

# Herstructurering in verval?

Veranderingen in de uitvoeringsmogelijkheden van herstructurering tussen 1996 en 2012



## Abstract

Dit onderzoek richt zich op veranderingen in de uitvoeringsmogelijkheden van gemeenten bij herstructurering tussen 1996 en 2012. Er is specifiek gekeken naar veranderingen in drie belangrijke variabelen bij herstructurering: rijksbeleid, grondbeleidinstrumentarium en marktomstandigheden. Veranderingen worden verklaard aan de hand van institutionele theorie.

In het onderzoek zijn een drietal cases onderzocht, namelijk: het Paleiskwartier in Den Bosch, de Waalhaeve in Nijmegen en de Binckhorst in Den Haag.

In het rijksbeleid is sprake van decentralisering en vermindering van de rijksbijdrage aan herstructurering, mede onder invloed van de economische crisis. Het grondbeleidinstrumentarium heeft in 2008 grote veranderingen ondergaan met de invoering van de Wro en bijbehorende Grondexploitatiewet. De marktomstandigheden zijn rond 2008 sterk verslechterd door de economische crisis. De beperkte vraag naar vastgoed zorgt voor dalende woning- en grondprijzen. De veranderingen tussen 1996 en 2012 hebben grotendeels een negatieve uitwerking op de herstructureeringsmogelijkheden voor gemeenten. Er is minder vraag naar woningen, minder subsidie en minder financiering voor projecten van banken en beleggers. Wel is er meer beleidsvrijheid door decentralisering. De nieuwe grondbeleidinstrumenten uit de Wro zijn slechts beperkt van meerwaarde op herstructureeringslocaties.

Aanbevelingen van dit onderzoek richten zich op de inbrengwaarde en onteigeningswaarde van grond, zoeken naar nieuwe financierings-/samenwerkingsvormen, prioriteiten stellen door gemeenten, herverkaveling en stimulerende maatregelen.

# **Herstructurering in verval?**

## **Veranderingen in de uitvoeringsmogelijkheden van herstructurering tussen 1996 en 2012**

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

Masterthesis Planologie

2012

Auteur: Gijs Troost

Studentnummer: 0712566

Begeleider: D. Muñoz Gielen

## Voorwoord

Voor u ligt het eindresultaat van mijn afstudeerscriptie aan de opleiding Planologie. Dit is het einde van een proces dat in de zomer van 2011 begon met de formulering van een onderzoeksvoorstel. Mijn keuze voor het onderwerp herstructurering is ingegeven door persoonlijke interesse voor dit onderwerp en de actualiteit van het thema.

Zowel in de bachelor- als masterfase heb ik er bij meerdere opdrachten voor gekozen om mij te verdiepen in allerlei aspecten rond binnenstedelijke ontwikkelingen. Een actueel thema want de huidige economische crisis zorgt voor allerlei problemen bij de uitvoering van herstructurering in stedelijk gebied. Die problemen krijgen ondermeer aandacht in vakbladen, landelijk en lokaal nieuws. De complexiteit rond ruimtelijke ontwikkelingen in bestaand stedelijk gebied spreken mij erg aan. Hoe kan in zo'n complexe situatie, waarin veel verschillende actoren en factoren een rol spelen, toch een goed eindresultaat worden behaald? Eén van de vragen die daarbij opkwam was op welke wijze belangrijke factoren voor herstructurering in de afgelopen jaren veranderd zijn. Hoe bepalen deze veranderingen de huidige situatie en welke verbeteringen voor de toekomst zijn er mogelijk? Vanaf september 2011 ben ik begonnen met het schrijven van de scriptie. Vele kopjes koffie en uren in bibliotheek later, kan ik hierbij het eindresultaat laten presenteren.

Dit was echter niet mogelijk geweest zonder de hulp en steun van een aantal mensen, die ik hierbij dan ook wil bedanken.

Wat betreft de inhoudelijke kant wil ik Demetrio Muñoz Gielen bedanken voor de begeleiding van mijn scriptie, zijn commentaar en voorstellen hebben bijgedragen aan een goed eindresultaat. Daarnaast wil ik iedereen die ik heb mogen interviewen bedanken voor hun medewerking en bijdrage aan het onderzoek.

Als laatste wil ik hierbij mijn ouders, Eline en mijn vrienden bedanken voor de nodige steun en afleiding tijdens mijn gehele studie.

Gijs Troost

Augustus, 2012

## Samenvatting

Op veel plaatsen in Nederland zijn verouderde locaties te vinden die niet meer lijken te passen in hun omgeving. Oude industrie- of bedrijventerreinen, vaak gelegen dicht bij een stadscentrum of aan het water. Deze gebieden komen mogelijk in aanmerking voor herstructurering, een nieuwe invulling van het gebied. Herstructurering kan verval tegen gaan en er voor zorgen dat het potentieel van een gebied beter wordt benut. Dit maakt herstructurering ook van maatschappelijk belang.

Gemakkelijk is de uitvoering van herstructurering echter niet en het lijkt er op dat de uitvoering in de afgelopen jaren alleen maar moeilijker is geworden.

Dit onderzoek richt zich dan ook op de veranderende omstandigheden rond herstructurering en de invloed daarvan op de uitvoeringsmogelijkheden van herstructurering. Daarbij wordt met name gekeken naar drie onafhankelijke variabelen die in belangrijke mate van invloed zijn op de uitvoeringsmogelijkheden van gemeenten. Hiervoor is de volgende doel- en vraagstelling opgesteld:

Doelstelling:

*Verkennen hoe veranderingen over de afgelopen 15 jaar in rijksbeleid, gemeentelijk grondbeleidinstrumentarium en marktomstandigheden invloed hebben op de mogelijkheden van gemeenten om herstructureringsbeleid uit te voeren en het doen van aanbevelingen voor de verbetering van uitvoeringsmogelijkheden van gemeenten.*

Centrale vraag:

*Wat is de invloed van veranderingen over de afgelopen 15 jaar in rijksbeleid, gemeentelijk grondbeleidinstrumentarium en marktomstandigheden op de huidige mogelijkheden van gemeenten om herstructureringsbeleid uit te voeren? En welke oplossingen kunnen worden aangedragen om huidige problemen bij de uitvoering van herstructurering te verbeteren?*

Naast de reeds genoemde maatschappelijke relevantie is het onderzoek ook wetenschappelijk relevant. Over herstructurering wordt momenteel veel geschreven, deze artikelen gaan met name in op de huidige problemen. Dit onderzoek kijkt, naast de aandacht voor de huidige problemen, ook nadrukkelijk terug naar de langere termijn ontwikkelingen rond herstructurering.

Om de ontwikkeling van veranderingen te kunnen begrijpen en verklaren wordt gebruik gemaakt van institutionele theorie. Instituties zijn structuren of patronen van interactie tussen actoren. Institutionele theorieën gaan in op de processen die de opkomst, vaststelling en ondergang van instituties kunnen verklaren.

Zoals uit doelstelling blijkt richt dit onderzoek zich met name op de verandering van het rijksbeleid, gemeentelijk grondbeleidinstrumentarium en de marktomstandigheden in de periode tussen 1996 en 2012. Deze tijdsperiode is opgedeeld in twee tijdsvakken: 1996-2008 en 2008-2012. Er wordt gekeken hoe de variabelen tussen de twee tijdsvakken zijn veranderd.

Om de veranderingen te onderzoeken is ondermeer een meervoudige casestudie uitgevoerd. De cases zijn: Het Paleiskwartier (Den Bosch), Waalhaeve (Nijmegen) en Binckhorst (Den Haag).

De afgelopen jaren hebben zich grote veranderingen voorgedaan in de drie onderzochte onafhankelijke variabelen.

Het rijksbeleid is, onder andere met de komst van het kabinet Rutte, sterk veranderd. Tot 2010 was er in het rijksbeleid veel aandacht voor herstructurering, binnenstedelijk bouwen en aanverwante thema's zoals verrommeling en behoud van open ruimte. Het kabinet Rutte legt hier niet langer de nadruk op.

Dit betekent onder andere het stopzetten en af laten lopen van rijksprogramma's en de daaraan verbonden subsidies met betrekking tot herstructurering. Deze maatregelen zijn mede ingegeven door de noodzaak tot bezuinigingen bij de Rijksoverheid. In de onderzochte cases komt naar voren dat subsidies van groot belang kunnen zijn bij de uitvoering van herstructureringsprojecten. De reeds ingezette trend van decentralisatie van rijksbeleid wordt met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte uit 2010 verder wel verder doorgevoerd.

Het gemeentelijk grondbeleidinstrumentarium bestaat ondermeer uit instrumenten om grondposities te verwerven, publieke kosten te verhalen op ontwikkelaars en de mogelijkheid om ruimtelijke plandocumenten vast te stellen. Deze instrumenten zijn belangrijk bij de uitvoering van ruimtelijk beleid en dus ook van belang bij herstructurering. Met name instrumenten om grondposities te verwerven worden veelvuldig gebruikt om de uitvoering van herstructurering mogelijk te maken. Dit is ook het geval in de onderzochte cases, al zijn er wel verschillen bij de inzet van het grondbeleidinstrumentarium.

De belangrijkste verandering in het grondbeleidinstrumentarium is de invoering van de Wro in 2008. De Wro zorgt voor aanpassingen van bestaande instrumenten zoals het bestemmingsplan, maar ook de invoering van nieuwe instrumenten. De grondexploitatiewet is één van die nieuwe instrumenten. Hiermee hebben gemeenten een dwingend instrument gekregen om de publieke kosten te verhalen op ontwikkelaars in een gebied. De instrumenten om grondposities te verwerven zijn maar beperkt veranderd.

De grootste veranderingen hebben zich voorgedaan in de marktomstandigheden. Was er in het eerste tijdsvak nog grotendeels sprake van stijgende vastgoed- en grondprijzen, een grote marktvraag en voldoende financieringsmogelijkheden, rond 2008 begon dit drastisch te veranderen. Onder invloed van de economische crisis verslechterden de marktomstandigheden aanzienlijk. De vraag naar woningen en kantoren is sterk teruggelopen door onzekerheden over de woningmarkt en economische ontwikkeling.

De afgenomen vraag leidt tot dalende vastgoedprijzen, wat op zijn beurt weer lagere grondprijzen tot gevolg heeft. Nu blijkt dat gemeenten veelal teveel hebben betaald voor hun grondposities, waardoor deze moeten worden afgewaardeerd. Ook marktpartijen zien hun rendementen steeds kleiner worden. Tegelijkertijd valt een groot deel van de financiering voor herstructurering weg omdat overheden minder te besteden hebben (o.a. door minder subsidiemogelijkheden). Banken en beleggers zijn uitermate terughoudend om in projecten te investeren. Dit zorgt ervoor dat veel herstructureringsprojecten worden gefaseerd, uitgesteld of helemaal niet worden uitgevoerd.

Uit het literatuuronderzoek en de bevindingen uit de cases kan geconcludeerd worden dat veranderingen over de afgelopen 15 jaar in het rijksbeleid en de marktomstandigheden een negatieve invloed hebben gehad op de mogelijkheden van gemeenten om herstructurering uit te voeren. De Rijksoverheid heeft de ambities bijgesteld en tegelijkertijd zijn door verslechterde marktomstandigheden en beëindiging van rijkssubsidies de financiële middelen om herstructurering uit te voeren veel beperkter geworden.

De veranderingen in het grondbeleidinstrumentarium zijn niet per se negatief, maar hebben tegelijkertijd ook geen grote meerwaarde voor de uitvoeringsmogelijkheden van herstructurering.

Aan het eind zijn een aantal aanbevelingen gedaan voor de verbetering van de uitvoeringsmogelijkheden van herstructurering.

Onder de huidige omstandigheden moeten gemeenten duidelijke keuzes maken waar zij hun beperkte (financiële) middelen in gaan zetten. Daarbij zullen ontwikkelingen meer ondersteund moeten worden middels een facilitair grondbeleid. Dit betekent in de praktijk het faciliteren van (natuurlijke) ontwikkelingen door bestaande grondeigenaren in plaats van actieve grondverwerving door gemeenten. Maatregelen ten behoeve van stedelijke herverkaveling kunnen de mogelijkheden voor de uitvoering van een facilitair grondbeleid door gemeenten vergroten.

