- en private belangen.

Ondanks dat de gemeente Apeldoorn geen zekerheid kan geven over de toekomstige programmeringen, zijn er andere onderdelen die wel over te nemen zijn uit de Structuurschets Kanaalzone (gemeente Apeldoorn, 2005) in het algemeen bestemmingsplan. Dit zijn de algemene ambities en doelen die er liggen voor het gebied zoals: het verbeteren van de stedelijke structuur, vergroten van de woningvoorraad in bestaand stedelijk gebied, vernieuwing en behoud van de economische functies, etc. (Zie verder de Structuurschets Kanaalzone, 2005). Deze ambities blijven wel bestaan ondanks de verandering in bouwprogramma en kunnen dus worden overgenomen in het algemeen bestemmingsplan. Ook de vertaling van deze ambities in doelen, zoals in het Concept Uitvoeringsplan Kanaalzone (2011) genoemd, kan een mogelijk een onderdeel vormen van het algemeen bestemmingsplan. Naast de bovengenoemde elementen, is een wezenlijk onderdeel van een algemeen bestemmingsplan de afspraken over de minimale standaards voor binnen- en bovenplanse publieke voorzieningen. Om een indruk te geven van het soort minimale standaards voor publieke voorzieningen, wordt hieronder een aantal weergegeven. Van deze standaards mag niet van worden afgeweken door de urbaniseerder:

- Bij een FSI van 1m² bvo per m² grond, moet minimaal 15 procent van het plangebied worden bestemd voor groen, 20 procent voor publieke gebouwen en 28 procent voor wegen;

- Per woning 1 parkeerplaats, per 10 woningen één extra parkeerplaats, waarvan minimaal 50 procent van de parkeerplaatsen in of onder de bebouwing;
- Bij de bouw van meer dan 8.000m² moet de ontwikkelaar minimaal 1 kavel voor publieke voorzieningen vrijmaken (Muñoz Gielen, 2009b).

Uiteraard zal in Apeldoorn ook een andere keuze gemaakt kunnen worden wat betreft de invulling van deze standaardnormen. Echter geven bovenstaande normen wel een indicatie van het soort normen die in Valencia worden gebruikt. Belangrijk is wel dat de gemeente Apeldoorn deze minimum standaards voor publieke voorzieningen opneemt in haar algemeen bestemmingsplan omdat hiermee de kosten voor de realisering van publieke voorzieningen worden gedekt. Het opstellen van deze normen kan de gemeente Apeldoorn laten afhangen van haar toekomstige programmering in de Kanaalzone, maar ze kan ook kiezen een bepaalde standaard te hanteren die niet afhankelijk is van de programmering van de Kanaalzone. Er kan op dit moment in ieder geval geen uitspraak worden gedaan over het percentage binnenplanse voorzieningen en sociale woningbouw die de gemeente Apeldoorn wil realiseren in de deelgebieden Kanaalzone Noordwest, Kanaalzone Noordoost en Kanaalzone Zuid, omdat dit ze dit nog niet helder in beeld hebben en de Structuurschets Kanaalzone (gemeente Apeldoorn, 2005) niet meer relevant blijkt. Over de buitenplanse voorzieningen is momenteel ook nog geen duidelijkheid. Verder is belangrijk dat de gemeente Apeldoorn in haar bestemmingsplan opneemt welk vastgoed behouden moet blijven in de Kanaalzone. Omdat de Kanaalzone vanuit cultuurhistorisch oogpunt vastgoed heeft dat mogelijk behouden moet blijven, is het zaak dat de gemeente Apeldoorn haar overweging vastlegt in het algemeen bestemmingsplan.

Als wordt gekeken naar barrières die mogelijk optreden dan kan het gevaar optreden dat vooraf niet voldoende nagedacht wordt over de inhoud van het algemeen bestemmingsplan door de gemeente Apeldoorn. Uit voorgaand onderzoek blijkt namelijk dat de invloed op het algemeen bestemmingsplan na vaststelling beperkt is. De gemeente Apeldoorn zal dus ruim van te voren, en dat is dus anders dan ze gewend zijn, duidelijk moeten hebben wat de toekomstige bouwopgave wordt en welke voorzieningen gerealiseerd moeten worden en in hoeverre de ontwikkelaar daar aan moet bijdragen. Hierdoor wordt ook voor marktpartijen tijdige zekerheid over de in te brengen bijdragen geboden. Een andere negatief effect dat mogelijk op kan treden is dat in de deelgebieden Kanaalzone Noordwest, Kanaalzone Noordoost en Kanaalzone Zuid, waar mogelijk een bouwopgave komt te liggen via het Valenciaans model, grondspeculatie gaat opreden als gevolg van de toekomstige bouwrechten die in de gebieden vrijkomen. Bijker (2012) gaf ook al aan dat dit een van de redenen is om deze deelgebieden voorlopig niet mee te nemen in de ontwikkeling van de Kanaalzone. Aan de andere kant is het voordeel van het Valenciaans model dat grondposities niet belangrijk zijn voor gebiedsontwikkeling. Doordat met het Valenciaans model voor de ontwikkeling van een gebied een derde partij, ook zonder grondbezit, kan worden geselecteerd zijn grondposities niet meer nodig. Daarmee wordt het probleem van grondspeculatie getackeld. Het algemeen bestemmingsplan wordt tot slot ingeschat als een zeer belangrijke factor voor de gemeente Apeldoorn, omdat hiermee het toekomstige plan voor de Kanaalzone wordt ingekaderd. Het plan wordt nog belangrijker doordat de invloed door de gemeente hierop achteraf beperkt is.

A2. Het urbanisatieplan

Als de gemeente Apeldoorn het algemeen bestemmingsplan voor de Kanaalzone heeft vastgesteld, is het aan andere partijen (de urbaniseerder, zie de volgende succesfactor) om een urbanisatieplan in te dienen. Het urbanisatieplan is een uitwerking van (een deel van) het algemeen bestemmingsplan. Er mag een urbanisatieplan door marktpartijen worden ingediend voor de begrensde gebieden die de status 'stedelijk' en 'te verstedelijken' hebben gekregen in het algemeen bestemmingsplan. Voor de Kanaalzone zou dit kunnen betekenen dat partijen een plan mogen indienen voor de deelprojecten Kanaalzone Noordwest, Kanaalzone Noordoost en Kanaalzone Zuid, mits de gemeente Apeldoorn de bouwopgave voor deze gebieden helder heeft. Het is in de regio Valencia per wet vastgelegd wat door een urbaniseerder in een urbanisatieplan opgenomen moet worden. Ook voor de Apeldoornse situatie zou dit voordelig zijn omdat een urbaniseerder hierdoor altijd weet wat hij moet opnemen in het plan en de uitgangspunten bij aanvang helder zijn.

De gemeente Apeldoorn zal waarschijnlijk geen actieve rol innemen als het gaat om het indienen van een urbanisatieplan, omdat het initiatief hiervoor in principe vanuit de markt moet komen. Mochten marktpartijen geïnteresseerd zijn in het ontwikkelen van een van de gebieden in de Kanaalzone, dan kunnen ze een urbanisatieplan indienen waarin de verplichte elementen moeten worden opgenomen. Zoals bekend hoeven de urbaniserende partijen geen gronden in het gebied te bezitten. Als vervolgens een urbanisatieplan is ingediend kan de gemeente Apeldoorn ervoor kiezen het plan af te wijzen of een verzoek in te dienen het op punten te wijzigen. Is het plan interessant genoeg dan moet de gemeente Apeldoorn de aanbestedingsprocedure starten, zoals beschreven in vorig hoofdstuk. De gemeente Apeldoorn zal daarna

weer een minder belangrijke rol spelen omdat de partijen die een urbanisatieplan hebben ingediend, zelf steun proberen te verkrijgen onder de grondeigenaren voor hun plannen. Ook kunnen de urbaniseerders ervoor kiezen hun plannen via de pers te presenteren als een open en eerlijk aanbod richting de grondeigenaren. Dit is aan de urbaniseerders zelf.

Vervolgens zal de gemeenteraad een keuze maken uit de ingediende urbanisatieplannen. Zij voert een openlijke discussies over de verscheidene plannen. Als per wet is vastgelegd welke elementen een urbaniseerder moet opnemen in een urbanisatieplan, kan ze relatief eenvoudig de verschillende plannen onderling vergelijken. Voorbeelden van criteria die de gemeente Apeldoorn kan hanteren voor de keuze zijn: de kwaliteit van het plan, de kwaliteit publieke voorzieningen, de voordelen voor de gemeente, het bod op de bouwrechten voor de grondeigenaren, de steun van grondeigenaren voor het plan, het uitvoeringstermijn en de bankgaranties. Wellicht kan de gemeente Apeldoorn op basis van haar uitgangspunten opgenomen in de Structuurschets Kanaalzone (2005) nog enkele criteria toevoegen, bijvoorbeeld ambities op het gebied van duurzaamheid. De gemeente Apeldoorn zet wat dat betreft hoog in voor de Kanaalzone. Ze wil voor dit gebied het gebruik van fossiele energie terugbrengen op het niveau van nul (gemeente Apeldoorn, 2005). Ook kan de gemeente Apeldoorn ervoor kiezen grondeigenaren een voorsprong te geven. Mochten grondeigenaren ook een urbanisatieplan indienen, dan krijgen zij een voorsprong lichte voorsprong op de rest. Echter ontstaat hiermee wel het gevaar van grondspeculatie, waardoor grondprijzen zullen stijgen. Het is verstandig deze criteria van te voren helder te hebben zodat ook de urbaniseerder duidelijk weet waar hij rekening mee moet houden. Op basis van de criteria zal de gemeenteraad haar keuze maken voor het urbanisatieplan met de meeste voordelen. De gemeenteraad geeft dus aan welke partij mag gaan ontwikkelen. Het kan ook voorkomen dat ze geen plan kiezen en in die gevallen wordt de aanbesteding geannuleerd. De gemeenteraad dient dan wel een onderbouwing te geven waarom geen van de aanbestedingen voldoet aan haar eisen.

Via het Valenciaans model zal de gemeente Apeldoorn in principe afhankelijk zijn van partijen die een urbanisatieplan indienen of een gebied wordt ontwikkeld of niet. In die zin zal de gemeente Apeldoorn dus moeten afwachten of iemand geïnteresseerd is in het indienen van een urbanisatieplan. Dit uitgangspunt past goed bij de ontwikkeling van de Kanaalzone, omdat de gemeente Apeldoorn inzet op het faciliteren van initiatieven vanuit de markt (Bijker, 2012). Hoewel het niet de verwachting is, vanwege de financiële winst die de urbaniseerders kunnen behalen door een gebied te ontwikkelen, kan het ook voorkomen dat weinig of geen initiatieven loskomen vanuit de markt. Wellicht kan de gemeente Apeldoorn dan alsnog haar algemeen bestemmingsplan aanpassen op bepaalde punten, bijvoorbeeld door een ruimer bouwrecht toe te kennen aan grondeigenaren. Ook kan de gemeente Apeldoorn ervoor kiezen haar eisen wat betreft de realisering van publieke voorzieningen te verminderen. Hierdoor wordt het indienen van een urbanisatieplan voor de urbaniseerder financieel gezien interessanter. Anderzijds biedt het Valenciaans model ook het voordeel dat een gemeente zelf kan kiezen een gebied te ontwikkelen omdat ook gemeentelijke grondbedrijven kunnen optreden als urbaniseerders. In dat geval kan ze een apart bedrijf starten en een urbanisatieplan indienen. Mocht de gemeente Apeldoorn zelf gaan urbaniseren dan neemt ze echter wel de verantwoordelijkheid op zich voor de ontwikkeling en daarmee zijn ze ook de risicodragende partij. Met in het achterhoofd de risico's die genomen zijn op de aankoop van gronden in het verleden lijkt het in eerste instantie niet verstandig om als gemeente Apeldoorn als urbaniseerder op te treden.

A3. De urbaniseerder

Een urbaniseerder die gaat ontwikkelen in de Kanaalzone hoeft geen speciale kwalificaties te hebben om als urbaniseerder aan de slag te gaan. Dit heeft het voordeel dat een breed scala aan marktpartijen als urbaniseerder kan optreden. Uit voorgaand onderzoek blijkt ook dat het voor kleine marktpartijen interessant is om mee te doen aan de tender omdat het indienen van een urbanisatieplan relatief goedkoop is. Ook dit biedt voordelen voor de ontwikkeling van de Kanaalzone omdat de drempel om te participeren niet groot is. Het blijkt dat in Valencia partijen urbaniseren als: bouwbedrijven, projectontwikkelaars, civieltechnische ontwerpbureaus, architectonische ontwerpbureaus of stedenbouwkundige ontwerpbureaus. Ook voor de situatie in Apeldoorn zijn dergelijke partners als urbaniseerders voor de hand liggend. Deze partijen hebben immers de expertise op het gebied van gebiedsontwikkeling. Ontwikkelaars die nu in de Kanaalzone samenwerken met de gemeente Apeldoorn zijn partijen als Bouwfonds, Nikkels Bouwbedrijf, Loostad vastgoedontwikkeling en een aantal Apeldoornse woningcorporaties (Bijker, 2012). Daarnaast beschikken deze partijen ook over een aantal gronden in de Kanaalzone. Ondanks dat grondbezit niet van belang is om te ontwikkelen via het Valenciaans model kan dit voor wel een reden zijn om als een urbanisatieplan in te dienen en vervolgens als urbaniseerder op te treden. De gemeente Apeldoorn zal er in ieder geval behoefte aan hebben dat zoveel mogelijk urbaniseerders een urbanisatieplan indienen. Dit zal er toe leiden dat zoveel mogelijk concurrentie ontstaat tussen de ingediende urbanisatieplannen. De gemeente Apeldoorn kiest

diegene die de hoogste kwaliteit ontwikkelt voor de laagste prijs. Daarom zullen ze zoveel mogelijk potentiële urbaniseerders moeten stimuleren mee te doen.

Daarnaast zal de urbaniseerder ervoor zorgen dat voor de ontwikkeling voor een gebied als de Kanaalzone er altijd een partij is die het project wil runnen. De urbaniseerder wordt gezien als 'motor' voor het project. Omdat een urbaniseerder verantwoordelijk is voor de kosten en baten zal hij zorgen dat het project zo juist mogelijk uitgevoerd wordt en de kosten zoveel mogelijk worden beheerst. Dit betekent dat een urbaniseerder belang heeft bij het nemen creatieve oplossingen. De veronderstelling is dat private partijen hier vaak beter in zijn dan publieke partijen en dat daarom het Valenciaans model gaat zorgen voor innovatieve gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone. In de huidige situatie is de gemeente Apeldoorn veelal afhankelijk van de grondeigenaren, wanneer zij tot ontwikkeling over willen gaan. In voorgaand onderzoek werd al gesteld dat zij een zelfrealisatierecht hebben en dus ook de macht hebben om niet te gaan ontwikkelen. Dit leidt ertoe dat de ontwikkeling van de Kanaalzone grotendeels afhankelijk is van de wil van grondeigenaren om te ontwikkelen. Dit zal met de komst van de urbaniseerder naar de Kanaalzone niet meer het geval zijn.

A.4 Het definitieve urbanisatie- en herverkavelingsproject

Als een urbaniseerder een urbanisatieplan heeft ingediend voor één van de gebieden met een bouwopgave in de Kanaalzone, dan zal de gemeenteraad op basis van de criteria die genoemd zijn bij de factor 'urbanisatieplan' moeten beoordelen welke urbaniseerder het plan heeft wat de meeste voordelen biedt voor de ontwikkeling van de Kanaalzone. Deze urbaniseerder moet vervolgens een definitief urbanisatie- en herverkavelingsplan indienen. In dit plan zal de urbaniseerder de nieuwe herverkaveling moeten voorstellen en de kosten opnieuw moeten ramen. De rolverdeling is ook in de Spaanse wetgeving helder als het gaat om het proces tijdens het opstellen van het urbanisatie- en herverkavelingsplan. Deze rolverdeling zal ook in Apeldoorn toe leiden dat de urbaniseerder de uitvoerder is en de gemeente de toezichthouder. Om een urbanisatie- en herverkavelingsplan op te stellen zal de urbaniseerde allereerst moeten zorgen dat alle grondeigenaren in de Kanaalzone tot overeenstemming komen over de herverkaveling die de urbaniseerder voor ogen heeft. De urbaniseerder kan drie opties kan voorleggen aan grondeigenaren in de Kanaalzone:

1. Grondeigenaren kunnen vrijwillig participeren in de herverkaveling. Dit betekent dat de grondeigenaar gaat bijdragen aan de kosten voor herverkaveling en vervolgens ook een bouwrecht ontvangt en zijn kavel mag ontwikkelen. Participeren in de herverkaveling betekent voor grondeigenaren dus ook dat ze risicodragende investeringen moeten doen.
2. Grondeigenaren kunnen ervoor kiezen hun gronden te verkopen aan de urbaniseerder of een andere grondeigenaar in het gebied. Hierdoor doet de grondeigenaar niet mee aan de herverkaveling en komt hij samen met de urbaniseerder of een andere grondeigenaar via de privaatrechtelijke weg tot een prijs voor zijn grond.
3. De grondeigenaar kan worden onteigend, op basis van de waarde van de huidige bestemming.

Kiezen de grondeigenaren in de Kanaalzone voor de eerste optie, vrijwillige participatie in het herverkavelingsprogramma, dan zullen ze moeten gaan bijdragen aan de kosten voor de urbanisatie. Uit dit onderzoek blijkt al dat grondeigenaren deze kosten kunnen betalen in geld of in bouwrechten. Waar de voorkeur van de grondeigenaren in de Kanaalzone naar uitgaat, is lastig te zeggen. De kosten die de grondeigenaren gaan bijdragen zijn afhankelijk van de waarde van de bouwrechten die ze krijgen. Er zijn drie kostenposten waaraan de grondeigenaren moeten gaan bijdragen: urbanisatiekosten, proceskosten en kosten voor bovenplanse voorzieningen. Deze kosten zijn uitgewerkt in vorig hoofdstuk en wordt nu niet op ingegaan.

Wil een grondeigenaar in de Kanaalzone niet meedoen aan de herverkaveling, dan blijven de opties twee en drie over. De grondeigenaar kan zijn grond dus verkopen aan de urbaniseerder of aan een andere grondeigenaar. Ze proberen dan samen tot een reële prijs te komen. Ook kan de grondeigenaar worden onteigend. Hierbij is het aan de gemeente Apeldoorn om de procedure te voeren. De urbaniseerder zal de vergoeding moeten betalen aan de grondeigenaar. De vergoeding die een grondeigenaar krijgt in Valencia voor onteigening is vele malen lager dan dat wat hij kan verdienen met het participeren in het herverkavelingsprogramma. Onteigening blijkt dus niet vaak voor te komen in de regio Valencia, omdat meedoen aan de herverkaveling financieel interessanter is. Voor de situatie in Apeldoorn zal een wijziging in wet- en regelgeving nodig zijn om herverkaveling ook interessanter te maken dan onteigening, net als in Spanje. Dit heeft te maken met de inbrengwaarde van de gronden voor onteigening. Hier wordt bij de factor 'wet en regelgeving' later op ingegaan. Mochten de urbaniseerder en grondeigenaren na de bovengenoemde drie opties nog niet uit zijn, zou dit betekenen dat geen overeenstemming is. In dat geval kan de gemeente

Apeldoorn gedwongen herverkaveling toepassen. Is wel overeenstemming bereikt, dan moet de urbaniseerder het urbanisatie- en herverkavelingsplan indienen bij de gemeenteraad. Zij toetst het plan, kan vragen om aanpassing en keurt het goed. Daarna kan de herverkaveling worden vastgelegd in het register van het Kadaster. De gemeente Apeldoorn heeft de rol van toezichthouder in de fase van het opstellen van het urbanisatie- en herverkavelingsplan door de urbaniseerder. De gemeente Apeldoorn zal daarmee verantwoordelijk voor het toezicht op de procedures en de uitvoering van de urbaniseerder. Ook zal ze momenten van inspraak moeten organiseren in deze periode.

A5. Bouw- en woonrijp maken van de kavels

De urbaniseerder zal verantwoordelijk zijn voor het bouw- en woonrijp maken van de kavels in de Kanaalzone. De grondeigenaren die mogelijk gaan participeren in het definitieve herverkavelingstraject betalen de kosten hiervoor, naar verhouding van de oppervlakte van de ingebrachte kavel. Dit alles is al vastgelegd in het definitieve urbanisatie- en herverkavelingsplan, en dit moet dus worden nageleefd door de urbaniseerder. De rol van de gemeente Apeldoorn zal in deze fase niet groot zijn, omdat de urbaniseerder verantwoordelijk is voor het bouw- en woonrijp maken van de kavels. Mocht de gemeente Apeldoorn zelf gaan urbaniseren dan is ze echter wel direct betrokken bij deze fase. In dat geval is de gemeente verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken van de kavels. De taken die de urbaniseerder in deze fase op zich neemt zijn naast het bouwrijp maken van de kavels onder andere het slopen van de huidige bebouwing, de aanleg van infrastructuur en de aanleg van de openbare ruimte.

A6. Overdragen gronden voor publieke voorzieningen

De gemeente Apeldoorn zal na het herverkavelen de gronden ontvangen van de urbaniseerder welke bestemd zijn voor binnenplanse en eventuele bovenplanse publieke voorzieningen. Welke gronden dit zijn in de Kanaalzone, is vastgelegd in het definitieve urbanisatie- en herverkavelingsproject en is afhankelijk van het toekomstige bouwprogramma. Voor de gemeente Apeldoorn betekent dit dat ze voor de realisering van publieke voorzieningen geen gebruik hoeven maken van instrumenten als baatbelasting of onteigening. Net zoals in de Valenciaans praktijk, zal de gemeente Apeldoorn de gronden die bestemd zijn voor infrastructuur en openbare ruimte ingericht en al ontvangen van de urbaniseerder. De overige gronden die bestemd zijn voor publieke voorzieningen worden niet ingericht door de urbaniseerder.

A7. Oplevering bouw- en woonrijpe kavels

De laatste noodzakelijke voorwaarde van het Valenciaans model is de oplevering van bouw- en woonrijpe kavels aan de grondeigenaren. Dit houdt in dat de grondeigenaren weer eigendomsrechten toegewezen krijgen, gelijk aan hun oorspronkelijke aandeel of ze worden gecompenseerd voor eventueel verlies. De gemeente Apeldoorn zal hierbij geen actieve rol hebben, tenzij ze zelf gronden in bezit hebben. De urbaniseerder ontwikkelt geen vastgoed voor de grondeigenaar, tenzij de urbaniseerder zelf ook gronden bezit. Grondeigenaren moeten voor hun plan een bouwvergunning aanvragen, de gemeente zal moeten controleren of het overeenkomt met het urbanisatie- en herverkavelingsplan.

B. Contextvariabelen

Contextvariabelen	
B1.	Economisch klimaat
B2.	Politiek klimaat
B3.	Culturele achtergrond
B4.	Demografie
B5.	Wijziging in wet- en regelgeving

B1. Economisch klimaat

In het projectkader van dit onderzoek staat beschreven dat in Nederland momenteel sprake is van vraaguitval op de kantorenmarkt en stagnatie op de woningbouwmarkt vanwege het huidige economische klimaat. De gemeente Apeldoorn heeft van dichtbij meegemaakt hoe onder andere het economisch klimaat gebiedsontwikkeling beïnvloed (Bijker, 2012). Tot nu toe zullen alleen de projecten de Vlijt, het Vlijtsepark en de Pilot-Zuid doorgang vinden, de overige projecten zijn voorlopig op de lange baan geschoven. Hierdoor zal de Kanaalzone voorlopig nog niet kunnen worden ontwikkeld als een aaneengesloten gebied, zoals dat wel gepland werd in de Structuurschets Kanaalzone (2005). Voor de toepassing van het Valenciaans model in de

Kanaalzone zal dit in eerste instantie weinig gevolgen hebben. Gebiedsontwikkeling via het Valenciaans model kan ook plaatsvinden op kleine schaal, in niet aaneengesloten gebieden. Uiteraard moet een gebied dat herverkaveld wordt wel een bepaalde omvang hebben om als herverkavelingsgebied in aanmerking te komen. Echter zijn geen aanwijzingen waaruit blijkt dat die gebieden geografisch gezien naast elkaar hoeven te liggen. Voor zover zal het economisch klimaat geen invloed hebben op de ontwikkeling van de Kanaalzone met het Valenciaans model.

Anderzijds zal de invloed van het economisch klimaat op gebiedsontwikkeling met het Valenciaans model in de Kanaalzone wel groot zijn. Het model is in de jaren 1990 ontwikkeld, in tijden waarin het vastgoedkapitalisme moest worden gereguleerd. Toen werkte het model, op uitzonderingen na, uitstekend. Nu is sprake van woninguitval en een verslechtering van de financiële ondersteuning door banken voor de urbanisatiebijdrage door grondeigenaren in Valencia. Ook voor de Kanaalzone zou de introductie van het Valenciaans waarschijnlijk betekenen dat de urbanisatiebijdrage voor grondeigenaren om te participeren in een project niet eenvoudig te verkrijgen is vanwege de economische crisis. Daarnaast ligt naar verwachting ook voor marktpartijen, die mogelijk gaan urbaniseren in de Kanaalzone, het geld niet meer voor het oprapen in deze tijd. De financiering door banken en financiers is immers minder dan voor de economische crisis. Het economisch klimaat is in dat opzicht een barrière voor gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone, ook met het Valenciaans model. Desondanks schuilen in het model wel enkele vitale onderdelen die de ontwikkeling van de Kanaalzone toch een impuls kunnen geven, ondanks het huidige economisch klimaat. Dit heeft met name te maken met het terugdringen van de kosten van gebiedsontwikkeling, waardoor kredietverstrekking van externen naar verwachting iets eenvoudiger verloopt.

Zo kan het Valenciaans model allereerst de grondexploitatiekosten van gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone terugdringen. Gebiedsontwikkeling via het Valenciaans model vindt plaats op basis van ruilverkaveling en daarom hoeven belangstellende partijen geen gronden aan te kopen om het programma in de Kanaalzone te realiseren. Dit geldt ook voor de gemeente Apeldoorn. Het voordeel is dat hierdoor geen risico van kostenstijging of waardedaling van de gronden optreedt. Nu is het zo dat de gemeente Apeldoorn voor de realisatie van haar programma in de Kanaalzone op een aantal locaties actief grond heeft verworven. De grootste aankoop is het terrein van voormalig Farmaceutisch bedrijf Diosynth (+9ha) aan de Vlijtseweg voor het ontwikkelen van het deelgebied Vlijtsepark (De Groot, 2012). Verder heeft Apeldoorn nog wat versnipperd eigendom, zoals het voormalige politiebureau in Kanaalzone Noordoost (Bijker, 2012). Op plaatsen waar de gemeente Apeldoorn actief heeft verworden kan ze in feite direct haar programma realiseren. De financiële risico's die actief grondbeleid met zich meebrengt zijn bekend. De introductie van het Valenciaans model in Apeldoorn zou betekenen dat Apeldoorn geen risico meer loopt op een waardedaling van de gronden in tijden van economische neergang. Ook is met het Valenciaans model nauwelijks sprake van een prijsopdrijvend effect van de gronden, omdat het probleem van grondspeculatie wordt getackeld. Grondposities zijn namelijk niet meer van belang, omdat ook partijen zonder grondbezit mogen ontwikkelen. In Spanje heeft dit heeft ervoor gezorgd dat transactiekosten van gebiedsontwikkeling sterk zijn afgenomen. Ook als het model in de Kanaalzone wordt toegepast zal dit naar verwachting zo zijn. De vrije markt voor urbanisatiewerkzaamheden maakt het immers dat iedere locatie ontwikkeld kan worden naar de beste prijs/kwaliteit verhouding. Omdat de urbaniseerders onderling concurrerende plannen maken, zal de prijs voor gebiedsontwikkeling dalen met het Valenciaans model. Bovendien heeft de urbaniseerder belang bij een zo duidelijk en realistisch mogelijke inschatting van de kosten, om bijvoorbeeld voor draagvlak te zorgen bij de grondeigenaren.

Het Valenciaans model zal de problemen die het economisch klimaat met zich meebrengt niet oplossen, maar kan ze wel verminderen. Uit dit onderzoek bleek al dat gebiedsontwikkeling in de regio Valencia 'twee tot zes keer zo goedkoop' is als in Nederland. De bovenstaande argumenten bevestigen dit, kosten van gebiedsontwikkeling worden teruggedrongen met het Valenciaans model. Hierdoor is de verwachting dat het verstrekken van krediet door banken en financiers eenvoudiger verloopt. Ook biedt het Valenciaans model een helder beeld van het kostenverhaal bij aanvang van gebiedsontwikkeling. Door de duidelijke taakverdeling, vastgelegd in wetten en regels, is vooraf duidelijk wie wat betaald. De verwachting is dan ook dat ook het heldere kostenverhaal invloed heeft op de financiering van gebiedsontwikkeling. Banken zijn in deze tijden ook op zoek naar stabiliteit en zekerheid. Met het Valenciaans model worden stabiliteit en zekerheid vergroot door de helderheid over het kostenverhaal. Desondanks moet het Valenciaans model niet beschouwd worden als een wondermiddel voor gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone in tijden van economische crisis. Het biedt echter wel mogelijkheden voor een goedkoper gebiedsontwikkelingsproces en een transparanter kostenverhaal, en dit komt gebiedsontwikkeling ten goede in tijde van economische crisis. In de huidige economische crisis zal het model net het verschil kunnen maken of een project te bekostigen is of niet.

B2. Politiek klimaat

In de regio Valencia heeft de Spaanse politiek zich achter het Valenciaans model geschaard. Dit heeft er mede toe geleid dat het instrument een succes is geworden. In de Apeldoornse context zou dit betekenen dat wanneer de Apeldoornse politiek niet wil ontwikkelen met het Valenciaans model, het instrument weinig kans van slagen heeft. Daarom is de steun vanuit de politiek naar verwachting één van de belangrijkste factoren voor succes. In de politiek zal de beslissing genomen moeten worden of het Valenciaans model een instrument met potentie is voor gebiedsontwikkeling in Apeldoorn. Mocht de politiek zich in Apeldoorn achter het model scharen, dan zal dit naar verwachting zijn uitwerking hebben op het bedrijfsleven. Dit bleek in Spanje ook zo te zijn. Voor zover dit ingeschat kan worden, zal de Apeldoornse politiek een instrument als het Valenciaans model steunen. De urgentie om een andere weg in te slaan is namelijk groot, als het gaat om gebiedsontwikkeling. De gemeente Apeldoorn heeft immers grote verliezen geleden door het voeren van actief grondbeleid. Met het Valenciaans model worden de financiële risico's van gebiedsontwikkeling flink ingeperkt. De verwachting is dan ook dat in de politiek de roep naar, en het draagvlak voor, andere minder risicovolle instrumenten groot is. Om dit gevoel bij te zetten wordt een kijkje genomen in literatuur over beleidsveranderingen en transities. Om het Valenciaans model toe te passen in Apeldoorn, worden zowel inhoudelijke beleidsveranderingen als veranderingen in de wijze waarop de overheid gebiedsontwikkeling stuurt gevraagd. In literatuur over beleidsveranderingen en transities wordt de kans op een transitie het grootst geacht als een incident of ramp optreedt: *“slechts een flinke schok of aanhoudende slechte resultaten van het huidige beleid zouden het beleidssysteem voldoende kunnen opschudden om het in andere richtingen te kunnen duwen”* (Huitema & Meijerink, 2009a, p.39). Personen die een transitie kunnen bewerkstelligen staan bekend als beleidsentrepreneurs of beleidsmakelaars. Dit zijn personen die erin slagen hun steun te verkrijgen voor nieuwe ideeën. Als voorbeelden van beleidsentrepreneurs worden wetenschappers, ambtenaren, politici en vertegenwoordigers van ngo's genoemd (Huitema & Meijerink, 2009a, in Huitema & Meijerink, 2009b). De financiële crisis kan in Apeldoorn worden beschouwd als een incident of ramp en daarmee vormt het een *window of opportunity* om een beleidsverandering door te voeren. Volgens de literatuur wordt een beleidsverandering vaak bereikt doordat een kleine groep voorlopers aandacht vragen voor een bepaald probleem. Vaak wordt de aanpak van een bepaald probleem op kleine schaal in de praktijk gebracht, middels een pilotproject. Mocht het project succesvol zijn, dan proberen beleidsentrepreneurs eerst steun te verwerven voor die nieuwe aanpak op lokaal niveau en mogelijk ook op landelijk niveau (Huitema & Meijerink, 2009a). Dit onderzoek heeft geen resultaten opgeleverd waarin een pilotproject met het Valenciaans model in Nederland is gestart. Apeldoorn kan hierbij dus niet bij aanhaken. Wel blijkt dat enkele pilots gestart zijn voor een regeling voor stedelijke herverkaveling in Nederland. De Ministeries Infrastructuur & Milieu en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de faculteit bouwkunde TU Delft en de Radboud Universiteit hebben hiervoor in maart 2012 een proefprogramma gestart. Hierbij doen ze een jaar lang onderzoek naar acht projecten in verschillende gemeenten en worden aanbevelingen gegeven over een mogelijke wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling (VNG, 2012). Dit project is reeds gestart, maar mogelijk kan Apeldoorn hier in de toekomst alsnog aanhaken of instappen als een nieuw initiatief wordt gestart.