Daarnaast is een verandering van de waardebepaling van grond bij de Wvg, Onteigeningswet en Exploitatieplan gewenst, waardoor grondposities tegen een lagere waarde verworven kunnen worden. Tevens kan er gekeken worden naar nieuwe financieringsvormen voor herstructurering, bijvoorbeeld via belastingvoordeel en minder regels.

## Inhoudsopgave

<b>1 Inleiding</b> .....	<b>1</b>
1.1 Aanleiding.....	1
1.2 Doelstelling.....	2
1.2.1 Doelstelling.....	2
1.2.2 Herstructurering.....	3
1.2.3 Onderzoeksvariabelen.....	3
1.3 Maatschappelijke relevantie.....	4
1.4 Wetenschappelijke relevantie.....	5
1.5 Vraagstelling.....	6
1.6 Leeswijzer.....	6
<b>2 Theoretisch kader</b> .....	<b>8</b>
2.1 Theoretisch kader.....	8
2.2 Institutionele theorie.....	8
2.2.1 Inleiding in de institutionele theorie.....	8
2.2.2 Perspectieven op institutionele verandering.....	9
2.2.3 Socio-economische benadering: het stromenmodel en policy regimes.....	10
2.3 Analyse kader.....	11
2.4 Hypothese.....	13
<b>3 Methodologie</b> .....	<b>15</b>
3.1 Fenomeen & onderzoeksvariabelen.....	15
3.1.1 Fenomeen.....	15
3.1.2 Onderzoeksvariabelen.....	15
3.2 Validiteit.....	16
3.2.1 Interne validiteit.....	16
3.2.2 Externe validiteit.....	16

3.3 Case studie.....	16
3.4 Dataverzameling.....	17
3.5 Methoden om de validiteit te versterken .....	18
3.5.1 Repeated Measurement .....	18
3.5.2 Onderzoeksperiode .....	19
3.5.3 Selectie van cases.....	19
3.5.4 Data triangulatie.....	21
<b>4 Cases.....</b>	<b>22</b>
4.1 Het Paleiskwartier – Den Bosch .....	22
4.1.1 Het project.....	22
4.1.2 Ontwikkelingen .....	23
4.2 De Waalhaeve – Nijmegen.....	23
4.2.1 Het project.....	23
4.2.2 Ontwikkelingen .....	24
4.3 Nieuw Binkhorst – Den Haag.....	25
4.3.1 Het project.....	25
4.3.2 Ontwikkelingen .....	25
4.4 De ontbrekende case .....	26
<b>5 Rijksbeleid.....</b>	<b>29</b>
5.1 Inleiding.....	29
5.2 Nationaal beleid voor de ruimtelijke ordening: De nota’s ruimtelijke ordening .....	29
5.2.1 VINEX.....	30
5.2.2 Vijfde Nota.....	31
5.2.3 Nota Ruimte.....	31
5.2.4 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte .....	32
5.3 Beleidsprogramma’s en subsidies voor stedelijke vernieuwing .....	33
5.3.1 Grotestedenbeleid.....	33

5.3.2 Investeringsprogramma Stedelijke Vernieuwing 1-2-3 .....	33
5.3.3 Besluit Locatiegebonden Subsidies .....	35
5.3.4 Beleid en subsidies in de cases .....	35
5.4 Gevolgen van veranderingen in rijksbeleid .....	36
5.5 Theoretische analyse van de veranderingen in rijksbeleid .....	38
<b>6 Gemeentelijk grondbeleidinstrumentarium.....</b>	<b>40</b>
6.1 Inleiding.....	40
6.2 Grondeigendom op herstructureringslocaties.....	40
6.3 Gemeentelijk grondbeleid .....	42
6.4 Instrumentarium ten behoeve van grondverwerving.....	44
6.4.1 Wet voorkeursrecht gemeenten.....	44
6.4.2 Onteigeningswet .....	47
6.5 Instrumentarium voor verhalen kosten publieke voorzieningen.....	49
6.5.1 Exploitatieverordening en baatbelasting .....	50
6.5.2 Grondexploitatiewet.....	51
6.6 Ruimtelijke beleidsdocumenten.....	54
6.6.1 Het bestemmingsplan.....	54
6.6.2 Indicatieve plannen .....	57
6.7 Gevolgen veranderingen grondbeleidinstrumentarium voor herstructurering.....	58
6.7.1 Andere inzet van Wvg en Onteigeningswet?.....	58
6.7.2 De Grexwet, een nuttig instrument bij herstructurering? .....	58
6.7.3 Minder planflexibiliteit?.....	60
6.8 Theoretische analyse van de veranderingen in het grondbeleidinstrumentarium .....	61
<b>7 Marktomstandigheden .....</b>	<b>63</b>
7.1 Inleiding.....	63
7.2 De woningmarkt.....	63
7.2.1 De vraag naar woningen .....	63

7.3 Grondposities en grondprijzen.....	65
7.3.1 Grondprijs op herstructureringslocaties .....	66
7.3.2 Residuele grondwaarde .....	67
7.3.3 Herwaardering grondposities .....	69
7.4 Gevolgen van de veranderde marktomstandigheden op de uitvoering van herstructurering ..	71
7.4.1 Dalende marktvraag naar woningen en kantoren .....	71
7.4.2 Dalende grondprijzen.....	72
7.4.3 Beperkte financieringsmogelijkheden .....	73
7.4.4 Bezuinigingen bij overheden .....	74
7.5 Theoretische analyse van de veranderingen in marktomstandigheden.....	74
<b>8 Conclusie.....</b>	<b>76</b>
8.1 Overzicht bevindingen uit de cases .....	76
8.2 De invloed van veranderingen op de uitvoeringsmogelijkheden van herstructurering .....	77
8.3 Toetsing hypothese.....	81
8.4 Reflectie op onderzoeksresultaten.....	83
<b>9 Aanbevelingen.....</b>	<b>86</b>
<b>Literatuurlijst .....</b>	<b>90</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In veel Nederlandse steden zijn ze nog te vinden, locaties met oude fabrieken, bedrijven of woningen die verkeerd lijken te liggen. Soms midden in een stadscentrum, de ander mooi gelegen aan het water.

In het verleden het kloppend hart van de lokale economie of een levendige woonwijk, maar met het verstrijken van de tijd niet langer passend in hun omgeving. Zowel de stad als de bedrijvigheid zijn gegroeid en willen dit blijven doen. Dit zorgt voor frictie, want ruimte is schaars.

Deze locaties komen in veel gevallen in aanmerking voor herstructurering, het gebied wordt opnieuw ingericht met (gedeeltelijk) andere functies. Door middel van herstructurering wordt het potentieel van het gebied beter benut en kan de omgeving een positieve impuls krijgen. Maar herstructurering is complex en kostbaar, problematische kenmerken in de huidige economische omstandigheden.

De huidige economische crisis, die zijn oorsprong vindt in de hypotheekverstrekking en de woningmarkt in de Verenigde Staten, laat ook in Nederland diepe sporen na. Niet in de minste plaats op de woningmarkt en bij vastgoedontwikkeling. Onder invloed van een dalende vraag naar vastgoed en verslechterde financiële slagkracht bij ontwikkelaars, banken en gemeenten staat vastgoedontwikkeling onder druk.

Binnenstedelijke herstructureringsprojecten lijken één van de 'slachtoffers' van de huidige economische situatie te zijn.

Hoewel herstructureringsprojecten al voor de crisis regelmatig problemen ondervonden, met name ten aanzien van de financiële haalbaarheid, zijn herstructureringsprojecten lang niet altijd zo moeilijk uitvoerbaar geweest als nu. De afgelopen decennia zijn veel herstructureringsprojecten succesvol uitgevoerd. Herstructureringsprojecten zijn altijd complexer en tijdrovender geweest dan het ontwikkelen van landbouwgrond (de zogenaamde *greenfield* locaties), maar de mogelijkheden voor binnenstedelijke herstructurering waren aanwezig en zijn ook benut (VROM-raad, 2009, pp. 17, 22-23).

De huidige economische crisis heeft de al bestaande complexiteit en moeilijkheden bij herstructureringsprojecten versterkt. Dit leidt ertoe dat ambities naar beneden moeten worden bijgesteld of projecten helemaal worden afgeblazen (Stuurgroep onorthodoxe maatregelen gebiedsontwikkeling, 2011, p. 4).

Voor partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van herstructurering, waaronder gemeenten, brengt de huidige situatie hoge kosten met zich mee. Alleen al het renteverlies op grondbezit kan enorm oplopen. Geld voor nieuwe projecten is er niet, menig locatie die in aanmerking zou komen voor herstructurering blijft daardoor voorlopig onveranderd. Het stilvallen van herstructurering heeft ook maatschappelijke relevantie omdat het ten koste kan gaan van de leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit (VROM-raad, 2009).

Beleidswijzigingen van het kabinet Rutte versterken het vermoeden dat de aandacht en financiering van het Rijk voor de uitvoering van herstructureringsprojecten (in de toekomst) onder druk staat. In

de ontwerp Structuurvisie Ruimtelijke Ordening & Infrastructuur (Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2011, p. 12) staat bijvoorbeeld het volgende:

*“Overige sturing op verstedelijking zoals afspraken over percentages voor binnenstedelijk bouwen, Rijksbufferzones en doelstellingen voor herstructurering laat het Rijk los”*

Mogelijk voelt het kabinet Rutte aan dat de streefpercentages uit de Nota Ruimte (VROM, 2006), waarbij 25 tot 40% van de nieuwbouwwoningen in binnenstedelijk gebied gebouwd moeten worden, moeilijk te realiseren zijn onder de huidige omstandigheden. Vooral omdat een belangrijk deel van deze nieuwbouwwoningen in binnenstedelijk gebied op herstructureringslocaties ontwikkeld zal moeten worden.

Dat ontwikkelingsmogelijkheden voor herstructurering zich momenteel niet meer voordoen doet vermoeden dat er belangrijke veranderingen hebben plaatsgevonden, met als gevolg dat nieuwe herstructureringsprojecten nog maar beperkt van de grond komen.

Ruimtelijk beleid vanuit het Rijk, waaronder herstructurering, wordt uitgevoerd door gemeenten.

Veranderingen als gevolg van de economische crisis en wijzigingen in het rijksbeleid hebben dan ook met name invloed op de mogelijkheden van gemeenten om herstructurering uit te voeren.

Een derde belangrijke ontwikkeling voor gemeenten is de invoering van een nieuwe Wet ruimtelijke ordening in 2008 (Verder: Wro). De Wro heeft onder andere gevolgen voor het gemeentelijk grondbeleidinstrumentarium. Dit zijn de instrumenten die een gemeente tot zijn beschikking heeft om grondbeleid uit te voeren.

## **1.2 Doelstelling**

### **1.2.1 Doelstelling**

Bij praktijkgericht onderzoek is veelal sprake van een groot aantal aspecten die op een complexe manier invloed hebben (gehad) op de te bestuderen variabelen. Deze complexiteit is te wijten aan de historische, culturele en politieke context van problemen.

Om binnen de beschikbare tijd dit onderzoek uit te voeren, en tot de werkelijke kern van problemen te komen, is het van belang dat er een duidelijk afgebakend onderzoekskader wordt vastgesteld (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 36). Binnen dit kader worden keuzes gemaakt over wat wel en niet wordt meegenomen in het onderzoek. Om te beginnen wordt de doelstelling van het onderzoek gedefinieerd.

De doelstelling van dit onderzoek is als volgt:

*Verkennen hoe veranderingen over de afgelopen 15 jaar in rijksbeleid, gemeentelijk grondbeleidinstrumentarium en marktomstandigheden invloed hebben op de mogelijkheden van gemeenten om herstructureringsbeleid uit te voeren en het doen van aanbevelingen voor de verbetering van uitvoeringsmogelijkheden van gemeenten.*

Zoals uit de doelstelling valt op te maken richt het onderzoek zich specifiek op de rol van de gemeente en een periode van de afgelopen 15 jaar.

### 1.2.2 Herstructurering

Voor het begrip binnenstedelijke herstructurering bestaat geen eenduidige definitie. De term binnenstedelijke herstructurering wordt dan ook voor verschillende situaties gebruikt, waarbij de betekenis niet altijd hetzelfde is. Wel is duidelijk dat de term binnenstedelijke herstructurering in 1997 voor het eerst in Nederlands (ruimtelijk) beleid gebruikt wordt.