Dat een andere weg ingeslagen moet worden voor gebiedsontwikkeling, wordt deels bevestigd binnen de gemeentelijke organisatie in Apeldoorn. Op basis van een interview met Bijker (2012) kan worden gesteld dat er steun is voor een beleidsverandering op dit gebied. Op dit moment is echter nog wel een tweedeling zichtbaar binnen de gemeentelijke organisatie wat betreft de steun voor nieuwe/alternatieve gebiedsontwikkelingsstrategieën. Volgens Bijker (2012) is het gemeentelijk bestuur behoorlijk vooruitstrevend en op zoek naar nieuwe ideeën. Echter blijft een deel van de ambtenaren hier soms bij achter. Voor de Kanaalzone geldt dat programmamanager Bijker (2012) wel altijd op zoek is naar nieuwe ontwikkelstrategieën. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit het document 'ontwikkelingsvisie Kanaalzone Noordoost' (gemeente Apeldoorn, 2010b), waarin het projectteam de Kanaalzone kort de mogelijkheden verkent naar nieuwe-ontwikkelingsstrategieën en samenwerkingen voor de Kanaalzone. Bijker (2012) stelt ook dat als een strategie kansrijk is, ze zeker de mogelijkheden hiervan serieus wil onderzoeken. Het belangrijkste criterium dat Bijker (2012) hanteert is kortgezegd dat de potentiële strategie met minimale (financiële) inzet, het maximale (financiële) resultaat moet opleveren. Voldoet het instrument hieraan, dan kan dit wellicht leiden tot een collegevoorstel.

Om de transitie te bewerkstelligen en politieke steun te verwerven zal het Valenciaans model als geloofwaardig alternatief moeten worden neergezet. Omdat de afdeling Kanaalzone openstaat voor een dergelijke beleidsverandering, kan door hen de eerste stap worden gezet. Ambtenaren kunnen immers een belangrijke stap zetten om de transitie te bewerkstelligen. Uit de literatuur van Huitema & Meijerink (2009a) blijkt namelijk dat individuen en groepen *het* verschil kunnen maken als het gaat om het beïnvloeden van

beleidstrajecten. Wellicht kunnen de ambtenaren binnen het projectbureau de Kanaalzone deze taak op zich nemen. Het blijkt in ieder geval dat ze openstaan voor nieuwe strategieën voor gebiedsontwikkeling.

B3. Culturele achtergrond

Als wordt gekeken naar de bekendheid van het instrument van herverkaveling in Nederland, dan valt op dat dit helemaal geen onbekend fenomeen is. In het landelijk gebied wordt het zelfs al jaren toegepast in Nederland. Zo werd in 1924 de eerste wet opgesteld die ruilverkaveling mogelijk maakte: de Ruilverkavelingswet (Van den Bergh, 2004). Voor het stedelijk gebied in Nederland is herverkaveling echter wel een relatief onbekend instrument. Rotterdam wordt in de literatuur genoemd als één van de weinige initiatieven, en het eerste initiatief waar stedelijke herverkaveling is toegepast. Het idee achter deze regeling was dat ernstig beschadigd vastgoed als gevolg van de tweede wereldoorlog werd onteigend en dat de schadeloosstelling door middel van vervangend vastgoed plaatsvond (Bregman, 2012). Opvallend is dat de afgelopen jaren weer een groeiende belangstelling en behoefte ontstaat voor een instrument als stedelijke herverkaveling in Nederland. De oorzaak hiervan zal ongetwijfeld te maken hebben met de verliezen die gemeentes hebben geleden op de aankoop van grond en er dus een roep bestaat naar alternatief grondbeleid. Dit beeld wordt bevestigd door Bregman (2012, p.3): *“Pleidooien om ook in Nederland een generieke wettelijke regeling voor herverkaveling zijn vanaf de jaren 50 van de vorige eeuw met enige regelmaat gehouden. Juist in de huidige marktomstandigheden is behoefte aan een wettelijke regeling van herverkaveling ter ondersteuning van de op veel plaatsen waarneembare tendens waarbij de gemeente zich meer en meer concentreert op een faciliterende rol bij het grondbeleid, al dan niet noodgedwongen door teruglopende budgetten”*. Uit het politiek klimaat bleek bijvoorbeeld al dat een pilot is gestart waarbij gekeken wordt naar de mogelijkheden van stedelijke herverkaveling in Nederland. Toch kan worden geconcludeerd dat het instrument van stedelijke herverkaveling tot nu toe nog geen gebruikelijk instrument is in Nederlandse binnensteden en dus ook niet in Apeldoorn.

Kijkend naar de Valenciaanse planningscultuur dan blijkt dat in de regio Valencia een andere kijk bestaat op eigendomsrechten dan in Nederland en dat value capturing wordt beschouwd als gewoontegood. Allereerst wordt stilgestaan bij de kwestie eigendomsrechten. Uit voorgaand onderzoek kan worden geconcludeerd dat het Valenciaans model gericht is op actie en snelheid en dit geldt dus ook voor de grondeigenaren. Zij worden aangezet tot actie. De Spaanse wetgeving kent niet alleen rechten, maar ook plichten. Dit betekent dat het eigendomsrecht niet vrijblijvend is. Grondeigenaren die niet hun plicht vervullen door mee te doen aan de urbanisatie verspelen namelijk hun bouwrechten. Dit staat in contrast met de situatie in Nederland en dus ook in Apeldoorn. Hier geldt dat grondeigenaren een zelfrealisatierecht hebben. Uit het voorgaand hoofdstuk blijkt dat een grondeigenaar niet kan worden onteigend als hij zegt dat hij zijn bestemming wil realiseren. Toch betekent dit niet dat hij gedwongen is zijn bestemming te realiseren. Als de grondeigenaar immers strategisch wil wachten, bijvoorbeeld door verwachte stijgende grondprijzen in de toekomst, kan hij door niemand worden gedwongen tot actie. Het Valenciaans model maakt dit wel mogelijk. Een grondeigenaar die niet risicodragend investeert en dus niet voldoet aan zijn plicht om mee te werken, raakt zijn bouwrecht kwijt.

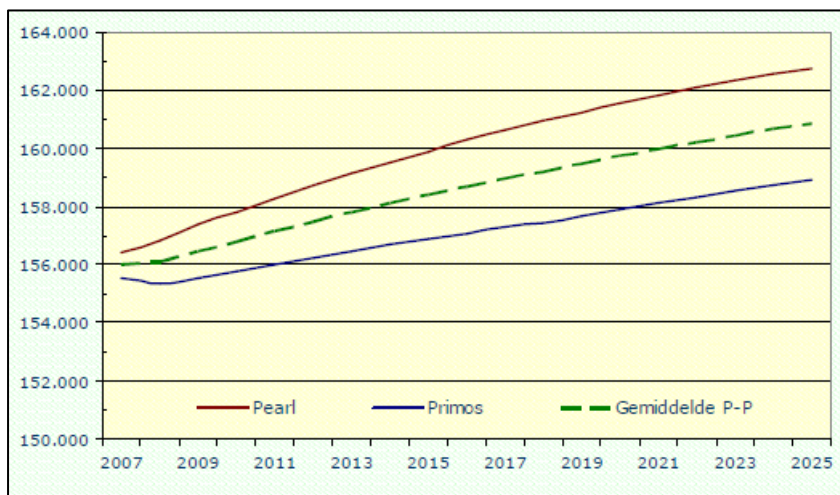
Dit onderzoek liet ook zien dat in de Spaanse wetgeving de regel is opgenomen dat de waardevermeerdering die optreedt in een gebied, als gevolg van bestemmingswijziging, toekomt aan de gemeenschap. Dit betekent in de Spaanse praktijk dat marktpartijen gemeenten betalen voor de realisering van publieke voorzieningen of ze zelf realiseren. Uit vorig hoofdstuk blijkt dat in Nederland deze regels niet zijn vastgelegd per wet. Als een economische meerwaarde ontstaat als gevolg van een veranderende bestemming, komt deze toe aan de betreffende grondeigenaar. Wat betreft de kosten voor publieke voorzieningen, gemeenten en ontwikkelaars komen hierover meestal vrijwillig tot een overeenkomst. Voor de komst van de Wro hadden gemeenten weinig basis om kosten te verhalen op ontwikkelaars. Na de invoering van de Wro in 2008 zijn ze wel toegenomen, door de introductie van de grondexploitatiewet. Toch schrijft de wet niet direct een dwingende verplichting voor om het kostenverhaal vast te stellen (Muñoz Gielen, 2009b). Dit betekent dat het percentage dat een ontwikkelaar moet bijdragen aan publieke voorzieningen bij elke gebiedsontwikkeling weer anders is en plaatsvindt op basis van vrijwillige overeenkomst (Van der Krabben & Needham, 2008). Dit zal ertoe leiden dat voorafgaand aan de onderhandelingen over publieke voorzieningen zelden of nooit zekerheid bestaat over de tegenprestaties die marktpartijen gaan leveren.

Doordat grondeigenaren met het Valenciaans model worden aangezet tot actie en verplicht moeten bijdragen aan de realisering van publieke voorzieningen, kan dit een impuls betekenen voor de ontwikkeling van de Kanaalzone. Het is echter naar verwachting lastig deze huidige waarden te veranderen, omdat deze liggen ingebed in onze gewoonten. Er zal een herdefiniëring van eigendomsrechten moeten plaatsvinden om dit gedachtegoed te veranderen. Priemus en Louw (2000, in Groetelaers, 2004) denken dat dit moeilijk

realiseerbaar is. Zij stellen een situatie net als in Valencia voor, waar het grondeigendom en het ontwikkelingsrecht losgekoppeld zijn. Echter hebben volgens hen de in het verleden gevoerde discussies over eigendomsrechten al uitgewezen dat het maatschappelijk en politiek gezien bijna onmogelijk is deze regel door te voeren. Mocht het Valenciaans model worden opgenomen als nieuw instrument in het Apeldoornse planningsrepertoire, dan zal dus een andere kijk moeten komen op de interpretatie van eigendomsrechten van gronden met betrekking tot het verevenen van kosten. De culturele achtergrond staat in het verlengde van het politiek klimaat omdat de politiek misschien wel de eerste stap kan zetten door de introductie van een wettelijke regeling voor het Valenciaans model. Omdat politici over het algemeen macht en aanzien genieten, kunnen zij wellicht de leidersrol op zich nemen en zorgen voor een omslag in denken in Nederland. Ook kan de beleidsentrepreneur (zie politiek klimaat) hieraan bijdragen. Naar verwachting zal ook de introductie van een wettelijke regeling voor het Valenciaans model een eerste stap zijn naar een andere kijk op planning. De reden hiervoor is dat met een wettelijke regeling ontwikkelaars in een bepaalde richting kunnen worden geduwd. Zo geeft North (2003) geeft aan dat de manier waarop formele- en informele regels ons worden opgelegd bepalen welke acties we ondernemen. Naar verwachting zal een wettelijke regeling voor het Valenciaans model echter ook tot weerstand leiden. Deze barrières worden bij 'wijziging in wet- en regelgeving' behandeld. Aan de andere kant moet worden opgemerkt dat het Valenciaans model juist wel elementen in zich heeft die goed passen bij de planningscultuur van de gemeente Apeldoorn. Zo worden met het Valenciaans model initiatieven vanuit de markt worden gefaciliteerd. Dit is ook het uitgangspunt voor de Kanaalzone (De Groot, 2012). Echter zal het Valenciaans model naar verwachting niet gezien kunnen worden al volwaardig alternatief van bijvoorbeeld actief grondbeleid. Hiervoor zijn de verschillen in de Spaanse en Nederlandse planningsbenadering te groot.

B4. Demografie

Kijkend naar de demografische omstandigheden in Apeldoorn, dan telt Apeldoorn op 1 januari 2011 156.199 inwoners (CBS, 2011). Uit bevolkingsprognoses verwacht Apeldoorn qua bevolkingsomvang nog door te groeien tot 160.000 inwoners in 2020, met 72.000 huishoudens. In vergelijking met andere grote gemeenten heeft Apeldoorn een relatief hoog percentage 55 plussers. Ook in de toekomst is de verwachting dat dit aandeel zal groeien en zelfs hoger zal zijn dan de prognose van tien jaar geleden (Gemeente Apeldoorn, 2009).



Figuur 5.2: Twee verschillende bevolkingsprognoses voor Apeldoorn. Alle twee geven ze een lichte stijging in de bevolkingsomvang tot 2025 weer. (Bron: gemeente Apeldoorn, 2009)

De bovenstaande prognose laat nog steeds een lichte stijging in bevolkingsomvang zien voor de komende jaren in Apeldoorn. Mocht Apeldoorn echter te maken krijgen met een minder grote bevolkingsaanwas, dan hoeft dit volgens de gemeente Apeldoorn geen bedreiging te vormen. Ze zien dit juist als een uitdaging om kwaliteitsslagen binnen bestaand stedelijk gebied te maken. In het verlengde hiervan heeft Apeldoorn ingezet op herstructurering van stedelijk gebied, juist vanwege de veranderende bevolkingssamenstelling. De herstructureringsopgave in bestaand gebied wordt volgens Apeldoorn steeds groter. Bij deze opgave moeten de financiële mogelijkheden goed tegen het licht worden gehouden. Daarom wil Apeldoorn voor de herstructureringsopgave nieuwe samenwerkingsverbanden aangaan met marktpartijen. Daarnaast heeft Apeldoorn, door de nog steeds groeiende bevolkingsomvang in Apeldoorn in de toekomst, als ambitie om de

woningbouw op hetzelfde niveau te brengen als dat van andere grote steden. Dit betekent een netto-toevoeging van ongeveer 700 woningen per jaar (gemeente Apeldoorn, 2009). Naar verwachting zal de invloed van demografische omstandigheden op gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone met het Valenciaans model dus niet groot zal zijn. Dit komt doordat de Kanaalzone een binnenstedelijk gebied is, waar volgens de gemeente Apeldoorn een blijvende herstructureringsopgave ligt. Bovendien heeft Apeldoorn de ambitie om deze gebieden blijvend te herstructureren, ook al krimpt de bevolking. De bevolkingsprognose laat zien dat een lichte stijging is in het aantal toekomstige inwoners in Apeldoorn. Dit zou betekenen dat nog altijd vraag blijft bestaan naar nieuwe woningen, ook in de Kanaalzone.

B5. Wijziging in wet- en regelgeving

In Nederland wordt al vanaf de jaren 1940 een discussie gevoerd over een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling. Deze heeft tot nu toe niet geleid tot een algemene regeling voor het instrument (Van der Putten, De Lint & De Wolff, 2004). Daarom wordt allereerst gekeken naar wat de mogelijkheden zijn voor de ontwikkeling van de Kanaalzone via het Valenciaans model als er geen wettelijke regeling is in Nederland. Geen wetten en regels voor het Valenciaans model (of stedelijke herverkaveling) betekent voor de Kanaalzone dat grondeigenaren zelf een samenwerkingsverband kunnen starten om te herverkavelen. In dit samenwerkingsverband kunnen grondeigenaren op eigen initiatief participeren en zelf een plan maken voor herstructurering. Uiteraard is het dan aan de grondeigenaren zelf om afspraken te maken over de kostenverdeling en toekomstige grondposities, omdat dit niet per wet is geregeld. Vervolgens kunnen ze opdracht geven aan een partij tot het verrichten van werkzaamheden in het plangebied. Daarna worden de kavels weer teruggegeven aan de oorspronkelijke grondeigenaren en kunnen ze zelf bouwen. De gemeente moet uiteraard toetsen of het herstructureringsplan past binnen hun visie en beleid. Hiermee borgt ze haar publieke belang bij de herstructurering. Er worden in de literatuur enkele suggesties gedaan om een dergelijke vorm van vrijwillig herverkaveling (dus zonder wet- en regelgeving) te stimuleren door gemeenten. Zo komt De Wolff (2003) met extra maatregelen die het aantrekkelijk maken voor grondeigenaren te participeren in de herstructureringsmaatschappij. De Wolff (2003) stelt voor dat diegene die participeren in een dergelijk samenwerkingsverband vrijstelling of een vergoeding krijgen voor kosten bij aankopen en verkopen van vastgoed, zoals de overdrachtsbelasting of kosten voor de notaris. Ook stelt hij voor de onroerend zaakbelasting tijdelijk te verlagen voor participerende grondeigenaren. Ook de gemeente Apeldoorn zou hiervoor kunnen kiezen. Op deze wijze worden de condities voor het toepassen van stedelijke herverkaveling aantrekkelijk gemaakt zonder dat publiekrechtelijke wetten worden opgesteld. Echter brengt dit alsnog nadelen met zich mee, die in de regio Valencia juist getackeld zijn. Zo zal zonder wetten en regels waarschijnlijk alsnog een onderhandelingspel tussen gemeente en grondeigenaren ontstaan als het gaat om de realisatie van publieke voorzieningen. Dit is in het Valenciaans model juist goed geregeld, per wet. Hierdoor worden in Valencia eindeloze onderhandelingen tussen partijen uitgesloten. Daarnaast is het nadeel dat herverkaveling op deze wijze nog altijd afhankelijk is van de vrijwillige bereidheid van alle grondeigenaren. Er is geen stok achter de deur, waardoor freeriders niet kunnen worden gedwongen tot verplichte herverkaveling. Terwijl bij het Valenciaans model herverkaveling juist juridisch afdwingbaar is. Het is dus verstandig te kijken naar de mogelijkheden van een wettelijke regeling voor het Valenciaans model/stedelijke herverkaveling in Nederland.

Een dergelijke regeling zal ervoor zorgen dat partijen die niet mee willen werken en frustreren relatief eenvoudig kunnen worden aangepakt. Sowieso is participeren in een herverkavelingsproject aantrekkelijk in Valencia, vanwege de financiële voordelen. Als toch besloten wordt niet te participeren door een grondeigenaar, dan vindt onteigening plaats. Onteigening vindt in Valencia plaats op basis van de marktwaarde van het huidige grondgebruik (plus iets extra). De kloof tussen wat een grondeigenaar ontvangt voor onteigening en als hij participeert in het herverkavelingsproject is nog altijd groot genoeg om de meeste grondeigenaren in de regio Valencia te laten participeren. Dit is in Nederland anders. Gemeenten kunnen geen gronden onteigenen op basis van de waarde van het huidige gebruik (Van der Krabben & Needham, 2009). Dit is een belangrijk verschil tussen de Nederlandse en Spaanse gebiedsontwikkelingspraktijk. Mocht er een herverkavelingsregel komen in Nederland, dan is het voor grondeigenaren naar verwachting nog steeds interessant niet mee te werken aan de herverkaveling. Dit omdat de kloof tussen wat grondeigenaren kunnen ontvangen voor onteigening en voor het participeren in het herverkavelingsproject te klein is. In een herverkavelingswet zal dus ook gekeken moeten worden naar de onteigeningsprincipes in Nederland, geregeld in de onteigeningswet, omdat dit samenhangt met het stimuleren van participeren in een herverkavelingsproject. In een toekomstige herverkavelingswet moeten verder alle rechten en plichten van grondeigenaren worden opgenomen. Dit is ook in de regio Valencia gebeurd. Het gaat dan om zaken als het inleveren van gronden, meebetalen aan kosten voor publieke voorzieningen naar verhouding en de compensatie: het terugkrijgen van de bouwrijpe gronden. De Spaanse wetgeving laat ruimte over aan de

regio's als het gaat om de precieze invulling van de herverkavelingsregeling. Zo heeft de regio Valencia zelf ook specifieke besluiten genomen over de herverkaveling, ten opzichte van andere regio's. Een voorbeeld hiervan is dat de regio Valencia in het plangebied niet meer dan 75 woningen toestaat per hectare. Ook moeten urbaniseerders bij de toevoeging van meer dan 1000 nieuwe inwoners ruimte maken voor een park van minimaal 5.000m² naast de reeds vastgelegde voorzieningen. Dit zijn specifieke regels die in andere regio's niet gelden (Muñoz Gielen, 2009b). Deze nuance kan de gemeente Apeldoorn ook maken.

Als gekeken worden naar mogelijke barrières die optreden als een wettelijke regeling voor het Valenciaans model in Nederland wordt opgesteld, dan is de verwachting dat marktpartijen hier in eerste instantie niet op staan te wachten. Dit terwijl marktpartijen naar verwachting belangrijk zullen zijn om een wettelijke regeling tot stand te laten komen. Echter lijken zij juist voordeel te hebben bij de huidige situatie van ontwikkelen, omdat heldere regels over de verdeling van het kostenverhaal ontbreken. We zien in vorig hoofdstuk dat in Nederland nu weinig sprake is van een eenduidig onderhandelingsproces voor gebiedsontwikkeling. Ontwikkende partijen maken gretig gebruik van deze situatie. De onduidelijke situatie maakt dat de uitkomst wordt beslist door discussies en onderhandelingen, waarin marktpartijen juist goed zijn. Per case verbeteren zij hun resultaat van onderhandelen. Met de introductie van het Valenciaans model worden onderhandelingen tussen publieke- en private partijen nagenoeg uitgesloten omdat kosten en bijdragen wettelijk zijn vastgelegd. Als gevolg van een wettelijke regeling zal ook de kwestie rondom de aantasting eigendomsrechten, behandeld in culturele achtergrond, weerstand doen oproepen. In Nederland bestaat het zelfrealisatierecht en door een regeling voor het Valenciaans model worden de mogelijkheden van zelfrealisatie beperkt, omdat het ontwikkelrecht en grondeigendomsrecht zijn losgekoppeld. Grondeigenaren die niet mee willen werken aan herverkaveling kunnen dan niet langer misbruik maken van hun monopolypositie, omdat herverkaveling juridisch kan worden afgedwongen. Daarnaast zullen grondeigenaren en ontwikkelaars met een wettelijke regeling verplicht bij moeten dragen aan de realisering van publieke voorzieningen. Dit zijn kosten die ze niet gewend zijn te maken en zal hun winstmarge verkleinen. Aan de andere kant hoeven ontwikkelaars geen grondposities meer in te nemen en besparen ze dus kosten op grondaankoop. Daarnaast is de verwachting dat het voor de gemeente Apeldoorn moeilijk is om invloed uit te oefenen op wetgeving die landelijk geregeld wordt. Hiervoor zal waarschijnlijk meer draagvlak nodig zijn dan alleen Apeldoorn. De Spaanse wetgeving maakt het Valenciaans model een institutioneel ingebed systeem. De introductie van de herverkavelingswet in 1956 heeft hiervoor gezorgd. De problemen die de aanleiding vormde voor de herverkavelingswet in Spanje, zijn momenteel ook actueel in Nederland en juist in Apeldoorn. Spaanse gemeenten moesten tegen een dure prijs onteigenen, grondeigenaren profiteerden van bestemmingswijziging maar droegen niet bij aan de kosten, gemeenten konden weinig kosten verhalen op grondeigenaren, ontwikkelaars speculeerden met grond en gemeenten raakten in financiële nood (Muñoz Gielen, 2006). Zoals gezegd zijn deze problemen ook zichtbaar in Apeldoorn. Daarnaast blijken dat naast Apeldoorn meer gemeenten in Nederland te kampen met dergelijke financiële problemen (Jansen, 2012). Wellicht vormt dit een aanleiding voor de Nederlandse overheid om serieus werk te maken van de introductie van wetten en regels om het Valenciaans model op te nemen in het planningsrepertoire. Uit het politiek klimaat bleek al dat het Ministerie van I&M momenteel onderzoek doet naar een mogelijke wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling in Nederland. Dit zou het begin kunnen betekenen van een omslag in de Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk. De gemeente Apeldoorn kan proberen aan te haken bij dergelijke projecten en de lobby voor stedelijke herverkaveling zoveel mogelijk proberen te ondersteunen. Een wettelijke regeling is wellicht de belangrijkste stap naar de introductie van het Valenciaans model. North (2003) geeft immers aan dat de manier waarop formele- en informele regels ons worden opgelegd, bepalen welke acties we ondernemen. Een regelgeving voor het Valenciaans model zal dus belangrijk zal zijn voor de introductie van het Valenciaans model in Apeldoorn.

C. Kritische succesfactoren

Kritische succesfactoren	
C1.	Vertrouwen en openheid
C2.	Terugbrengen complexiteit
C3.	Proactieve beleidsmakers en proactieve sturing
C4.	Duidelijkheid over het kostenverhaal
C5.	Toegankelijker gebiedsontwikkelingsproces
C6.	Minder financieringslasten voor publiek en privaat
C7.	Verbetering kwaliteit publieke voorzieningen
C8.	Publieke en private partijen kunnen ontwikkelen zonder grondposities

C1. Vertrouwen en openheid

Voor de ontwikkeling van de Kanaalzone is het de verwachting dat het vertrouwen en de openheid van het gebiedsontwikkelingsproces zal toenemen met het Valenciaans model. Dit heeft allereerst te maken met de heldere rolverdeling die zal ontstaan tussen de gemeente Apeldoorn en de urbaniseerder. De gemeente Apeldoorn zal zich opstellen als controleur en vergunningverlener. De urbaniseerder is de indiener van een plan en wordt bij de uitvoering van het plan risicodragend uitvoerder. Deze rolverdeling is bij aanvang duidelijk. Mocht de gemeente Apeldoorn ervoor kiezen de urbanisatiewerkzaamheden zelf uit te gaan voeren, dan zullen voor hen precies dezelfde regels gelden als die voor een marktpartij. Bij elk gebiedsontwikkelingsproces via het Valenciaans model wordt met dezelfde uitgangspunten gewerkt en dit zal ertoe leiden dat de gemeente Apeldoorn beter haar kennis kan opbouwen over het optimale gebiedsontwikkelingsproces. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de Spaanse wetgeving LRAU een belangrijke rol speelt in het heldere en eenduidige selectie- en ontwikkelbeleid in Valencia. Dergelijke wetgeving ontbreekt in Apeldoorn.

Het ontwikkelen van de Kanaalzone via het Valenciaans model zal er verder toe leiden dat selectieprocedure voor de keuze van het beste plan voor de deelgebieden in de Kanaalzone in openheid plaatsvindt. De plannen worden namelijk in kranten gepubliceerd en in het openbaar bediscussieerd. Het eerlijke aan dit systeem is dat zowel de grondeigenaren als de gemeente Apeldoorn hun controle kunnen uitoefenen over de kwaliteit van de ingediende plannen. Vertrouwen en openheid kan naar verwachting een wezenlijke bijdrage leveren aan het gebiedsontwikkelingsproces van de Kanaalzone. De gemeente Apeldoorn heeft na haar miljoenenverlies vertrouwen ingeleverd bij haar burgers. Daarom zal een open en transparant proces bijdragen het imago van de gemeente Apeldoorn bij haar burgers weer op te vijzelen. De verwachting is ook dat bij een gebiedsontwikkelingsproces waarin vertrouwen en openheid is tussen de partijen, kosten bespaard worden. Als partijen immers eerlijk tegen elkaar zijn en elkaars vertrouwen hebben zullen ze ook eerder open kaart spelen qua kosten. Daarnaast zullen onderlinge onenigheden in het proces minder worden, waardoor tijd en geld wordt bespaard op het gebiedsontwikkelingsproces. Juist omdat de Kanaalzone een lange planhorizon heeft, zal vertrouwen en openheid belangrijk zijn voor de ontwikkeling van het gebied. Het Valenciaans model kan hieraan bijdragen.

C2. Terugbrengen complexiteit

Het gebiedsontwikkelingsproces in de Kanaalzone zal minder complex worden met het Valenciaans model, in vergelijking met de huidige situatie. Dit komt als eerst doordat het typische probleem van transformatiegebieden, versnipperd grondeigendom, getackeld wordt. Doordat grondeigendom niet meer onmisbaar is voor gebiedsontwikkeling zal het gevolg zijn dat de gemeente Apeldoorn geen instrumenten in hoeft te zetten als onteigening, voorkeursrecht en grondverwerving. Dit zal het gebiedsontwikkelingsproces in de Kanaalzone minder complex maken. Daarnaast geeft de gemeente Apeldoorn met het Valenciaans model een groot deel van haar taken en verantwoordelijkheden uit handen aan de urbaniseerder, waardoor voor hen gebiedsontwikkeling minder complex wordt. Bovendien zal het Valenciaans model ervoor zorgen dat de complexiteit van het gebiedsontwikkelingsproces in de Kanaalzone afneemt doordat de financiële risico's voor de gemeente Apeldoorn worden ingedamd. Dit komt doordat de kosten die de urbaniseerder en de gemeente Apeldoorn gaan bijdragen aan gebiedsontwikkeling al vanaf het begin helder zijn. Zoals al eerder is aangegeven is dit nu niet het geval. Mede omdat het ontwikkelen van de Kanaalzone relatief complex is doordat het een transformatiegebied is, zal een afname van de complexiteit door de bovenstaande oorzaken gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone een impuls kunnen geven.

C3. Proactieve beleidsmakers en proactieve sturing

In dit onderzoek werd al duidelijk dat het in de Kanaalzone voor grondeigenaren nu nog mogelijk is strategisch af te wachten om hun gronden ontwikkelen. Met het Valenciaans model zal dit niet meer het geval zijn. Doordat het grondeigendom en het bouwrecht zijn losgekoppeld en een derde partij de urbanisatiewerkzaamheden op zich mag nemen kunnen grondeigenaren worden verplicht risicodragend te investeren in de ontwikkeling van de Kanaalzone. Gebiedsontwikkeling zal door met het Valenciaans model dan ook veel minder vrijblijvend worden dan nu het geval is in de Kanaalzone. In die zin is het Valenciaans veel meer gericht op proactieve sturing richting de grondeigenaren.

Bovendien is het Valenciaans model gericht op het tegengaan van hindermacht richting de urbaniseerder. Dit betekent dat (individuele) grondeigenaren in de Kanaalzone niet zomaar het gebiedsontwikkelingsproces kunnen blokkeren of frustreren. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de succesfactor 'het definitieve urbanisatie- en herverkavelingsproject', waaruit blijkt dat grondeigenaren kunnen worden verplicht om deel te nemen aan het herverkavelingsprogramma. Mocht de gemeente Apeldoorn akkoord gaan met één van de ingediende urbanisatieplannen, dan betekent dit ook automatisch dat zij de noodzakelijke vergunningen moeten afgeven. Dit soort elementen maken het Valenciaans model een instrument dat actiegericht is en is gebaseerd op snelheid maken in het proces. Voor de gemeente Apeldoorn zal hierin naar verwachting een omslag in denken moeten komen omdat het huidige Nederlandse planningssysteem niet deze stimulerende elementen in zich heeft. Wetgeving zal hier ook aan bijdragen.

C4. Duidelijkheid over het kostenverhaal

De heldere taakverdeling van het Valenciaans model zal ervoor zorgen dat de gemeente Apeldoorn geen directe financiële betrokkenheid meer heeft bij de ontwikkeling van de Kanaalzone, mits ze zelf gaan urbaniseren. De grondeigenaren en urbaniseerder zullen op moeten draaien voor de ontwikkelingskosten. Voor de gemeente Apeldoorn betekent dit dat zij als toezichthouder moet opereren en vaststelt welke kosten in de grondexploitatie moeten komen. Deze rolverdeling zorgt voor duidelijkheid over het kostenverhaal. Het blijkt dat het succes van het heldere kostenverhaal in Valencia, zijn oorsprong vindt in de wet waarin dit is geregeld. Daarom zal in wet- en regelgeving moeten worden vastgelegd voor welke kosten de urbaniseerder moet opdraaien, om zo het kostenverhaal afdwingbaar te maken. De duidelijkheid over het kostenverhaal zal betekenen dat zekerheid bestaat over welke tegenprestaties de urbaniseerder gaat leveren. Dit zal ervoor zorgen dat grondprijzen worden gedrukt, omdat de urbaniseerder het kostenverhaal in haar achterhoofd heeft tijdens de prijsbepaling van de grond. Bovendien zal, door het heldere kostenverhaal bij aanvang, de urbaniseerder een plan maken dat gebaseerd is op realistische opbrengsten. Dit is wat anders dan opmerken dat een plan te duur is en vervolgens gaan bezuinigen.

De gemeente Apeldoorn zal in het geval van deze factor een andere kijk moeten krijgen op gebiedsontwikkeling. Ze moeten namelijk hun eisen en wensen voor de Kanaalzone al ruim aan de voorkant al helder hebben. De gemeente Apeldoorn wil faciliterend ontwikkelen dus zal ze in de huidige situatie de kosten opnemen in de anterieure overeenkomst. Dit is vaak een onderhandelsspel waarbij actoren het onderste uit de kan willen hebben. Voor het ontwikkelen van de Kanaalzone via het Valenciaans model zal dit anders zijn. De gemeente Apeldoorn moet in een vroeg stadium, tijdens het opstellen van het algemeen bestemmingsplan, haar wensen al helder moeten hebben. Er is echter nog geen concreet programma voor de realisering van de deelgebieden Kanaalzone Noordoost, Kanaalzone Noordwest en Kanaalzone Zuid. De gemeente Apeldoorn wil graag faciliteren vanuit de markt en gezien de onzekerheden nog geen programma voor deze deelgebieden neerzetten (Bijker, 2012). Voor de bijdrage aan publieke voorzieningen hoeft de onzekerheid over de programmering niet per se een probleem te zijn, aangezien de gemeente wel de minimale standaardbijdragen kan opnemen. Op die manier is van te voren duidelijk wat een urbaniseerder moet bijdragen en is er duidelijkheid over het kostenverhaal. Een mogelijk invulling van de minimale standaards is te zien in de factor 'algemeen bestemmingsplan'. De duidelijkheid over het kostenverhaal heeft voor gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone een belangrijk voordeel. De gemeente Apeldoorn heeft door financiële risico's al een miljoenenstrop te verduren gehad, dus in deze tijden heeft de gemeente Apeldoorn juist baat bij een heldere inschatting van het kostenverhaal. Risico's worden op die manier beperkt.

C5. Toegankelijker gebiedsontwikkelingsproces

Gebiedsontwikkeling via het Valenciaans model zal net als in Valencia het scala aan partijen dat mogelijk gaat ontwikkelen in de Kanaalzone verbreden. De mogelijke partners zijn al genoemd bij 'de urbaniseerder', hier wordt nu niet op ingegaan. Kijkend naar de context van de Kanaalzone, dan blijkt dat een toegankelijker gebiedsontwikkelingsproces iets is wat goed past bij de ontwikkeling zoals de gemeente Apeldoorn die voor ogen heeft. De ambitie uit de structuurschets (gemeente Apeldoorn, 2005) luidt: *"De gemeente Apeldoorn*

heeft als doel om eigenaren en investeerders samen te laten treffen op de grond- en vastgoedmarkt. De gemeente wil bemoedigen dat corporaties en ontwikkelaars samen met eigenaren de handen in elkaar slaan en de ontwikkeling ter hand nemen". Omdat een urbaniseerder geen specifieke kwalificaties hoeft te hebben, betekent dit dat eenieder een mogelijke urbaniseerder van de Kanaalzone kan worden. Hierdoor zal de taak van de gemeente Apeldoorn verschuiven naar die van partij die aan de zijlijn staat. Door de verschuiving van publiek naar privaat zal Apeldoorn de touwtjes minder stevig in handen krijgen dan ze nu heeft. Hierin schuilt het gevaar dat de gemeente Apeldoorn haar invloed op de uitkomst van gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone gaat verliezen. Het is daarom des te meer belangrijk goed na te denken over de 'spelregels van het spel'. Deze zal de gemeente Apeldoorn goed moeten vastleggen in het algemeen bestemmingsplan en moeten verankeren in wet- en regelgeving.

C6. Mindere financieringslasten voor publiek en privaat

De toepassing van het Valenciaans model in de Kanaalzone zal positieve effecten met zich meebrengen wat betreft de financiering van gebiedsontwikkeling. Een goedkoper ontwikkelproces maakt allereerst gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone beter toegankelijk voor private partijen. Zowel grote, als kleine marktpartijen kunnen participeren, vanwege de relatief lage kosten voor gebiedsontwikkeling. Dit komt het aantal urbanisatieplannen dat mogelijk ingediend gaat worden groter en dit bevordert de concurrentie. Specifiek voor de gemeente Apeldoorn zal het Valenciaans model betekenen dat ze zonder het investeren van geld toch de Kanaalzone kunnen ontwikkelen. Dit betekent echter ook dat ze niet direct verdienen aan gebiedsontwikkeling, zoals dat wel plaatsvond in tijden dat actief grondbeleid nog werd gezien als melkkoe van de gemeente. Uiteraard kan de gemeente Apeldoorn zelf ook kiezen te urbaniseren. In dat geval zullen ze risicodragend moeten investeren, maar daar staat tegenover dat ze profiteren van de winst die optreedt. Echter wordt de gemeente in dat geval wel gedwongen een plan te ontwikkelen voor een zo laag mogelijke prijs, met de hoogste kwaliteit. Dit komt doordat er concurrerende plannen door private partijen kunnen worden ingediend. Door de concurrentie wordt gebiedsontwikkeling goedkoper. Zoals bij 'duidelijkheid over het kostenverhaal' ook al werd aangehaald, kunnen minder financieringslasten voor zowel publiek als privaat in tijden van economische crisis gebiedsontwikkeling een impuls geven. De financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkeling komt immers minder onder druk te staan. Daarnaast biedt een lagere financieringslast mogelijkheden voor het genereren van extra ruimtelijke kwaliteit in een gebied als de Kanaalzone. Omdat gebiedsontwikkeling goedkoper is via het Valenciaans model kan de gemeente Apeldoorn via haar algemeen bestemmingsplan bijvoorbeeld hogere eisen stellen aan de realisatie van publieke voorzieningen. Er is hier immers meer investeringsruimte voor.

C7. Verbetering kwaliteit publieke voorzieningen

Voor de gebieden in de Kanaalzone waar een bouwopgave ontstaat via het Valenciaans model, kan de gemeente Apeldoorn een kwaliteitsimpuls van de publieke voorzieningen verwachten als wordt ontwikkeld met het instrument. De redenen hiervoor zijn al eerder vermeld. Een verbetering van de kwaliteit van publieke voorzieningen zal zeker in de huidige tijd een impuls voor gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone betekenen. Doordat met gebiedsontwikkeling steeds minder vaak winst wordt gemaakt, zal naar verwachting als eerst bezuinigd worden op de kwaliteit van publieke voorzieningen, simpelweg omdat deze elementen niet of nauwelijks geld opleveren. Met het Valenciaans model zal deze problematiek tegen worden gegaan, omdat de gemeente Apeldoorn wettelijk kan vastleggen wat een urbaniseerder moet realiseren aan publieke voorzieningen in het plangebied. Doordat de kwaliteit van publieke voorzieningen toeneemt is ook de verwachting dat de algemene kwaliteit van de Kanaalzone groter wordt. In dat geval zal ook de OZB-waarde in dit gebied toenemen. Dit betekent meer inkomsten voor de gemeente Apeldoorn. Het mes snijdt wat dat betreft aan twee kanten voor de gemeente Apeldoorn: enerzijds neemt het aantal investeringen in publieke voorzieningen toe, zonder dat het de gemeente Apeldoorn een cent kost, anderzijds stijgen de inkomsten voor de gemeente Apeldoorn vanuit de OZB-belasting. Dat de urbaniseerder bijdraagt aan de realisering van publieke voorzieningen past goed bij de ambities van de gemeente Apeldoorn voor de Kanaalzone. De gemeente Apeldoorn heeft in haar Structuurschets Kanaalzone (2005, p71) opgenomen dat: *"van ontwikkelaars wordt verwacht dat een substantieel deel van de winst op de opstalontwikkeling wordt ingezet om onrendabele delen te dekken op de eigen locaties"*. Dit klinkt nu nog als een vrijblijvende ambitie omdat van ontwikkelaars wordt verwacht dat ze meebetalen aan onrendabele delen. Met het Valenciaans model wordt deze ambitie echter veel meer dan een vrijblijvende actie: investeren in de openbare ruimte is namelijk verplicht.

C8. Publieke en private partijen kunnen ontwikkelen zonder grondposities

Zoals al bij 'het algemeen bestemmingsplan' naar voren kwam, kan de gemeente Apeldoorn het best een bouwopgave via het Valenciaans model organiseren in gebieden waar de gemeente Apeldoorn geen of weinig gronden bezit en waar sprake is van versnipperd eigendom. De kracht van het instrument is namelijk dat de gemeente Apeldoorn ook op deze gronden haar gewenste programma kan ontwikkelen zonder dat ze hier actief gronden hoeven te verwerven. Dit levert een fikse kostenbesparing en risicobeperking op, omdat gronden niet in het bezit komen van de gemeente. Ondanks dat de gemeente Apeldoorn geen grond in bezit hoeft te hebben in de Kanaalzone, kan ze toch haar gewenste programma realiseren. Aan de ene kant zullen private partijen naar verwachting tegen een dergelijke maatregel zijn omdat het innemen van strategische grondposities niet meer die waardestijging zal opleveren die het eerder wel deed. Anderzijds zal dit niet zo zijn, omdat het gebiedsontwikkeling voor marktpartijen beter toegankelijk maakt. Doordat publieke- en private partijen kunnen ontwikkelen zonder grondposities zal naar verwachting ook de discussie over de aantasting van eigendomsrechten gaan spelen.

5.2 Afsluiting

Hierboven zijn de mogelijkheden van alle succesfactoren van het Valenciaans model verkend in de Kanaalzone. De verkenning vormt de basis voor de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek. Deze komen in volgend hoofdstuk aan bod.

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek is gekeken wat de mogelijkheden zijn voor gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone via het Valenciaans model. Hiervoor is in hoofdstuk twee allereerst gekeken naar het begrip gebiedsontwikkeling en de succesfactoren ervan. Vervolgens is de lijst met constructies voor gebiedsontwikkeling opgesteld in hoofdstuk drie. Uit de prioritering van deze lijst bleef het Valenciaans model over als 'strategie met potentie'. Vervolgens zijn de succesfactoren van het Valenciaans model op een rij gezet in hoofdstuk vier, op basis van de succesfactoren van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling door Franzen et al. (2011). Aan de hand van de gevonden succesfactoren werden in hoofdstuk vijf de mogelijkheden verkend voor het Valenciaans model in de Kanaalzone. Nu volgt de laatste deelvraag van dit onderzoek:

Wat zijn op basis van de mogelijkheden van het Valenciaans model in de Kanaalzone de aanbevelingen aan de gemeente Apeldoorn?

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op deze vraag. Allereerst worden de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek op een rij gezet en vervolgens volgen daaruit conclusies en aanbevelingen. Tot slot vindt een kritische reflectie op het onderzoek plaats.

6.1 Bevindingen

In hoofdstuk twee van dit onderzoek is allereerst gekeken naar de algemene betekenis van gebiedsontwikkeling in Nederland. Gebiedsontwikkeling blijkt een containerbegrip te zijn dat op verschillende wijzen kan worden geïnterpreteerd. Voor dit onderzoek is op basis van de historische context, het proces, de actoren en de samenwerkingsvormen van gebiedsontwikkeling de volgende definitie gehanteerd: *"gebiedsontwikkeling is het proces waarin publieke en private partijen samenwerken en wat leidt tot het (her)-ontwikkelen of opnieuw inrichten van landelijk- of stedelijk gebied, waarbij verschillende functies, zoals ondergrondse- en bovengrondse infrastructuur, worden gecombineerd en verbonden"*.

Vervolgens is in hoofdstuk drie een lijst opgesteld met 32 constructies die gebiedsontwikkeling mogelijk maken. Onder constructies voor gebiedsontwikkeling worden in dit onderzoek instrumenten verstaan die een bijdrage leveren aan een gebiedsontwikkelingsproces, ten behoeve van de realisatie van gebiedsontwikkeling. Vervolgens is de lijst met 32 constructies op basis van criteria teruggebracht naar twee constructies. Het blijkt dat het Valenciaans model en de ESCO de meeste potentie hebben voor gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone, omdat ze voldoen aan de opgestelde criteria en daarom dus kunnen 'dealen' met de lokale context. Zo zijn beide constructies er ten eerste op gericht nieuwe- of meerdere spelers vanuit de markt te faciliteren. Daarnaast richten ze zich op een zo laag mogelijk financieel risico voor de overheid. Tot slot kunnen de constructies omgaan met versnipperd grondeigendom. Voor dit onderzoek is gekozen het Valenciaans model uit te werken op basis van succesfactoren en het onderzoek van medestudent Rick van Bussel gaat in op de ESCO's.

Voordat de succesfactoren van het Valenciaans model zijn bepaald, is gekeken wanneer eigenlijk van succes gesproken wordt bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Het blijkt dat dit succes afhangt van meerdere factoren. Door Franzen et al. (2011) worden drie categorieën succesfactoren onderscheiden: noodzakelijke voorwaarden, contextvariabelen en kritische succesfactoren. Binnen de drie genoemde categorieën worden in totaal elf factoren benoemd door Franzen et al. (2011) die invloed uitoefenen op het succes van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. De lijst van Franzen et al. (2011) is gebruikt als handvat voor de zoektocht naar succesfactoren van het Valenciaans model. Daarbij is de lijst waar mogelijk aangevuld met factoren die niet worden genoemd in de lijst van Franzen et al. (2011). Deze zoektocht leidde tot een zevental noodzakelijke voorwaarden van het Valenciaans model: het algemeen bestemmingsplan, het urbanisatieplan, de urbaniseerder, definitief urbanisatie- en herverkavelingsproject, bouw- en woonrijp maken van kavels, overdragen gronden publieke voorzieningen en oplevering bouw- en woonrijpe kavels. Dit zijn factoren die bij de start van gebiedsontwikkeling moeten worden vastgesteld en bepalend zijn voor het succes. Noodzakelijke voorwaarden liggen dan ook binnen de macht van actoren. Voor de contextvariabelen geldt dat de door Franzen et al. (2011) opgestelde factoren, allen van invloed blijken te zijn op het succes van het Valenciaans model. Dit zijn de factoren: economisch klimaat, politiek klimaat, culturele achtergrond, demografische omstandigheden en wijzigingen in wet- en regelgeving. Deze factoren dragen bij aan het succes maar kunnen niet of nauwelijks worden beïnvloed door individuele actoren en liggen dus buiten de invloedssferen van individuele actoren. Tot slot zijn bij de kritische succesfactoren de factoren 'moderne ontwerpers' en

‘imagoverandering’ afgefallen. De overige kritische succesfactoren blijken wel een bijdrage te leveren aan het succes van het Valenciaans model. Kritische succesfactoren zijn voornamelijk gericht op het proces van gebiedsontwikkeling en hebben een belangrijke invloed op het succes of falen, maar zijn relatief lastig te beïnvloeden door individuele actoren. De lijst is vervolgens voorgelegd aan een expert op het gebied van het Valenciaans model, tijdens een persoonlijk interview. Aan de hand hiervan is bepaald of de gevonden factoren uit de literatuur daadwerkelijk het meest bepalend zijn voor het succes van het Valenciaans model. De voorgelegde factoren zijn, op één factor na, allemaal bevestigd door de geïnterviewde. Uiteindelijk is de onderstaande lijst ontstaan, met factoren die invloed uitoefenen op het succes van het Valenciaans model:

Noodzakelijke voorwaarden (*Stuurbare factoren/basisvoorwaarden, beïnvloedbaar door actoren*)

- Het algemeen bestemmingsplan (Plan General de Ordenación Urbana)
- Het urbanisatieplan (Programa de Actuación Integrada)
- De urbaniseerder (Agente Urbanizador)
- Definitief urbanisatie- en herverkavelingsproject (Proyecto de Reparcelación)
- Bouw- en woonrijp maken van kavels
- Overdragen gronden publieke voorzieningen
- Oplevering bouw- en woonrijpe kavels

Contextvariabelen (*Achtergrondvariabelen: ‘hier heb je mee te dealen’*)

- Economisch klimaat
- Politiek klimaat
- Culturele achtergrond
- Demografie
- Wijziging in wet- en regelgeving

Kritische succesfactoren (*Grote invloed op succes, relatief lastig beïnvloedbaar door actoren*)

- Vertrouwen en openheid
- Terugbrengen complexiteit
- Proactieve beleidsmakers en proactieve sturing
- Duidelijkheid over het kostenverhaal
- Toegankelijker gebiedsontwikkelingsproces
- Mindere financieringslasten voor publiek en privaat
- Verbetering kwaliteit publieke voorzieningen
- Publieke en private partijen kunnen ontwikkelen zonder grondposities

In hoofdstuk vijf zijn vervolgens de mogelijkheden van de bovenstaande lijst verkend in de Kanaalzone. Als eerst is gekeken naar de noodzakelijke voorwaarden, hier kan de gemeente Apeldoorn het eenvoudigst invloed op uitoefenen. Mocht de gemeente Apeldoorn willen ontwikkelen via het Valenciaans model dan zal ze allereerst een algemeen bestemmingsplan op moeten stellen met hierin een keuze over de locaties in de Kanaalzone waar een bouwopgave moet komen. Het blijkt dat de gemeente Apeldoorn al vergaande plannen heeft voor de deelgebieden Pilot-Zuid en De Vlijt. In het Vlijtpark is geen sprake van versnipperd grondeigendom. De bouwopgave die met het Valenciaans model ontstaat, zal dan ook het best passen in de overige deelgebieden van de Kanaalzone. Daarnaast is een belangrijk onderdeel van het algemeen bestemmingsplan de vastlegging van minimale standaards voor binnen- en bovenplanse publieke voorzieningen. Zou de gemeente Apeldoorn gaan ontwikkelen via het Valenciaans model, dan kan een deel van de input voor het algemeen bestemmingsplan worden overgenomen uit reeds bestaande documenten en visies voor de Kanaalzone, zoals de Structuurschets Kanaalzone (gemeente Apeldoorn, 2005). Over de inhoud van het algemeen bestemmingsplan moet goed nagedacht worden, de invloed op dit plan is na vaststelling beperkt. De volgende noodzakelijke voorwaarde is dat de urbaniseerder een urbanisatieplan opstelt. De rol van de gemeente Apeldoorn zal hierbij beperkt zijn omdat een initiatief hiervoor in principe uit de markt moet komen. Mochten marktpartijen geïnteresseerd zijn in de ontwikkeling van één van de deelgebieden in de Kanaalzone dan moeten ze het urbanisatieplan indienen, waarin onder andere factoren als de kosten, opbrengsten en bankgaranties moeten worden opgenomen. De gemeente Apeldoorn kan zelf ook een plan indienen. Is het plan interessant genoeg dan moet de gemeente Apeldoorn de aanbestedingsprocedure starten. Dit betekent dat ook andere partijen de mogelijkheid krijgen plannen in te dienen. De gemeenteraad beoordeelt vervolgens op basis van criteria welk van de ingediende plannen de meeste voordelen biedt. De urbaniseerder met dit plan mag het definitieve urbanisatie- en herverkavelingsproject indienen. Vervolgens is

het aan de urbaniseerder te zorgen dat alle grondeigenaren tot overeenstemming komen over de voorgestelde herverkaveling. Er kan ook onteigening of gedwongen herverkaveling worden toegepast. De urbaniseerder is ook verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken van de kavels. Hij zal ook de gronden voor publieke voorzieningen voor niets moeten overdragen aan de gemeente, net als de ingerichte openbare ruimte. De grondeigenaren krijgen ook hun bouw- en woonrijpe kavels terug. Dit houdt in dat ze weer eigendomsrechten toegewezen krijgen, gelijk aan hun oorspronkelijke aandeel of dat ze worden gecompenseerd voor eventueel verlies.

Na de noodzakelijke voorwaarden zijn de mogelijkheden van de contextvariabelen in Apeldoorn verkend. Contextvariabelen zijn het minst eenvoudig te beïnvloeden door de gemeente Apeldoorn. De contextvariabele 'wijziging wet- en regelgeving' wordt als een van de meest relevante voor de Apeldoornse context beschouwd. Dit komt doordat nu in Nederland, en dus ook in Apeldoorn, geen wettelijke regeling is voor het Valenciaans model om herverkaveling juridisch af te dwingen. Ook zijn er verschillen tussen de onteigeningsprincipes in Valencia en Apeldoorn. Mocht het Valenciaans model in Apeldoorn worden toegepast dan zal dus een wijziging in wet- en regelgeving moeten komen. Daarnaast is een belangrijk argument voor een wettelijke regeling van het instrument in Nederland het regelen van het kostenverhaal, bijvoorbeeld voor publieke voorzieningen. Niet alleen formele instituties blijken belangrijk te zijn voor de werking van het Valenciaans model in Apeldoorn, ook informele instituties zijn belangrijk. Het Valenciaans model, of een andere vorm van stedelijke herverkaveling, zit namelijk nog niet in het planningsrepertoire van Nederlandse gemeenten. Dit heeft als gevolg dat neveneffecten die het Valenciaans model met zich meebrengt zoals 'value capturing' en de aantasting van eigendomsrechten, niet zijn ingebed in de Nederlandse planningscultuur. Een omslag in denken zal nodig zijn om deze transitie te bewerkstelligen. Kijkend naar het economisch klimaat, dan blijkt dat ook het Valenciaans model niet de oplossing zal zijn om de problematiek van de vastgoedcrisis op te lossen. Echter zal het model naar verwachting wel een vitaliserende werking hebben in de Kanaalzone in tijden van crisis. Zo nemen de kosten voor gebiedsontwikkeling flink af door het model en ontstaat een transparanter kostenverhaal. Dit komt gebiedsontwikkeling in tijden van crisis ten goede. Het model kan dan net het verschil maken of een project te bekostigen is of niet. Om het Valenciaans model in Apeldoorn toe te passen zal ook de politiek zich achter het model moeten scharen. Een belangrijke stap is dat het Valenciaans model wordt neergezet als geloofwaardig alternatief. Het blijkt dat de afdeling Kanaalzone van de gemeente Apeldoorn bereid is een eerste stap te zetten om de transitie te bewerkstelligen. Hoewel nog een aantal barrières zijn te overwinnen, kan meer (politieke) steun in Apeldoorn worden bereikt door bijvoorbeeld aan te haken bij pilotprojecten over stedelijke herverkaveling in Nederland.

Tot slot zijn er een aantal kritische succesfactoren die een bijdrage leveren aan het succes. Voor de ontwikkeling van de Kanaalzone met het Valenciaans model zal naar verwachting een meer open proces ontstaan, wat het vertrouwen tussen partijen zal doen groeien. Dit komt in het bijzonder door de heldere rolverdeling en de transparante procedures van het model. Bij elk gebiedsontwikkelingsproces via het Valenciaans model wordt met dezelfde uitgangspunten gewerkt en dit zal ertoe leiden dat de gemeente Apeldoorn beter haar kennis kan opbouwen over het optimale gebiedsontwikkelproces. Ook kan het Valenciaans model de complexiteit van gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone doen afnemen doordat het belangrijkste probleem van een transformatie gebied, versnipperd eigendom, wordt getackeld. Het Valenciaans model is verder gericht op proactieve sturing, die houdt in dat het is gericht op actie en snelheid. Zo zullen grondeigenaren veel minder in staat zijn te frustreren en blokkeren dan nu het geval is. Daarnaast zal het Valenciaans model meer duidelijkheid verschaffen over het kostenverhaal. In principe zal de gemeente Apeldoorn geen directe financiële betrokkenheid meer hebben bij de ontwikkeling van de Kanaalzone via het Valenciaans model. Het is namelijk aan de urbaniseerder om als risicodragend investeerder op te treden in het gebied. Dit betekent vanzelfsprekend dat de winst die optreedt, als gevolg van de waardestijging, voor de urbaniseerder is. Het Valenciaans model verschaft ook bij aanvang duidelijkheid over de kosten die de urbaniseerder moet bijdragen aan de realisering van publieke voorzieningen. Dit is in de Nederlandse situatie niet het geval en dit levert vaak getouwtrek op tussen publieke- en private partijen. Met het Valenciaans model niet, deze kosten zijn altijd voor de urbaniseerder. Daarnaast zullen de mogelijkheden voor een toegankelijker gebiedsontwikkelingsproces in de Kanaalzone flink worden vergroot met het Valenciaans model. Dit komt doordat de urbaniseerder geen specifieke kwalificaties hoeft te hebben om als urbaniseerder op te treden. Het betrekken van meer marktpartijen bij gebiedsontwikkeling, past goed bij de uitgangspunten die de gemeente Apeldoorn heeft voor de Kanaalzone. Door een toegankelijker proces, worden ook de kosten voor gebiedsontwikkeling teruggebracht. De belangrijkste reden is dat zowel publieke- als private partijen geen gronden meer hoeven te verwerven om te ontwikkelen. Tot slot biedt het Valenciaans model voor de Kanaalzone de mogelijkheid dat publieke voorzieningen worden betaald uit de zak van de urbaniseerder. Dit zal naar verwachting een kwaliteitsimpuls van publieke voorzieningen opleveren. Dit komt doordat het

Valenciaans model ervoor zorgt dat een prikkel ontstaat bij de urbaniseerder om een zo hoog mogelijke kwaliteit te realiseren van publieke voorzieningen.

6.2 Conclusies

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: op welke wijze kan het Valenciaans model een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de Kanaalzone? Uit dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat indien het Valenciaans model rechtstreeks wordt gekopieerd in Apeldoorn, het een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren aan de toekomstige transformatie van de Kanaalzone. Dit komt doordat het Valenciaans model vitaliserende elementen in zich heeft waardoor het proces van gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone goedkoper, sneller en transparanter kan worden en dit komt gebiedsontwikkeling in de huidige tijd in Apeldoorn ten goede. Daarnaast kan het instrument omgaan met één van lastigste problemen van een transformatiegebied als de Kanaalzone: versnipperd grondeigendom. Doordat het ontwikkelrecht en grondeigendomsrecht worden losgekoppeld en een derde partij, naast de grondeigenaar en de overheid, mag ontwikkelen zal versnipperd eigendom niet langer meer een horde zijn voor de ontwikkeling van de Kanaalzone. Echter schuilt hierin ook het probleem dat zich voordoet als het Valenciaans model in Apeldoorn zou worden toegepast. Doordat in de Spaanse situatie het ontwikkelrecht en grondeigendomsrecht is losgekoppeld worden de eigendomsrechten van grondeigenaren aangetast. Aangezien Nederland het zelfrealisatierecht kent, betekent dit dat een grondeigenaar niet zomaar door een andere partij kan worden gedwongen om bijvoorbeeld mee te doen aan de herverkaveling. Hierin is de planningscultuur in Nederland anders dan Spanje. Deze verandering in planningsbenadering zal niet zomaar kunnen worden bewerkstelligd, omdat dit ligt ingebed in onze formele- en informele instituties. Dit betekent ook dat het momenteel in Nederland ontbreekt aan een wettelijke regeling voor het Valenciaans model of een andere vorm van stedelijke herverkaveling, waardoor het instrument niet rechtstreeks kan worden gebruikt in Apeldoorn. Dit leidt ertoe dat als het Valenciaans model wordt toegepast in Apeldoorn, herverkaveling niet juridisch kan worden afgedwongen terwijl dit juist één van de sterke elementen van het instrument Spanje is. Freeridgedrag kan daardoor niet worden tegengegaan. De introductie van het Valenciaans model in Apeldoorn zal ook vroegtijdig duidelijkheid verschaffen voor zowel publieke- als private partijen omdat het kostenverhaal, de bijdrage aan publieke voorzieningen en de toekomstige bouwopgave ruim van te voren worden vastgelegd. Het probleem voor de gemeente Apeldoorn hierbij is echter dat ze momenteel de programmering van de deelgebieden waar een mogelijke bouwopgave via het Valenciaans model het meest interessant is (Kanaalzone Noordwest, Kanaalzone Noordoost en Kanaalzone Zuid), nog niet helder heeft. Dit komt door het voorlopig uitstellen van de ontwikkeling van deze gebieden en door de onzekere situatie waarin de gemeente Apeldoorn zich bevindt. Hierdoor kan de gemeente Apeldoorn nu nog geen heldere inschatting maken van de toekomstige bouwopgave, terwijl deze duidelijkheid in de regio Valencia juist heeft geleid tot een vroegtijdige waarborging van publieke- en private belangen. Het eindoordeel is dan ook dat het Valenciaans model in theorie een aantal belangrijke elementen in zich heeft waarmee het instrument een bijdrage kan leveren aan een sneller-, goedkoper- en meer transparant gebiedsontwikkelingsproces in de Kanaalzone. Echter kleven aan het instrument ook een aantal praktische bezwaren, zoals de kwestie eigendomsrechten, het ontbreken van wettelijke regeling voor juridische afdwingbaarheid in Nederland en de onzekerheid over de toekomstige programmering van de deelgebieden Kanaalzone- Noordwest, Noordoost en Zuid, die ervoor zorgen dat het model nu niet zomaar toegepast kan worden in Apeldoorn.

6.3 Aanbevelingen

Hoewel een rechtstreekse kopie van het Valenciaans model in de Apeldoornse praktijk niet realistisch is, kan de gemeente Apeldoorn toch lering trekken uit een aantal elementen van het instrument. Het idee dat grondeigenaren verplicht moeten bijdragen aan de realisering van publieke voorzieningen waardoor de waarde stijgt die direct terugvloeit in het gebied, is interessant. Zo zijn er nog een aantal elementen zoals de heldere procedure en taakverdeling, de sturing en concurrentie op ruimtelijke kwaliteit, de duidelijke verdeling van kosten en baten, en de afname van financiële risico's. Allen leveren ze een bijdrage aan het succes van het Valenciaans model. De mogelijkheden van deze elementen zouden één voor één kunnen worden bekeken omdat ze een inspirerende werking kunnen hebben voor gebiedsontwikkeling in de Kanaalzone.

Zolang er geen wettelijke regeling is voor stedelijke herverkaveling in Nederland zou de gemeente Apeldoorn kunnen kiezen in te zetten op het faciliteren en stimuleren van alle vrijwillige vormen van stedelijke herverkaveling in de Kanaalzone. Hierbij kan de gemeente Apeldoorn op verschillende manieren de grondeigenaren in de Kanaalzone belonen die zelf een samenwerkingsverband willen starten en hun gronden

optimaal willen verkavelen. Dit betekent dat het instrument niet als een volwaardig alternatief voor bijvoorbeeld actief grondbeleid wordt neergezet, maar als een uitbreiding van het huidige instrumentarium. Omdat de gemeente Apeldoorn voorlopig nog geen concrete plannen heeft voor de deelgebieden Kanaalzone-Noordwest, Noordoost en Zuid, is het verstandigst één van die gebieden te benoemen als 'stedelijk herverkavelingsgebied'. Echter zal ze dan wel een toekomstig programma voor deze gebieden voor een groot deel helder moeten hebben, om de toekomstige bouwopgave en de minimale standaards voor publieke voorzieningen vast te leggen.

Wet- en regelgeving voor het Valenciaans model blijkt een essentiële factor te zijn wil de gemeente Apeldoorn herverkaveling juridisch af kunnen dwingen. In dit onderzoek wordt een voorschot gegeven op een introductie van een wettelijke regeling voor het Valenciaans model. Echter ligt hier niet de focus op. Er zou nog beter gekeken kunnen worden naar de (on)mogelijkheden van een dergelijke regeling in Nederland of Apeldoorn. Hierbij is het ook interessant te kijken naar de rol die beleidsentrepreneurs mogelijk op zich kunnen nemen bij een mogelijke wettelijke regeling. Tevens is het aanhaken bij Nederlandse pilotprojecten over stedelijke herverkaveling hierbij aan te raden, zoals gestart door de Ministeries Infrastructuur & Milieu en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de faculteit bouwkunde TU Delft en de Radboud Universiteit. Dit zal de gemeente Apeldoorn specifieke kennis opleveren over mogelijke wet- en regelgeving in Nederland en in het bijzonder in Apeldoorn.

6.4 Reflectie op onderzoek

In de kritische reflectie wordt teruggeblikt op dit onderzoek. Daarbij komen onder andere de beperkingen van dit onderzoek aan bod. Allereerst wordt ingegaan op de ervaring over het proces dat doorlopen is tijdens dit onderzoek, vervolgens wordt kritisch gekeken naar de gehanteerde methode en de onderzoeksresultaten.