In 1997 formuleert VROM het stedelijk beleid in de Nota Stedelijke Vernieuwing (VROM, 1997), hierin wordt de term binnenstedelijke herstructurering gebruikt als overkoepelende term van ingrepen in de stad. Denk hierbij aan woningdifferentiatie en menging van wonen en werken, maar ook voor het verbeteren van infrastructuur en voorzieningen (EIB, 2000; Van Kempen & Priemus, 1999; Buitelaar, Segeren & Kronberger, 2008, p. 11). Volgens Van Kempen & Priemus (1999, p.13) kan binnenstedelijke herstructurering worden omschreven als: *“een opgave, gericht op vergroting van differentiatie van woon- en werkmilieus, daar waar de woonkwaliteit en leefbaarheid onder druk staan”*. Andere auteurs, zoals Van Beckhoven (2006, p.18), benaderen binnenstedelijke herstructurering strikt vanuit een woningbouw perspectief. Herstructurering van bijvoorbeeld bedrijventerreinen wordt dan niet meegenomen.

Stedelijke transformatie is een andere term die in Nederland gehanteerd wordt voor gebieden waar functieverandering aan de orde is. Maar, ook deze term wordt verschillend gebruikt. Buitelaar et al. (2008, p. 11) zien binnenstedelijke herstructurering bijvoorbeeld als een vorm van stedelijke transformatie waarbij geen functieverandering plaatsvindt.

Voor Buitelaar is herstructurering dus een bepaalde vorm van transformatie. De Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (2008, p. 4) stelt het andersom. Volgens de Taskforce zijn er juist meerdere typen herstructurering, waarvan transformatie er één is.

In de Engelstalige literatuur zijn bredere definities van binnenstedelijke herstructurering te vinden. In Engelstalige literatuur wordt voor binnenstedelijke herstructurering over het algemeen de term *‘regeneration’* gebruikt, hoewel termen als *‘urban renewal’* en *‘revitalisation’* ook wel voorkomen. De meest allesomvattende definitie aangaande *regeneration* wordt beschreven als: *“Any development taking place in towns and cities”* (Tallon, 2010, p. 4).

Zowel het EIB (2000) als Van Kempen & Priemus (1999) en Tallon (2010) wijzen er op dat binnenstedelijke herstructurering vrijwel nooit op zichzelf staat, maar deel uit maakt van breder beleid. Binnenstedelijke herstructurering vormt de fysieke pijler van het overkoepelende beleid, daarnaast is meestal sprake van een sociale en economische component.

In dit onderzoek wordt met de term binnenstedelijke herstructurering de uitvoering van maatregelen aangeduid waarbij fysiek wordt ingegrepen op een locatie, welke leiden tot functieverandering, dan wel differentiatie van de woningvoorraad.

### 1.2.3 OnderzoeksvARIABLEN

Het onderzoek focust zich op de rol van de gemeente bij herstructurering omdat in de onderzoeksperiode belangrijke veranderingen hebben plaatsgevonden in het rijksbeleid, gemeentelijk grondbeleidinstrumentarium en marktomstandigheden. Van deze variabelen is uit de literatuur (VROM-raad, 2009; Buitelaar et al., 2008; TU Delft, 2011; Stuurgroep onorthodoxe maatregelen gebiedsontwikkeling, 2010) naar voren gekomen dat ze van grote invloed zijn op de uitvoeringsmogelijkheden van herstructurering door gemeenten.

Dit wil niet zeggen dat de veranderingen van de drie onafhankelijke variabelen geen invloed hebben op andere partijen die betrokken zijn bij herstructurering, maar het is belangrijk op te merken dat enkele van de grote veranderingen ten eerste gevolgen hebben voor gemeenten. Zo heeft de nieuwe Wro gevolgen voor (de inzet van) het gemeentelijk grondbeleidinstrumentarium. Marktpartijen zullen reageren (en anticiperen) op de wijze waarop gemeenten gebruik maken van het veranderde grondbeleidinstrumentarium, maar zij kunnen de nieuwe de nieuwe instrumenten zelf niet inzetten. Daarom is de doelstelling van dit onderzoek zo geformuleerd dat de focus ligt op de relatie tussen de drie onafhankelijke variabelen en de uitvoeringsmogelijkheden van gemeenten.

Het rijksbeleid ten aanzien van binnenstedelijk bouwen en herstructurering heeft invloed op de mogelijkheden van gemeenten om herstructurering uit te voeren. Wordt er vanuit het Rijk wel of niet ingezet op verstedelijking en herstructurering, en zo ja, welke eisen worden daarbij gesteld? Beschikbaarheid van rijkssubsidies voor herstructurering is een duidelijk voorbeeld van mogelijke invloed van het Rijk op de uitvoeringsmogelijkheden van herstructurering.

Het gemeentelijk grondbeleidinstrumentarium is belangrijk bij het uitvoeren van ruimtelijk beleid. Met de komst van de Wro is ondermeer de Grondexploitatiewet (verder: Grexwet) geïntroduceerd. Hiermee zijn nieuwe instrumenten toegevoegd aan het gemeentelijk grondbeleidinstrumentarium. Daarnaast zijn er nog instrumenten om grondposities te verwerven, zoals de Wet voorkeursrecht voor gemeenten (verder: Wvg) en de Ontheffingswet.

Het grondbeleidinstrumentarium is van invloed op het grondeigendom, maar andersom beïnvloedt grondeigendom op een herstructureringslocatie ook het gebruik van het grondbeleidinstrumentarium. De bestaande grondeigendomsituatie is dus van belang bij herstructurering en zal binnen deze variabele behandeld worden.

De variabele marktomstandigheden gaat in op de invloed van marktomstandigheden op de uitvoeringsmogelijkheden van herstructurering. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de huidige situatie op de woningmarkt. Is er sprake van een prijsstijging/-daling van woningen, is er veel vraag of aanbod en welke gevolgen heeft dit voor bijvoorbeeld grondposities? Ook wordt gekeken naar de financiële mogelijkheden van gemeenten om te investeren in herstructureringsprojecten.

De vastgestelde onderzoeksperiode van 15 jaar kan worden opgedeeld in twee perioden: voor en na de financiële crisis. Het tijdsvak voor de crisis beslaat de jaren tussen 1996 en 2008. Het tijdsvak na de crisis bestrijkt de tijd vanaf 2008 tot op heden. Het begin van de onderzoeksperiode is vastgesteld op 1996 omdat voor die tijd sprake was van fundamenteel andere variabelen die de uitvoeringsmogelijkheden van herstructurering bepaalden. Deze keuze wordt in hoofdstuk 3 nader onderbouwd.

### **1.3 Maatschappelijke relevantie**

Dit onderzoek naar de mogelijkheden van gemeenten om herstructureringsbeleid uit te voeren heeft om verschillende redenen maatschappelijke relevantie.

Ten eerste omdat de huidige praktijk bij herstructurering niet rooskleurig is. Veel herstructureringsprojecten moeten worden uitgesteld of versoberd (VROM, 2009; TU Delft, 2011). Dit leidt voor verschillende partijen tot kosten; publiek geld gaat verloren bij gemeenten en privaat

geld bij marktpartijen, waaronder corporaties.

Ten tweede is het van belang dat herstructurering in veel gevallen onderdeel uitmaakt van breder beleid. Wanneer de doelstellingen voor herstructurering niet worden gehaald heeft dit ook zijn weerslag op de effectiviteit van andere componenten van stedelijk beleid.

Beleed waar herstructurering onderdeel van uitmaakt is niet voor niets ontwikkeld. Er zijn stedelijke gebieden met problemen waarvan de samenleving en politiek willen dat deze aangepakt worden, denk bijvoorbeeld aan de 40 aandachtswijken of de aanleg van bedrijventerreinen. Wanneer deze problemen door de huidige beperkingen rond herstructureeringsprojecten niet of nauwelijks opgelost kunnen worden, dan kan de leefbaarheid, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit voor inwoners afnemen.

Omdat leefbaarheid, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit door zowel de maatschappij als de overheid belangrijk worden gevonden is het in algemeen belang dat herstructurering van locaties met veel sociale of economische potentie doorgang kan blijven vinden, ook in de toekomst.

Wanneer duidelijk is wat de oorzaken van de huidige situatie zijn, dan kan aan het eind van het onderzoek naar mogelijke aanbevelingen voor de toekomst worden gekeken.

#### **1.4 Wetenschappelijke relevantie**

Herstructurering is in Nederland steeds moeilijker te realiseren. Verschillende onderzoeken en rapporten behandelen aspecten aangaande herstructurering. Zo heeft de VROM-raad (2009) onderzoek gedaan naar mogelijke verbeteringen van het gemeentelijk grondbeleidinstrumentarium in relatie tot de grondmarkt bij herstructurering. De VROM-raad gaf hierbij aan dat de bevindingen nader uitgewerkt moeten worden. Buitelaar et al. (2008) hebben onderzoek verricht naar de grondmarkt en binnenstedelijke transformatiegebieden. Hieruit blijkt dat er de afgelopen jaren grote veranderingen zijn opgetreden in de ruimtelijke praktijk en het grondbeleidinstrumentarium.

Ook De Zeeuw & Franzen (2011) onderschrijven, in een reactie op een rapport van de TU Delft (2011) naar de crisis in gebiedsontwikkeling, dat de ruimtelijke praktijk veranderd is. Net als de VROM-raad richten deze auteurs zich vooral op de oplossingen: wat moet er bij verschillende actoren veranderen om stedelijke ontwikkelingen weer vlot te trekken?

Dat de problemen rond binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en herstructurering ook door de politiek gezien worden blijkt uit de opdracht voor een onderzoek door het Rijk aan de Stuurgroep onorthodoxe maatregelen gebiedsontwikkeling (2010). Ook dit onderzoek is, zoals de naam al suggereert, met name gericht op nieuwe (onorthodoxe) maatregelen.

Opvallend is dat veel publicaties voornamelijk ingaan op oplossingen voor de huidige problemen, er is minder aandacht voor de ontwikkelingen over een langere periode. Er is wel onderzoek gedaan naar veranderingen van onafhankelijke variabelen die ook in dit onderzoek aan bod komen.

Veranderingen in grondbeleid worden bijvoorbeeld beschreven door Priemus & Louw (2000; 2003) en Nootboom (1994). Deze onderzoeken zijn echter voornamelijk gepubliceerd voor de grote veranderingen die vanaf 2008 hebben plaatsgevonden. Dit onderzoek gaat in op de oorzaken van de huidige problemen door terug te kijken tot 1996.

Om tot goede oplossingen te komen is allereerst een goede probleemanalyse noodzakelijk van de situatie voor en na 2008. In bestaande onderzoeken zijn resultaten onvoldoende in dit (historische) perspectief geplaatst.

Het onderzoek kan tevens een bijdrage leveren aan de kennis over institutionele verandering en *policy regimes*. Gaan de aannamen van deze theorieën ook op bij de onderzochte verandering? Hoe hebben, ondanks padafhankelijkheid bij besluitvorming door instituties, toch grote veranderingen kunnen plaatsvinden? Bevestigt dit onderzoek de hypothese van de institutionele theorie dat institutionele verandering wordt ingegeven door actoren die proberen te komen tot een efficiëntere en effectievere inzet van instrumenten? Is er werkelijk sprake van atypische beleidsverandering, zoals Howlet & Ramesh (2006) stellen, wanneer er een groot verschil ontstaat tussen beleid en de praktijk?

## 1.5 Vraagstelling

De vraagstelling bestaat uit een centrale vraag en een aantal deelvragen. De antwoorden op de verschillende deelvragen leiden uiteindelijk tot het antwoord op de centrale vraag. Met de beantwoording van de centrale vraag kan de doelstelling van dit onderzoek gerealiseerd worden. De centrale vraag in dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

*Wat is de invloed van veranderingen in rijksbeleid, gemeentelijk grondbeleidinstrumentarium en marktomstandigheden in de afgelopen 15 jaar op de huidige mogelijkheden van gemeenten om herstructureringsbeleid uit te voeren? En welke oplossingen kunnen worden aangedragen om huidige problemen bij de uitvoering van herstructurering te verbeteren?*

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden zal eerst een aantal deelvragen beantwoord moeten worden. In deze deelvragen komen de veranderingen van de drie onafhankelijke variabelen aan bod. In de eerste drie deelvragen wordt ingegaan op de situatie van voor de crisis, vervolgens komen de veranderingen die zich hebben voorgedaan aan bod en als laatste wordt ingegaan op de huidige situatie. Bij deelvraag 4 komt de invloed van veranderingen binnen de onderzochte cases aan bod.