Proces

Dit onderzoek is verlopen volgens 'het boekje'. Het proces is gestart met een onderzoeksvoorstel, met hierbij de eerste aanzet voor de doel- en vraagstelling van het onderzoek. Na de goedkeuring hiervan is het daadwerkelijke onderzoek gestart. Dit betekende eerst het opstellen van het projectkader en vervolgens de conceptualisering van de begrippen 'gebiedsontwikkeling' en 'transformatiegebied'. Daarna is gestart met het opstellen van een lijst met constructies voor gebiedsontwikkeling uit de binnen- en buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk. Na prioritering van de lijst bleef het Valenciaans model over en deze constructie vormde de input van hoofdstuk vier. De lijst met succesfactoren van het Valenciaans model werd in dit onderzoek geconfronteerd met de Kanaalzone in Apeldoorn, waaruit conclusies en aanbevelingen volgde. Zoals een iteratief proces betaamd, zijn tijdens dit onderzoek een aantal onderzoeksvragen- en begrippen opnieuw geoperationaliseerd gedurende het proces. Dit zogenaamde bijschaven bleek af en toe nodig om het onderzoek op het rechte pad te houden. Wat mij betreft heb ik met deze stappen het juiste traject gevolgd om tot een succesvol onderzoek te komen. Echter moet hierbij wel worden opgemerkt dat de opgestelde tijdsplanning niet gehaald is. Deze planning bleek tijdens het onderzoek vanwege meerdere redenen niet realistisch. Zo was voor het opstellen van de lijst met constructies voor gebiedsontwikkeling drie weken uitgetrokken. Tijdens het onderzoek bleek dat dit veel langer ging duren. In het vervolg zal ik voor mezelf nog beter moeten inschatten hoeveel tijd ik waar voor nodig heb, om niet weer tegen dit probleem aan te lopen. In het verlengde hiervan staat ook de lengte van dit onderzoek. Ondanks dat het onderzoek deels samen is uitgevoerd, is het qua omvang vrij groot geworden en dit heeft negatieve gevolgen voor de beknoptheid. Dit heeft mede te maken met de mate waarin overlap is tussen hoofdstuk vier en vijf en de uitgebreide uitwerking van deze hoofdstukken. Daarnaast speelt de onervarenheid met het schrijven en opzetten van een onderzoek als deze een rol. Het schatten van de grootte van een onderzoek is iets waar ik in de toekomst nog in kan leren.

Dit onderzoek is deels samen uitgevoerd met medestudent Rick van Bussel. De eerste drie hoofdstukken zijn grotendeels samen uitgevoerd. Dit is het deel tot en met de zoektocht naar constructies voor gebiedsontwikkeling uit de binnen- en buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk. Echter heeft de operationalisatie van de succesfactoren wel individueel plaatsgevonden. De daaropvolgende hoofdstukken vier tot en met zes zijn individueel verricht. Dit is de uitwerking van het Valenciaans model aan de hand van succesfactoren, het toepassen van dit model op de Kanaalzone en de uiteindelijke conclusie, aanbevelingen en reflectie. Door vanaf de start samen op zoek te gaan naar constructies voor gebiedsontwikkeling uit de binnen- en buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk is wat mij betreft een brede- en goede basis gelegd voor de prioritering. Door met z'n tweeën op zoek te gaan naar de constructies, is het mogelijk meer werk te leveren. Dit komt het onderzoek ten goede omdat dit een breder beeld geeft van welke constructies momenteel actueel zijn in de gebiedsontwikkelingspraktijk. Had ik dit deel alleen gedaan, dan had de focus

nooit zo breed kunnen liggen en waren waarschijnlijk constructies over het hoofd gezien of vanwege de tijd niet uitgewerkt. De omvang en diepgang van dit hoofdstuk is dus aanwijsbaar groter dan wanneer ik dit deel alleen had verricht. Wat mij betreft heeft de samenwerking met medestudent Rick van Bussel in dit onderzoek dan ook zeker een meerwaarde gehad mede vanwege de bovengenoemde reden. Daarnaast ben ik van mening dat het hebben van een sparringpartner tijdens het schrijven van de Masterscriptie een voordeel biedt. Als dilemma's optreden tijdens het onderzoek is het altijd fijn advies in te winnen bij een medestudent. Het motto: 'twee weten altijd meer dan één' komt zeker van pas als je deels samen onderzoek verricht. Bovendien betekent dit automatisch dat niet voor elk wisselwase de begeleider (of van de gemeente Apeldoorn of vanuit de universiteit) 'lastig gevallen' hoeft te worden. Daarnaast kun je met z'n tweeën een onderzoek naar een hoger plan tillen. Uiteraard is het belangrijk om ook individueel voldoende werk te verzetten. Toch denk ik dat dit onderzoek een mooie combinatie heeft opgeleverd tussen individualiteit en collectiviteit. Als laatste wil ik hier nog over opmerken dat ook de samenwerking met Marleen Bijker, begeleider van de gemeente Apeldoorn en Arnoud Lagendijk, begeleider vanuit de Radboud Universiteit, voorspoedig is verlopen. Beide partijen stonden voldoende open voor ideeën, verleende hun samenwerking aan mij en hebben kritisch naar het geleverde werk gekeken. Hoewel het af en toe een heel karwei is om vier meningen (Arnoud Lagendijk, Marleen Bijker, Rick van Bussel en ikzelf) te stroomlijnen denk ik toch dat dit behoorlijk goed is gelukt. Wat betreft de samenwerking denk ik dat het proces dat in dit onderzoek is doorlopen prima aansluit op het latere werkveld. Want ook daar wordt samenwerking verwacht, zal kritisch worden gekeken naar geleverde resultaten en zullen meerdere meningen moeten worden afgewogen en meegenomen.

Ook ben ik gedurende het proces achter gekomen in hoeverre de huidige onzekere situatie in de gemeente Apeldoorn zijn invloed kan uitoefenen op een onderzoek als deze. Tijdens het schrijven van deze scriptie is een hoop gebeurd binnen de gemeentelijke organisatie, waarbij de onzekerheid over de toekomst de belangrijkste factor is. Dit was niet alleen merkbaar aan de medewerkers die ik tegenkwam op mijn werkplek bij de gemeente Apeldoorn, maar ook bijvoorbeeld in de toekomstige situatie van de Kanaalzone. Voor dit onderzoek heeft dit er inhoudelijk toe geleid dat vanwege de onzekerheid over de programmering bijvoorbeeld nauwelijks uitspraken gedaan konden worden in hoeverre een bouwopgave via het Valenciaans model in de Kanaalzone zou ontstaan. Voor dit onderzoek was het makkelijker als de programmering helder was geweest. De onderzoeksmethode werd hier overigens niet door beperkt. Desondanks heb ik vanaf de zijlijn mee kunnen maken wat een dergelijke situatie voor impact heeft binnen een gemeentelijke organisatie en welke gevolgen dit voor gebiedsontwikkeling met zich mee kan brengen.

Inhoud en methode

In dit onderzoek is veel tijd gaan zitten in het eerste deel: het opstellen van de lijst met constructies voor gebiedsontwikkeling. Dit werk is aan de ene kant onderschat en aan de andere kant misschien wel te uitgebreid uitgewerkt. Hierin had een andere keuze in worden gemaakt. Achteraf had ook gekozen kunnen worden bij aanvang van het onderzoek al criteria op te stellen. Met deze criteria hadden we vast kunnen stellen waar de constructies aan hadden moeten voldoen volgens de gemeente Apeldoorn. Dit had een hoop werk bespaard. Dan was de zoektocht naar constructies immers meer gestructureerd van start gegaan. Aan de andere kant is met de geproduceerde lijst met 32 constructies wel een meerwaarde gecreëerd voor onze opdrachtgever, de gemeente Apeldoorn. De gemeente Apeldoorn is namelijk benieuwd naar de mogelijkheden van nieuwe instrumenten/constructies voor gebiedsontwikkeling. Had ik van te voren al een aantal constructies laten afvallen door criteria, dan was de lijst niet zo compleet geweest als nu en had de gemeente Apeldoorn er minder aan gehad. Ook voor mijzelf maakt de lijst met 32 constructies het onderzoek meer compleet. Ik denk dat dit ook een legitieme reden is voor de keuze die nu gemaakt is. Door bij de start 'out of the box' te denken, dus geen criteria op te stellen, is in het bijzonder voor de opdrachtgever een belangrijk meerwaarde geleverd.

Daarnaast was het mogelijk een andere keuze te maken in de uitwerking van de prioritering van 32 naar een tweetal constructies. Nu is besloten om alle constructies in een tabel te zetten en aan te kruisen welke constructie afvalt bij welk criterium. Hierdoor is wel goed zichtbaar door welk criterium de constructie afvalt, maar de achterliggende keuze voor het afvallen van de constructie is hierdoor onzichtbaar. Uiteraard zijn de overgebleven twee constructies wel duidelijk gemotiveerd, maar was meer tijd geweest voor dit onderzoek dan had wellicht per constructie een duidelijker, meer gemotiveerd, verhaal op papier gezet kunnen worden. Maar zoals hierboven al aangegeven is, is al veel tijd verloren gegaan in het begin van dit onderzoek en daarom is gekozen om de prioritering op deze wijze te doen. Het is nu overzichtelijk en helder, maar in het geval van meer tijd hadden 'de afvallers' beter gemotiveerd kunnen worden.

Vervolgens is gekozen het Valenciaans model, die overblijft na de prioritering van constructies, uit te werken aan de hand van succesfactoren van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling van Franzen et al. (2011). Er moet worden stilgestaan bij de mate waarin in dit onderzoek ruimte is geweest voor de eigen interpretatie van de onderzoeker. De stelregel is dat als dit onderzoek door iemand anders uitgevoerd zou worden, dit dezelfde onderzoeksresultaten zou moeten opleveren. In dit onderzoek is er een element waarin echter wel enige ruimte is voor eigen interpretatie. Het blijkt namelijk dat in de operationalisatie van de succesfactoren van Franzen et al. (2011) ruimte is voor eigen inbreng. Elke onderzoeker zal naar verwachting de factoren van Franzen et al. (2011) op een eigen manier interpreteren. Zo zou de succesfactor openheid kunnen betekenen dat actoren onderling open naar elkaar zijn, maar het kan ook betekenen dat de besluitvorming transparant en open is. Hierin is enige ruimte voor eigen interpretatie, omdat Franzen et al. (2011) vaak geen strak omlijnde definitie geven. Ook voor de verkenning van de succesfactoren van het Valenciaans model in de Kanaalzone geldt dat hierin enige ruimte is voor interpretatie. Hoewel de interne consistentie hierbij erg belangrijk is -de succesfactoren van het Valenciaans model moeten immers zo compleet mogelijk naar de praktijk in Apeldoorn worden gekoppeld- kan het toch voorkomen dat de één het accent op links legt en de ander op rechts. Elke onderzoeker heeft zo zijn eigen voorkeuren, interesses, neigingen en maakt onbewust bepaalde keuzes. Dit zal automatisch betekenen dat bijna geen enkel onderzoek exact hetzelfde kan verlopen, mits alles perfect van te voren is afgebakend.

Daarnaast moet een kanttekening geplaatst worden bij de literatuur die gehanteerd is voor het Valenciaans model. Het Valenciaans model is een vrij onbekend instrument in Nederland. Er zijn daarom relatief weinig publicaties hierover te vinden. In dit onderzoek ben ik veelal terecht gekomen bij publicaties van Muñoz Gielen. Hij heeft volgens mij de meeste Engels- en Nederlandstalige publicaties geschreven over het Valenciaans model. Omdat ik veel van zijn literatuur heb gebruikt kan dit aan de ene kant een zwakte zijn van het onderzoek, omdat hierdoor de basis niet al te breed is vanwege het gebruik van één auteur. Aan de andere kant blijkt uit zijn publicaties dat hij wel één van de weinige is in Nederland die goed weet hoe het Valenciaans model in elkaar steekt. Er zijn ook een aantal andere auteurs die schrijven over het Valenciaans model zoals: Gelinck, Gascó Verdier, De Wolff, Korthals Altes & De Zeeuw. Echter zijn veel van die publicaties of in samenwerking met Muñoz Gielen geschreven, of op basis van zijn eerder geschreven stukken. Het blijkt dus wel dat je in Nederland al snel terecht komt bij Muñoz Gielen als het gaat om het Valenciaans model.

Zoals hierboven wordt vermeld, is de gehanteerde literatuur voor dit onderzoek voor het Valenciaans model grotendeels afkomstig van Muñoz Gielen. Vervolgens is voor de bevestiging van de succesfactoren van het bureauonderzoek, wederom Muñoz Gielen geraadpleegd. Aan de ene kant is dit logisch, dit onderzoek toont immers aan dat hij in Nederland misschien wel het meest over het Valenciaans model weet. Daarmee is hij voor dit onderzoek ook een haalbare expert om te interviewen. Aan de andere kant was het misschien sterker geweest de lijst met gevonden succesfactoren van het Valenciaans model door iemand anders te laten checken. Op deze manier blijft het namelijk de mening van één geïnterviewde. Maar zoals gezegd zijn in Nederland verder weinig auteurs die schrijven over het Valenciaans model (of veelal in samenwerking met Muñoz Gielen) en daarom is besloten de lijst niet te laten checken door anderen. Ook gezien de looptijd van het onderzoek is besloten dit niet te doen.

Verder blijkt dat in zowel de uitwerking van succesfactoren van het Valenciaans als de verkenning van de succesfactoren in Apeldoorn enige mate van herhaling zichtbaar is in de succesfactoren. Zo wordt bijvoorbeeld bij de factor 'terugbrengen complexiteit' gezegd dat het proces minder complex wordt doordat grondaankopen niet meer nodig zijn om te ontwikkelen via het Valenciaans model. Dit punt wordt echter ook aangehaald bij de succesfactor 'duidelijkheid over het kostenverhaal', omdat grondposities niet meer belangrijk zijn en dit de duidelijkheid over het kostenverhaal vergroot. Dit is nog maar één voorbeeld uit dit onderzoek, maar er bestaan meerdere. In dit onderzoek is dit bijna niet te voorkomen. Omdat aan de ene kant op deze wijze veel herhaling optreedt in het onderzoek, maar aan de andere kant is het ook zo dat sommige voordelen van het Valenciaans model binnen meerdere succesfactoren vallen. De logische verklaring is dan ook dat vrijwel alle succesfactoren in verband staan met elkaar en niet altijd los van elkaar kunnen worden beschouwd.

Ook moet worden stilgestaan bij de manier waarop de confrontatie van het Valenciaans model met de Kanaalzone plaatsvond. Voorafgaand aan dit onderzoek was de verwachting dat de factoren van het Valenciaans model getoetst konden worden aan de situatie in de Kanaalzone. Bijvoorbeeld: het Valenciaans model stelt dat tien grondeigenaren in gebied X moeten wonen en in de Kanaalzone blijken dit er vijf te zijn. Door dergelijke concrete omstandigheden te toetsen kunnen feitelijke uitspraken worden gedaan. Echter bleek gedurende het onderzoek dat de confrontatie van het Valenciaans model met de Kanaalzone meer een verkenning is van mogelijkheden omdat nauwelijks toetsbare feiten naar boven zijn gekomen. Dit betekent dat nu nuances worden gemaakt, er wordt gespeculeerd en meer een zoektocht ontstaat naar de

mogelijkheden van het Valenciaans model in de Kanaalzone. Dit is iets waar ik nog weinig ervaring mee had en dus leverde dit even een zoektocht op naar de juist aanpak. Bovendien moet worden opgemerkt dat bij de confrontatie van het Valenciaans model in de Kanaalzone niet of nauwelijks is gekeken naar hoe grondeigenaren tegen de mogelijkheden van het instrument aankijken. Gezien de looptijd van het onderzoek is dit niet realistisch geacht.

Tot slot, de conclusie van dit onderzoek is zoveel mogelijk toegespitst op de situatie in Apeldoorn. Dit is goed voor de interne validiteit van dit onderzoek, maar minder goed voor de externe validiteit. Echter blijkt dat de conclusie te generaliseren is naar bijvoorbeeld andere Nederlandse steden met vergelijkbare problematiek. In principe kan de conclusie dus ook gelden voor andere transformatiegebieden in Nederland waar nu ook onzekerheid heerst over de financiering en programmering. De waarde van dit onderzoek voor Apeldoorn, maar ook voor andere Nederlandse gemeenten, zit hem verder in de lijst met 32 constructies die gebiedsontwikkeling mogelijk maken. Ook andere gemeenten in Nederland kunnen hun voordeel doen met deze lijst, omdat hiermee een redelijk beknopt overzicht wordt gegeven van welke constructies momenteel actueel zijn. Dit onderzoek heeft tevens een kader opgeleverd met een lijst van factoren die waarschijnlijk het meest bepalend zijn voor het succes van het Valenciaans model. Van deze lijst is de externe validiteit groot en daarom kan het misschien een bijdrage leveren aan gebiedsontwikkeling in andere Nederlandse gemeenten.

7. Literatuurlijst

Adviescommissie Gebiedsontwikkeling. (2005). Ontwikkel kracht! Eindrapport van de adviescommissie gebiedsontwikkeling. Amersfoort: Lysias Consulting Group.

Agentschap NL (2010a). Financieel rendement. Geraadpleegd op 14-04-2012, via <http://www.agentschapnl.nl/programmas-regelingen/financieel-rendement>

Agentschap NL (2010b). Wel de lusten, niet de lasten. Energiediensten voor corporaties, beleggers en gebouwbeheerders.

Agentschap NL (2011a). Toekomstwaarde NU. Duurzaamheid verzilveren in gebiedsontwikkeling.

Agentschap NL (2011b). Lefsessie Toekomstwaarde NU. Zeven financieel-organisatorische instrumenten voor duurzame gebiedsontwikkeling.

Agentschap NL (2012a). Toolbox Financieringsconstructies. Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Geraadpleegd april 2012, via: <http://www.agentschapnl.nl/nl/node/445104>

Agentschap NL (2012b). Cultuurobligaties Muziekpaleis gemeente Utrecht. Geraadpleegd op 26-04-2012, via <http://www.agentschapnl.nl/onderwerp/tfc-obligaties-voorbeeld-1>.

Agentschap NL (2012c). ESCO's. Geraadpleegd op 12-04-2012, via <http://www.agentschapnl.nl/programmas-regelingen/escos>

Agentschap NL (2012d). TFC - REVOLVEREND FONDS constructie. Geraadpleegd op 26-04-2012, via: <http://www.agentschapnl.nl/onderwerp/tfc-revolverend-fonds-constructie>

Agentschap NL (2012e). Toolbox Financieringsconstructies: Value Capturing. Geraadpleegd op 20-04-2012, via <http://www.agentschapnl.nl/onderwerp/tfc-value-capturing-constructie>

Aken, T. van (1996). De succes en faalfactoren van projectmanagement. Geraadpleegd op 12-12-2012, via: <http://www.managementsite.nl/2517/strategie-bestuur/succes-faalfactoren-projectmanagement.html>

Alterman, R. (2009). 'Can the unearned increment in land values be harnessed to supply affordable housing?', UN Habitat GLNT Conference, October 2009, Warsaw

Atkinson, A.A., Waterhouse, J.H. en Wells, R.B. (1997). 'A stakeholder approach to strategic performance measurement', Sloan Management Review, Spring, pp. 25-37.

Berge, H. van den, Kruithof, J.G, Bos, G.L.Y, Sandmann, M.J.P & Schutte, H.J. (2012). De grond wordt duur betaald: raadsonderzoek naar het grondbedrijf in de gemeente Apeldoorn. Den Haag: Opmeer drukkerij b.v.

Bergh, S. van den (2004). Verdeeld land. De geschiedenis van ruilverkaveling in Nederland vanuit een lokaal perspectief, 1890-1985.

Bergmans, M. (2010). Alternatieve bekostiging van de openbare ruimte in de stad. In Ruimtelijke ordening in crisis.

Berns, S.W, Celik, H., Michiels, B.F. & Schenk, M. (2010). Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven. Utrecht.

Bestuurlijke kerngroep Aviolande (2010). Ruimtelijke visie Aviolande Woensdrecht.

Bijker, M. (2012). Programmamanager Kanaalzone. Gemeente Apeldoorn. Interview: zie bijlage.

Bingen, R., Hubers, T. & Roeten, A. (2010). Integrale ruimtelijke gebiedsontwikkeling volgens Cradle to Cradle in Amersfoort Vathorst West en Noord.

Blanc Clavero, Francisco (1997). "Los efectos de la LRAU sobre la actividad urbanizadora: causas y consecuencias de una transformacion", in Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales, nr. 112, p. 257-294

Blond, P. (2009). Rise of the Red Tories. In Prospect Magazine. February 2009. Issue 155.

Boekema, F.W.M. & Verhoef, L.H.J. (1983). Enterprise Zones: adequaat instrument of noodmaatregel?

Bortel, G. van, Bueren, E., Eeten, M. van, Elsinga, M. & Kerpershoek, E. (2007). "Rhetoric success in Dutch urban renewal. The role of personal chemistry and trust in networks," ENHR International Conference papers Sustainable Urban Areas.

Braungart, M. & McDonough, W. (2007). Cradle to Cradle, afval is voedsel. Amersfoort : Wilco.

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

Bregman, A. G. & Wolff, H.W. de (2011). Herverkaveling op ontwikkelingslocaties. Onderzoeksinstituut OTB TU Delft & Instituut voor Bouwrecht.

Brueckner, J. K. (2001). Tax Increment Financing: a theoretical inquiry. Journal of Public Economics 81. 321-343.

Bruggema, T. (2011). Crisis in Gebiedsontwikkeling: Pensioenfonds als Panacee? Van luchtfiets naar verdienmodel. Universiteit Twente.

Bruin, H. de. (2001). "Het open planproces. Een open deur?" Real Estate Magazine. No.14.

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

Burggraaff, J. (2011). Dé nieuwe trend: Crowdfunding in gebiedsontwikkeling.

Buuren, P.J.J., Gier, A.A.J. de, Nijmeijer, A.G.A & Robbe, J. (2009). Hoofdlijnen Ruimtelijk Bestuursrecht. Deventer: Kluwer.

Carr, J & Smith, L. B. (1975). Public Land Banking and the Price of Land. Land and Economics, 4, nov 1975

CBS (2011). Centraal Bureau voor de Statistiek. Demografische kerncijfers per gemeente 2011.

Clinton Foundation, Clinton climate initiative & Presidents climate commitment American college and university (2009). An introduction to EPC. EPC toolkit for higher education.

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

Daamen, T. (2006). Stadshavens Rotterdam tussen inhoud en proces, in: Real Estate Magazine, nummer 47, p. 44-51

Davis, D. (1989). Tax Increment Financing. Public Budgeting and Finance. Volume 9, issue 1, p. 63-73.

Dijk, A. van (2011). Stedelijke gebiedsontwikkeling 2.0. Een verkenning naar de nieuwe kenmerken van gebiedsontwikkeling. Erasmus Universiteit Rotterdam, Technische universiteit Delft & Ontwikkelbedrijf Rotterdam.

- Dijk, T. van, Muñoz Gielen, D. & Groetelaers, D. A. (2007). Expanding cities: a grounded conceptual model that allows comparing systems of greenfield land development. In *Town Planning Review*. Vol. 78 afl. 3, p. 279-310.
- Dincer, I & Rosen, M.A. (2005). Thermodynamic aspects of renewables and sustainable development. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, nr. 9, p.169-189.
- Dekker, S. & Rooy, P. van (2010). Gebiedsontwikkeling is kiezen voor kansen. *Building Business*. Gepubliceerd april 2010.
- Deloitte (2006). Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling: wanneer wel en wanneer niet? Toelicht bij de meerwaardetoets voor PPS bij gebiedsontwikkeling.
- Deloitte Real Estate Advisory (2008). Alleen ga je sneller, samen kom je verder. De toekomst van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling. Utrecht.
- Deloitte Real Estate Advisory, TU Delft, DLG, BNG, Bouwfonds, AM, GOB & VROM (2008). Alleen ga je sneller, samen kom je verder. Rotterdam: Veenman Drukkers.
- Deloitte, Arko consult, TU Delft praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling & SKG (2011). Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit: wat nu te doen? Handreikingen voor de praktijk. Oosterhout: OCC de hoog media partners.
- Dolowitz, D. & Marsh, D. (2000). 'Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making', *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, jg. 13, nr. 1, p. 5-24.
- Donkers, H. (2011). Gebiedsontwikkeling op zijn Valenciaans. In *Geografie*. Juni 2011, p.33-35.
- Dooren, M. van (2012). Projectmanager Vlijtsepark. Gemeente Apeldoorn. Interview: zie bijlage.
- Ernst & Young (2000). Inventarisatie faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten. Utrecht.
- Fernández, G. R. (2002). Ejecución de los planes de urbanismo y contratación administrativa (Implementation of planning and public works contracting), *Documentación Administrativa*, 45, 257-87.
- Franzen, A., Hobma, F., Jonge, H. de & Wigmans, G. (2011). Management of urban development processes in the Netherlands: Governance, Design and Feasibility. Amsterdam: Techne Press.
- Franzen, A. & Zeeuw, F. de (2009). De engel uit graniet. Perspectieven voor gebiedsontwikkeling in tijden van crisis. Delft: Technische Universiteit Delft.
- García-Bellido, J. (1989). Hacia una renovación de la racionalidad urbanística, in *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, number 81-82, p. 167-222, Madrid.
- García-Bellido, J. (1993). La liberalización efectiva del Mercado del suelo, in *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, number 95-96, p. 175-198, Madrid.
- García-Bellido, J. (1994). Configuración de la 'propiedad desagregada': dualidad de derechos en la propiedad inmobiliaria', in *Revista de Derecho Urbanístico*, (1st part) number 138, may-june, p. 547-634, and (2nd part) number 139, july-september, p.793-884, Madrid.
- Gascó Verdier, C. & Muñoz-Gielen, D. (2003). Valenciaans recept voor woningbouwstagnatie. In *Rooilijn*. Nr. 6. Juni 2003. P. 281-286.

- Gascó Verdier, C. (2005). 'Competencia en la ejecución del planeamiento. La experiencia aplicativa de la LRAU en el municipio de Alicante' (Competition in planning implementation. The experience in the application of the LRAU in the municipality of Alicante).
- Gelinck, S. & Muñoz Gielen, D. (2006). Vitaminen voor samenwerking, peper voor uitvoering: Spaanse gebiedsontwikkeling. Tijdschrift voor de volkshuisvesting. 24-03-2006. p.18-23.
- Gemeente Apeldoorn (2005). Structuurschets Kanaalzone Apeldoorn.
- Gemeente Apeldoorn (2009). Herijking Strategisch Kader Apeldoorn – Accent Bevolkingsaanwas.
- Gemeente Apeldoorn (2010a). Apeldoorn Monitor 2009.
- Gemeente Apeldoorn (2010b). Ontwikkelingsvisie Kanaalzone Noordoost.
- Gemeente Apeldoorn (2011). Uitvoeringsplan Kanaalzone 2011-2015. Conceptversie.
- Gemeente Apeldoorn (2012). Zomernota 2012.
- Gemeente Rotterdam (2012). Rotterdamse groene gebouwen. Geraadpleegd op 10-04-2012, via <http://www.rotterdam.nl/eCache/TER/10/95/654.html>
- Generalitat Valenciana (2000). 'El Planeamiento y su Ejecución con la LRAU: Experiencias 1994-2000 ('Planning and Its Implementation with the LRAU: Experiences 1994-2000'), Valencia.
- Gerritsen, H. & Simons, M. (2008). Nieuwe perspectieven voor gebiedsontwikkeling. B&G, 18-22.
- Ginkel, J. van (2010). Inventarisatie financieringsconstructies. Anders denken en doen. ECORYS.
- Glaser, B. & Strauss, A. (1967). The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research. Chicago: Aldine.
- Gool, P. van, Brounen, D., Jager, P., & Weisz, R. (2007). Onroerend goed als belegging. Groningen|Houten: Wolters-Noordhoff.
- Grace, G. & Ludiman A. M. W. (2007). Local asset backed vehicles: the potential for exponential growth as the delivery vehicle of choice for physical regeneration. In Journal of Urban Regeneration and Renewal. Vol. 1, 4, 341-353.
- Groetelaers, D.A. (2004). Instrumentarium locatieontwikkeling: sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderende marktsituatie.
- Groetelaers, D. A., Louw, E., Spaans, M. & Wolff, H. de (2009). Rood-voor-groenprojecten. Technische Universiteit Delft.
- Groot, A. de. (2012). Projectassistent Kanaalzone. Gemeente Apeldoorn. Interview: zie bijlage.
- Habiforum.(2009). Ruimte in ontwikkeling. Eindrapportage Habiforum. Eindhoven: Lecturis.
- Hagendijk, K. (2011). Innovatieve financieringsvormen uit Engeland. Agentschap NL.
- Harrison, B & Marshall, A. (2007). City solutions: delevering local Growth. Local Asset-Backed Vehicles. Price Waterhouse Coopers & Centre for Cities.
- Have, F. ten., Killeen, R., Kuijck, F. van. & Jaspers, J. (2010). Gemeente Governance grond(ig) beleid. Grondbeleid, grondexploitaties en grondbedrijven grondig bekeken.

Healey, L. & McCormick, J. (1999). Urban Revitalization and Tax Increment Financing in Chicago. *Government Finance Review*. 27-30.

Hobma, F. (2004). Het geheim van succes: gebiedsontwikkeling van stations.

Hoek, T.H. van, Koning, M.A. en Mulder, M. (2011). Succesvol binnenstedelijk bouwen, een onderzoek naar maatschappelijke kosten en baten en mogelijkheden tot optimalisatie van binnenstedelijk bouwen, EIB, Amsterdam.

Hong, Y. (2007). Law, reciprocity, and economic incentives', in Hong en Needham (eds), 183-94.

Hong, Y. & Needham, B. (2007). Analyzing land readjustment, economics, law, and collective action, Cambridge, MA, Lincoln Institute of Land Policy.

Hoogendoorn, R. & Peeters, N. (2005). Incubators: metaforen van onze tijd, in: *Real Estate Magazine*, nummer 43, p. 32-35.

Hoyt, L. (2003). The Business Improvement District: An Internationally Diffused Approach to Revitalization, Washington, D.C., International Downtown Association.

Huisman, J.J. (2006). Value Capturing: Toepassingen bij gebiedsontwikkeling in Nederland. Delft: Publicatiebureau Bouwkunde.

Huitema, D. & Meijerink, S. (2009a). Adaptiviteit van beleid en de rol van beleidsentrepreneurs. In *Bestuurskunde*, nr. 4, p.38-47

Huitema, D. & Meijerink, S. (2009b). Water policy entrepreneurs: a research companion to water transitions around the globe, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Huxley, J. (2009). Value Capturing Finance. Making urban development pay its way. London: Urban Land Institute.

I Make Rotterdam. (2011). ImakeRotterdam (Online). Geraadpleegd op 19-04-2012. Via: <http://www.imakerotterdam.nl>

IPO (2011). Slim Financieren Duurzame Energie: Zo doe je dat. Den Haag.

IPO (2011). Slim Financieren: Provincies op zoek naar creatieve financiering voor gebiedsontwikkeling en infrastructuur. Den Haag.

Jansen, G. (2012). Gemeenten verliezen miljoenen op grond. Geraadpleegd op 19-10-2012, via: <http://nieuwsuur.nl/onderwerp/429537-gemeenten-verliezen-miljoenen-op-grond.html>

Janssen-Jansen, L. (2006). Uitrui in de regio, *City Journal*, 3, pp. 26-29.

Janssen-Jansen, L., Spaans, M. & Veen, M. van der (2008). New instruments in spatial planning, an international perspective on non-financial compensation, Amsterdam: IOS Press.

Janssen-Jansen, L. (2010a). Changing Landscapes, Challenged Planners: an analysis of two recent Dutch regional area developments in which an airport becomes a park and a polder is converted into a lake, paper presented at the 24th annual AESOP Conference, July 6-11th 2010, Helsinki, Finland.

Janssen-Jansen, L. (2010b). Luchtbellen en luchtkastelen in de ruimtelijke ordening: wie prikt ze door? Universiteit Amsterdam.

Janssen-Jansen, L. (2010c). Ruimte ruilen. Regionale samenwerking als oplossing voor de aanpak van leegstaande kantoren. Den Haag: Nicis Institute.

Janssen-Jansen, L. (2010d). Ontwikkelingsbubbles en planningsdromen. Optimism should be in the nature of planners, but over-optimism is a dead end street. Pre-advies voor de BNSP en de Minister van Ruimte.