1. *Welke belangrijke veranderingen hebben zich de afgelopen 15 jaar voorgedaan in rijksbeleid van herstructurering?*
2. *Welke belangrijke veranderingen hebben zich de afgelopen 15 jaar voorgedaan in het gemeentelijk grondbeleidinstrumentarium?*
3. *Welke belangrijke veranderingen hebben zich de afgelopen 15 jaar voorgedaan in de marktomstandigheden rond herstructurering?*
4. *Op welke wijze hebben de onafhankelijke variabelen invloed gehad op de uitvoering van herstructurering in de geselecteerde cases?*

## 1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een theoretisch kader geschetst. Aan de hand van theorie wordt hier een hypothese opgesteld. Hoofdstuk 3 gaat nader in op de gebruikte onderzoeksmethodologie en behandelt aspecten als validiteit, dataverzameling en case selectie. In hoofdstuk 4 worden de geselecteerde cases kort geïntroduceerd. Verdere informatie uit de cases, en beantwoording van deelvraag 4, is verwerkt in de hoofdstukken 5,6 en 7. Hoofdstuk 5,6 en 7 behandelen de verandering van de drie onafhankelijke variabelen, zoals omschreven in deelvraag 1 t/m 3. Hierbij wordt eerst de

situatie geschetst in het eerste tijdvak en daarna de verandering die heeft plaatsgevonden in het tweede tijdvak. Aan het eind van deze hoofdstukken wordt ingegaan op de veronderstelde invloed van de veranderingen op de afhankelijke variabelen en relatie tot het theoretisch kader. Hoofdstuk 8 bestaat uit de conclusie, waarin ondermeer de hypothese wordt getoetst en reflectie plaats vindt op de validiteit van onderzoeksresultaten. In het afsluitende hoofdstuk, hoofdstuk 9, worden ten slotte aanbevelingen gedaan voor de praktijk.

## 2 Theoretisch kader

### 2.1 Theoretisch kader

Om het theoretisch kader vorm te geven is gezocht naar wetenschappelijke theorieën die passen binnen het onderzoeksonderwerp. Het theoretisch kader kan op deze manier bijdragen aan het verklaren en begrijpen van uitkomsten, door ze te plaatsen in een theoretisch debat.

In dit onderzoek wordt het theoretisch kader gebruikt bij het analyseren van de veranderingen in de drie onderzoeksvariabelen. Hoe en waarom zijn ze veranderd en waarom op een bepaalde wijze? Om antwoord te kunnen geven op dergelijke vragen zal gebruik worden gemaakt van de institutionele theorie en aanverwante theorieën ten aanzien van beleidsverandering en –dynamiek.

In paragraaf 2.2 is een hypothese opgesteld waarin wordt geschetst hoe deze theorieën naar verwachting van toepassing zijn op veranderingen van de uitvoeringsmogelijkheden van herstructurering in Nederland.

In de conclusie wordt de gestelde hypothese getoetst aan de bevindingen uit het onderzoek. Zijn de gevonden veranderingen en invloed van veranderingen te verklaren aan de hand van de theorie? Komen de veranderingen overeen met de gestelde hypothese? Een bevestigend antwoord zal de bevindingen ondersteunen, wanneer de bevindingen niet overeenkomen met de theorie en hypothese zal naar de oorzaken daarvan moeten worden gekeken.

### 2.2 Institutionele theorie

#### 2.2.1 Inleiding in de institutionele theorie

De institutionele theorie gaat in op de vraag hoe organisaties of groepen interacteren, veranderen en hun belangen proberen na te streven. Binnen de institutionele theorie zijn er meerdere stromingen. De twee belangrijkste stromingen binnen de institutionele theorie zijn *economic institutionalism* en *socio-economic institutionalism*.

Volgens het economische institutionalisme worden instituties en institutionele verandering voornamelijk ingegeven door economische motieven en zijn ze gebaseerd op rationele keuzes.

De socio-economische institutionele benadering wijst meer op het belang van sociologische aspecten, zoals macht en normen en waarden, bij de vorming en verandering van instituties.

Tevens kan er een onderscheid gemaakt worden tussen formele en informele instituties. Formele instituties zijn vastgelegd, bijvoorbeeld in wetten of gedragscodes. Informele instituties zijn niet vastgelegd, denk bijvoorbeeld aan omgangsnormen.

Scott (1987, p. 493) wijst er op dat instituties en institutionalisering op veel verschillende manieren wordt gedefinieerd. Definities van het begrip institutie verschillen van elkaar, maar de definities van enkele van de belangrijkste auteurs van institutionele theorie hebben wel gemeenschappelijke factoren.

Giddens (in Buitelaar, Jacobs & Lagendijk, 2004) omschrijft instituties als door mensen gemaakte structuren die bepaald gedrag toestaan of beperken. North (1990, p. 3) noemt instituties door de mens zelf opgelegde beperkingen aan menselijke interactie. Ook Jepperson (1991, p.149) benadrukt het sociale element in zijn definitie van instituties: "*socially constructed, routine-reproduced*

*programs or rule systems*". Al deze definities gaan er van uit dat instituties door de mens gecreëerd worden en het gedrag van individuen/groepen regelen.

Individen worden bij het maken van beslissingen en inzetten van instrumenten (onbewust) gestuurd door bestaande instituties (McCarthy, 2007, p.2). Binnen de institutionele context waarin een individu zich bevindt maken zij wel zelfstandige beslissingen.

Instituties zijn niet zomaar ontstaan, ze worden gecreëerd (North, 1990, p. VI). Het ontstaansproces van instituties wordt institutionalisering genoemd. Daarnaast zijn bestaande instituties niet statisch, maar onderhevig aan verandering. Dit proces wordt omschreven als de- of re-institutionalisering (Hoogerwerf 1995 in Buitelaar et al., 2004). Scott (2001, p.182) noemt het proces van het verzwakken en uiteindelijk verdwijnen van een bestaande institutie de-institutionalisering. Een belangrijke discussie in het wetenschappelijke debat rond instituties is de wijze waarop instituties precies veranderen; hoe veranderen ze en onder invloed waarvan? Oliver (1992 in Dacin, Goodstein & Scott, 2002, p. 46) noemt drie voornaamste factoren die de-institutionalisering in gang kunnen zetten: functionele, politieke en sociale druk op een bestaande institutie. Ook Buitelaar et al. (2004) gaan in op het proces van institutionele verandering, zij beschrijven vier verschillende perspectieven ten aanzien van institutionele verandering. Deze perspectieven, evenals de kritische kanttekeningen, zullen in de volgende paragraaf worden toegelicht.

## 2.2.2 Perspectieven op institutionele verandering

### 1 *Institutional design*

Binnen dit perspectief, waarvan Bromley (1991) de voornaamste auteur is, ligt de nadruk op hoe instituties met voorbedachte rade ontwikkeld worden. Instituties worden ontwikkeld om bij te dragen aan het halen van bepaalde (beleids-)doelen en uitvoeren van taken.

Buitelaar et al. (2004, p. 5) wijzen er op dat dit perspectief geen antwoord geeft op de vraag hoe bij institutionele verandering de keuze voor een bepaalde richting tot stand komt.

### 2 *Economist perspective*

Het economische perspectief op institutionele verandering gaat wel in op de vraag hoe institutionele verandering zich ontwikkelt. Dit perspectief is onder andere gebaseerd op denkbeelden van Adam Smith. In tegenstelling tot het *voorgaande* perspectief is er volgens het economische perspectief geen sprake van *institutional design*; institutionele verandering wordt gezien als een evolutionair proces, waarbij efficiëntie de belangrijkste factor is voor de richting van verandering. Verandering is dus gebaseerd op rationale keuzes en vindt plaats wanneer bestaande instituties inefficiënt zijn geworden (Lynggaard, 2006, p.421).

Kritiek op dit perspectief, bijvoorbeeld van Hodgson (in Buitelaar et al., 2004, p. 5), is het gebrek aan aandacht voor sociale efficiëntie van instituties. Het gaat hierbij dus om de vraag hoe efficiëntie te meten, alleen in economische termen of ook in sociale termen? Andere kritiek richt zich op de eenzijdige aandacht voor rationale keuzes en efficiëntie, in veel gevallen kan dit juist niet bereikt worden door de heersende normen, waarden of wetten (Zafirovski, 2000).

### 3 *Path dependency*

Dit perspectief op institutionele verandering gaat verder in op de richting van verandering door te kijken naar het verleden. De richting van verandering wordt volgens North (1990) in belangrijke mate ingegeven door het verleden en de bestaande instituties; en dus niet alleen door efficiëntie, zoals het

economische perspectief claimt.

Instituties hebben een belangrijke functie omdat ze onzekerheid verkleinen door te zorgen voor een stabiele vorm van menselijke interactie. Omdat instituties vorm geven aan menselijke interactie hebben de bestaande instituties ook grote invloed op de richting van toekomstige verandering. Beslissingen worden gemaakt binnen de heersende institutionele context, bij beslissingen is daardoor sprake van padafhankelijkheid. Dit gegeven maakt instituties zelfversterkend (McCarthy, 2007). Steeds wanneer een nieuw 'pad' wordt ingeslagen is de keuze hiervoor ingegeven door bestaande instituties en ervaringen uit het verleden.

#### 4 Socio-economical perspective

Het vierde perspectief neemt elementen uit voorgaande perspectieven en voegt daar een sociale component aan toe. In het socio-economische perspectief wordt de rol van padafhankelijkheid en economische motieven bij institutionele verandering erkend. Tegelijkertijd is volgens de aanhangers van dit perspectief in voorgaande perspectieven onvoldoende aandacht voor sociologische invloeden.

Machtsverhoudingen, organisatiestructuur, politiek en procedures hebben invloed op de wijze van institutionalisering (Jessop in, Buitelaar et al., 2004, p. 6). Men ziet verandering niet als een evolutionair óf ontwerp proces, maar men beargumenteert dat *institutional design* onderdeel uitmaakt van het evolutionaire proces van institutionele verandering.

Padafhankelijk speelt een rol, maar desondanks is eens in de zoveel tijd sprake van fundamentele veranderingen. Bijvoorbeeld wanneer gekozen moet worden tussen uiterste richtingen (De Jong, Lalenis & Mamadouh, 2002, p. 3).

Belangrijke inzichten komen van auteurs als Sabatier in zijn boek *Policy change and learning; an advocacy coalition approach* (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993) en Kingdon met zijn stromenmodel voor beleidsverandering in *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Kingdon, 1984). Deze toonaangevende werken hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het verklaren van het institutionele veranderingproces vanuit het sociologische perspectief (Lynggaard, 2006, p. 41).

### 2.2.3 Socio-economische benadering: het stromenmodel en policy regimes.

Het stromenmodel van Kingdon en policy regimes zoals beschreven door Howlett en Ramesh zijn twee modellen die ingaan op het proces van institutionele verandering en die passen binnen de socio-economische benadering.

Kingdon heeft een model ontwikkeld om veranderingen in beleid mee te verklaren, het stromenmodel. In het stromenmodel van Kingdon is sprake van drie stromen: een probleemstroom, beleidsstroom en politieke stroom (Kingdon in Howlett & Ramesh, 2004, pp. 135-138).

De probleemstroom bevat zaken die als een probleem worden gezien en waarbij de overheid op zal moeten treden om ze op te lossen.

De beleidsstroom bevat ideeën en oplossingen voor de problemen, bedacht door experts in de probleemgebieden.

De politieke stroom bestaat uit politieke partijen en regeringsfunctionarissen, maar bijvoorbeeld ook lobbygroepen.

Elk van deze stromen is redelijk onafhankelijk tot het moment waarop de drie stromen elkaar 'raken'. De drie stromen kunnen met elkaar in aanraking komen door verwachte gebeurtenissen, zoals

verkiezingen, maar evengoed door onverwachte gebeurtenissen zoals rampen of crisissen. Wanneer de drie stromen door dergelijke gebeurtenissen met elkaar in aanraking komen kunnen er zogenaamde *windows of opportunity* ontstaan: mogelijkheden voor beleidsvernieuwers om verandering aan te brengen in het bestaande beleid of instituties.

Ideeën ten aanzien van institutionele verandering zijn door Howlett en Ramesh (2003) verwerkt in het idee van *policy regimes*.

Een *policy regime* ontstaat wanneer beleidsmakers en andere actoren voor een langdurige periode op een geïnstitutionaliseerde wijze met elkaar interacteren. Door de interactie volgens bepaalde instituties krijgt beleid een constante vorm, een zogenaamde *policy regime*. De *policy regimes* hebben een constante vorm omdat beslissingen binnen het heersende institutionele kader worden genomen.

Zoals reeds onderkend zijn instituties aan verandering onderhevig. Institutionele verandering heeft grote invloed op de *policy regimes*. Howlett en Ramesh (2003) onderscheidden twee typen van beleidsverandering: normale beleidsverandering en atypische beleidsverandering.

Bij normale beleidsverandering blijft de basis van het beleid overeind; de bestaande discoursen veranderen niet. Bij normale beleidsverandering vinden geen grote veranderingen plaats en wordt niet afgeweken van de bestaande 'paden'.

Atypische beleidsverandering is substantiëler, er treedt verandering op van de bestaande instituties. Een atypische beleidsverandering is een reactie op discrepantie tussen de praktijk en beleid, die is ontstaan door onverwachte omstandigheden (Howlett & Ramesh, 2003).

Hall (in Howlett & Ramesh, 2004, p. 242). Beschrijft een zestal stadia van *policy regime* verandering:

1 Stabiliteit – Het heersende *policy regime* is stabiel en geïnstitutionaliseerd. Een selecte groep van experts maakt aanpassingen wanneer dat nodig is.

2 Toenemende problemen – Praktijk en theorie gaan steeds meer uit elkaar lopen, het bestaande *policy regime* blijkt niet geschikt om de problemen op te lossen.

3 Experiment – Het heersende *policy regime* wordt op de proef gesteld door vergaande aanpassingen.

4 Verdeelde autoriteit – De experts en aanhangers van het heersende *policy regime* zijn beschadigd geraakt door de ontwikkelingen, nieuwe actoren komen op tegen het bestaande regime.

5 Strijd – Het heersende *policy regime* wordt publiek en politiek ter discussie gesteld.

6 Nieuw regime – Nieuwe actoren hebben plaatsen veiliggesteld op beslissende posities. Ze maken nu gebruik van hun positie om een nieuw *policy regime* te institutionaliseren.

### 2.3 Analyse kader

De twee belangrijkste stromingen binnen de institutionele theorie bieden elk eigen verklaringen en voorwaarden waaronder institutionele verandering plaats kan vinden. In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van de socio-economische benadering binnen de institutionele theorie om waargenomen veranderingen te analyseren. Dit betekent dat waargenomen veranderingen in de onderzoeksperiode geanalyseerd worden aan de hand van sociologische aspecten zoals machtsverhoudingen en normen en waarden, economische aspecten als efficiëntie en er tevens rekening wordt gehouden met de invloed van padafhankelijkheid.

De socio-economische benadering biedt mijn inziens de breedste en meest realistische benadering van institutionele verandering. Deze stelling zal nu nader toegelicht worden.

De keuze voor de socio-economische benadering is gemaakt omdat ik van mening ben dat het gebruik ervan bij de analyse van veranderingen het meest recht doet aan de complexe praktijk van herstructurering in Nederland.

De socio-economische benadering bevat namelijk, naast sociologische aspecten, ook veel elementen uit andere institutionele benaderingen. Het gaat dan om elementen als het erkennen van historisch belang en de daaruit volgende padafhankelijkheid, maar ook de rol van economische motieven. Deze elementen bestaan naast sociologische invloeden zoals normen, waarden en machtsverhoudingen. De mix van verschillende elementen waaruit het socio-economische perspectief bestaat zorgt ervoor dat dit perspectief het meest brede en complete kader geeft voor het analyseren van institutionele verandering.

Andere benaderingen die zijn genoemd bieden allen een gedeeltelijke verklaring voor institutionele veranderingen, maar gaan daarbij grotendeels voorbij aan sociologische aspecten. Het sociologische aspect van instituties kan echter niet genegeerd worden, mede gezien de definities van instituties die benadrukken dat instituties in belangrijke mate ook sociale constructies zijn.

In wetenschappelijke literatuur komt daarbij ook naar voren dat de economische benadering, die enkel gebaseerd is op rationeel denken en efficiëntie, achterhaald is. Aan de economische benadering worden dan ook steeds meer sociologische elementen toegevoegd (North, 1996 & Williamson, 1998 in Zafirovski, 2000, p. 9). Enerzijds zorgt het toevoegen van sociologische invloeden aan de economische benadering, en economische invloed bij de socio-economische benadering, ervoor dat het verschil tussen deze twee stromingen kleiner is geworden. Anderzijds moet geconstateerd worden dat de twee stromingen op andere wezenlijk verschillende basisideeën zijn gebaseerd.

De analyse aan de hand de socio-economische stroming wordt toegepast in hoofdstuk 5 t/m 7, waarin de veranderingen van de variabelen worden beschreven. In de beschrijving van de veranderingen wordt geïdentificeerd welke van de drie aspecten (economisch, sociologisch en historisch), of welke mix van aspecten, invloedrijk waren bij de ontstane verandering.

Daarnaast wordt gekeken of, en zo ja welke, *windows of opportunities* zich hebben voorgedaan ten tijde van de verandering. Welke *windows of opportunities* waren er en is er ook daadwerkelijk gebruik van gemaakt? Welke ideeën of partijen uit het stromenmodel van Kingdon zijn zodoende bij elkaar gekomen en tot welke oplossing heeft het geleid?

In de conclusies zal aan de hand van de bevindingen in de hoofdstukken 5 t/m 7 de hypothese (zie volgende paragraaf) getoetst worden.

Aanbevelingen en verbeterpunten voor de uitvoering van herstructurering in Nederland zullen rekening houden met de opgedane theoretische inzichten van verandering van de onafhankelijke variabelen. Daarnaast zijn de verschillende stadia van verandering van een *policy regime* hier van belang. Er zal gekeken worden welk stadium van verandering momenteel van toepassing is op herstructurering in Nederland. In welke fase bevindt men zich? Is er al sprake van een nieuw institutioneel kader en *policy regime* en wat voor aanbevelingen passen hierbij?

## 2.4 Hypothese

Mijn verwachting is dat zowel sociologische, economische als historische aspecten een rol spelen bij de veranderingen van de drie onderzoeksvariabelen. Bij elke verandering zal echter sprake zijn van een andere 'mix' van deze aspecten die de verandering kunnen verklaren. Hieronder zal een hypothese worden opgesteld ten aanzien van de veranderingen in de drie onderzoeksvariabelen.

Veranderingen in het rijksbeleid worden waarschijnlijk allereerst beïnvloed door sociologische aspecten. Het rijksbeleid komt immers tot stand in politiek Den Haag en machtsverhoudingen tussen politieke partijen, maar ook vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en andere belangengroepen, zullen van grote invloed zijn op het gevoerde beleid. Welke politieke partijen en bijbehorende ideologie het grootst is zal dan ook met name de richting van rijksbeleid voor herstructurering bepalen.

Het gevoerde rijksbeleid kan echter niet los worden gezien van economische aspecten. Zoals altijd is er een beperkt budget om beleid uit te voeren, er moeten dan ook keuzes worden gemaakt wat wel en wat niet te financieren en op welke manier.

Nieuwe verkiezingen zijn een voorspelbare *windows of opportunities*. Nieuwe verkiezingen (kunnen) zorgen voor nieuwe machtsverhoudingen die bepaalde beleidsveranderingen mogelijk of onmogelijk maken. Een nieuwe regering heeft dan ook de keuze om een nieuwe richting in te slaan, of de lijn van voorgangers grotendeels voort te zetten. Bij deze keuze zal het succes en populariteit van voorgaand beleid een rol spelen, maar bijvoorbeeld ook de gevolgen van een verandering. Heeft de overheid voldoende kennis en capaciteit om nieuw beleid uit te voeren, is het juridisch mogelijk etc.

Veranderingen in het grondbeleidinstrumentarium kunnen naar verwachting worden verklaard door economische motieven zoals kostenbesparing en efficiëntie, maar ook door de wil van de overheid om invloed te behouden op de ruimtelijke ontwikkelingen.

Om als overheid goed te in te kunnen spelen op de veranderende machtsverhoudingen waren nieuwe instrumenten noodzakelijk. Hoewel de aanleiding grotendeels economisch is, is de keuze hoe daadwerkelijk om te gaan met de veranderingen en welke instrumenten daarvoor te ontwikkelen een politiek proces. Deze besluitvorming wordt dus sterk beïnvloed door sociologische aspecten en padafhankelijkheid, gezien de Wro niet geheel nieuw is ten opzichte van de WRO. Maatregelen die vanuit economisch oogpunt heel logisch lijken, zijn niet per se ook politiek haalbaar en maatschappelijk geaccepteerd.

De invoering van de Wro in 2008 en de invulling van die wetgeving zal de voornaamste *window of opportunity* zijn geweest voor veranderingen in het grondbeleidinstrumentarium.

Veranderingen in de marktomstandigheden kunnen naar verwachting verklaard worden door economische aspecten. Er is immers sprake van een economische crisis, welke invloed heeft op de marktomstandigheden op de Nederlandse grond-, woning- en kantorenmarkt.

De reactie op de veranderende marktomstandigheden zal tot stand komen door zowel economische, sociologische en historische aspecten. Hoe gemeenten besluiten om te gaan met dalende grondprijzen, of de regels voor hypotheek worden veranderd en de mogelijkheden die banken krijgen om geld te uit te lenen worden ook grotendeels bepaald door machtsverhoudingen in/tussen politiek en bedrijfsleven. Daarnaast zal men waarschijnlijk allereerst kijken naar bekende, of eerder gebruikte, methoden en oplossingen voor de veranderende marktomstandigheden.

De economische crisis zal daarbij een onverwachte *window of opportunity* zijn voor institutionele

veranderingen. Bestaande instituties blijken onvoldoende geschikt om de huidige problemen aan te pakken waardoor er ruimte ontstaat voor verandering.

## 3 Methodologie

### 3.1 Fenomeen & onderzoeksvariabelen

#### 3.1.1 Fenomeen

In dit onderzoek wordt een fenomeen onderzocht: de interactie tussen enerzijds rijksbeleid, grondbeleidinstrumentarium en marktomstandigheden en anderzijds de gemeentelijke uitvoeringsmogelijkheden van herstructurering. Hoe bepaalt deze interactie de mogelijkheden van gemeenten om herstructurering uit te voeren?

Volgens Swanborn (2010, p. 67) moet een fenomeen worden onderzocht in de (complexe) werkelijkheid waarin het zich afspeelt. Het fenomeen kan niet uit de context worden gehaald waarin het zich voordoet. Een fenomeen wordt geproduceerd of komt tot uiting door interactie van actoren en instituties. De geselecteerde cases zijn voorbeelden van situaties waarbij het fenomeen tot uiting komt, dit zijn de zogenaamde dragers van het fenomeen (Swanborn in Muñoz Gielen, 2010, p. 63).

#### 3.1.2 Onderzoeksvariabelen

Het fenomeen varieert onder invloed van variabelen. De variabelen in dit onderzoek zijn in paragraaf 1.2.3 geïntroduceerd. Variabelen zijn onder te verdelen in verschillende typen: afhankelijke variabelen, onafhankelijke variabelen en derde variabelen. Het onderzochte fenomeen varieert onder invloed van variabelen.

In dit onderzoek wordt de invloed van drie onafhankelijke variabelen in relatie met de afhankelijke variabele onderzocht. De drie onafhankelijke variabelen zijn: rijksbeleid, grondbeleidinstrumentarium en marktomstandigheden. De selectie van deze onafhankelijke variabelen is reeds toegelicht in hoofdstuk 1.

Van bovenstaande onafhankelijke variabelen wordt verwacht dat ze invloed hebben op de afhankelijke variabele: 'uitvoeringsmogelijkheden van herstructurering door gemeenten'. Het bewijzen van een causale relatie tussen de onafhankelijke variabelen en de afhankelijke variabelen zal echter niet het doel zijn van dit onderzoek, daarvoor is het onderzoek te beperkt. Wel wordt getracht om aannemelijk te maken dat waargenomen veranderingen in de afhankelijke variabele in belangrijke mate worden veroorzaakt door veranderingen in de onafhankelijk variabelen; en niet door zogenaamde 'derde variabelen'.