Jong, M. de (2008). Buitenlandse beleidsmodellen voor binnenlands gebruik. In Rooilijn jg. 41. Nr3. P158-164.
Joolingen, Kersten & Franzen. (2009). Gebiedsontwikkeling en de kredietcrisis, een recessie met structurele consequenties. Den Haag.

Kaal, M. (2001). Energiemarkt trends 2001. Het nieuwe gezicht van bestaande bedrijven.

Kann, van F. & Leduc, W.R.W.A. (2008) 'Synergie between regional planning and energy as a contribution to a carbon neutral society – energy cascading as a new principle for mixed land-use'. In: SCUPAD Congress, 15-18 mei 2008: Salzburg.

Kann, F. van (2009). Naar een duurzaam energiesysteem. In Rooilijn. jg. 42/nr.3/2009.

Kann, F. van (2010). Exergieplanning: energie een verstandige plek geven in de ruimtelijke ordening. In Ruimtelijke Ordening in Crisis (2010).

Kaplan, R.S., & Norton, D.P. (1992). The Balanced Scorecard - Measures That Drive Performance. Harvard Business Review, 70(1), 71-79.

KEI-centrum (2012). Maatschappelijk gebonden eigendom. Geraadpleegd op 04-04-2012, via: <http://www.kei-centrum.nl/pages/27866/Maatschappelijk-Verantwoord-Eigendom-MVE>

Kenniscentrum PPS (2004). Inrichting van het PPS-proces bij gebiedsontwikkeling. Den Haag: Ministerie van financiën.

Kenniscentrum PPS, AKRO consult & instituut voor Bouwrecht. (2004). Selectie van private partijen bij PPS bij gebiedsontwikkeling.

Kenniscentrum PPS (2006). Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling: wanneer wel en wanneer niet. Toelichting bij de meerwaardetoets voor PPS bij gebiedsontwikkeling.

Kennisplein Mooi Nederland (2012). Grondbank geeft ruimte om te puzzelen. Geraadpleegd 20-04-2012, via: https://kennispleinmooinederland.vrom.nl/themas/financiering/grondbank_geeft_speelruimte_om_te_puzzelen_

King, N. (2004). Using Templates in the thematic analysis of text. In C. Cassel & G. Symon (eds), Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research (p. 256-270). London: Sage.

Klemanski, J.S. (1990). Using Tax Increment Financing for Urban Redevelopment Projects. Economic Development Quarterly. 23-28.

Klijn, E.H. & Teisman, G. (2002). Barrières voor de totstandkoming van publieke en private samenwerking en de mogelijkheden deze te overwinnen. Een institutionele invalshoek. Utrecht: Lemma.

Krabben, E. van der (2011a). Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden. Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?

Krabben, E. van der (2011b). Aanpak leegstand kantoren met instrument stedelijke herverkaveling. In opdracht van: Adviescommissie Plabeka. P.29-32.

Krabben, E. van der & Jacobs, H. (2011). 'Public land development as a strategic tool for urban redevelopment: What can American cities learn from the Netherlands', Town Planning Review.

- Krabben, E. van der & Needham, B. (2008). Land readjustment for value capturing. A new planning tool for urban redevelopment. In *Town Planning Review*. Vol. 79 afl. 6, p. 651-672
- Krabben, E. van der & Needham, B. (2009). Stedelijke herverkaveling: nut en noodzaak van een nieuwe instrument voor gemeentelijk grondbeleid. In *Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*. Vol. 90, p.52-55.
- Krabben, E. van der (2012). Gebiedsontwikkeling in een nieuw tijdperk: kansen voor stedelijke herverkaveling? Presentatie NVB studiebijeenkomst Grondbeleid. Baarn. 20 juni 2012.
- Korthals Altes, W.K. (2008). Grondexploitatiewet als vorm van comprehensive development zoning. In *Rooilijn*. Jg. 41/Nr.3/2008. p198-203
- Laar, A. van (2012). Projectmanager Pilot Zuid. Gemeente Apeldoorn. Interview: zie bijlage.
- Lloyd, M.G. & Peel, D. (2007). In search of a small city's élan vital. Inverness: Towards progressive chance? *Town Planning Review*, 78 (6), 749-773.
- Melik, R. van & Aalst, I. van (2011). Lappendeken van investeringszones. In *Geografie*. Februari 2011. 23-27.
- Menger, J.P., Zweedijk, M. Q. & Olden H. (2005). Business Improvement District: Ondernemersinitiatief Beloond.
- Metcalf, G. (2007). Neighborhood Planning in a Regional Context, A heightened sense of regionalism influences both civic culture and planning law in Seattle, *Urbanist*, September 2007, San Francisco: SPUR, pp. 4-9.
- Mitchell, J. (1999). Business Improvement Districts and Innovative Service Delivery, The Price Waterhouse Coopers Edowment for the Business of Government.
- Minkhorst, R. (2012). Hoe te ontwikkelen in crisistijd? Flexibiliteit en snelheid tellen hier. In *Vastgoed Journaal*, 20 april 2012. Geraadpleegd op 23-04-2012, via: <http://www.gebiedsontwikkeling.nu/wetenschap-en-praktijk/themas/wet-en-regelgeving/hoe-te-ontwikkelen-in-crisistijd-flexibiliteit-en-snelheid-tellen-hier/>
- Ministerie van Verkeer, Ruimtelijke Ordening & Milieubeheer, IPO, Ministerie van financiën, VNG & NEPROM, 2006. Reiswijzer Marktpartijen & Gebiedsontwikkeling. Een praktische routebeschrijving.
- Montandom, D.T. & Souza, F.F. (2007). Land Readjustment and Joint Urban Operation. Sao Paulo: Romano Geurra Editora.
- Muñoz Gielen, D. (2010b). Capturing value increase in urban redevelopment. Leiden: Sidestone Press.
- Muñoz Gielen, D. (2009b). Flexibiliteit planvorming beïnvloedt tegenprestaties markt. In *Rooilijn*, jaargang 42, nr. 3, p.158-167.
- Muñoz Gielen, D. (2006). Het Valenciaanse model voor locatieontwikkeling. In: *Achtergrondinformatie*, nr. 4, p5-22.
- Muñoz Gielen, D. (2010a). In Engeland en Valencia kan het wel: ontwikkelaars dragen bij aan publieke voorzieningen. In *Vitale Stad*. Jaargang 13 afl. mei 2010. P.56-59.
- Muñoz Gielen, D. (2008b). Kostenverevening en baatafroming in Engeland, Valencia en Nederland. In *Rooilijn*. Jaargang 41, nr. 5, p.360-369.
- Muñoz Gielen, D. (2012a). Persoonlijk interview. Zie bijlage.
- Muñoz Gielen, D. (2008a). Public Value Capturing and the financing of public infrastructure in England, Valencia and The Netherlands.

Muñoz Gielen, D. (2009a). Wie betaalt de publieke voorzieningen? In Ruimte. Vakblad voor de Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning, p.58-63.

Muñoz Gielen, D. (2012b). Wie betaalt de ruimtelijke kwaliteit? Verbetering kostenverevening in herstructurering bedrijventerreinen. Lezing 5 april 2012.

Muñoz Gielen, D., Brouwer, P. & Winsemius, J. (2004). De Valenciaanse ontwikkelingsplanologie. In Tijdschrift voor de volkshuisvesting. Afl. 3, p. 17-21

Muñoz Gielen, D. & Korthals Altes W.K. (2007). Lessons from Valencia: separating infrastructure provision from land ownership. In Town Planning Review. Vol. 78 afl. 1, p. 61-80

Needham, B. (2006). Inpasbaarheid van het Valenciaanse model in het Nederland juridisch-planologisch kader, waaronder de nieuwe Grondexploitatiewet.

Needham, D.G. & Geuting, E. (2006). Afschaffing van het zelfrealisatiebeginsel: economische effecten, Radboud universiteit Nijmegen

Needham, B. (2007). Dutch land use planning: planning and managing land use in the Netherlands, the principles and the practice. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

NEPROM, VNG, IPO, Ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, Ministerie van infrastructuur en milieu (2011). De reiswijzer gebiedsontwikkeling 2011. Een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden.

NIROV (2011). NIROV Jaarplan 2011.

Noordanus, P.G.A. (2010). Een nieuwe toekomst voor project- en gebiedsontwikkeling? Building Business, juni/juli, 30-33.

North, D. C. (2003). Understanding the process of economic change. Washington D.C.

Offermans, R.N. (2003). Gains for Trains: Capitalizing on transit investments. Possible value capture funding methods for Dutch cities. Rotterdam: EU

Oude Veldhuis, M., Rompelman, D., & Fokkema, J. (2000). Neprom 1974-2000: Werken aan ruimtelijke ontwikkeling. Voorburg: Neprom.

Out-Law (2011). Local asset backed vehicles. Geraadpleegd op 17-04-2012, via: <http://www.out-law.com/en/topics/property/structured-real-estate/local-asset-backed-vehicles/>

Planbureau voor de leefomgeving. (2011). Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling. Bilthoven: uitgeverij RIVM

PPS Netwerk (2011). ESCO's: duurzaamheid als belangrijk element bij PPS. Geraadpleegd op 26-06-2012, via: <http://www.energievastgoed.nl/2011/08/escos-duurzaamheid-als-belangrijk-element-bij-pps/>.

Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft (2011). Duurzame gebiedsontwikkeling: doe de tienkamp!

Radaelli, D. M. (2004) 'The diffusion of regulatory impact assessment – best practice or lesson drawing?', European Journal of Political Research, jg. 43. Nr.4, p.723-747

Rakers, D. (2009). Waar een wil is, komt een weg. Value capturing als financieringsconstructie voor lijninfrastructuur. Universiteit Twente.

- Ratcliffe, J. & Flanagan, S. (2004). Enhancing the vitality and viability of town and city centres: the concept of the business improvement district in the context of tourism enterprise, in: *Property Management* 22 (5), p. 377-395.
- Reinhard, S. & Silvis, H. (2007). Investeren in het Nederlandse landschap: hoe te financieren?. LEI-Wageningen UR.
- Parejo Alfonso, L. & Blanc Clavero, F. (1999). *Derucho urbanistico Valenciano*. Tirant to blanch, Valencia.
- Peek, G.J. (2011). Nieuwe realiteit: van disciplinair raamwerk naar denkraam. *Real Estate Research Quarterly*.
- Priemus, H. en Louw, E. (2000). *Gemeentelijk grondbeleid: regiefunctie bij de realisatie van ruimtelijk beleid*. Delft: Delft University Press.
- Pots, B. (2011). Reportage: Stedelijke herverkaveling inzetten tegen kwakkelende kantoorgebieden. In *Vastgoedjournaal* juni 2011, afl. 4, p. 24-25
- Putten, E. van der, Lint, R. de & Wolff, H. de (2004). Onderzoek naar de mogelijkheden van een regeling voor stedelijke herverkaveling. In opdracht van het Ministerie van VROM.
- Rooy, P. van, Luin, A. van & Dil, E. (2006). *Nederland Boven Water. Praktijkboek gebiedsontwikkeling*. Amsterdam: Calff & Meischke.
- Rooy, P. van (2011a). *Verdienmogelijkheden. Cahier gebiedsontwikkeling. Nederland Boven Water*. Amsterdam: Calff & Meischke.
- Rooy, P. van (2011b). Miljarden vrij bij meer samenwerking. Geraadpleegd op 13-04-2012, via <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/nieuws/miljarden-vrij-bij-meer-samenwerking.832192.lynkx>
- Rose, R. (2005) *Learning from comparative public policy*, Routledge, London
- Rotmans, J. (2011). in *Krant Duurzame Gebiedsontwikkeling*. Agenschap NL. Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2008). *Methoden en technieken van onderzoek*. Vierde druk. (J. Verckens, Trans). Amsterdam: Pearson Education Benelux.
- Scottish Executive (2003). *Business Improvement Districts: A Consultation Paper*, Edinburgh, July
- Scottish Executive (2007). *12 Key Questions Answered on Business Improvement Districts*, Edinburgh.
- Sijmons, D. (2002). "De voldongen fictie", In *Archis*, no. 4
- Sorel, N. (2011). Teveel optimisme over tijdswinst Omgevingswet. In *Binnenlands Bestuur*. Gepubliceerd op 28-10-2011.
- Stichting Kennisalliantie Bedrijventerreinen Nederland (2012). *Wat kunnen we in Nederland met het Valenciaans model? Excursie Valencia april 2012*.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50, (150), 17-28.
- Symes, S. & Steel, M. (2003). Lessons from America: The role of business improvement districts as an agent of urban regeneration. *Town Planning Review*, vol. 74, afl.3, p.301-313.
- Swam, P. van (2008). *Management van de onrendabele top bij gebiedsontwikkeling*. Master thesis Master of studies in Real Estate. Universiteit van Amsterdam.

The Guardian (2010). Be Wary of 'solar for free' offers, householders told. 17-08-2010. Geraadpleegd op 18-04-2012, via: <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/aug/09/solar-photovoltaic-panels-homes>

Tse, R.Y.C. (2001). Impact of comprehensive development zoning on real estate development in Hong Kong. In Land Use Policy 19 (2001) 321-328.

TU Delft (2011). Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit: wat nu te doen?

TU Delft, H2Ruimte & SKG (2011). Duurzame gebiedsontwikkeling: doe de tienkamp! Oosterhout: OCC de hoog media partners.

TU Delft, Deloitte, Akro consult & SKG. (2011). Samenwerking tussen publiek en privaat in een andere realiteit. Nieuwe modellen in theorie en praktijk.

Urbs Advies (2012). Adviesbureau Urbs Advies. Geraadpleegd op 20-09-2012, via: http://www.urbssadvies.nl/_mgxroot/page_wie_is_urbssadvies.html

Vaane, J. (2009). Onderzoek naar de operationalisering en het draagvlak van het Cradle to Cradle concept als basis van regionale ontwikkeling. Radboud Universiteit Nijmegen.

Verbeet, M. (2012). Herverkaveling: van huilen komt ruilen?!

Verschuren, P & Doorewaard, H. (2000). Het ontwerpen van een onderzoek. (derde druk) Den Haag: Lemma.

Vethman, P. (2009). Het financieren van energiebesparing in woningen: Investeringskosten en financieringsmogelijkheden voor particulieren woningeigenaren.

Viersen, V. (2008). Gesprek met Valerie Viersen, adviseur Legal & Contracting AT Osborne.

Visser, P. & Dam, F. van (2006). De prijs van de plek; Woonomgeving en woonprijs. Rotterdam: Veenman Drukkers.

Vreke, J., Gerritsen, A. L., Kranendonk, R. P., Pleijte, M., Kersten, P.H. & Bosch, F.J.P. van den (2009). Maatlat government-governance. Werkdocument 142 wettelijke onderzoekstaken natuur en milieu.

VNG (2008). Handreiking Grondexploitatiewet. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

VNG (2012). Proefprogramma stedelijke herverkaveling. Geraadpleegd op 15-10-2012, via: <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/recht/nieuws/proefprogramma-stedelijke-herverkaveling>

VROM (2000). Handvest van Vinex-Locaties. Den Haag: Ministerie van VROM

VROM (2006). Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling. Den Haag: Ministerie van VROM.

VROM (2008a). Wet Ruimtelijke Ordening. Den Haag: Ministerie van VROM

VROM (2008b). Handreiking grondexploitatiewet. De Haag: Ministerie van VROM,

Weber, R. & Goddeeris, L. (2007). Tax Increment Financing: Process and Planning Issues. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper

Weg, E. van de, Veldhuizen, J., Rooy, P. van, Kneppers, G. & Miranda, F. de (2009). Een wijde blik verruimt het denken: gebiedsontwikkeling in vijf Europese landen en de toekomst van gebiedsconcessies. Utrecht: Deloitte Financial Advisory.

Wijger, G. van de (2008). De aanpak van duurzame stedelijke gebiedsontwikkeling en de rol van diversiteit (2008). Erasmus Universiteit, TU Delft en Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam.

Winsemius, J. (n.d.) Valenciaans model. Bureau Middelkoop.

Wolff, H. de (2003). Stedelijke herverkaveling. Nieuw instrument voor stedelijke vernieuwing? In Tijdschrift voor de Volkshuisvesting. Afl. 2, p. 6-10

Wolting, D.B. (2008). PPS en gebiedsontwikkeling. Den Haag: Sdu uitgevers.

Yau, Y. (2012). Homeowner Involvement, Land Readjustment, and Sustainable Urban regeneration in Hong Kong.

Zeeuw, F. de (2011a). Gebiedsontwikkeling in Nederland: diepe val dwingt tot reflectie. Rooilijn, Jg 44/nr.6/p404-411

Zeeuw, F. de (2011b). Binnenstedelijk ontwikkelen moet op alle fronten anders. In Service Magazine December 2011.

Zeeuw, F. de (2012). Herverkaveling heeft voordelen. In Cobouw, p.13.

Zeeuw, F. de (2007). De engel uit marmer. Reflecties op gebiedsontwikkeling. Delft: University Press.

Zeeuw, F. de (2011c). Herverkaveling nu invoeren!

Zeeuw, F. de. & Franzen, A. (2011). Tien acties voor gebiedsontwikkeling. Tu Delft Praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling.

Zonneveld, W (1991). 'Conceptvorming in de ruimtelijke planning, patronen en processen'. Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam: Amsterdam.

Zweigert, K. & Kotz, H. (1998). An introduction to comparative law. Clarendon Press, Oxford.

Bijlage

Bijlage I	Constructies voor gebiedsontwikkeling.	P.96
Bijlage II	Interview guide: D. Muñoz Gielen.	P.120
Bijlage III	Interview guide: A. de Groot.	P.121
Bijlage IV	Interview guide: A. van Laar.	P.122
Bijlage V	Interview guide: M. Bijker.	P.123
Bijlage VI	Interview guide: M. van Dooren.	P.124

Bijlage I: Constructies voor gebiedsontwikkeling

Uitwerking constructies voor gebiedsontwikkeling (zie hoofdstuk 3).

Inleiding op de lijst met constructies voor gebiedsontwikkeling

Voordat de lijst met constructies voor gebiedsontwikkeling uit de binnen- en buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk wordt weergegeven, is het van belang om op het begrip 'constructies voor gebiedsontwikkeling' in te zoomen. Onder constructies voor gebiedsontwikkeling worden in dit onderzoek instrumenten verstaan die een bijdrage leveren aan een gebiedsontwikkelingsproces, ten behoeve van de realisatie van gebiedsontwikkeling. Dit betekent dat met de verscheidene constructies de ontwikkeling van een gebied mogelijk wordt gemaakt. De aard van de constructies kan verschillen. Zo kan de ene constructie een financieel karakter hebben. Dit betekent dat deze constructies ten behoeve van de financiering van een gebiedsontwikkelingsproject dienen. Anderzijds kan een constructie ook een procesmatig karakter hebben. Dit zijn constructies waarbij de focus niet ligt op de financiering van gebiedsontwikkeling, maar juist op de manier van handelen tussen actoren en het verloop van het proces. Ten derde kunnen de constructies een beleidsmatig karakter hebben. Deze constructies zijn bijvoorbeeld gericht zijn op het vereenvoudigen van beleid, om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken of vlot te trekken.

De constructies zijn niet altijd kant-en-klare oplossingen voor gebiedsontwikkeling, het kan ook zijn dat constructies gecombineerd moeten worden voordat een succesvol gebiedsontwikkelingsproces ontstaat. De mate van succes in gebiedsontwikkeling is overigens moeilijk objectief vast te stellen. Bij elke gebiedsontwikkeling is de context, met belanghebbenden en participerende partijen, uniek. In het ene gebiedsontwikkelingsproces kan het daarom eenvoudiger zijn om win-win situaties te creëren, dan in de andere (Janssen-Jansen, 2010a, in Janssen-Jansen, 2010b).

Niveau van uitwerking

In de lijst met constructies voor gebiedsontwikkeling, die volgt in dit hoofdstuk, is de ene constructie meer in detail uitgewerkt en meer concreet dan de ander. Dit heeft verschillende oorzaken. Zo zit verschil in de mate van abstractie per constructie. Daarnaast is over de ene constructie meer informatie te vinden dan de ander. Dit komt onder andere door de mate waarin al onderzoek is verricht naar een bepaalde constructie. Meestal heeft dit kan te met het succes van een constructie, maar ook het tijdstip waarop de constructie is ontstaan speelt mee. Naar een financieringsconstructie die onlangs is geïntroduceerd is in de regel minder onderzoek verricht dan een constructie die al tientallen jaren bestaat.

Er is gekozen om de constructies niet onder te verdelen in thema's. Deze keuze is gemaakt omdat thematiseren voor dit onderzoek geen meerwaarde heeft. Er wordt in het vervolg van dit onderzoek namelijk een keuze gemaakt waardoor van de 32 constructies een tweetal constructies overblijven. Deze schifting vindt niet plaats op basis van thema's. Het thematiseren van de constructies betekent dus extra werk waar niks meer mee gedaan wordt. Nu niet, en ook niet in het vervolg van dit onderzoek.

Opbouw

Elke constructie heeft eenzelfde opbouw. Allereerst wordt in tabelvorm achtereenvolgens de betrokken partijen, het toepassingsgebied, het toepassingsniveau, het doel en een praktijkvoorbeeld van de constructie kort uiteengezet. Hiermee wordt in één oogopslag de kern van de constructie duidelijk. Tenslotte volgt onder de tabel de beschrijving van de constructie.

Onder de betrokken partijen worden de actoren verstaan die participeren in de desbetreffende constructie. De partijen waar het om gaat zijn al opgesomd in paragraaf 2.4. Bij elke financieringsconstructie kan het gaan om publieke partijen als het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, evenals de private partijen zoals projectontwikkelaars, beleggers, financiers en woningcorporaties. Daarnaast kunnen ook overige actoren als gebruikers en belangenorganisaties zijn betrokken bij de constructie.

Vervolgens wordt bij elke constructie het toepassingsgebied genoemd. Met het toepassingsgebied wordt het gebied bedoeld waar het instrument betrekking op heeft. Dit kan gaan om bebouwd-, stedelijk, en landelijk gebied, om nieuwe ontwikkelingen, woningen of energie en klimaat. Voor het toepassingsniveau geldt dat dit betrekking heeft op de schaal waarop de strategie wordt toegepast. De instrumenten kunnen zich toespitsen op één object, wijk-, lokaal-, gemeentelijk-, regionaal-, provinciaal- of nationaal niveau.

Alle tabellen zijn ingevuld met in het achterhoofd het basisprincipe van de constructie. Het kan natuurlijk voorkomen dat een constructie die ooit ontstaan is als instrument voor gebiedsontwikkeling in het stedelijk gebied, breder inzetbaar is door bijvoorbeeld ook in landelijk gebied toe te passen. Echter is hier bij

het invullen van de tabellen niet naar gekeken. De eigenlijke essentie van de constructie is altijd de achterliggende gedachte.

Verantwoording van gekozen constructies voor gebiedsontwikkeling

De totstandkoming van de lijst met constructies voor gebiedsontwikkeling heeft plaatsgevonden aan de hand van een aantal stappen. Allereerst is gezocht naar termen die in verband staan met constructies voor gebiedsontwikkeling. Hierbij moet gedacht worden aan begrippen als: 'verdienmodellen', 'gebiedsontwikkelingsstrategieën', 'financieringsconstructies' en 'instrumenten voor gebiedsontwikkeling'. Deze termen zijn vandaag de dag behoorlijk 'hot' vanwege de crisis op de woningbouw- en kantorenmarkt, de problemen met de planning van bedrijventerreinen en het tekortschieten van het traditionele verdienmodel in de Nederlandse ruimtelijke ordening (Van der Krabben, 2011a). Vandaar dat vrijwel dagelijks nieuw materiaal over dit thema verschijnt. Op de bovengenoemde termen is gezocht in Google, Google Scholar, de faculteitsbibliotheek, Picarta, de scriptiedatabank en Web of Science. Dit leverde een aantal constructies op met potentie, die vervolgens uitgewerkt zijn door op de gevonden term door te zoeken. Daarnaast is in vakliteratuur als Rooilijn, Buiding Bussines, S+RO, Real Estate Magazine en RO Magazine gezocht naar constructies voor gebiedsontwikkeling. In deze vakbladen wordt veelal gekeken naar gebiedsontwikkeling in internationaal perspectief. Dat wil zeggen dat lering wordt getrokken uit gebiedsontwikkeling uit andere landen. Daarom leverde ook dit een aantal constructies voor dit onderzoek op. Ook is gezocht op de bovengenoemde termen op websites als www.gebiedsontwikkeling.nu, www.nirov.nl en www.ikcro.nl. Deze sites staan bekend als databanken voor thema's in de gebiedsontwikkeling. Daarnaast is de 'toolbox financieringsconstructies' van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie een leidraad geweest voor de zoektocht naar constructies voor gebiedsontwikkeling. In deze toolbox worden tal van constructies gepresenteerd variërend van een investeringsconditie, een constructie die puur technisch van aard is en voorbeeldprojecten. De toolbox is bedoeld ter inspiratie bij het zoeken naar oplossingen voor gebiedsontwikkeling en geeft geen kant en klare oplossingen. De toolbox heeft voor dit onderzoek aanleiding gegeven om verder te zoeken naar bepaalde ideeën en filosofieën die aansluiten op dit onderzoek en actueel zijn binnen de gebiedsontwikkeling. Op basis van de gezochte gegevens werd duidelijk dat een aantal wetenschappers als Friso de Zeeuw, Erwin van der Krabben, Agnes Franzen en Peter van Rooy veel literatuur hebben geschreven over de problemen in gebiedsontwikkeling, nieuwe/alternatieve concepten voor gebiedsontwikkeling en de transplantatie van buitenlandse concepten in Nederland. Vandaar dat ook deze namen de input vormden voor de zoektocht naar constructies voor gebiedsontwikkeling.

De lijst met constructies voor gebiedsontwikkeling die uiteindelijk uit het bureauonderzoek is gerold is vanzelfsprekend een beknopte weergave van alle constructies die bestaan binnen de gebiedsontwikkeling. Het is überhaupt vrijwel onmogelijk alle constructies voor gebiedsontwikkeling te vinden die wereldwijd bestaan, laat staan in de looptijd van dit onderzoek. Mede daarom is gekozen die constructies mee te nemen die in de Nederlandse literatuur vaak zijn aangehaald en besproken. Het moge dan ook duidelijk zijn dat de lijst met 32 constructies geen volledige lijst of volledige weergave van bestaande constructies is, omdat ten eerste nooit alle constructies kunnen worden meegenomen. Ten tweede kan de lijst nooit compleet zijn omdat elke dag wel nieuwe ideeën geopperd worden om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken en/of uit het slop te trekken.

Constructies voor gebiedsontwikkeling uit de binnen- en buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk

Nu volgt de lijst met constructies voor gebiedsontwikkeling, gebaseerd op de binnen- en buitenlandse gebiedsontwikkelingspraktijk. Allereerst volgt een overzicht van de constructies in de onderstaande tabel. Vervolgens worden alle constructies één voor één toegelicht.

Constructies voor gebiedsontwikkeling	
17. Enterprise Zones	17. Actief gemeentelijk grondbeleid
18. Eigen identiteit als motor voor gebiedsontwikkeling	18. Transferable Development Rights
19. Tax Increment Finance system (TIF's)	19. Value Capturing
20. Cradle-to-Cradle (C2C)	20. Fuseer belangen in gebiedsontwikkeling
21. Exergyplanning	21. Publiek-private samenwerking (PPS)
22. Local Asset Backed Vehicles (LABV)	22. Alternatieve bekostiging openbare ruimte in de stad
23. Community Trust	23. ESCO & MUSCO
24. Business Improvement Districts (BID)	24. Erfpachtconstructie
25. Rent-a-Roof model	25. Rood-voor-Groen
26. Revolving fund & JESSICA	26. Bestemmingsheffing
27. Crowdfunding	27. Duurzaam rendement constructie
28. Grondbank	28. Maatschappelijk gebonden eigendom
29. Land banking	29. Fonds-/portfoliovorming
30. Lean and mean process	30. Obligaties/gebiedsaandelen
31. Pensioenfondsen als belegger in gebiedsontwikkeling	31. Verschuiven betalingsmoment grond
32. Stedelijke herverkaveling – het Valenciaans model	32. Omgevingsrecht gebiedsontwikkeling

1. Enterprise Zones

1. Betrokken partijen	Ontwikkelaars, bedrijven, gemeenten, beleggers
2. Toepassingsgebied	Stedelijk, bebouwd
3. Toepassingsniveau	Lokaal, wijkniveau, objectgebonden
4. Doel	Stimuleren van het vestigingsklimaat door de fiscale concurrentiepositie van een gebied te vergroten
5. Voorbeeld	London Docklands: Canary Wharf (Hagendijk, 2011, p2)

Beschrijving

Boekema en Verhoef (1983) stellen dat de toegenomen aandacht voor de binnenstedelijke problematiek in Groot-Brittannië in de jaren 1950 en 1960 de eerste aanzet hebben geleverd voor de introductie van Enterprise Zones. Studies naar de binnenstedelijke problematiek lieten een verandering in de structuur van de economie zien, als gevolg van het wegtrekken van oude industrie en het uitblijven van nieuwe industrie. Er was dus noodzaak om deze negatieve spiraal te doorbreken en de gebieden te herontwikkelen (Boekema & Verhoef, 1983). Enterprise Zones zijn ontstaan als reactie op de negatieve spiraal. Het principe van Enterprise Zones is eenvoudig: verbeter het vestigingsklimaat door de fiscale concurrentiepositie van een gebied te vergroten. (Oosterhaven, 1993).

In Groot-Brittannië worden Enterprise zones al gebruikt als stimulans voor gebiedsontwikkeling. De verantwoordelijkheid voor Enterprise Zones ligt in Groot-Brittannië in handen van het Department of Environment. Zij hanteren de volgende omschrijving van Enterprise Zones: *“het uitgangspunt van de Enterprise Zone is na te gaan in hoeverre industriële en commerciële bedrijvigheid aangemoedigd en gestimuleerd kunnen worden door het wegnemen van bepaalde belastingdrempels en het versoepelen en versnellen van bepaalde administratieve en bureaucratische handelingen”* (Boekema en Verhoef, 1983, p51). De maatregelen en faciliteiten voor het gebied gelden voor tien jaar. Vanaf de oprichting van de Enterprise Zone gelden voor zowel de huidige als toekomstige gebruikers in het gebied de volgende regels:

- Er is een vrijstelling van de zogenaamde “Development Land Tax”;
- Vrijstelling van lokale belastingen op industriële en commerciële eigendom;
- Kortingen oplopend tot 100% bij inkomsten- en bedrijfsbelastingen bij kapitaaluitgaven ten behoeve van industriële en commerciële gebouwen;
- Versnelde behandeling van de toelatingsverzoeken en een versoepeld beleid ten aanzien van de te betalen belastingen en accijnzen;
- Certificaten ten behoeve van industriële ontwikkeling zijn niet benodigd;
- Vrijstelling van de verplichtingen ten opzichte van de “Industrial Training Board”;
- Vereenvoudiging en versnelde afhandeling van de planningsprocedures;
- Overige administratieve en beleidsmatige zaken zullen versneld worden uitgevoerd en toepast;
- De eisen betreffende statistische verslaglegging en verantwoording aan de overheid worden tot een minimaal niveau teruggebracht (Boekema en Verhoef, 1983, p51).

De conclusie is dat gebieden die de status Enterprise Zone hebben verkregen in Groot-Brittannië, een aanmerkelijk betere concurrentiepositie hebben ten opzichte van andere gebieden. Enterprise Zones bieden dan ook perspectief als het gaat om het stimuleren van gebiedsontwikkeling.

2. Eigen identiteit als motor voor gebiedsontwikkeling

1. Betrokken partijen	Gemeenten, ontwikkelaars, gebruikers, financiers
2. Toepassingsgebied	Stedelijk, landelijk, nieuwe ontwikkelingen
3. Toepassingsniveau	Lokaal, wijkniveau
4. Doel	Benutten van cultuurkwaliteiten in een gebied, leidt tot nieuwe investeringen voor gebiedsontwikkeling.
5. Voorbeeld	Mill Urban Park in Heerlen (TU Delft, H2Ruimte & SKG, 2011, p16)

Beschrijving

Gebiedsontwikkeling is een cultuuropgave. Door de combinatie van de aanwezige activiteiten, de verschijningsvorm en historie hebben gebieden de potentie mensen te binden en kwaliteiten te bieden die lang meegaan (TU Delft, H2Ruimte & SKG, 2011).

De centrale gedachte achter de ontwikkelingsstrategie ‘eigen identiteit als motor voor gebiedsontwikkeling’ is dat gebruikers van gebieden met een eigen identiteit zich door cultuurkwaliteiten van het gebied mentaal eigenaar voelen van dit gebied en daarom bereid zijn mee te investeren in de toekomstige kwaliteit van hun gebied. Gebieden met een eigen identiteit hebben daarom per definitie een hoge toekomst-, belevings- en gebruikswaarde (TU Delft et al., 2011).

Kenmerkend voor de blauwdrukplanning van de afgelopen vijftig jaar, is dat door rationalisatie en standaardisatie de ruimtelijke ordening letterlijk en figuurlijk gelijk is getrokken. Veel gebieden lijken hierdoor op elkaar. Gebieden die op elkaar gaan lijken, wortelen niet in de historie van de plek waardoor ze anoniem worden. Het karakteristiek hiervan is dat ze functionele gebieden zijn met hoge gebruikswaarde. Echter, het ontbreekt aan beleving- en toekomstwaarde. Door de groeiende aandacht voor specifieke lokale kwaliteiten en lokale geschiedenis en de globaliserende wereld, zijn mensen meer en meer op zoek naar ‘hun eigen plekje’ (TU Delft et al., 2011). Gebiedsontwikkeling gericht op het creëren van een eigen identiteit biedt dus perspectief voor de toekomst omdat het nieuwe investeringen kan losmaken.

3. Tax Increment Finance system (TIF's)

1. Betrokken partijen	Gemeenten, ontwikkelaars, gebruikers
2. Toepassingsgebied	Bebouwd, stedelijk
3. Toepassingsniveau	Gemeentelijk, lokaal, wijkniveau, objectgebonden
4. Doel	Sturen in de cashflow: financiële waardeinstijging van een gebied bij aanvang investeren.
5. Voorbeeld	Springdale: Illinois (Weber & Goddeeris, 2007, p23)

Beschrijving

In de Verenigde Staten heeft in de jaren 1970 een verschuiving plaatsgevonden in de totstandkoming van beleid. Het beleid is heeft zich vanaf die tijd meer gespitst op het aantrekken van particuliere investeringen

voor gebiedsontwikkeling. De oorzaak hiervan ligt in de verandering van het economische en politieke klimaat. De energiecrisis in 1973 zorgde ervoor dat veel staten en steden werden gedwongen om een verscheidenheid aan 'marktprikkels' te creëren in een poging om private investeringen te stimuleren (Klemanski, 1990).

Het logische gevolg van de veranderingen in de VS is dat naar andere constructies werd gezocht om geld te genereren voor gebiedsontwikkeling. Een voorbeeld van een andere financieringsconstructie is 'Tax Increment Financing'. Het eerste TIF-programma is gestart in 1952 in California. TIF heeft echter aan populariteit gewonnen vanaf de jaren 1970 door de veranderende politieke en economische veranderingen (Klemanski, 1990).

TIF's worden omschreven als: *"a technique for financing a capital project from the stream of revenue generated by the project"* (Healey & McCormick, 1999, p27). Kort gezegd betekent dit dat de waardeverhoging die door gebiedsontwikkeling optreedt, al bij aanvang van het project wordt ingezet als financieringsmiddel. TIF's werken als volgt: de lokale overheid wijst een gebied aan waar ruimte is voor verbetering, een zogenaamd ontwikkelgebied. De overheid ontwerpt een *redevelopment plan*, waarin ze de gewenste ontwikkelingen schetst voor dit gebied (Weber & Goddeeris, 2007, p1). Voor het vaststellen van de TIF-ontwikkelgebieden heeft de overheid wet- en regelgeving opgesteld. Zo is in de staat Illinois bijvoorbeeld de regel dat een ontwikkelgebied ten minste anderhalf hectare groot en aaneengesloten moet zijn. Daarnaast moet het gebied een "aanzienlijke potentie" in zich hebben (Weber & Goddeeris, 2007). Stel dat een lokale overheid een upgrade van haar infrastructuur wil in een bepaald gebied, met als doel het verbeteren van de kwaliteit. Een ontwikkelaar ziet hier heil in, en besluit het gebied te gaan verbeteren. De lokale overheid subsidieert vervolgens de ontwikkelaars om het gebied te verbeteren. Gevolg van de ontwikkeling van het gebied is dat de aantrekkelijkheid en kwaliteit van de wijk toeneemt. Huishoudens en bedrijven vinden het namelijk een gunstige plaats om te vestigen door komst van nieuwe infrastructuur. Als gevolg hiervan zal de waarde van het onroerend goed in en om het gebied stijgen. Deze waardeverhoging leidt tot een toename van de belastingen in het gebied (Brueckner, 2001; Weber & Goddeeris, 2007). Bij het gebruik van TIF wordt door de overheid echter al vooraf gebruik gemaakt van de waardeverhoging van het onroerend goed en de belastinginkomsten om de ontwikkelaar te financieren. TIF is in wezen een instrument om lopende uitgaven te betalen met toekomstige inkomsten.

Het verschil tussen de basis-waarde van onroerend goed en de toegenomen waarde van onroerend goed in het gebied wordt de *'value increment'* (waardestap) genoemd. Deze waarde wordt belast door de lokale overheid en zorgt voor de *'tax increment'* (Weber & Goddeeris, 2007, p8). Vaak wordt TIF voorgesteld als een nieuwe vorm van belasting, maar niets is minder waar. Alle eigenaren van onroerend goed in het 'TIF ontwikkelgebied' betalen hun normale fiscale last (Weber & Goddeeris, 2007). TIF fondsen bieden het grote voordeel dat ontwikkelingen die niet plaats kunnen vinden vanwege financieringsproblemen, mogelijk toch doorgang kunnen vinden. Daarnaast wordt geld slim ingezet om de ruimtelijke kwaliteit van gebieden te verhogen (Davis, 1989).

4. Cradle to Cradle (C2C)

1. Betrokken partijen	Gebruikers, ontwikkelaars, waterschap
2. Toepassingsgebied	Nieuwe ontwikkeling, energie en klimaat
3. Toepassingsniveau	Wijkniveau
4. Doel	Duurzame gebiedsontwikkeling als uitgangspunt. Cradle-to-cradle gebieden leveren geld op door het productiegehalte.
5. Voorbeeld	Cradle to Cradle in Noord-Limburg (Vaane, 2009)

Beschrijving

C2C is een nieuwe denkwijze in termen van ecosystemen, biodiversiteit en biologische kringlopen waarin de ontwikkeling van mens en maatschappij samengaat met het verbeteren van het milieu. Cradle to Cradle betekent letterlijk: van wieg tot wieg. De grondleggers van C2C, Braungart en McDonough (2007), stellen dat waardevolle-, kostbare- en schaarse materialen verloren gaan doordat de huidige productiemethode is gebaseerd op een lineaire, oud industriële denkwijze. Binnen de huidige denkwijze, ook wel Cradle to Grave genoemd, is geen aandacht voor de impact van een product op een ecosysteem of de schaarste van grondstoffen. Bovendien gaat deze "brute" manier van denken onder andere ten koste van de gezondheid, het leefmilieu en de ecologie (Braungart en McDonough, 2007, in Bingen, Hubers & Roeten, 2010).

De essentie van C2C is dat alles wat wordt ontworpen en geproduceerd niet als afval eindigt, zoals wel het geval is bij 'Cradle to Grave' (2009). Voor gebiedsontwikkeling kan Cradle to Cradle een belangrijke rol

spelen. Een gebied dat Cradle to Cradle ontwikkeld wordt kan namelijk meer produceren dan dat ze gebruikt. Meer (duurzame) energie kan worden geleverd dan dat wordt gebruikt, afgevoerd water kan schoner zijn dan het water dat wordt toegevoerd en bouwmaterialen kunnen na gebruik weer terugkeren in de ecologische kringloop (Van de Wijgert, 2008). Daarnaast kan bijvoorbeeld rioolslib worden gebruikt als energiebron. Rioolslib kan namelijk energie opleveren en tevens kan afkoppeling van regenwater zorgen voor vermindering van kosten bij de rioolzuivering (Van Rooy, 2011a). Een gebied dat Cradle to Cradle ontwikkeld wordt, kan dus geld opleveren door het productiegehalte van het gebied. Het geld kan aan de voorzijde van het project worden gebruikt als financieringsmiddel voor de ontwikkeling van het gebied. Duurzaam bouwen kan in dit geval dan ook een katalysator worden gezien voor gebiedsontwikkeling.

5. Exergyplanning

1. Betrokken partijen	Ontwikkelaars, gemeenten, energiebedrijven
2. Toepassingsgebied	Energie en klimaat, stedelijk, landelijk
3. Toepassingsniveau	Lokaal, wijkniveau, objectgebonden
4. Doel	Rationeel energiegebruik in gebiedsontwikkeling
5. Voorbeeld	Nederland (Van Kann, 2010)

Beschrijving

Zonneveld (1991, in Van Kann, 2010) geeft aan dat strategische concepten de input kunnen zijn voor lokale inrichtingsprincipes. Exergyplanning is een dergelijk strategisch concept. Exergyplanning is in Nederland al als lokaal inrichtingsprincipe gebruikt in de ruimtelijke planning (Van Kann en Leduc, 2008, in Van Kann, 2010).

Exergie is een belangrijk principe dat rationeel energiegebruik, energiestromen en efficiëntie koppelt. (Dincer en Rosen, 2005, in Van Kann, 2009). Kort gezegd, exergie is de kwaliteit van energie. Als voorbeeld wordt door Van Kann (2009) gekeken naar de restwarmte die vrijkomt bij krachtcentrales. Dit is vaak stoom van hoge temperatuur. Als vanzelf koelt deze stoom uiteindelijk af. Voordat de temperatuur op omgevingsniveau is, kan de energie een aantal keren worden gebruikt. De stoom kan bijvoorbeeld eerst worden gebruikt voor de procesindustrie en vervolgens voor de verwarming van huishoudens. Deze toepassing van het exergieprincipe wordt ook wel energiecascadering genoemd, ofwel het ruimtelijke achter elkaar schakelen van energiebehoevende functies.

Exergyplanning kan een rol spelen als financieringsconstructie voor gebiedsontwikkeling indien het energiekarakter (vraag en aanbod) van de te realiseren ruimtelijke functies leidend zijn. Het laten weglekken, verdampen en wegstromen van energiestromen moet hierbij zoveel mogelijk worden beperkt (Van Kann, 2009). Exergyplanning kan enerzijds zorgen voor een besparing van energie, door energie te hergebruiken. Anderzijds kan het zelfs geld opleveren, omdat de energie die teveel wordt geproduceerd in een gebied kan worden verkocht aan een ander gebied. Het financiële voordeel dat Exergyplanning op kan leveren biedt dan ook mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling in financieel lastige tijden.

6. Local Asset Backed Vehicles (LABV)

1. Betrokken partijen	Gemeenten, provincies, ontwikkelaars
2. Toepassingsgebied	Bebouwd, nieuwe ontwikkelingen, stedelijk, landelijk
3. Toepassingsniveau	Lokaal, Wijkniveau
4. Doel	Activa van publieke partijen als lange-termijn investering voor private partijen.
5. Voorbeeld	ISIS Waterside Regeneration (Grace & Ludiman, 2007)

Beschrijving

LABV maken het mogelijk dat publieke partijen hun activa, bijvoorbeeld land of onroerend goed, gebruiken als lange-termijn investering voor private partijen. LABV zijn ontwikkeld om publieke en private partijen samen te brengen en hiermee financiën, bevoegdheden en expertise te bundelen. Daarnaast is het doel van deze constructie om projecten strategisch te plannen. LABV's worden voornamelijk toegepast in Groot-Brittannië. Zo ontwierp British Waterways (verantwoordelijk voor de Britse waterwegen) een LABV voor het project ISIS Waterside Regeneration in 2002 (Grace & Ludiman, 2007). Ook verscheidene steden als Liverpool en Newcastle-Gateshead kijken naar de mogelijkheden van LABV's (Harrison & Marshall, 2007). Het uitgangspunt van LABV's is dat een publieke partij de grond en/of het vastgoed inbrengt en een of meerdere private partijen

zorgen voor de expertise en de financiering. In een LAVB wordt een 50/50 partnerschap aangegaan voor termijnen van 10 tot 25 jaar (Hagendijk, 2011).

Zoals voor de meeste financieringsconstructies geldt, is ook het opstellen van een LABV afhankelijk van lokale gebiedsomstandigheden. Middelen, ambities, individuele behoeften en de schaal van een gebied zijn bijvoorbeeld belangrijke context afhankelijke kenmerken. Desondanks zijn een aantal kenmerken te onderscheiden die de essentie van LABV's weergeven. Wil een private partij een gebied ontwikkelen, dan begint het met het opstellen van een zogenaamd 'corporate enthity'. Dit is een partnerschap waarin zowel een publieke partij samen met een (of meerdere) private partij(en) participeert. De publieke partij brengt een deel van haar activa in de corporate enthity en de private partij komt met dezelfde waarde als de activa van de publieke partij in de vorm van geld. Samen zorgen deze investeringen voor het eigen vermogen van de LABV. Het vermogen kan vervolgens geïnvesteerd worden in een gebied op een manier waardoor waardestijging optreedt. Zodra de werken zijn uitgevoerd en de waarde van het gebied is vergroot, zal de LABV (delen van) het gebied verkopen. De stijging van de waarde zal worden verdeeld onder de publieke- en private partijen (Out-Law, 2011).

Private partijen vinden het aantrekkelijk in LABV's te participeren omdat het allereerst de mogelijkheid biedt eigen vermogen te investeren op manier die wordt ondersteund door toezeggingen en beloften van de publieke sector. Daarnaast bieden LABV's een bepaalde vorm van zekerheid door het lange termijn gehalte van het partnership. Voor publieke partijen bieden LABV's het voordeel dat ze gebieden kunnen ontwikkelen door eigen vermogen als investering te gebruiken. Daarnaast komt de waardestijging van het gebied naar aandelenbelang toe aan de publieke partij (Out-Law, 2011).

7. Community Trust

1. Betrokken partijen	Gemeenten, gebruikers
2. Toepassingsgebied	Bebouwd gebied
3. Toepassingsniveau	Wijkniveau
4. Doel	Bewoners bieden diensten aan t.b.v. financiering van hun wijk.
5. Voorbeeld	Groot-Brittannië (Hagendijk, 2011)

Beschrijving

De Big Society-theorie van Phillip Blond (2009) speelt een belangrijke rol in het concept Community Trust. Volgens Blond is er een gebrek aan politieke, sociale en economische betrokkenheid van de burger. Community Trust is een reactie op de afnemende aandacht voor 'Localism' (Hagendijk, 2011).

Community Trust is een dienstverlenende stichting op kleinschalig niveau die allerlei diensten of werkzaamheden verricht ten bate van bewoners van een wijk of buurt. Als voorbeeld van diensten of werkzaamheden noemt Hagendijk (2011) catering, consultatie, wijkverpleging, training, het organiseren van festiviteiten etc. Community Trusts komen voor in Groot-Brittannië. Deze gebieden worden bestuurd door wijkbewoners. In veel gevallen bezitten of exploiteren bewoners onroerend goed. Gemiddeld drijven ze voor 70% op subsidies en donaties van overheid of goede doelen. De overige 30% bestaat uit eigen inkomsten, die ze halen uit de diensten die ze aanbieden (Hagendijk, 2011).

8. Business Improvement Districts

1. Betrokken partijen	Beleggers, ontwikkelaars, gemeenten
2. Toepassingsgebied	Bebouwde omgeving
3. Toepassingsniveau	Objectgebonden
4. Doel	Extra fiscale heffing boven gebruikelijke heffing als financieringsmiddel voor gebiedsontwikkeling
5. Voorbeeld	City of Philadelphia (Hoyt, 2004, p369)

Beschrijving

Het eerste Business Improvement District (BID) is ontstaan in Toronto halverwege de jaren 1960. De aanleg van een nieuw metronetwerk maakte nieuwe winkelcentra buiten de binnenstad een alternatief voor de inwoners van Toronto. Hierdoor ondervonden de winkels in de binnenstad problemen door dalende winkelomzetten en een verpauperende buurt. De bezorgdheid van een lokale ondernemer over de verloederende van de binnenstad in Toronto vormt de aanleiding voor de introductie van BID's. De ondernemer

maakte een rondgang langs zijn collega ondernemers om geld in te zamelen om in het gebied te investeren. Het idee van de ondernemer was om een heffing op te leggen aan de winkeliers en vastgoedeigenaren waarmee noodzakelijke verbeteringen in de binnenstad konden worden gefinancierd. Het geld werd gestoken in het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied. Zo werd het geld gebruikt voor het plaatsen van straatmeubilair, verwijderen van graffiti en voor de aanleg van betere verlichting. Het bleek een groot succes, waardoor het concept zijn navolging kreeg in de rest van Canada en de Verenigde Staten. Veel steden bleken namelijk te kampen met dezelfde binnenstedelijke problematiek als Toronto (Symes & Steel, 2003, in van Melik & van Aalst, 2011).

Een veelomvattende definitie van een BID wordt gegeven door Hoyt (2003, in Ratcliffe & Flanagan, p378): *“A BID is a publicly sanctioned, yet privately directed organisation that supplements public services to improve shared, geographically defined, outdoor public spaces. Moreover, such organisations subscribe to a self-help doctrine whereby a compulsory self-taxing mechanism generates multi-year revenue”*. Een BID kan dus worden gezien als een afgebakend geografisch gebied waarbinnen een coalitie van zakelijke belangen samen een fiscaal regime organiseren om de kwaliteit van het afgebakende gebied te verbeteren (Scottish Executive, 2007 in Lloyd & Peel, 2007). De deelnemende partijen vormen een ‘local governance framework’, op basis van regels opgesteld door de overheid. BID’s kunnen daarom gezien worden als partnerschappen die zich ergens tussen het publieke- en private vlak bevinden. Het doel van BID’s is om als partnerschap tussen lokale- overheid en ondernemers, extra diensten te bieden om het ondernemingsklimaat te verbeteren (Mullen, 2006 p.4 in Lloyd & Peel, 2010) Een BID vertegenwoordigt dan ook zowel publieke- als private belangen (Scottish Executive, 2003, in Lloyd & Peel, 2007).

Een BID wordt opgesteld in de vorm van een business plan, waarin afgesproken wordt een heffing boven de standaard zakelijke tarieven te innen. De intentie van een BID is het versterken van het handelsmilieu ten behoeve van de lokale bedrijvigheid en gemeenschap doormiddel van een heffing aan alle ondernemers en vastgoedeigenaren in het gebied. In de praktijk betekent dit dat bijvoorbeeld nieuw straatmeubilair wordt geplaatst, bomen worden geplant of infrastructuur wordt verbeterd. Ook kan het geld dat een BID oplevert ingezet worden voor de ‘zachte’ kant. Gebiedspromotie is een dergelijk voorbeeld. Omdat BID’s door lokale partijen wordt opgezet, wordt altijd gestreefd naar de aanpak van specifieke gebiedseigen problematiek (Lloyd & Peel, 2007). De heffingsgrondslag kan sterk verschillen per BID. In de literatuur worden de vastgoedwaarde, oppervlakte van het perceel en de gevelgrootte als gebruikelijke heffingsgronden genoemd. Het heffen van de belasting is een taak van een publieke instantie die verantwoordelijk is voor belastinginningen. Deze instantie draagt de heffing vervolgens over aan het BID. Het kan echter ook dat de BID’s zelf hun belasting heffen. In de Verenigde Staten worden heffingen veelal geïnd bij vastgoedeigenaren. Soms worden ook de ondernemers belast. De heffing bedraagt, ondanks grote verschillen, gewoonlijk zo’n 1 tot 3% van de vastgoedwaarde (Mitchell, 1999, in Menger, Zweedijk & Olden, 2005).

9. Rent a Roof model

1. Betrokken partijen	Gebruikers, gemeenten, financiers
2. Toepassingsgebied	Bebouwde omgeving
3. Toepassingsniveau	Objectgebonden
4. Doel	Duurzame energie als financiële bron voor gebiedsontwikkeling
5. Voorbeeld	Groot-Brittannië (Hagendijk, 2011)

Beschrijving

Een innovatieve manier om extra financiële middelen te genereren voor gebiedsontwikkeling is het ‘Rent –a- Roof model’. De toepassing van dit model is explosief gegroeid in Groot-Brittannië sinds de lancering van deze financiële prikkel in 2009. Betrokken partijen veronderstellen dat ze in 2015 meer dan 120.000 huiseigenaren in Groot-Brittannië meewerken aan ‘Rent-a-Roof’ (The Guardian, 2010).

Het principe is dat de local authority de daken van haar woningbezit verhuurt aan een installatiebedrijf. Dit bedrijf zorgt ervoor dat de daken worden voorzien van duurzame energie opwekkers, bijvoorbeeld kleine windturbines of zonnepanelen. De installatie hiervan wordt gefinancierd door een bank of een andere financiële instelling. Het rendement van de duurzame energie opwekking, komt vervolgens ten goede van vier partijen. Allereerst de bewoner, hij profiteert van een gratis stroomvoorziening in zijn huis. Ten tweede profiteert de local authority. Deze partij geniet de huuropbrengst van de daken. Ten derde ontvangt de bank de aflossing plus de rente die wordt betaald uit het feed-in-tariff (FiT), dit is overheidssubsidie per

kWh voor duurzame stroom. De vierde partij die profiteert van het Rent-a-Roof model is het installatiebedrijf. De resterende opbrengst is namelijk voor deze partij (Hagendijk, 2011).

10. Revolving fund & JESSICA

1. Betrokken partijen	Provincies, gemeenten, corporaties, ontwikkelaars, beleggers, financiers
2. Toepassingsgebied	Bebouwde omgeving, nieuwe ontwikkelingen
3. Toepassingsniveau	Provinciaal, regionaal, gemeentelijk, lokaal
4. Doel	Slim inzetten van financiële middelen in revolverende gebiedsfondsen.
5. Voorbeeld	Brabantse Herstructureringsmaatschappij voor Bedrijventerreinen (Agentschap NL, 2012a).

Beschrijving

Een revolving fund kan zorgen voor nieuwe geldstromen in de gebiedsontwikkelingspraktijk. Het principe van een revolving fund is dat het een fonds is dat zichzelf in stand houdt. Dit betekent dat de inkomsten uit projecten die gefinancierd zijn vanuit het fonds terugvloeien in het fonds. Vervolgens kan vanuit het fonds weer geïnvesteerd worden in nieuwe ontwikkelingen (TU Delft, 2011, in IPO, 2012). De aflossing en betaalde rente van leningen die eerder uit het fonds zijn verstrekt, komen dus weer terug in het fonds en zijn daardoor gelijk beschikbaar om opnieuw te worden uitgeleend. Het grote voordeel van een revolving fund is dat leningen met een lagere rente dan de markrente kan worden verstrekt. Ze worden daarom ook wel 'duurzaamheidsleningen' genoemd (Vethman, 2009).

Er wordt onderscheid gemaakt in twee soorten revolving funds: een leningconstructie en een garantieconstructie. In het geval van een leningconstructie worden middelen door de overheid (tijdelijk) uitgeleend en heeft de uitvoerder de verplichting dit later terug te betalen. Middelen kunnen op deze manier steeds weer opnieuw worden ingezet. Er is een zogenaamd kredietrisico voor de overheid. De kans bestaat namelijk dat de uitvoerder de geleende middelen niet of gedeeltelijk terug kan betalen. Een garantieconstructie heeft een indirect revolverend karakter. De waarde van de garantie daalt in de loop van de tijd en loopt af als de lening waarop de garantie betrekking op heeft is afgelost. Daarnaast kan de garantie opnieuw worden ingezet (IPO, 2012).

In hoeverre een revolving fund zichzelf in stand kan houden is afhankelijk van de mate waarin inkomsten worden gegeneerd. Het revolving fund zal langzaam leegstromen indien geen inkomsten in het fonds binnenkomen. Dit kan het geval zijn als de lening niet wordt terugbetaald of de garantie wordt ingeroepen. Inkomsten voor het fonds worden gegenereerd door het heffen van een rente bij een lening of een premie bij een garantie. Hiermee wordt het fonds juist weer aangevuld. Indien alle uitvoeringskosten, inflatie en risico's in de rent of premie kunnen worden doorberekend, is het fonds volledig revolverend. (IPO, 2011).

Een voorbeeld van revolving fund is JESSICA: Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas. JESSICA is een nieuwe vorm van EU-financiering ter bevordering van duurzame groei en investeringen in stadsgebieden. JESSICA is een voorbeeld van een revolving fund. Er wordt niet gewerkt met een grote pot geld als subsidie, maar er wordt juist een andere denk- en handelswijze gebruikt om verantwoord om te gaan met de beschikbare financiële middelen. Geld wordt namelijk verstrekt door middel van leningen en garanties. Op deze manier kan meer volume beschikbaar komen, tegen lagere rentes en gunstige aflossingsvoorwaarden. Omdat met de investeringsmiddelen efficiënter wordt omgegaan, kan per saldo meer in de projecten worden geïnvesteerd (De Zeeuw & Franzen, 2011).

11. Crowdfunding

1. Betrokken partijen	Gebruikers, financiers
2. Toepassingsgebied	Regionaal, lokaal
3. Toepassingsniveau	Bebouwde omgeving, gebiedsontwikkeling
4. Doel	Partijen bij elkaar brengen om investeringen te kunnen financieren
5. Voorbeeld	Rotterdam: de Luchtsingel (I Make Rotterdam, 2011, in Burggraaff, 2011)

Beschrijving

Crowdfunding is een nieuw instrument in de wereld van de gebiedsontwikkeling (Agentschap NL, 2011a). De strekking van crowdfunding is dat financiering van bijvoorbeeld gebiedsontwikkeling plaatsvindt doormiddel van een samenwerking tussen een groep investeerders en ondernemers. Gezamenlijk brengen ze een som

geld bijeen om projecten te financieren. Hiermee worden ze als belanghebbenden aandeelhouders van het project (Agentschap NL, 2011a).

Crowdfunding wordt al een aantal jaren ingezet als financieringsmiddel in de film- en muziekindustrie. Initiatiefnemers kunnen bijvoorbeeld hun nieuwste films of muziek op internet zetten om zo de stap te maken naar het grote publiek. Indien investeerders en ondernemers heil zien in hun product, kunnen ze beslissen mee te betalen aan de ontwikkeling van het product. (Agentschap NL, 2011a).

Voor gebiedsontwikkeling kan crowdfunding ook een rol spelen. Zo blijkt uit een case in Rotterdam. Hier is in oktober 2011 een project gestart waar middels crowdfunding geld bijeen is gebracht om voetgangersbrug De Luchtsingel te realiseren. Deze brug van 350 meter in het centrum van Rotterdam is gefinancierd 'door de menigte'. Investeerders hebben de mogelijkheid een plank te kopen voor €25. een brugdoorsnede van €125 of een deel van de opbouw voor €1250. Als tegenprestatie verschijnt op de aangekochte elementen de naam van de sponsor (I Make Rotterdam, 2011, in Burggraaff, 2011).

12. Grondbank

1. Betrokken partijen	Gemeenten, provincies, ontwikkelaars, gebruikers
2. Toepassingsgebied	Landelijk
3. Toepassingsniveau	Regionaal, lokaal
4. Doel	De grondbank verwerft gronden en biedt deze gronden aan als ruilobject. Dit kan het ontwikkelen van gebieden eenvoudiger maken.
5. Voorbeeld	Wageningen: Binnenveldfonds (Kennisplein Mooi Nederland, 2012).

Beschrijving

Een instrument dat veelal ingezet wordt voor de realisering van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), natuur, nieuwbouw of waterbeheer in landelijke gebieden is de grondbank (Kennisplein Mooi Nederland, 2012). Er wordt onderscheid gemaakt tussen de ruilgrondbank en de beheergrondbank. De ruilgrondbank verwerft gronden en/of bedrijven op zogenaamde sleutelhectares: gronden op strategische plaatsen. Het doel hiervan is het verbeteren van de structuur van het landelijk gebied. Door het verwerven van gronden en/of bedrijven op strategische plaatsen wordt immers versnippering van het gebied verminderd. De grondbank heeft, doordat ze gronden in haar bezit heeft, de mogelijkheid gronden te ruilen aan bijvoorbeeld grondeigenaren die in de EHS gevestigd zijn en zich elders willen vestigen (Agentschap NL, 2011a). Ook worden de gronden uit de grondbank doorgeleverd aan natuurbeheerders, waarna het verdiende geld weer wordt gebruikt voor nieuwe grondaankopen. De grondbank kan gezien worden als een soort wisselgeld. Ruilen van gronden kan namelijk makkelijker tot stand komen doordat de grondbank haar gronden als ruilobject inzet (Kennisplein Mooi Nederland, 2012). In de meest ideale situatie worden de aangekochte gronden en/of bedrijven op korte termijn weer afgestoten. Kapitaal kan vervolgens elders worden ingezet. Hierdoor ontstaat een soort revolving fund (Agentschap NL, 2011a).

De beheergrondbank blijft, in tegenstelling tot de ruilgrondbank, via erfpacht voor een langere periode betrokken bij het gebied. Het doel van de beheergrondbank is het kopen van gronden van agrariërs en ze in erfpacht uit te geven. Dankzij de uitgifte in erfpacht kunnen gronden behouden blijven voor het agrarisch cultuurlandschap (Agentschap NL, 2011a).

Grondbanken worden over het algemeen gefinancierd door publieke partijen. Bij grondbanken is het wel noodzakelijk dat voldoende financiële middelen beschikbaar zijn. Uit de praktijk blijkt dat dit tot problemen kan leiden. Daarom is een rol weggelegd voor private partijen, zij kunnen ook een rol spelen in de financiering (Agentschap NL, 2011a).

13. Land banking

1. Betrokken partijen	Gemeenten
2. Toepassingsgebied	Stedelijk, landelijk, onbebouwd
3. Toepassingsniveau	lokaal
4. Doel	Landbanking houdt in dat een overheidsorgaan gronden verwerft om te anticiperen op mogelijke toekomstige ontwikkelingen. Stijgende kosten worden tegengegaan doordat gronden vroegtijdig in bezit zijn, waardoor het prijsopdrijvende effect minder wordt.
5. Voorbeeld	/

Beschrijving

Landbanking is een proces waarbij een overheidsorgaan grond verwerft om te anticiperen op mogelijke toekomstige ontwikkelingen die er plaats gaan vinden. De achterliggende gedachte van Land Banking is dat het in de toekomst, als ontwikkelingen nodig zijn, weer verkocht kan worden (Carr & Smith, 1975). Land banking is ontstaan als reactie op de toenemende schaarste van land in gebieden waar steden alsmaar bleven groeien. Het open land in en om de stad werd met grote snelheid 'opgegeten' door hongerige ontwikkelaars die alsmaar woningen, winkels en kantoren bouwden. Landbanking anticipeert op deze trend, doordat publieke partijen strategische gronden aankopen voordat de prijs is opgedreven. Landbanking is dus een vorm van grondspeculatie (Carr & Smith, 1975).

Het voordeel van landbanking is dat het stijgende kosten tegen worden gegaan doordat gronden al vroegtijdig in bezit zijn en dus het opdrijvende effect verminderd wordt. Daarnaast voorziet landbanking in een meer geordende stedelijke groei. Dit komt doordat door de actieve grond verwerving de mogelijkheid bestaat fysieke controle uit te oefenen op de ontwikkeling. Sommige steden zijn bijzonder actief met land banking. Ze roepen bijvoorbeeld stedelijke wildgroei een halt toe door groene zones te behouden via land banking (Carr & Smith, 1975).

14. Lean and mean process

1. Betrokken partijen	Gemeenten, ontwikkelaars
2. Toepassingsgebied	Stedelijk, landelijk, bebouwd, onbebouwd
3. Toepassingsniveau	Lokaal, wijkniveau
4. Doel	Omkeren van het gebiedsontwikkelingsproces. Focus naar het eindgebruik.
5. Voorbeeld	Zaandam: Zaaneland (De Zeeuw, 2011b)

Beschrijving

Lean and mean is een reactie op de gewoonte dat stedenbouw al vrij snel in het ontwikkeltraject van een nieuwe locatie in beeld komt. Stedenbouwers gaan vaak aan de slag en maken uitgewerkte visies voor de nieuwe locatie, terwijl nog niet goed is nagedacht over het programma, de betrokken partijen, het concept en het financiële aspect. Het nadenken over deze aspecten komt hierna, maar het gevolg hiervan is vertraging. (De Zeeuw, 2011b).