Derde variabelen zijn variabelen die mogelijk invloed hebben op de afhankelijke variabele maar die niet behoren tot de onderzochte onafhankelijke variabelen. Voorkomen moet worden dat waargenomen veranderingen in de afhankelijke variabele worden toegeschreven aan veranderingen van de onafhankelijke variabelen, als deze veranderingen in werkelijkheid worden veroorzaakt door derde variabelen.

In het geval van herstructurering kan bij derde variabelen bijvoorbeeld worden gedacht aan Europese regelgeving of politieke omstandigheden.

Om de mogelijke invloed van een derde variabele zoveel mogelijk uit te sluiten wordt gebruik gemaakt van verschillende methoden, zoals *repeated measurement* en het kiezen van gelijksoortige cases. Deze methoden worden in paragraaf 3.5 nader toegelicht.

## 3.2 Validiteit

### 3.2.1 Interne validiteit

De interne validiteit zegt iets over de mate waarin de uitkomsten van het onderzoek kloppen met de werkelijkheid van de onderzochte cases. Oftewel, kan op basis van de resultaten geconcludeerd worden dat er in de onderzochte cases een relatie bestaat tussen de afhankelijke- en onafhankelijke variabelen?

Om aan de hand van de resultaten te kunnen concluderen dat in de onderzochte cases de uitvoeringsmogelijkheden van herstructurering voor gemeenten worden beïnvloed door de drie onafhankelijke variabelen is een bepaalde mate van interne validiteit vereist.

### 3.2.2 Externe validiteit

Externe validiteit van onderzoeksuitkomsten heeft betrekking op de generaliseerbaarheid. In hoeverre zijn de resultaten van het onderzoek te generaliseren voor andere (niet onderzochte) herstructureringsprojecten?

Omdat wordt nagestreefd om op basis van de onderzoeksresultaten algemene aanbevelingen te doen voor de praktijk, is een zekere mate van externe validiteit van onderzoeksresultaten belangrijk.

De verschillende methode van data verzamelen hebben elk hun voor- en nadelen voor de interne- en externe validiteit. Deze voor- en nadelen zullen in de volgende paragraaf besproken worden.

Om de interne- en externe validiteit van onderzoeksresultaten te verhogen is een aantal methoden beschikbaar. In dit onderzoek zijn een aantal van deze methoden toegepast om de validiteit van resultaten te waarborgen. De toegepaste methoden worden in paragraaf 3.5 toegelicht.

## 3.3 Case studie

In dit onderzoek wordt een meervoudig vergelijkende casestudie uitgevoerd. Daarmee is er sprake van een kwalitatief onderzoek.

De keuze om herstructureringsprojecten te onderzoeken door middel van een meervoudige casestudie is ingegeven door verschillende factoren, deze worden nu toegelicht.

Ten eerste is er onvoldoende data beschikbaar over herstructureringsprojecten om een kwantitatieve analyse uit te voeren. Het is dus niet mogelijk om op statistische wijze de relatie tussen de onafhankelijke- en afhankelijke variabele bij de uitvoering van herstructureringsbeleid aan te tonen. Daarnaast is het onmogelijk om herstructureringsprojecten buiten hun omgeving te onderzoeken. Een experiment waarbij de variabelen door de onderzoeker gecontroleerd kunnen worden behoorde daardoor niet tot de mogelijkheden. Door middel van een casestudie kan toch de invloed van variabelen onderzocht worden.

Zoals elke onderzoeksmethode heeft ook de casestudie zowel voordelen als beperkingen ten aanzien van de validiteit van resultaten.

Voordeel van de case studie als onderzoeksmethode is dat het een integraal beeld geeft van het onderzoeksobject. Binnen de cases kunnen zowel de variabelen als de context van het fenomeen goed bestudeerd worden. Case onderzoek zorgt daarmee voor nieuwe, specifieke, informatie ten

aanzien van herstructurering. Door de mate van diepgang bij casestudies is de interne validiteit van resultaten groot (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 191).

Aandachtspunt van de casestudie als onderzoeksmethode kan de mate van externe validiteit zijn; is het wel mogelijk om op basis van vier cases te generaliseren? In principe geldt: hoe meer cases hoe beter de onderzoeksresultaten generaliseerbaar zijn. De keuze om 'slechts' vier cases te onderzoeken gaat daarmee ten koste van de mate van generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten (Saunders, Lewis & Thornhill, 2008, p. 130).

De keuze om vier cases te selecteren voor dit onderzoek is voornamelijk ingegeven door het tijdsbestek waarbinnen het onderzoek uitgevoerd moet worden. Casestudies zijn een tijdrovende onderzoeksmethode. Vanwege de beperking die dit tijdsaspect oplegt is ervoor gekozen om met het onderzoek meer de diepte dan de breedte in te gaan.

Dit wil echter niet zeggen dat generalisatie van onderzoeksresultaten niet van belang is. Generaliseerbaarheid van resultaten is belangrijk, maar wel een aandachtspunt bij de interpretatie van onderzoeksresultaten. Door het beperkte aantal onderzochte cases moet voorzichtig worden omgegaan met het generaliseren van de conclusies van het onderzoek.

Om aan de hand van de resultaten van de vier cases algemene uitspraken te doen over herstructurering is de wijze waarop de cases geselecteerd worden van belang. Denzin & Lincoln (2011, p. 130) wijzen er op dat de selectie van cases van belang is voor de validiteit van resultaten; een onzorgvuldige selectie van cases kan resulteren in onder- of overschatting van causale relaties.

### 3.4 Dataverzameling

De informatie die is gebruikt in dit onderzoek is afkomstig van verschillende bronnen. Naast bureauonderzoek, waarbij wordt gekeken naar geschreven bronnen is ook gebruik gemaakt van interviews om informatie te vergaren.

Het geschreven materiaal dat voor dit onderzoek gebruikt is bestaat voornamelijk uit: beleidsdocumenten van zowel gemeenten als de Rijksoverheid, (wetenschappelijke) vakliteratuur en onderzoeksrapporten.

Relevante beleidsdocumenten met betrekking tot herstructurering zijn documenten zoals nationale ruimtelijke nota's, beleid voor stedelijke vernieuwing (ISV), structuurvisies en bestemmingsplannen. De vakliteratuur is zeer divers omdat de onderzochte onafhankelijke variabelen dat ook zijn; van marktomstandigheden tot het grondbeleidinstrumentarium, rijksbeleid en case studies. Er is voldoende wetenschappelijke literatuur over de werking van de Nederlandse grondmarkt, de veranderingen in de Wro en de (mogelijke) gevolgen hiervan voor het grondbeleid en ontwikkeling van het ruimtelijk beleid in Nederland. Voor het onderzoeken van de veranderingen in het grondbeleidinstrumentarium is vanwege het juridische karakter van deze variabele tevens veel gebruik gemaakt juridische wetenschappelijke literatuur. Ook overheidspublicaties over de werking en mogelijkheden van de Wro zijn gebruikt bij het onderzoeken van het grondbeleidinstrumentarium.

Omdat met name de ontwikkelingen op het economisch-financiële vlak nog altijd zeer veranderlijk zijn zal hierover niet altijd recente wetenschappelijke literatuur beschikbaar zijn. Vanuit de overheid,

adviesorganen en adviesbureaus zijn echter wel recente onderzoeksrapporten die ingaan op de huidige marktomstandigheden en gevolgen daarvan voor herstructurering.

Naast geschreven bronnen is het uitvoeren van interviews een middel voor het verzamelen van informatie over de cases. Betrokken actoren kan worden gevraagd naar de succes- en faalfactoren van de case. Aan geïnterviewden kan op een gestructureerde wijze worden gevraagd naar de invloed van de onderzochte variabelen en de mogelijke invloed van derde variabelen op de uitvoering van het project. Hiermee wordt de interne validiteit versterkt.

Geïnterviewden personen zijn:

Roel van Bakel: Vanuit Credo Integrale Planontwikkeling/BV Paleiskwartier als projectmanager betrokken bij het Paleiskwartier.

Laurens Cramer: Gebiedsmanager Binckhorst van de gemeente Den Haag.

Frans van Eck: projectmanager Binckhorst van de gemeente Den Haag.

Dick van der Harst: ex-directeur voormalig gebiedsondememing van de Binckhorst.

Wout van Hees: Hoofd ontwikkelbedrijf van de gemeente Nijmegen. Betrokken bij ontwikkeling van de Waalhaeve en Waalfront.

Bart Jansen: Vanuit ontwikkelaar Heilijgers als projectmanager betrokken bij de Waalhaeve.

Ted Prinsen: Gemeentelijk projectmanager van het Paleiswarter.

Jeroen van der Velden: Senior adviseur bij Kei, Kenniscentrum stedelijke vernieuwing.

Gespecialiseerd in de veranderende rol van overheden, corporaties en marktpartijen.

### 3.5 Methoden om de validiteit te versterken

Voordat de verschillende methoden die toegepast zijn om de validiteit te versterken worden besproken, allereerst de opmerking dat het in het algemeen bij kwalitatief onderzoek van belang is om gemaakte redeneerstappen duidelijk te beargumenteren en expliciteren.

Praktijkgericht onderzoek is een iteratief proces waarbij terugkoppeling plaatsvindt tussen resultaten en uitvoering van het onderzoek. Het beargumenteren en expliciteren van gemaakte keuzes is belangrijk voor de versterking van de interne validiteit (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 271).

Deze werkwijze is in dit onderzoek dan ook zoveel mogelijk nagestreefd.

#### 3.5.1 Repeated Measurement

Om de interne validiteit te versterken wordt gebruik gemaakt van de techniek *repeated measurement*.

Bij *repeated measurement* worden dezelfde variabelen, en de relatie tussen variabelen, geanalyseerd op twee verschillende momenten in de tijd. In deze tijdsperiode zijn veranderingen opgetreden in de afhankelijke variabele die onderzocht wordt. Omdat de tijdsperiode zo is gekozen dat derde variabelen zoveel mogelijk gelijk blijven (zie paragraaf 3.4.2), moeten waargenomen veranderingen in de afhankelijke variabele het gevolg zijn van veranderingen in de onafhankelijke variabelen. Omdat door het gebruik van *repeated measurement* de invloed van derde variabelen wordt beperkt draagt deze methode bij aan valide onderzoeksresultaten (Lewis-Beck & Bryman, 2004, p. 959).

### 3.5.2 Onderzoeksperiode

Om *repeated measurement* toe te kunnen passen is het noodzakelijk om de variabelen over een langere tijd te bestuderen, de onderzoeksperiode is daarom in ingedeeld in twee tijdvakken.

De tijdsspanne waarop dit onderzoek zich richt is de periode van 1996 tot heden. Deze periode is onderverdeeld in twee tijdvakken: van 1996 tot 2008 en van 2008 tot heden.

Door het gebruik van twee tijdvakken worden de gevolgen van de veranderingen in de onafhankelijke variabelen op de afhankelijke variabele duidelijk zichtbaar zijn. Omdat binnen de twee tijdvakken de context redelijk gelijk is gebleven valt de causale relatie tussen de variabelen beter te beargumenteren.

Het onderzoek focust zich op ontwikkelingen in de periode vanaf het jaar 1996, omdat de onderzochte onafhankelijke variabelen voor die tijd fundamenteel anders waren.

In het begin van de jaren 90 is er bijvoorbeeld sprake van een omslag bij herstructurering; de nadruk op sociale woningbouw wordt minder en de grotere rol voor marktpartijen leidt tot de ontwikkeling van meer vrije markt woningen (Muñoz Gielen, 2010, p. 3). In 1995 zijn corporaties zelfstandig geworden van het Rijk, de zogenaamde 'brutering' (Van der Cammen & De Klerk, 2003, p.311). Begin jaren 90 neemt ook de invloed van private partijen op de grondmarkt toe, waardoor de monopoliepositie van de gemeenten op de grondmarkt verdwijnt (Priemus & Louw, 2003, pp. 369-370).

Bovenstaande veranderingen worden niet meegenomen omdat daarmee sprake zou zijn van een derde tijdsvak, waarin weer andere variabelen een rol spelen dan in de periode vanaf 1996. Dit zou het onderzoek niet alleen complexer en te uitgebreid maken, maar is ook van beperkte toegevoegde waarde omdat over de veranderingen voor 1996 al veel gepubliceerd is (bv. Primus & Louw, 2003). Vanuit praktisch oogpunt heeft een derde tijdsvak ook nadelen omdat de beschikbaarheid van goede cases en informatie (bijvoorbeeld via interviews) lastiger zou zijn vanwege de reeds verstreken tijd.