Lean and mean is een omgekeerde volgorde van dit proces. Allereerst wordt een nieuw te ontwikkelen gebied gedefinieerd in termen van betrokken partijen en het eindproduct. Dit betekent dat het gewenste woonmilieu wordt geschetst waarin onder andere aandacht is voor de openbare ruimte, voorzieningen en de mogelijkheid voor bedrijfsvestiging. Uiteraard hoort hierbij een overzicht van het financiële aspect. Dit zijn bijvoorbeeld de kosten, opbrengen en realisatietijd van het project. Deze vorm van conceptontwikkeling levert vervolgens een kwalitatief programma van eisen. Dit is een beschrijving van het toekomstige gebied op kwalitatieve hoofdlijnen (De Zeeuw, 2011b).

Het voordeel van lean and mean is dat door de omgekeerde volgorde van het gebiedsontwikkelingsproces de focus verschuift naar de eindgebruiker. Lean and mean kan echter alleen succesvol zijn als het bestemmingsplan zo lang mogelijk flexibel en globaal blijft. Indien concreet wordt wat daadwerkelijk gerealiseerd gaat worden, bijvoorbeeld na het opstellen van een voorlopig ontwerp, kan de juridisch-planologische uitwerking plaatsvinden (De Zeeuw, 2011b). Niet alleen het lean and mean proces is gebaat bij het flexibel houden van het bestemmingsplan. Meer flexibiliteit in bestemmingsplannen leidt tot een betere verkoopbaarheid en betere financieringsmogelijkheid in tijden van economische crisis (Minkhorst, 2012). Als voorbeeld noemt Minkhorst (2012, n.p.): *"in plaats van het toestaan van een vrijstaande woning met een nokhoogte van 11 meter en een strikte regeling voor aanbouwen en bijgebouwen, een bestemmingsplan dat alle typen woningen toelaat, alsmede kleine kantoren (aan huis) en lichte bedrijvigheid met ruime bouw mogelijkheden"*. Niet alleen de aantrekkelijkheid van de gronden voor kopers wordt hierdoor groter, ook de financieringsmogelijkheden door banken stijgt (Minkhorst, 2012).

15. Pensioenfonds als belegger in gebiedsontwikkeling

1. Betrokken partijen	Gemeenten, provincies, corporaties, financiers (pensioenfondsen)
2. Toepassingsgebied	Bebouwd, onbebouwd, stedelijk, landelijk
3. Toepassingsniveau	Regionaal, gemeentelijk
4. Doel	Financiering van gebiedsontwikkeling vergemakkelijken door participatie van pensioenfondsen (of andere financiers).
5. Voorbeeld	Hoofddorp: Park 2020 (Bruggema, 2011)

Beschrijving

Pensioenfondsen hebben het primaire doel hun klanten te voorzien van een toereikend pensioen. Ze hebben enerzijds de taak pensioenaanspraken te beheren en hierover te communiceren en de pensioengelden uit te keren. Anderzijds heeft een pensioenfonds de taak het opgebouwde vermogen te beheren en te laten groeien. Het groeien van het beheerde vermogen vindt plaats doordat pensioenfondsen dit beleggen (Bruggema, 2011). Vastgoed is een belangrijke beleggingscategorie voor pensioenfondsen. Het beleggen in vastgoed door pensioenfondsen levert namelijk een vrij stabiele stroom directe inkomsten op, het zorgt voor een aantrekkelijk rendement bij een beperkt risico en biedt een redelijke bescherming tegen inflatie (Van Gool, Brounen, Jager & Weisz, 2007, in Bruggema, 2011). Omdat de huidige praktijk van gebiedsontwikkeling behoefte heeft aan nieuwe investeerders, kunnen pensioenfondsen van waarde zijn.

Het zijn overigens niet alleen de pensioenfondsen die geschikt zijn voor participatie in het gebiedsontwikkelingsproces. Naast pensioenfondsen worden ook (levens)verzekeraars en liefdadigheidsfondsen genoemd als geschikte partijen (Agentschap NL, 2012a).

16. Stedelijke herverkaveling – het Valenciaans model

1. Betrokken partijen	Gemeenten, gebruikers, ontwikkelaars
2. Toepassingsgebied	Stedelijk, bebouwd
3. Toepassingsniveau	Gemeentelijk, lokaal
4. Doel	De overheid kan op kosten van de grondeigenaren de grondexploitatie (productie van bouwrijpe kavels uit ruwe bouwgrond) zelf uitvoeren of aan een derde partij aanbesteden.
5. Voorbeeld	Valencia: Orriols, Benicalap, Parc Central (Muñoz-Gielen, 2006)

Beschrijving

Het Valenciaans model is een instrument voor stedelijke vernieuwing in Spanje. Sinds de introductie van de wet, is de woningbouwproductie in Valencia sterk gestegen en de kwaliteit van de openbare ruimten en voorzieningen toegenomen. Het succes van het Valenciaans model is niet onopgemerkt gebleven in andere Spaanse regio's. Sinds 2006 is het model in bijna alle andere regio's in Spanje ingevoerd (Gelinck & Muñoz-Gielen, 2006).

De wet '*Ley del Suelo*' uit 1956 vormt de basis voor het Valenciaans model (Muñoz-Gielen & Korthals Altes, 2007 in Korthals Altes, 2008). Met deze wet geeft elke gemeente in een plan aan welke gronden mogen verstedelijken, welke gronden reeds stedelijk zijn en welke gronden landelijk blijven. Voor de gronden die mogen verstedelijken kunnen grondeigenaren gezamenlijk een plan indienen, waarin de verdeling van kosten en baten worden opgenomen. Het gevolg van deze wet was echter dat grondeigenaren een perceel kochten als belegging op lange termijn. Dit leidde ertoe dat gronden met de stempel 'mogelijk verstedelijkt gebied', niet ontwikkeld werden (Korthals Altes, 2008).

De regio Valencia ondernam een succesvolle poging om deze cyclus te doorbreken, door een aantal instrumenten van elkaar los te koppelen en hiermee werd het Valenciaans model geïntroduceerd. Het model werkt als volgt. Een gemeente formuleert haar ambities voor de te verstedelijken gebieden. Enkele ambities van de gemeente kunnen bijvoorbeeld het aandeel betaalbare woningen in het gebied zijn. Vervolgens wordt een tender uitgeschreven en mag elke partij (ongeacht wel of geen grondbezit in het gebied) zich inschrijven voor de ontwikkeling van het gebied. De partijen, ook wel urbaniseerders genoemd, maken het urbanisatieplan dat bestaat uit een stedenbouwkundig plan, een ontwerp-bestemmingsplan, een plan voor de openbare ruimte en een grondexploitatie-raming. Alle voorstellen worden in dagbladen gepubliceerd en toegelicht. De urbaniseerders richten zich vervolgens op het vergroten van draagvlak onder de grondeigenaren voor hun eigen urbanisatieplan. Uit de plannen selecteert de gemeenteraad het beste

voorstel (Gelinck & Muñoz-Gielen, 2006). Na goedkeuring van het plan door de raad zorgt de urbaniseerder voor de oplevering van de infrastructuur, openbare ruimte en de bebouwbare kavels. Vervolgens mogen de grondeigenaren de kavels bebouwen. Het kenmerkende is dat geen grond onteigend of overgedragen wordt, de uitvoering is gebaseerd op ruilverkaveling. Grondeigenaren hebben de keuze tussen participatie in de ruilverkaveling of onteigening. De gemeente krijgt vervolgens de ingerichte openbare ruimte, infrastructuur en grond voor publieke voorzieningen. Het werk van de urbaniseerder stopt vervolgens, hij ontwikkelt namelijk zelf geen vastgoed (Gelinck & Muñoz-Gielen, 2006).

Het verschil tussen het Valenciaanse model en de Nederlandse situatie is dat de urbaniseerder het kostenverhaal verzorgt en niet de overheid. Het Valenciaans model zorgt ervoor dat kosten als het bouwrijp maken van de gronden voor publieke voorzieningen, de aanleg van infrastructuur, openbare ruimten en sociale woningbouw rechtstreeks worden betaald door de grondeigenaren aan de urbaniseerder. De gronden komen dus niet in bezit van gemeenten. Het risico op kostenstijging of waardedaling van de gronden heeft de gemeente dus niet. Daarnaast zijn het in Spanje niet alleen projectontwikkelaars of bouwbedrijven die als urbaniseerders optreden. Ook civieltechnische- en stedenbouwkundige ontwerp bureaus kunnen optreden als urbaniseerder. Ook kan de overheid zelf een urbanisatiebedrijf starten (Gelinck & Muñoz-Gielen, 2006).

Naast Spanje zijn ook elders op de wereld landen die ervaring hebben met stedelijke herverkaveling. Andere vormen van stedelijke herverkaveling zijn 'Comprehensive Development Zoning' en het 'Sozialgerechte Bodennutzung' (Korthals Altes, 2008). Comprehensive Development Zoning wordt toegepast in Hong Kong. De lokale overheid kan in Hong Kong zogenaamde Comprehensive Development Areas (CDA's) aanwijzen. Grondeigenaren kunnen in een dergelijk gebied niet zelf overgaan tot de ontwikkeling ervan, maar ze moeten samen met de eigenaren van de overige eigenaren binnen een CDA tot een plan komen voor een samenhangende ontwikkeling van het gebied (Tse, 2001). De waardevermindering die in het gebied optreedt, moet deels worden geïnvesteerd in publieke voorzieningen. Ook in München wordt door middel van het Sozialgerechte Bodennutzung het uitgangspunt gehanteerd dat een derde van de waardevermindering van het gebied (tussen oud gebruik en nieuwe waarde) deels toekomst aan de grondeigenaren en deels (twee/derde) naar de realisatie van publieke voorzieningen in het gebied. Voor deze publieke voorzieningen heeft de overheid in München een vaste kostensoortenlijst (Korthals Altes, 2008).

De essentie van de instrumentaria uit zowel Hong Kong als München komen overeen met het Valenciaans model. Kenmerkend aan alle drie de instrumenten is dat pas een bouwtitel wordt verleend onder de voorwaarde dat eigenaren met een gemeenschappelijk plan voor de ontwikkeling komen, met daarbij een financieringsarrangement voor het hele plan. Vanwege de grote mate van overeenkomst is besloten de instrumentaria uit Hong Kong en München niet verder uit te werken.

17. Actief gemeentelijk grondbeleid

1. Betrokken partijen	Gemeenten
2. Toepassingsgebied	Stedelijk, landelijk, bebouwd, onbebouwd
3. Toepassingsniveau	Regionaal, lokaal, wijkniveau, objectgebonden
4. Doel	Gemeenten verwerven gronden, maken ze bouw- en woonrijp en verkopen de gronden vervolgens. Hierdoor hebben gemeenten veel fysieke controle op de inrichting van hun land.
5. Voorbeeld	Nederland: tal van voorbeelden.

Werking

Actief grondbeleid houdt in dat gemeenten gronden verwerven, al dan niet met de hulp van onteigening, deze bouw- en woonrijp maken en vervolgens weer verkopen aan woningcorporaties, projectontwikkelaars, particulieren of ondernemers (Buitelaar, 2010). Woningcorporaties, projectontwikkelaars, particulieren of ondernemers ontwikkelen vervolgens op de bouwgrond het vastgoed: woningen, kantoren, winkels etc. (Van der Krabben, 2011a).

In Nederland is actief grondbeleid een gebruikelijk instrument voor gebiedsontwikkeling. Bij actief grondbeleid ligt de verantwoordelijkheid voor gebiedsontwikkeling bij gemeenten. Voor veel Nederlandse gemeenten is actief grondbeleid dus ook van wezenlijk belang geweest om hun ruimtelijk beleid te realiseren (Van der Krabben, 2011a). Needham (2007) concludeert dat het Nederlandse planningssysteem een hoge mate van effectiviteit kent door het toegepaste actieve grondbeleid. Doordat gemeenten zelf actief gronden verwerven kunnen ze relatief eenvoudig gerealiseerd krijgen wat ze zelf willen. Jarenlang was het nadeel van

actief grondbeleid dat het tekortschiet op het gebied van het kostenverhaal. Er was geen instrumentarium waarmee van te voren vast wordt gelegd welke partij welke kosten betaald of winsten ontvangt. Needham (2007) geeft aan dat planners per case konden bepalen of ze (een deel van) de kosten betalen, of de kosten doorberekenen aan ontwikkelaars. Anno 2012 blijkt dit achterhaalt. Met de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet is het mogelijk vroegtijdig duidelijkheid te verschaffen over wie wat betaald en ontvangt (VNG, 2008).

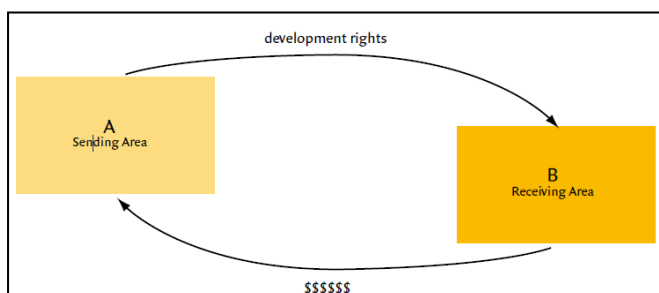
18. Transferable Development Rights

1. Betrokken partijen	Gemeenten, ontwikkelaars, gebruikers
2. Toepassingsgebied	Stedelijk, landelijk
3. Toepassingsniveau	Lokaal, wijkniveau, objectgebonden
4. Doel	Het beschermen van de open ruimte en het centreren van de verstedelijking door ontwikkelrechten te verhandelen.
5. Voorbeeld	Amsterdam (Zuidas): Gershwin-project (Janssen-Jansen, 2010c) & Seattle: Wasinghton Mutual (Metcalf, 2007, in Janssen-Jansen, 2010c)

Beschrijving

Transferable Development Rights, in het Nederland vrij vertaald ‘verhandelbare ontwikkelrechten’, is een instrument waarmee ingezet wordt op een ontwikkelmogelijkheid op een andere locatie door te ruilen of compenseren (Janssen-Jansen, 2006, in Janssen-Jansen, 2010c). Het instrument is vanaf de jaren 1970 in de Verenigde Staten toegepast en wordt toegepast om grondeigenaren die niet hun eigen gronden mogen ontwikkelen, te compenseren voor het waardeverlies als gevolg van deze beperking doordat partijen elders wel mogen ontwikkelen (Reinhard & Silvis, 2007).

Ter verduidelijking volgt een voorbeeld van de werking van het mechanisme. Stel er is een grond A en een grond B. Op grond A worden geen ontwikkelingen toegestaan, vanwege hoge natuurwaarden. In grond B worden wel ontwikkelingen toegestaan, door de goede infrastructurele ligging. Partij X, woont op grond A en wil graag ontwikkelen maar mag dit niet. Om partij X te compenseren voor het waardeverlies ten gevolge van deze beperking door partijen die hun grond elders wel mogen ontwikkelen, kan hij gebruik maken van Transferable Development Rights. Partij X ontvangt daarom rechten om te kunnen ontwikkelen op grond B. De ontvanger van de rechten mag deze rechten zelf gebruiken, maar ook overdragen aan een andere partij. Om te mogen ontwikkelen op grond B moeten partijen rechten krijgen van grondeigenaren die op grond A wonen (bijvoorbeeld partij X). Op deze wijze ontstaat een systeem “voor-wat-hoort-wat” (Janssen-Jansen, 2010c).



Figuur 1: het klassieke model van Transferable Development Rights (Janssen-Jansen, 2010c, p32).

Transferable Development Rights is een niet-financiële compensatie omdat het niet voor een financiële last voor de overheid zorgt. Anders had de overheid misschien wel tot onteigening moeten overgaan. De grondeigenaar wordt niet gecompenseerd met geld, maar met een ontwikkelrecht omdat hij beperkt wordt in zijn ontwikkeling en dus zijn grond niet profijtelijk kan gebruiken (overigens is het ontwikkelrecht wel financieel te waarderen). Transferable Development Rights gaan dus wel over geld, maar worden niet-financiële maatregelen genoemd. Grondeigenaren worden dus niet direct geld betaald, maar gecompenseerd op indirecte wijze om zo op een innovatieve manier kwaliteit toe te voegen (Janssen-Jansen, Spaans en van der Veen, 2008, in Janssen-Jansen, 2010c).

Transferable Development Rights kunnen een bijdrage leveren het ontwikkelen van gebieden. Een voorbeeld is het kantoorgebouw van Washington Mutual in Seattle. De kavel stond een kantoor van 27 verdiepingen toe. Echter verkreeg de ontwikkelaar 28 ‘bonusverdiepingen’ door te investeren in openbare

ruimten en sociale huisvesting. Uit de case blijkt dat een dergelijke bonus voor ontwikkelaars goed werkt in Seattle (Metcalf, 2007, in Janssen-Jansen, 2010c).

19. Value Capturing

1. Betrokken partijen	Provincies, gemeenten, corporaties, ontwikkelaars, beleggers
2. Toepassingsgebied	Bebouwde omgeving, stedelijk gebied
3. Toepassingsniveau	Objectgebonden, wijkniveau
4. Doel	Sturen van de cashflow in projecten door toekomstige opbrengsten te betrekken in de cashflow, om tekorten bij aanvang te dekken.
5. Voorbeeld	Kopenhagen: Ørestad (Huxley, 2009)

Beschrijving

Het doel van value capturing is het sturen van de cashflow in een project. Toekomstige opbrengsten worden in de cashflow betrokken, zodat tekorten bij aanvang van het ontwikkelen van een gebied kunnen worden gedekt. Value capturing is dan ook een set van instrumentaria welke gericht zijn op waardecreatie voor diverse partijen (Agentschap NL, 2012a). De definitie van value capturing luidt als volgt: *“Value capturing is een verzamelnaam voor instrumenten die het mogelijk maken waardevermeerdering van grond en onroerend goed –ontstaan door publiek handelen– direct dan wel indirect af te romen en aan te wenden voor die activiteiten die deze waardestijging veroorzaken”* (Offermans, 2004, in Rakers, 2009, p.17).

Value capturing betekent in de praktijk dat als partij x profiteert van de aanleg van werken door partij y, partij x aan partij y een bijdrage moet leveren. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt in een directe en indirecte heffing (Offermans, 2004, in Rakers, 2009). Directe heffing is een heffing voor de directe gebruiker van het aangelegde werk. Bijvoorbeeld een auto die tol moet betalen om over een weg te kunnen rijden. Een indirecte heffing heeft betrekking op de direct begunstigde. Dit is bijvoorbeeld een hogere uitgifteprijs die betaald moet worden rond een nieuw aangelegde weg (Rakers, 2009). Ook het zogenaamde uitzichtrecht is een vorm van een indirecte heffing. Woningen met een vrij uitzicht over bijvoorbeeld open water hebben het voordeel dat hun woning substantieel meer waard is dan vergelijkbare woningen zonder dit uitzicht. Een bijdrage of heffing kan daarom in dit geval voor de hand liggen (Van Rooy, 2011a).

Value capturing kan via twee sporen worden geregeld: via het publieke- en private spoor. In het eerste geval gaat het om een heffing (bijvoorbeeld baatbelasting), die door een publieke partij op wettelijke grond wordt afgedwongen. Via het private spoor wordt ook wel ‘een bijdrage aan de ruimtelijke ontwikkeling’ genoemd. Dit is het resultaat van een onderhandelingsproces (Viersen, 2008, in Rakers, 2009). In het algemeen wordt voor het toepassen van value capturing drie criteria gehanteerd: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit (gebaseerd op Huisman, 2006, in Rakers, 2009).

20. Fuseer belangen in gebiedsontwikkeling

1. Betrokken partijen	Gemeenten, woningcorporaties, projectontwikkelaars, beleggers en gebruikers
2. Toepassingsgebied	Energie en Klimaat, bebouwde omgeving, stedelijk gebied, landelijk gebied, woningen, nieuwe ontwikkelingen
3. Toepassingsniveau	Nationaal, provinciaal, regionaal, gemeentelijk, lokaal, objectgebonden, wijkniveau
4. Doel	In plaats van verschillende belangen komen tot één gezamenlijk belang met grote maatschappelijke urgentie. Door het fuseren van belangen ontstaat een win-win situatie.
5. Voorbeeld	Rotterdam: Hart van Zuid (TU Delft H2Ruimte & SKG, 2011)

Beschrijving

Eén van de basisprincipes van een goede, duurzame gebiedsontwikkeling is het fuseren van verschillende deelbelangen in één gezamenlijk, overkoepeld belang. De belanghebbende partijen zoeken gezamenlijk naar een verbinding van belangen vanuit een win-win mentaliteit. Het is daarbij essentieel dat alle belangen vroegtijdig en continue expliciet worden gemaakt. Wanneer het lukt om een verbinding te creëren tussen verschillende, soms tegenovergestelde, belangen wat resulteert in één gezamenlijk belang met grote

maatschappelijke urgentie, ontstaat een sterke basis voor een succesvol en duurzaam gebiedsproces (TU Delft et al., 2011).

Het win-win denken vindt in gebiedsontwikkeling nog te weinig plaats. Veel partijen denken in tegenstellingen die haaks staan op het win-win denken. Het denken is veelal gebaseerd op macht en functies en niet op principes (Covey, 2007 in TU Delft et al., 2011). In complexe situaties als gebiedsontwikkeling blijkt dit niet productief te zijn. Onderzoek van Habiforum (2009) wijst juist de andere kant op. Zoals Teisman (2009, in TU Delft et al., 2011) stelt: 'Effectieve gebiedsontwikkeling is mogelijk zodra partijen over de eigen schutting van belang en eigendom heen kijken' (Teisman, 2009, p.21). Een succesvolle samenwerking vergt het vermogen en de wil om het eigen belang te overstijgen en de eigen belangen te verbinden met belangen van anderen. Duurzame gebiedsontwikkeling is alleen mogelijk als alle betrokken partijen hun belangen weten te verbinden waardoor een gedeeld groter belang wordt gecreëerd. Door het fuseren van belangen ontstaat een win-win situatie voor people, planet en profit en een waardecreatie (gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde) (TU Delft et al., 2011). Een gemeenschappelijk belang zal voor gebiedsontwikkeling kunnen betekenen dat alle betrokken partijen investeren in hetzelfde doel. Een breed gedragen doel, waar alle partijen hun voordeel uit halen.

21. Publiek-private samenwerking (PPS)

1. Betrokken partijen	Rijksoverheid, provincie, gemeenten, woningcorporaties, projectontwikkelaars, beleggers, belangenorganisaties
2. Toepassingsgebied	Energie en klimaat, bebouwde omgeving, stedelijk gebied, landelijk gebied, woningen, nieuwe ontwikkelingen
3. Toepassingsniveau	Nationaal, provinciaal, regionaal, gemeentelijk, lokaal, objectgebonden, wijkniveau
4. Doel	Het doel van een publiek private samenwerking is het realiseren van projecten op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Wanneer de overheid onvoldoende financiële middelen bezit om een project te realiseren, kan een samenwerking met een private partij de uitvoering van een project financieel verantwoord maken.
5. Voorbeeld	Tal van voorbeelden in Nederland

Beschrijving

Binnen gebiedsontwikkeling is het gebruikelijk te werken middels een PPS constructie. Naast de 'traditionele' samenwerkingsvormen wordt in de literatuur gesproken over variaties op de huidige PPS modellen. Deze worden hieronder besproken.

Joint venture light

Bij een joint venture light model heeft de gemeente de regie over de verwerving van de benodigde gronden, voert de grondexploitatie en behoudt de uiteindelijke zeggenschap over de plannen (TU Delft et al., 2011). Marktpartijen krijgen, mits de joint venture tot haalbare plannen komt, het recht het gebied tegen marktconforme condities te realiseren. In vele gevallen is het selecteren van een marktpartij een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht. Daarvan is sprake als een sterke regiefunctie van de overheid is en de overheid de opdrachten voor het gehele plangebied wegzet bij één en dezelfde marktpartij (TU Delft et al., 2011). Afhankelijk van de hoogte van de financiële transactie zal een Europese aanbestedingsplicht gelden.

In vergelijking met het klassieke joint venture model loopt de marktpartij aanzienlijk minder risico. Vanzelfsprekend betekent dit dat de marktpartij een kleinere invloed op het proces heeft en een lagere opbrengstpotentie (TU Delft et al., 2011). In vergelijking met een GEM (klassiek joint venture model) loopt de overheid mee risico. Daartegenover staat dat haar invloed en haar opbrengstpotentie groter is. Door een samenwerking volgens het joint venture light model profiteert de overheid van de input van kennis van de markt, vaak resulterend in een beter plan en een gunstiger risicoprofiel (TU Delft et al., 2011).

Bouwclaim nieuwe stijl

In vergelijking met het traditionele bouwclaimmodel hebben marktpartijen bij een bouwclaim nieuwe stijl een grotere betrokkenheid bij de planvorming voor het gehele gebied. Dit overstijgt dus de eigen bouwclaim. Daarnaast lopen marktpartijen een risico bij de gebiedsontwikkeling (TU Delft et al., 2011).

Bij een bouwclaim model nieuwe stijl is het essentieel onderscheidt te maken tussen de situatie waarin de gronden eigendom zijn van de overheid en waarin de gronden eigendom van private partijen zijn. Wanneer de overheid de gronden in haar bezit heeft, krijgt de marktpartij de kans zich in te kopen in het project tegen een vooraf afgesproken vergoeding. Doordat een marktpartij zich inkoopt wordt een deel van de risico's ten gevolge van de grondexploitatie afgewenteld op de marktpartij (TU Delft et al., 2011). Daarnaast treedt de marktpartij op als ontwikkelpartner gedurende de planvorming voor het gehele gebied. Wanneer de plannen (planologisch) gereed zijn krijgt de marktpartij de mogelijkheid de gronden af te nemen, met het daarbij horende ontwikkel- en bouwrecht) van de gemeente.

Wanneer de gronden in privaat eigendom zijn levert de private partij de gronden in overeenstemming over de voorwaarde van de bouwclaim aan de gemeente. De gronden worden door de marktpartij teruggekocht nadat de gemeente ze fiscaal bouwrijp heeft gemaakt (TU Delft et al., 2011). Tot op moment van oplevering draagt de overheid de financieringslasten voor de grond. Na verloop van een contractueel bepaalde periode zijn de marktpartijen verplicht om, ook als nog niet met de uitvoering kan worden begonnen, de gronden terug te nemen. De afname termijn dient wel rekening te houden met de marktomstandigheden. Met een dergelijke manier van samenwerken neemt de marktpartij een deel van het grondexploitatie risico van de overheid uit handen (TU Delft, 2011).

Coalitiemodel

Bij het coalitiemodel is sprake van procesomkering. Het coalitiemodel is niet een op zichzelf staand ontwikkelingsmodel, maar kan binnen de hierboven beschreven samenwerkingsvormen worden toegepast. Het idee achter het coalitiemodel is dat de toekomstige gebruikers en overige stakeholders aan het begin van het proces worden betrokken om zo het proces en de planvorming nader vorm te geven. De vraag van de eindgebruikers stuurt het proces en de planvorming (TU Delft et al., 2011).

22. Alternatieve bekostiging van openbare ruimte in de stad

1. Betrokken partijen	Projectontwikkelaars, beleggers, gebruikers
2. Toepassingsgebied	Stedelijk gebied, bebouwde omgeving
3. Toepassingsniveau	Lokaal, objectgebonden, wijkniveau
4. Doel	Financieren van de openbare ruimte in de stad zonder publiek geld, maar met privaat geld
5. Voorbeeld	New York: Brooklyn bridge park & Bryant Park (Bergmans, 2010)

Beschrijving

De openbare ruimte is essentieel in de stad. Aan de openbare ruimte in de stad worden vele positieve waarden toegekend; sociaal-cultureel, maatschappelijk, recreatief, fysiek en mentaal, ecologisch en economisch (Bergmans, 2010). De openbare ruimte maakt het leven tussen de gebouwen en infrastructuur mogelijk en de kwaliteit bepaald de aantrekkelijkheid van de stad. Daarnaast heeft kwalitatief hoge openbare ruimte in een straal van ca. 500 meter nabij vastgoed een economisch effect. De waarde van het vastgoed kan met vijf procent tot dertig procent stijgen (Visser & van Dam, 2006).

Investerings die ten goede komen aan de verbetering van de kwaliteit hangen echter sterk samen met de economische tendens (Bergmans, 2010). Wanneer het economisch goed gaat, is over het algemeen meer geld beschikbaar voor de inrichting en beheer van openbare ruimte. In economisch zware tijden moet bezuinigd worden en wordt al snel gekort op budgetten voor de openbare ruimte. Mede door de recente recessie beschikt de overheid over minder financiële armslag, waardoor minder en minder wordt geïnvesteerd in de openbare ruimte (Bergmans, 2010). Aangezien openbare ruimte een belangrijke rol speelt in de stad, vraagt de situatie om creatief omgaan met beschikbare budgetten en andere middelen om de kwaliteit te garanderen.

Voor Bergmans (2010) dienen een aantal modellen voor de financiering van de openbare ruimte uit New York als inspiratiebron. Alle projecten kenmerken zich door privaat initiatief om een verwaarloosd park of nieuw park aan te pakken. Doordat bij één van de eerste initiatieven, Park High line, problemen omtrent beheerskosten aan het licht zijn gekomen, is bij het Bryant Park en Brooklyn Bridge Park de uitgangspositie dat de parken in haar eigen beheerskosten moeten voorzien. Bij het Bryant park is een BID (zie Business Improvement District, constructie 8) opgericht. Het fonds betaalt de jaarlijkse beheerskosten.

Het Brooklyn Bridge Park is een ontwikkeling op grond die in eigendom van de gemeente is. De gemeente had de intentie vastgoed realiseren in het park, hetgeen tegengehouden is door bewoners. De

gemeente heeft hiermee ingesteld, met de voorwaarde dat het park financieel zelfvoorzienend moet zijn. In het Brooklyn Bridge Park is ervoor gekozen om de financiering van het beheer mogelijk te maken door een klein gedeelte van het park(10%) beschikbaar te stellen voor vastgoedontwikkeling (Bergmans, 2010). De toekomstige woningbezitters betalen een maandelijkse bijdrage voor het park. Omdat het een (in principe) winstgevende ontwikkeling op gemeentegrond betreft, is gebruik gemaakt van een "Payment in Lieu of Taxes"(PILOT). Dit komt neer op een gebiedsgerichte heffing. De opbrengsten van de PILOT's worden in een fonds gestort wat in het gebied geïnvesteerd kan worden (Bergmans, 2010).

23. ESCO & MUSCO

1. Betrokken partijen	ESCO: (Energie) bedrijven, financiers projectontwikkelaars, woningcorporaties, beleggers en gebruikers MUSCO: Bedrijven, financiers, projectontwikkelaars, woningcorporaties, beleggers en gebruikers
2. Toepassingsgebied	ESCO: Energie en klimaat, bebouwde omgeving, stedelijk gebied MUSCO: Bebouwde omgeving, infrastructuur, stedelijk gebied
3. Toepassingsniveau	ESCO: Regionaal, gemeentelijk, lokaal, objectgebonden, wijkniveau MUSCO: Regionaal, gemeentelijk, lokaal, objectgebonden, wijkniveau
4. Doel	ESCO: Opwekken, distributie en levering van aardgas, elektriciteit, warme- en koude energie. MUSCO: Inzetten op stromen van waardenketens als water, energie, mobiliteit, informatie en afval.
5. Voorbeeld	ESCO: Rotterdam: Groene gebouwen (Gemeente Rotterdam, 2012), Almere Hout Noord: Energiebedrijf op wijkniveau (Agentschap NL, 2011a) MUSCO: Essent (Kaal, 2001), Londen: King's Cross (Peek, 2011)

Beschrijving

ESCO's verzorgen en verduurzamen de energievoorziening in binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen (PPS Netwerk Nederland, 2011). ESCO staat voor: Energy Service Company. In Nederland wordt ook wel gesproken over een energiedienstenleverancier. Het zijn bedrijven die de aanleg, het onderhoud en het beheer van (klimaat-) installaties overnemen (Clinton Foundation, Clinton climate initiative & American College & University, 2009; Agentschap NL, 2012c). De kernactiviteit van de ESCO's is de opwekking, distributie en levering van aardgas, elektriciteit, warmte en koude energie. Het zijn specialisten op het gebied van energie. Er wordt gebruik gemaakt van moderne systemen waarbij energiebesparing en hernieuwbare energie centraal staan (Agentschap NL, 2010b). Doordat het gaat om specialistische bedrijven zijn zij in staat tot het ontwikkelen en financieren van de meest rendabele energiesystemen per locatie/gebouw. In een ESCO zijn aanleg, kwaliteitsbewaking, onderhoud en exploitatie met elkaar verweven. Dit leidt tot milieuwinst, kostenbesparing en comfortverhoging (Agentschap NL, 2010b).