De tijdsperiode van de afgelopen vier jaar (2008 tot 2012) wordt in het onderzoek als 'heden' of 'huidig' aangemerkt.

Deze keuze is gebaseerd op de economische crisis die in 2008 is uitgebroken. Daarnaast is in 2008 de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) van kracht geworden, een grote veranderingen in het ruimtelijk bestuursrecht. Met de Wro zijn onder andere nieuwe grondbeleidinstrumenten beschikbaar gekomen voor gemeenten om ruimtelijk beleid uit te voeren.

### 3.5.3 Selectie van cases

Er is voor gekozen om bij de selectie van cases de totale populatie te beperken. De geselecteerde cases zijn allemaal voorbeelden van herstructurering van bedrijven-/industrieterreinen.

Op deze locaties is veelal sprake van eenzelfde soort problematiek die herstructurering bemoeilijkt. Hierbij kan gedacht worden aan zeer sterk versnipperd grondeigendom, grondvervuiling en milieuregels ten aanzien van luchtvervuiling en geluidsoverlast.

Door het selecteren van (tot op zekere hoogte) homogene cases wordt de kans op invloed van verschillende derde variabelen bij het vergelijken van de cases zoveel mogelijk beperkt (Van Evera, 1997). Een gelijksoortige context van de herstructureringslocaties is dan ook een strategie om de interne validiteit van de bevindingen uit de casestudie positief te beïnvloeden.

De keuze om één type cases te selecteren versterkt de interne validiteit maar zou de externe validiteit aan kunnen tasten. Immers, gelden de resultaten van cases gericht op herstructurering van bedrijven-/industrieterreinen wel voor andere typen herstructureringslocaties?

Om aantasting van de externe validiteit te beperken is het belangrijk te beargumenteren waarom de populatie is teruggebracht tot herstructurering bedrijven-/industrieterreinen en welke de geselecteerde cases zijn.

De keuze om de populatie te verkleinen tot bedrijven-/industrieterreinen kan worden gerechtvaardigd omdat deze locaties een groot deel uitmaken van de huidige herstructureringsprojecten. Andere type herstructureringslocaties zijn bijvoorbeeld voormalig militaire vliegvelden en kazerneterreinen, stationlocaties en havengebieden.

Een totaal overzicht van herstructureringsprojecten in Nederland is bijna niet te maken. Beschikbare overzichten zijn moeilijk te vergelijken door gebruik van verschillende definities en cijfers (bijvoorbeeld in hectare, bruto vloeroppervlak of aantal woningen).

Uit een in 2009 verschenen boek (OPPS, 2009) over de transformatie van allerlei locaties valt een overzicht te maken van de verhouding tussen bedrijven-/industrieterreinen ten opzichte van overige type herstructureringsprojecten. Het overzicht bestaat uit 42 projecten die goed zijn voor de transformatie van 5033 hectare. Hiervan vallen 27 projecten onder de bedrijven-/industrieterreinen, 7 zijn voormalig militaire terreinen, 7 zijn havengebieden en er is 1 locatie met stationsfunctie. Hoewel de voormalig militaire terreinen en havengebieden slechts 14 van de 27 projecten omvatten zijn deze goed voor maar liefst 70% van het aantal hectares. Het aandeel in hectares wordt vertekend door een viertal zeer grote transformatieprojecten: Stadshaven in Rotterdam (1600 ha) en 3 militaire vliegvelden (samen 1310 ha). De totale oppervlakte van de 27 projecten op bedrijven-/industrieterreinen is 1403 ha.

In aantal vormen de projecten op bedrijven-/industrieterreinen een overgrote meerderheid en wanneer de vier zeer grote projecten niet worden meegenomen dan zijn projecten bedrijven-/industrieterreinen tevens goed voor twee derde van het totale oppervlakte van de beschreven projecten.

Daarnaast zullen bedrijventerreinen ook in de toekomst nog in aanmerking komen voor mogelijke herstructurering. Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) was in 2006 in Nederland bijna 24.000 Ha verouderd bedrijventerrein aanwezig, ongeveer een derde daarvan werd geherstructureerd (PBL, 2011).

De geselecteerde cases moeten niet te 'uniek' of 'bijzonder' zijn, maar een redelijke afspiegeling vormen van een herstructureringsproject in Nederland in de onderzochte periode. Zijn er in dezelfde periode meer van hetzelfde soort herstructureringsprojecten uitgevoerd? Dit geldt voor de geselecteerde cases, hoewel elk herstructureringsproject anders is zijn de geselecteerde cases niet uniek.

Om de interne validiteit verder te versterken en mogelijke verschillen tussen de twee tijdsvakken nog beter inzichtelijk te maken zal een succesvolle en problematische case van een herstructureringsproject uit de periode voor 2008 worden vergeleken met een succesvolle en problematische case vanaf 2008. Op deze manier worden de breedst mogelijke waarden van de afhankelijke variabele verkend. Dit maakt inzichtelijk welke onafhankelijke variabelen, of derde variabele, een mogelijke verklaring kunnen geven voor waargenomen veranderingen in de afhankelijke variabele.

Om te bepalen of een case succesvol of problematisch is wordt gekeken naar bestaande literatuur (voor zover aanwezig) over de case en de beoordeling daarvan in de literatuur. Een project dat zeer veel vertraging heeft opgelopen, is stilgezet, waarvan de aanvankelijke doelen niet zijn gehaald of dat een groot financieel tekort kent wordt niet als een succesvolle case worden aangemerkt. Een problematische case kan dus wel een voltooid of lopend herstructureringsproject zijn. Herstructureringsprojecten die stranden in een zeer vroege fase, voordat publiekrechtelijke instrumenten zijn ingezet, kunnen niet worden geselecteerd als problematische case omdat in zo'n situatie een deel van de onafhankelijke variabelen niet kan worden beoordeeld.

#### **3.5.4 Data triangulatie**

Om hoog te scoren op de interne validiteit bij een case studie dienen helderheid en transparantie centraal te staan. Een van de methoden om dit te verwezenlijken is het vergelijken van informatie uit verschillende bronnen, dit wordt data triangulatie genoemd (Saunders et al., 2008, p. 129).

Het gebruik van verschillende methoden van dataverzameling is een manier om de kwaliteit van de verzamelde data na te gaan en te waarborgen. In dit onderzoek wordt gebruikt gemaakt van verschillende wijze van data verzamelen, de inhoud van deze bronnen wordt gecheckt door middel van data triangulatie.

Data triangulatie houdt in dat gegevens uit bijvoorbeeld wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten, observaties en interviews met elkaar worden vergeleken. Wanneer de gegevens in dezelfde richting wijzen, dan worden vermoedens van de onderzoeker versterkt. Wanneer de inhoud van de bronnen in verschillende richtingen wijzen, dan moeten deze verschillende richtingen goed worden bekeken en worden nagegaan hoe de verschillende inzichten verklaard kunnen worden (Vennix, 2007, p. 273).

## 4 Cases

In dit hoofdstuk worden de verschillende cases van dit onderzoek geïntroduceerd. Van elke case worden de kenmerken van het project omschreven, evenals de belangrijkste ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan.

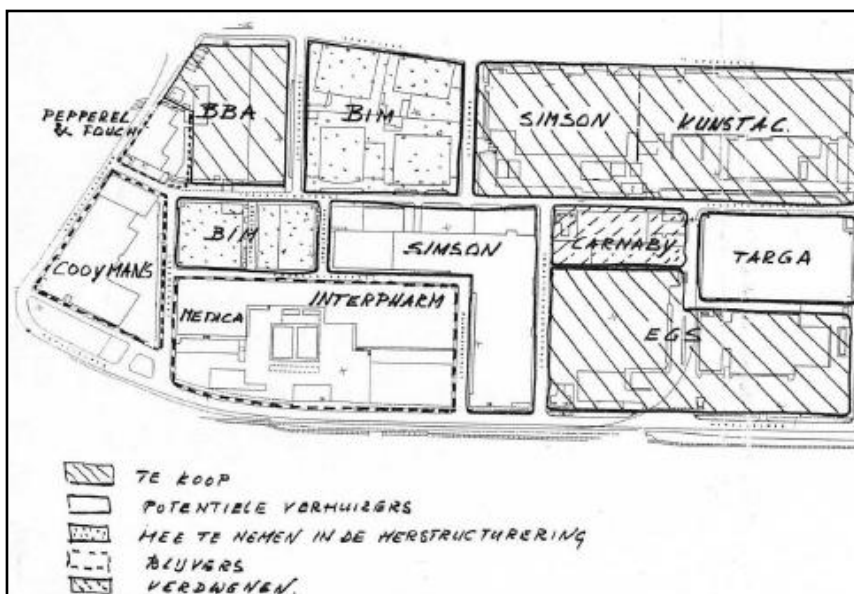
De specifieke informatie uit de cases, welke betrekking heeft op de onderzochte onafhankelijke variabelen, is geïntegreerd in de hoofdstukken die deze onafhankelijke variabelen behandelen.

### 4.1 Het Paleiskwartier – Den Bosch

#### 4.1.1 Het project

Paleiskwartier is de naam van een nieuw stedelijk gebied dat vanaf 1995 tot op heden wordt ontwikkeld aan de westzijde van het centraal station in Den Bosch. Op voormalig bedrijventerrein De Wolfsdonken is door de gemeente en ontwikkelaars een gemengd stedelijk gebied met zo'n 1100 woningen en 86.000m<sup>2</sup> kantoorruimte ontwikkeld. De ontwikkeling van het Paleiskwartier is onderdeel van een uitgebreidere herstructurering van het westelijk stationsgebied en vernieuwing van het station zelf. In totaal is 17,7 hectare van voormalig bedrijventerrein de Wolfsdonken ontwikkeld tot het Paleiskwartier.

De Wolfsdonken was weliswaar een verouderd bedrijventerrein, maar nog volop in gebruik op het moment dat werd besloten tot herstructurering van het gebied. In 1992 was het gebied bijvoorbeeld nog goed voor 2000 arbeidsplaatsen. Het grondeigendom is in 1992 in handen van 13 verschillende grondeigenaren (zie figuur 4.1). Het merendeel hiervan bestaat uit private bedrijven, maar ook de Bosche InvesteringsMaatschappij (voor 99% in handen van de gemeente) heeft twee percelen in eigendom (Bruil, Hobma, Peek & Wigmans, 2004, p. 76).



Figuur 4.1: Grondposities in Paleiskwartier (Boon, 2008, p. 43).

De herstructurering van De Wolfsonken tot het Paleiskwartier in Den Bosch wordt door meerdere auteurs (Boon, 2008; Bureau Stedelijke Planning & OTB, 2009; Edelenbos & Boon, 2004; Hobma & Wigmans, 2004) gezien als een voorbeeld van een succesvolle binnenstedelijke herstructurering.

#### 4.1.2 Ontwikkelingen

De gemeente 's-Hertogenbosch vond de financiële risico's van de herstructurering te groot om alleen op zich te nemen. De gemeente heeft daarom de samenwerking gezocht met marktpartijen om het Paleiskwartier te kunnen ontwikkelen. Dit resulteerde in 1996 in een intentieovereenkomst met ontwikkelaar Kondor Wessels, investeringsbank NIBC en de ING bank. Door onzekerheden over de grondverwerving is de ING bank uit de samenwerking gestapt. Stork Pensioenfonds heeft in 1998 de plaats van de ING bank ingenomen.

De gemeente 's-Hertogenbosch, Kondor Wessels, NIBC en Stork Pensioenfonds zijn definitief de samenwerking aangegaan. Dit heeft geleid tot de oprichting van de BV Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier. Elk van de partijen nam een kwart van de aandelen in de ontwikkelmaatschappij en neemt daardoor voor 25% risicodragend deel in zowel de grond- als vastgoedexploitatie (Bruil et al., 2004, p. 77).

De ontwikkelingsmaatschappij heeft uiteindelijk alle noodzakelijke grondposities voor de herstructurering verworven. Op twee kavels hadden bouwbedrijven grondposities ingenomen, deze gronden zijn verworven tegen een bouwclaim. Op de overige grondposities was sprake van grondeigenaren zonder ontwikkelambities.

De vraag naar centrumstedelijk wonen is groot, zeker in combinatie met de goede bereikbaarheid van het gebied. De afzet van woningen in het Paleiskwartier tot 2004 kan volgens Bruil et al. (2004, p. 144) dan ook een succes worden genoemd.