Het uitbesteden van energiediensten kan nieuwe kansen bieden voor projectontwikkelaars, woningcorporaties, vastgoedbeleggers en beheerders van gebouwen. Daarnaast kunnen partijen als gemeenten, vereniging van eigenaren en exploitanten van bedrijventerreinen baat hebben bij het uitbesteden van energiediensten (Agentschap NL, 2010b). Het idee is dat met een goed doordachte aanpak aanzienlijke voordelen te behalen zijn, zonder dat de eigenaar van het vastgoed investeringen hoeft te doen. Een ESCO maakt het mogelijk de energievoorziening als apart geheel te beschouwen. Er wordt als het ware een schaalniveau tussen het individuele gebouw en het bestaande hoofdnet van het energiedistributienetwerk gecreëerd. Door de energievoorziening van gebouwen als eenheid te managen is winst te behalen, zowel in termen van geld als van milieu (Agentschap NL, 2011a).

In de gebiedsontwikkeling kan het betekenen dat de energievoorziening wordt uitbesteed aan een ESCO (Agentschap NL, 2010a). Dit betekent dat een leverancier van energiediensten de investeringskosten voor installaties en bijbehorende infrastructuur voor zijn rekening neemt (Agentschap NL, 2010b). Kosten die op de reguliere exploitatie zullen verdwijnen. Dit betekent dat, kijkend naar gebiedsontwikkeling, kosten worden bespaard. Daarnaast heeft de gemeente de mogelijkheid om prestatieafspraken over energiebesparing te maken met ESCO's.

Naast de ESCO's bestaan de Multi Utility Service Companies (MUSCO's). MUSCO's zijn in essentie hetzelfde als ESCO's. Het verschil is dat bij ESCO's over energiediensten wordt gesproken, bij MUSCO's wordt een bredere strategie gehanteerd. Er wordt naast energie ingezet op andere 'stromen' in een gebied.

Vastgoedontwikkeling wordt gekoppeld aan andere, nevenschikte waardenketens. Vastgoedontwikkeling kan worden gekoppeld aan stromen van onder andere water, energie, mobiliteit, informatie en afval die door een gebied gaan (Agentschap NL, 2011b). In Nederland wordt door Essent een multi utility strategie gevoerd. De kerntaak van Essent is het aanbieden van energie. Aangezien zij een brede utility strategie voeren heeft het bedrijf naast elektriciteit, warmte en gas ook afvalverwerking en informatiediensten in zijn producten- en dienstenpakket geïntegreerd (Kaal, 2001).

24. Erfpachtconstructie

1. Betrokken partijen	Rijksoverheid, provincie, gemeente, projectontwikkelaars, beleggers en gebruikers
2. Toepassingsgebied	Bebouwde omgeving, stedelijk gebied, landelijk gebied, woningen
3. Toepassingsniveau	Objectgebonden
4. Doel	Het stimuleren van de verkoop van woningen door de waarde van de woning te splitsen in de waarde van de grond en de waarde van de opstallen. Dit leidt tot goedkopere woningen, hetgeen de koopkracht en de mogelijkheden voor starters op de woningmarkt vergroot.
5. Voorbeeld	- Rotterdam: Havenbedrijf Rotterdam (Agentschap NL, 2011a) - Hilversum: Erfpacht gemeente Hilversum (Agentschap NL, 2011a)

Beschrijving

Nederland bevindt zich in een economische crisis. Eén van de gevolgen is een verminderde verkoop van woningen. Als gevolg van de op slot zittende huizenmarkt hebben projectontwikkelaars problemen met het financieren van verschillende projecten (van Ginkel, 2010). Erfpacht kan mogelijk een oplossing bieden. Het hanteren van een erfpachtconstructie kan de verkoop van woningen stimuleren. Erfpacht wordt gezien als een prijsverlagende constructie (Agentschap NL, 2011a).

Bij een erfpachtconstructie wordt de waarde van de woning gesplitst in de waarde van de grond en de waarde van de opstallen. De grond is in eigendom van de verpachter, veelal de gemeente (Agentschap NL, 2011a). De opstallen zijn in dat geval van de erfpachtnemer. Doordat de consument de grond niet hoeft te kopen daalt de aankoop prijs van een woning, hetgeen de verkoop van woningen stimuleert. Daarnaast worden de baten van een mogelijke waarde stijging gedeeld (Agentschap NL, 2011a). Erfpacht kent een tweetal voordelen. Ten eerste, doordat de grond en opstallen worden gescheiden hoeft de grond niet gefinancierd te worden. Dit leidt tot extra koopkracht. Ten tweede zijn de aanvangslasten aanzienlijk lager. Dit is uitermate geschikt voor starters op de woningmarkt (Agentschap NL, 2011a).

Er zijn vele vormen van erfpacht. In de stedelijke omgeving is het in de meeste gevallen de gemeente die de gronden uitgeeft. Naast de gemeente kunnen ook de provincie en het Rijk, maar ook een zakenbank als Kempen & Co de verpachter zijn. De pachters kunnen dus zowel privaat, publiek of particulier zijn (Agentschap NL, 2011a).

Kijkend naar meerwaarde van erfpacht voor gebiedsontwikkeling, dan betekent een erfpacht constructie dat bij de verkoop van woningen de grond niet betaald hoeft te worden waardoor de prijs van woningen zal dalen. Dit kan leiden tot extra koopkracht. Daarnaast biedt een lagere prijs van woningen mogelijkheden voor starters op de woningmarkt. Wanneer de huizenmarkt weer in beweging komt, komt dit (de financiering van) gebiedsontwikkeling ten goede (van Ginkel, 2010).

25. Rood voor groen

Betrokken partijen	Rijksoverheid, provincie, gemeente, waterschap, woningcorporaties, projectontwikkelaars, financiers,
Toepassingsgebied	Bebouwde omgeving, stedelijk gebied, landelijk gebied
Toepassingsniveau	Nationaal, provinciaal, regionaal, gemeentelijk, lokaal, wijkniveau
Doel	Door middel van de opbrengsten van rode ontwikkelingen de realisatie van de groene omgeving bekostigen.
Voorbeeld	- Rijnwoude & Waddinxveen: Bentwoud - 's- Hertogenbosch: Haverleij - Utrecht: Leidsche Rijn Park (Groetelaers, Louw, Spaans & Wolff, 2009)

Beschrijving

Rood voor groen is een veel toegepaste methode om groen te realiseren in een plangebied (Agentschap NL, 2011a). Rood staat hierbij voor bebouwing en groen voor de groene omgeving (Bestuurlijke kerngroep Aviolande, 2010). Het idee achter rood voor groen is dat de opbrengsten vanuit rode ontwikkelingen (wonen, bedrijventerreinen, intensieve agrarische functies, horeca, congresfaciliteiten, gezondheidszorg en recreatie) deels worden gebruikt om bepaalde groene ontwikkelingen (openbaar groen én water) te financieren (Groetelaers, Louw, Spaans & Wolff, 2009). Ofwel, rode functies dragen financieel bij aan de ontwikkeling van de groene omgeving. De meeste rood voor groen constructies worden via een gezamenlijke grondexploitatie geregeld.

Het proces omtrent besluitvorming over en de realisatie van rood voor groenprojecten loopt via een groot aantal schijven waaronder verschillende bestuursniveaus en marktpartijen (Groetelaers et al., 2009). Een veel voorkomende klacht uit de praktijk is dat rood voor groen projecten vaak moeizaam van de grond komen. Als oorzaken noemen Groetelaers et al. (2009):

- Projecten blijven in de planontwikkelingsfase hangen (of gaan helemaal niet door);
- De projecten kennen een erg lange looptijd;
- Projecten alleen tegen hoge kosten gerealiseerd kunnen worden;
- Projecten met een minder kwaliteit dan de oorspronkelijke ambitie gerealiseerd worden.

Desondanks kan rood voor groen een goed toepasbaar principe zijn voor gebiedsontwikkeling mits de randvoorwaarden goed zijn (Agentschap NL, 2011a).

26. Bestemmingsheffing

Betrokken partijen	Gemeenten, projectontwikkelaars, beleggers, financiers, gebruikers
Toepassingsgebied	Bebouwde omgeving, stedelijk gebied, landelijk gebied
Toepassingsniveau	Provinciaal, regionaal ,gemeenten, lokaal, objectgebonden, wijkniveau
Doel	Belasten van de winst die bij bestemmingswijziging optreedt waardoor de 'cash flow' bij gemeenten een impuls krijgen en prijsopdrijvende grondexploitaties worden getemperd.
Voorbeeld	/

Beschrijving

Gemeenten leggen in bestemmingsplannen de bestemmingen voor de gronden vast. Wanneer een bestemmingsplan wordt vastgesteld, kan dit betekenen dat bepaalde gronden een andere bestemming krijgen toebedeeld. Zo komt het bij uitbreidingslocaties vaak voor dat agrarische gronden een bestemmingswijziging naar woningbouw krijgen. Dit resulteert in een enorme waardestijging van de grond aangezien grond met de bestemming woningbouw tientallen malen meer waard is al agrarische grond (Dekker & Van Rooy, 2010). Forse bestemmingswinsten die ten goede kwamen aan de markt, aan boeren en soms aan de gemeentelijke grondbedrijven (Janssen-Jansen, 2010d).

Het idee achter de bestemmingsheffing is dat de winst die bij bestemmingswijziging van de grond wordt belast, waardoor de 'cash flow' bij gemeenten een impuls krijgen en prijsopdrijvende grondspeculaties worden getemperd (Van Rooy, 2011a). Bestemmingsheffing kan een wapen zijn tegen de hoge inbrengprijs van de grond. Volgens Van Rooy (2011b) is het noodzakelijk wettelijk vast te leggen dat de helft van de meerwaarde aan de gemeente wordt teruggegeven.

27. Duurzaam rendement constructie

Betrokken partijen	Rijksoverheid, provincie, gemeente, woningcorporaties, waterschap, projectontwikkelaars, beleggers, gebruikers, financiers, belangenorganisaties
Toepassingsgebied	Bebouwde omgeving, stedelijk gebied landelijk gebied, woningen
Toepassingsniveau	Nationaal, provinciaal, regionaal, gemeentelijk, lokaal , objectgebonden, wijkniveau
Doel	Op basis van het rendement van de actoren in een gebiedsontwikkelingsproces een verdeling van de investeringen maken. Van de actoren met het hoogste rendement worden de meeste investeringen verwacht.
Voorbeeld	- Dienst landelijk gebied, Alterra & IVAM: ontwikkeling van duurzaam rendement tot de methode duurzame ontwikkeling landelijk gebied (Agentschap NL, 2012a) - Milieudienst West-Holland en Provincie Zuid- Holland: ontwikkeling voor uitvoering van projecten in Leiden, Alphen aan den Rijn en Oegstgeest (Agentschap NL, 2012a)

Beschrijving

Bij planprocessen die leiden tot gebiedsontwikkelingen mondt het ontwerp vaak uit in een onderhandeling over de kosten, wat met enige regelmaat teleurstellende resultaten oplevert. Duurzame ambities blijven vaak steken in vage ambities en mooie woorden (Agentschap NL, 2012a). De duurzame rendement methode zou dit mogelijk kunnen voorkomen. Het idee achter de duurzaam rendement methode is dat eerst gekeken wordt naar de rendementen van actoren. Op basis van het rendement, het uiteindelijke voordeel dat de ontwikkeling van een gebied een actor oplevert, wordt een verdeling voor de investeringen gemaakt (Agentschap NL, 2011b). Het proces bestaat uit vijf stappen:

1. In kaart brengen potenties en belangen rond een projectgebied

Bij stap één worden de volgende vragen behandeld: Wat is het karakter en de kracht van het projectgebied en diens omgeving? Zijn bepaalde actoren aan een project te koppelen en wat zijn hun belangen met betrekking tot de fysieke, sociale of economische thema's? Zijn die belangen te kwantificeren?

2. Partijen rond de tafel brengen

De volgende stap is het enthousiasmeren van de actoren en ze als vaste gesprekspartner rond de vergader- en tekentafel krijgen.

3. Ieders rendementen op waarde schatten

Stap drie is het benoemen en in geld uitdrukken van ieders directe- en indirecte rendementen. Dit is een stap die in de meeste planprocessen vrijwel nooit voorkomt.

4. Partijen adopteren investeringen en rendementen

Stap vier is in feite het onderhandelingsproces waarin een verdeelsleutel voor investeringen wordt gemaakt op basis van stap drie. De verdeling wordt gemaakt op basis van het rendement. Naarmate een partij meer rendement boekt, zal van hen ook een hogere investering worden verwacht.

5. Activeren van een financiële samenwerkingsvorm

De laatste stap is het opstellen van een samenwerkingsvorm. Afhankelijk van het type project wordt de keuze voor een samenwerkingsvorm genomen.

Voor gebiedsontwikkeling betekent de duurzaam rendement methode dat de actor die het meeste profijt heeft van de ontwikkeling van een gebied, ook de grootste investering zal doen. Door tijdig het rendement per actor te bepalen, kunnen de investeringen die iedere actor moet doen hierop gebaseerd worden.

28. Maatschappelijk gebonden eigendom

Betrokken partijen	Woningcorporatie, gebruikers
Toepassingsgebied	Bebouwde omgeving, stedelijk gebied, landelijk gebied, woningen
Toepassingsniveau	Lokaal, objectgebonden, wijkgebonden
Doel	Woningen verkopen in plaats van verhuren. De opbrengsten kunnen in vergelijking met sociale huur eerder geboekt worden.
Voorbeeld	- Rotterdam: Woonstad (KEI-centrum, 2012) - Utrecht: Mitros (Agentschap NL, 2012a)

Beschrijving

Maatschappelijk gebonden eigendom (MGE) is een vorm van eigenwoningbezit in de sociale huur sector. De bewoner is de eigenaar van de woning, maar de woningcorporatie is verantwoordelijk voor het (groot) onderhoud. De MGE constructie gaat ervan uit dat de bewoner de sociale woning koopt in plaats van deze te huren. Dit betekent dat de opbrengsten in vergelijking met sociale huur eerder geboekt kunnen worden (KEI-centrum, 2012). Geld wat normaal gesproken door middel van huuropbrengsten later in het proces binnenkomt. Dit betekent dat eerder in het proces kapitaal gecreëerd wordt. Kapitaal dat bij gebiedsontwikkeling ingezet kan worden.

De eigenaar van de woning mag de woning niet op de vrije markt doorverkopen. Wanneer de huidige eigenaar het huis wil verkopen is diegene verplicht het huis aan te bieden aan de woningcorporatie. Voor de woningcorporatie biedt dit zekerheid, het krijgt de woning uiteindelijk weer in handen. Een corporatie kan de woning vervolgens wel op de vrije markt verkopen. Bij een mogelijk verkoop van de woning aan de corporatie wordt de winst of het verlies gedeeld tussen voormalig eigenaar en de corporatie (Agentschap NL, 2012a).

Voor zowel de koper als de corporatie blijkt MGE voordelen te hebben. Kijkend naar de maandlast zit het dichtst bij huur als bij koop. Daarnaast kan de koper, aangezien de koper voor 100% eigenaar is van de woning, profiteren van onder andere hypotheekrenteaftrek, vermogensopbouw door waardevermeerdering van het huis, zekerheid van woonlasten en de vrijheid om zijn woning aan te passen (KEI-centrum, 2012). Voor de corporatie heeft MGE een voordeel ten opzichte van huur aangezien het een hogere bedrijfswaarde oplevert. In zowel Rotterdam als Utrecht wordt al met MGE gewerkt. In beide gevallen bleek het een succes te zijn. Zo verkoopt woningcorporatie Mitros uit Utrecht 105 woningen voor 70 procent van de vrije marktprijs aan nieuwe bewoners. Een voorwaarde is dat de kopers jaarlijks niet meer dan €40.000 verdienen (Agentschap NL, 2012a).

29. Fondsvorming/portfoliovorming

Betrokken partijen	Rijksoverheid, provincie, gemeente, waterschap, woningcorporaties, projectontwikkelaars, beleggers, financiers
Toepassingsgebied	Bebouwde omgeving, stedelijk gebied, landelijk gebied
Toepassingsniveau	Nationaal, provinciaal, regionaal, gemeentelijk, lokaal
Doel	Financiële tegenvallers van het ene project compenseren met de inkomsten van andere projecten.
Voorbeelden	- Limburg: Transformatiefonds Parkstad (Agentschap NL, 2012a) - Amsterdam: Amsterdams investeringsfonds (Agentschap NL, 2012a)

Beschrijving

Fondsvorming of portfoliovorming is een fonds waarin verschillende (stedelijke herstructurerings)-projecten worden ondergebracht. De kapitaalbehoefte en de opbrengsten van verschillende projecten worden samengevoegd in één fonds. Fondsvorming is een manier om financiële tegenvallers van het ene projecten te compenseren met de inkomsten van andere projecten. In veel gevallen gaat het bij fondsvorming om een zogenaamd 'revolverend fonds'. De opbrengsten uit de projecten vloeien terug in het fonds. Via fondsvorming wordt getracht de ontwikkeling van stedelijke herstructurering te versnellen doordat de winsten in het ene project de verliezen in het andere project opheffen. Kijkend naar gebiedsontwikkeling kan fondsvorming betekenen dat succesvolle projecten de minder succesvolle projecten financieel ondersteunen (Agentschap NL, 2012a).

30. Obligaties/gebiedsaandelen

Betrokken partijen	Overheid, provincie, gemeente, woningcorporaties, projectontwikkelaars, beleggers, gebruikers, financiers, belangenorganisaties
Toepassingsgebied	Energie en Klimaat, bebouwde omgeving, stedelijk gebied, landelijk gebied, woningen, nieuwe ontwikkelingen
Toepassingsniveau	Nationaal, provinciaal, regionaal, gemeentelijk, lokaal, objectgebonden, wijkniveau
Doel	Het creëren van kapitaal door het uitgeven van obligaties.
Voorbeelden	Utrecht: Muziekpaleis (Agentschap NL, 2012b)

Beschrijving

Wanneer de overheid of een bedrijf behoefte heeft aan kapitaal kan een obligatie worden uitgegeven. Verschillende partijen, zoals particuliere beleggers, kunnen intekenen op deze obligaties. Beleggers 'lenen' als het ware geld aan de partij die de obligaties uitgeeft. Om het voor de belegger interessant te maken ontvangen zij gedurende de looptijd van de obligatie een vooraf bepaalde rente. Aan het eind van de looptijd van de obligatie wordt het oorspronkelijke bedrag aan de belegger terugbetaald (Agentschap NL, 2012a). Door obligaties uit te geven aan particulieren wordt het financieren van projecten mogelijk gemaakt. Veel beleggers zijn op zoek naar continuïteit met een redelijk rendement. Gebiedsobligaties/gebiedsaandelen zouden dit kunnen bieden (Van Rooy, 2011a).

In Utrecht wordt gewerkt met de uitgifte van cultuurobligaties. De intentie is om in 2013 het Utrechtse Muziekpaleis op te leveren. De gemeente Utrecht en de Rabobank hebben een overeenkomst opgesteld die de financiering moet garanderen. Op 21 april 2010 is de Rabobank gestart met het uitgeven van cultuurobligaties. Particuliere beleggers kopen wegens fiscale voordelen tegen een relatief aantrekkelijk rendement de cultuurobligaties bij de Rabobank, waarna de bank het project financiert met dit geld. De particuliere beleggers ontvangt gedurende de looptijd van de obligatie jaarlijks een vooraf bepaalde rente. Wanneer de looptijd van de obligatie afloopt, wordt het oorspronkelijke bedrag aan de belegger terugbetaald (Agentschap NL, 2012a).

Wanneer een dergelijke financieringsconstructie op gebiedsontwikkeling wordt gelegd, betekent dit dat particuliere beleggers een gebiedsaandeel of – obligatie kopen. Gedurende de looptijd ontvangen zij jaarlijks een vooraf bepaalde rente en wanneer de looptijd van de obligatie afloopt, wordt het bedrag dat de belegger voor de obligatie heeft betaald terugbetaald. Op deze manier worden aan het begin van het gebiedsontwikkelingsproces extra financiële middelen gerealiseerd.

31. Verschuiven betalingsmoment grond

Betrokken partijen	Gemeente, woningcorporatie, projectontwikkelaars, beleggers, financiers, gebruikers
Toepassingsgebied	Gebouwde omgeving, stedelijk gebied, landelijk gebied, woningen
Toepassingsniveau	Gemeentelijk, lokaal, objectgebonden, wijkniveau
Doel	Door het verschuiven van het betalingsmoment van de grond kan de cashflow van projecten worden gestuurd. De grond hoeft dan niet via vreemd vermogen gefinancierd te worden.
Voorbeeld	- Rotterdam: Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (Agentschap NL, 2012a) - Utrecht: BAM vastgoed in samenwerking met gemeente Utrecht (Agentschap NL, 2012a)

Beschrijving

Normaal gesproken worden de grondkosten betaald wanneer de gemeente de grond overdraagt aan de ontwikkelaar. Bij het verschuiven van het betalingsmoment van de grond vindt de betaling pas plaats bij de oplevering van de woning. Door het verschuiven van het betalingsmoment van de grondkosten kan de cashflow van projecten gestuurd worden. Daarnaast hoeft de grond niet via vreemd vermogen gefinancierd te worden (Agentschap NL, 2012a). Dit betekent dat geen rente over het vreemde vermogen betaald hoeft te worden. Ofwel, kijkend naar gebiedsontwikkeling levert dit een kostenbesparing op.

Wanneer wordt gewerkt met het verschuiven van het betalingsmoment van de grond maakt de ontwikkelende partij minder kosten dan bij de traditionele werkwijze. Doordat de voorinvestering lager is

maakt de ontwikkelaar minder kosten. Daarnaast maakt de ontwikkelende partij minder kosten aangezien hij een lager bedrag financiert (Agentschap NL, 2012a).

Een dergelijke constructie kan op verschillende manieren ingevuld worden. Zo werkt het ontwikkelbedrijf Rotterdam met een constructie dat zij de grond kopen van een private partij. Na oplevering van de bouwrijpe grond koopt de ontwikkelende partij vervolgens de grond weer van de gemeente. In Utrecht zou BAM vastgoed een project ontwikkelen. Door de recessie is de verkoop echter stilgevallen. Projectontwikkelaar BAM heeft vervolgens met de gemeente Utrecht de afspraak gemaakt om de grond in een later stadium af te betalen (Agentschap NL, 2012a).

32. Omgevingsrecht gebiedsontwikkeling

1. Betrokken partijen	Rijksoverheid, provincie, gemeente, waterschap
2. Toepassingsgebied	Bebouwde omgeving, stedelijk gebied, landelijk gebied
3. Toepassingsniveau	Nationaal, provinciaal, regionaal, gemeentelijk, lokaal, objectgebonden, wijkniveau
4. Doel	Omgevingsrecht heeft grote invloed op de complexiteit en procesduur van gebiedsontwikkeling. Het vereenvoudigen van het omgevingsrecht zal het proces van gebiedsontwikkeling moeten versnellen.
5. Voorbeeld	- Alphen aan den Rijn: Centrum lage zijden - Amsterdam: De houthaven - Den Haag: Binckhorst - Hengelo: Hart van zuid - Nijkerk: Oosterpoort - Nijmegen: Waalfront - Roosendaal: Spoorhaven 1^e fase (Planbureau voor de leefomgeving, 2011)

Beschrijving

Gebiedsontwikkeling in Nederland is een langdurig proces. Het is vooral de informele fase, van idee tot planontwerp, die veel tijd in beslag neemt. Het stelsel van omgevingsrechtelijke bepalingen (cultuurhistorie, bodem, flora en fauna, luchtkwaliteit, geluid en externe veiligheid) heeft tijdens de informele fase grote invloed op de complexiteit en procesduur van gebiedsontwikkeling (Planbureau voor de leefomgeving, 2011). Toch is omgevingsrecht slechts deels verantwoordelijk voor de lange procesduur. Gebiedsontwikkeling is een proces dat zoekt naar een optimale balans tussen ontwerp, programma, grondexploitatie en draagvlak, binnen de juridische randvoorwaarden. Een complexe puzzel, die wordt versterkt door de keuze voor integrale, grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen zoals Binckhorst in Den Haag en Waalfront in Nijmegen (Planbureau voor de Leefomgeving, 2011).

Kabinet Rutte heeft zich voorgenomen het omgevingsrecht stevig te herzien. Het moet eenvoudiger en beter (Kabinetsbrief 23 maart 2011, in Planbureau voor de leefomgeving, 2011). Het vereenvoudigen van het omgevingsrecht zal het proces van gebiedsontwikkeling moeten versnellen. Het idee is door gefixeerde en niet-afweegbare normen los te laten, dat de voorheen harde restrictieve randvoorwaarden onderdeel worden van een integrale afweging van de lokale gebiedskwaliteit (Planbureau voor de leefomgeving, 2011).

Onderzoek laat echter zien dat een nieuwe Omgevingswet minder tijdswinst zal opleveren dan algemeen wordt aangenomen (Sorel, 2011). Over het algemeen zijn de betrokken partijen veel meer tijd kwijt met rekenen, tekenen en het creëren van draagvlak dan het laten onderzoeken van milieugevolgen (Sorel, 2011; Planbureau voor de leefomgeving, 2011). Als de complexiteit van omgevingsrecht moet worden aangepakt, is een rigoureuze omslag in denken nodig. De samenleving en overheid moeten bereid zijn om meer risico's te aanvaarden (Planbureau voor de leefomgeving, 2011). Wanneer het omgevingsrecht daadwerkelijk aangepast wordt, kan dit tijdswinst binnen het proces opleveren. Een korter en versneld proces leidt tot financiële voordelen.

Bijlage II: Interview Guide

Interview D. Muñoz Gielen. Expert Valenciaans Model. Op 20-09-2012.

Aanwezig: D. Muñoz Gielen & M. van het Hul.

1. Welke factoren zijn volgens u het meest bepalend voor het succes van het Valenciaans model?
(Wat draagt bij/oefent invloed uit op het succes van het Valenciaans model?)
2. In hoeverre zijn volgens u de onderstaande factoren bepalend voor het succes van het Valenciaans model?

Contextvariabelen (*Achtergrondvariabelen: 'hier heb je mee te dealen'*)

- Economisch klimaat
- Politiek klimaat
- Culturele achtergrond
- Demografie
- Wijziging in wet- en regelgeving

Noodzakelijke voorwaarden (*Stuurbare factoren/basisvoorwaarden, beïnvloedbaar door actoren*)

- Het algemeen bestemmingsplan (Plan General de Ordenación Urbana)
- Het urbanisatieplan (Programa de Actuación Integrada)
- De urbaniseerder (Agente Urbanizador)
- Definitief urbanisatie- en herverkavelingsproject (Proyecto de Reparcelación)
- Bouw- en woonrijp maken van kavels
- Aanleg infrastructuur en openbare ruimte
- Oplevering bouw- en woonrijpe kavels

Kritische succesfactoren (*Grote invloed op succes, relatief lastig beïnvloedbaar door actoren*)

- Vertrouwen en openheid tussen de partijen
- Leiderschap in het proces
- Terugbrengen complexiteit
- Proactieve beleidsmakers en proactieve sturing
- Duidelijkheid over het kostenverhaal
- Toegankelijker gebiedsontwikkelingsproces
- Mindere financieringslasten voor publiek en privaat
- Verbetering kwaliteit publieke voorzieningen
- Publieke en private partijen kunnen ontwikkelen zonder grondposities

3. Welke factoren staan er niet bij, die er volgens u wel bij moeten staan?

Bijlage III: Interview Guide

Interview A. de Groot. Projectassistent Kanaalzone, gemeente Apeldoorn. Op 4-10-2012.

Aanwezig: A. de Groot, R. van Bussel & M. van het Hul.

1. Uit welke deelprojecten bestaat de Kanaalzone?
2. Wat is de prioritering van de deelprojecten?
3. Hoe zijn de grondeigendommen verdeeld? Welke grondposities heeft de gemeente?
4. Zijn er voor de ontwikkeling van de Kanaalzone bepaalde partners (bv. bouwbedrijven, ontwikkelaars, makelaars etc.) waar de gemeente Apeldoorn al veel mee werkt in de Kanaalzone?
5. Hoe worden de deelprojecten gefinancierd?
6. Welke bestaande panden worden gesloopt in de Kanaalzone/blijven aanwezig?
7. Welk soort grondbeleid wordt er gevoerd?
8. Worden er anterieure overeenkomsten afgesloten?
9. Hoe loopt de projectstructuur: hoe worden beslissingen genomen en wie is verantwoordelijk?

Bijlage IV: Interview Guide

Interview A. van Laar, Projectmanager voor de Pilot Zuid, gemeente Apeldoorn. Op 22-10-2012.

Aanwezig: A. van Laar, R. van Bussel & M. van het Hul.

1. Hoe ziet het proces voor de Pilot Zuid eruit?
 - a. Hoe is het gestart? Vanuit de gemeente of op initiatief van marktpartijen?
 - b. Wat is de rol van de gemeente Apeldoorn?
 - c. Wie zijn de betrokken partijen?
 - d. Wat is de planhorizon?
2. Hoe ziet de programmering eruit?
3. Welke publieke voorzieningen worden gerealiseerd en wie betaald?
4. Hoe is de financiering georganiseerd?
5. Zijn er anterieure overeenkomsten afgesloten om te ontwikkelen?
6. Hoe is het grondbezit verdeeld? Heeft de gemeente Apeldoorn ook gronden?
7. Wat wordt gesloopt/wat blijft bestaan?

Bijlage V: Interview Guide

Interview M. Bijker, Programmamanager Kanaalzone, gemeente Apeldoorn. Op 24-10-2012.

Aanwezig: M. Bijker, R. van Bussel & M. van het Hul.

1. Waar moeten de twee constructies aan voldoen, die worden toegepast op de Kanaalzone?
2. Hoeveel waarde heeft de Structuurschets Kanaalzone uit 2005 nog?
 - a. Welke elementen blijven hieruit behouden?
 - b. Zijn de ambities uit de structuurschets nog relevant?
 - c. Hoe gaan we om met de programmering in de Kanaalzone, zoals die in de Structuurschets Kanaalzone staat?
 - d. Kan er worden aangenomen dat de huidige programmering geen doorgang kan vinden? Zo ja, welke aannames kunnen we maken?
 - e. Wat is de planhorizon voor de ontwikkeling van de Kanaalzone?
 - f. Hoe zit de toekomst er voor de Kanaalzone eruit?
 - g. Welke elementen moeten in de Kanaalzone komen? Of is dat aan de markt?
 - h. Ligt de scope Kanaalzone breed, of zijn het inmiddels allemaal losse projecten?
3. Staat de gemeente Apeldoorn (specifiek projectbureau De Kanaalzone) open voor vernieuwende instrumenten voor gebiedsontwikkeling? Is de afdeling daarin vooruitstrevend?
 - a. Zijn er in het verleden al onderzoeken gedaan naar andere methoden om de Kanaalzone te ontwikkelen?
 - b. Verwacht je dat de roep naar nieuwe instrumenten groot is?
4. Hoe kun je politieke steun bereiken voor de introductie van nieuwe instrumenten voor gebiedsontwikkeling?
 - a. Wie moet daarin de eerste stap zetten?
5. Welk vastgoed is, naast Diosynth, in handen van de gemeente Apeldoorn in de Kanaalzone?
6. Kijkend naar vertrouwen tussen partijen: zijn er partijen waar in de Kanaalzone al veel mee samen wordt/werd gewerkt?

Bijlage VI: Interview Guide

Interview M.J. van Dooren, Projectmanager voor het Vlijtsepark, gemeente Apeldoorn. Op 02-11-2012.

Aanwezig: M.J van Dooren, R. van Bussel & M. van het Hul.

1. Hoe ziet het proces voor het Vlijtsepark eruit?
 - a. Hoe is het gestart? Vanuit de gemeente of op initiatief van marktpartijen?
 - b. Wat is de rol van de gemeente Apeldoorn? Gaat de gemeente actief opzoek naar partners voor gebiedsontwikkeling?
 - c. Wie zijn de betrokken partijen?
 - d. Wat is de planhorizon?
2. Hoe ziet de programmering eruit?
3. Welke publieke voorzieningen worden gerealiseerd en wie betaald?
4. Hoe is de financiering georganiseerd?
5. Zijn er anterieure overeenkomsten afgesloten om te ontwikkelen?
6. Hoe is het grondbezit verdeeld? Heeft de gemeente Apeldoorn ook gronden?
7. Wat wordt gesloopt/wat blijft bestaan?