In 2004 verslechteren de marktomstandigheden enigszins. Met name de vraag naar kantoorruimte en de duurdere woningen stagneerde. Om veranderingen in de marktvraag op te vangen is daarom meer ingezet op de bouw van goedkopere appartementen (tot €170.000) en fasering van plannen (Bruil et al., 2004, p. 143). Het grootste deel van de kantoren en woningen in het Paleiskwartier is reeds tussen 2004 en 2006 opgeleverd.

In het zuidelijk deel is de ontwikkeling nog niet gereed wanneer in 2008 de financiële crisis begint. De ontwikkeling van dit deel van het Paleiskwartier is vertraagd maar er wordt, mede ondersteund door rijkssubsidie ter stimulering van woningbouw (Omroep Brabant, 2010; Persoonlijke communicatie 22 augustus 2012), nog wel gebouwd.

## 4.2 De Waalhaeve – Nijmegen

### 4.2.1 Het project

Op een locatie naast het spoor en aan de Waalhaven heeft de gemeente Nijmegen samen met een ontwikkelaar een voormalig bedrijventerrein en woongebied van 1,3 hectare geherstructureerd, het project de Waalhaeve. Een deel van het bedrijventerrein was leeg komen te staan en de locatie, gelegen dicht bij het centrum van de stad, had potentie voor woningbouw.

De ontwikkeling van de Waalhaeve is een testcase geweest voor de huidige herstructurering van het

veel grotere bedrijven-/industriegebied aan de Waal, waar momenteel het Waalfront ontwikkeld wordt.

Bij de Waalhaeve zijn 39 grondgebonden woningen en 124 appartementen in een zestal gebouwen gerealiseerd. Op de begane grond zijn tevens een aantal commerciële ruimtes ontwikkeld voor kleine winkels of kantoren (Buitelaar et al., 2008; Gemeente Nijmegen, 2001).

De ontwikkeling van de Waalhaeve kan als problematisch worden omschreven omdat, zowel in financieel opzicht als wat betreft planning, grote overschrijdingen hebben plaatsgevonden.

#### 4.2.2 Ontwikkelingen

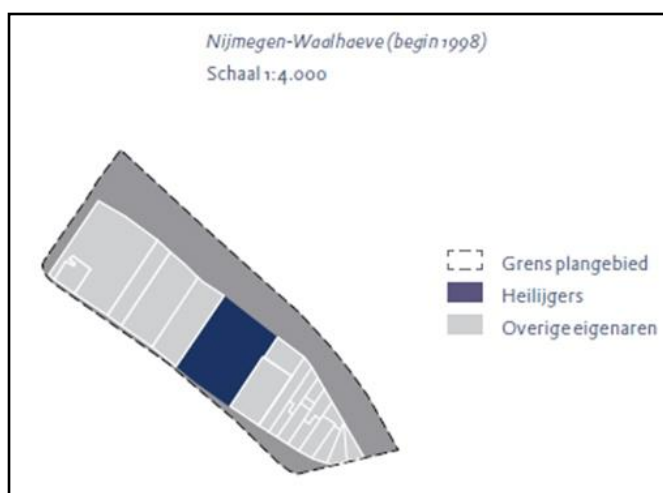
In 1992 ontstonden bij de gemeente Nijmegen de eerste algemene plannen voor de mogelijke ontwikkeling van het gebied bij de Waalhaven. De ontwikkeling van de Waalhaeve heeft geduurd van 1997 tot de oplevering in 2006; een stuk langer dan aanvankelijk gepland.

Een belangrijke factor bij de opgelopen vertraging is de ingewikkelde grondeigendomsituatie in het gebied geweest (zie figuur 4.2). Ontwikkelaar Heilijgers had een perceel in het gebied weten te verwerven, hierna wilde Heilijgers ook andere percelen verwerven en het gebied ontwikkelen. De ontwikkelaar bleek echter niet in staat om ook de overige noodzakelijke percelen te verwerven. In het gebied bevonden zich naast kleinschalige bedrijvigheid ook woonhuizen en de bewoners waren niet van plan te verhuizen.

Heilijgers heeft daarop contact gezocht met de gemeente Nijmegen om samen te werken bij de herstructurering van het gebied. De gemeente heeft haar medewerking verleend. Na inzet van de Wvg en Onteigeningswet heeft de gemeente alle percelen weten te verwerven. Naast de grondverwerving heeft de gemeente het gebied ook bouwrijp gemaakt. De ontwikkelaar heeft vervolgens de verwervingskosten en de kosten het voor bouwrijp maken van de grond terugbetaald aan de gemeente Nijmegen.

Met name door de hoge verwervingskosten zijn de grondexploitatiekosten verdubbeld. Deze kosten zijn onder andere opgevangen door te besparen op de gebruikte materialen en door verkregen subsidies vanuit de gemeente, het Rijk en Europa.

Daarnaast is de programmering van het project aangepast naar aanleiding van tegenvallende vraag. Enkele grotere appartementen zijn vervangen door kleinere, goedkopere, appartementen.



Figuur 4.2: Grondeigendom in het gebied van de Waalhaeve (Buitelaar et al., 2008, p. 74).

## 4.3 Nieuw Binckhorst – Den Haag

### 4.3.1 Het project

De Binckhorst is een grootschalig bedrijventerrein van zo'n 130 hectare in Den Haag. Het bedrijventerrein is gunstig gelegen binnen Den Haag: vlak bij de binnenstad, twee stations en de snelweg A12 (zie figuur 4.3). De gemeente Den Haag heeft in 2003 besloten om dit gebied te transformeren tot Nieuw Binckhorst, een nieuwe stadswijk met verschillende functies zoals wonen, werken en ontspanning. Het bedrijventerrein Binckhorst was bij de eerste plannen in 2005 nog volop in gebruik (KEI, 2011a). Een aantal van de gevestigde bedrijven veroorzaakt hinder voor de omgeving en moet worden verplaatst. Overige bedrijven kunnen in het gebied blijven. Het herstructureringsproces zou plaats moeten vinden over een periode van ongeveer 30 jaar.



Figuur 4.3: Ligging en begrenzing Binckhorst (Eigen Bewerking uit Den Haag, 2009, p. 19).

### 4.3.2 Ontwikkelingen

Met de herstructurering van de Binckhorst zijn grote investeringen gemoed. Om deze investeringen mogelijk te maken, en het risico te spreiden, gaat de gemeente Den Haag in 2005 op zoek naar meerdere marktpartijen om mee samen te werken bij de herstructurering van het gebied. Dit leidt in 2006 tot het tekenen van een intentieovereenkomst voor een Publiek Private Samenwerking (verder: PPS) tussen de gemeente Den Haag, Rabo Vastgoed en BPF Invest. De intentieovereenkomst zou in 2008 moeten resulteren in een samenwerkingsovereenkomst. Deze samenwerkingsovereenkomst is uiteindelijk nooit tot stand gekomen.

De partijen hadden naar eigen zeggen *“een ambitieus maar realistisch plan”* (Sturm-Reijnders, 2010, p. 22) voor de Binckhorst. Dit plan omvatte de bouw van zo'n 5.000 woningen tot 2020, 200.000 m<sup>2</sup> kantoorruimte, 65.000 m<sup>2</sup> bedrijfsruimte, 65.000 m<sup>2</sup> stedelijke, dan wel wijkvoorzieningen, 65.000 m<sup>2</sup> publieksaantrekkelijke functies van (inter)nationale allure en nog 60.000 m<sup>2</sup> additioneel programma, dat na 2020 wordt ingevuld (Gemeente Den Haag, 2007).

In 2006 is een gebiedsonderneming opgericht voor gezamenlijke grondaankopen waarin de gemeente Den Haag voor 50% participeert en de twee marktpartijen voor ieder 25%, het totale

budget bestond uit 100 miljoen euro. Deze gebiedsonderneming was alleen bedoeld voor de grondexploitatie; de exploitatie van het vastgoed was de verantwoordelijkheid van de marktpartijen (KEI, 2011a). Het geld is door de partijen geïnvesteerd voordat er sprake was van een samenwerkingsovereenkomst. Het eveneens gezamenlijk opgerichte projectbureau presenteerde na een jaar het Masterplan voor de Nieuw Binckhorst.

Met het intreden van de economische crisis in 2008 kwam de samenwerking tussen de partijen onder druk te staan. BPF Invest besloot definitief uit het project Nieuw Binckhorst te stappen omdat er door de verslechterde marktomstandigheden geen sluitende begroting meer viel te maken. Bouwfonds ging wel verder met de gemeente, maar was terughoudend met verdere investeringen (Sturm Reijnders, 2010, p. 46). De gemeente Den Haag is in die periode wel doorgegaan met grondaankopen voor het project.

In 2010 is het plan gefaseerd en opgeknipt in kleinere deelplannen. Het masterplan is losgelaten en heeft plaatsgemaakt voor een flexibeler Integraal ontwikkelingsplan (IOP). In oktober 2010 laat de gemeente Den Haag echter weten dat ze hun actieve rol in het project hebben herzien. De gemeente kiest ervoor geen grote investeringen meer te doen voor Nieuw Binckhorst en neemt vanaf dat moment een faciliterende houding aan tegenover het project (Gemeente Den Haag, 2010). De gemeente zal nog wel de Rotterdamse baan, een infrastructureel project dat deels binnen de Binckhorst valt, ontwikkelen (Persoonlijke communicatie, 6 juni 2012).

#### 4.4 De ontbrekende case

Op deze plek zou eigenlijk de vierde case besproken moeten worden; een succesvolle herstructurering van een bedrijven- of industrieterrein na 2008. Het is echter niet gelukt om een case te vinden die aan deze voorwaarden voldoet.

Natuurlijk zijn er ook nog na 2008 projecten uitgevoerd, belangrijke ontwikkelingen zoals grondverwerving of planvorming hebben bij die projecten echter vrijwel altijd plaatsgevonden voor 2008. Hierdoor zijn deze projecten niet geschikt om de situatie na 2008 te analyseren.

Hiermee kan ik niet stellen dat een succesvolle case na 2008 in zijn geheel niet bestaat, ik heb deze echter niet kunnen vinden.

De zoektocht naar een geschikte case heeft voornamelijk via internet plaatsgevonden. Via websites van overheden zoals het Rijk en (veel) gemeenten, (lokale) kranten, ontwikkelaars en online platformen voor ruimtelijke ontwikkelingen. Ook is de vraag voorgelegd op een internetforum waar bouwprojecten besproken worden. Zoals gezegd heeft dit alles geen geschikte case opgeleverd.

In het kader van de zoektocht naar een geschikte case zijn natuurlijk wel veel herstructureringsprojecten nader bekeken om ze op geschiktheid te kunnen beoordelen. De resultaten van deze *quickscan* van herstructureringsprojecten zullen wel in deze paragraaf gepresenteerd worden. De gegevens geven namelijk inzicht in de ontwikkelingen van herstructureringsprojecten die na 2008 zijn uitgevoerd.

Daarbij is de onmogelijkheid om, na uitgebreid zoekwerk, een succesvol herstructureringsproject van een bedrijven- of industrieterrein uit de periode na 2008 te vinden ook een signaal (en verdere bevestiging) dat de uitvoering van herstructurering momenteel problemen ondervindt.

Bij de 16 cases, die in de *quickscan* voorkomen en ongeschikt zijn gebleken als case, is gekeken naar de redenen van ongeschiktheid. Daarbij is specifiek gekeken naar een aantal variabelen die uit de informatie naar boven zijn gekomen en welke aangemerkt kunnen worden als oorzaken dat de case niet geschikt is bevonden (voor een overzicht zie figuur 4.4 op blz. 27).

In 10 van de 16 cases is sprake van grote vertraging of gehele afstel van het project. Dit lijkt samen te hangen met de financieringsmogelijkheden en marktvraag, beide zijn van toepassing op 8 cases. Problemen met de financiering en/of marktvraag (of afzet van woningen/kantoren) gaat altijd gepaard met vertraging of afstel van het project.

Bij twee projecten zijn er problemen met vergunningen of bestemmingsplannen. Grondeigendom en verwerving is slechts bij één project naar voren gekomen in de *quickscan*. Persoonlijk denk ik dat, mede gelet op de drie onderzochte cases, grondeigendom en verwerving bij meerdere projecten in meer of mindere mate voor problemen heeft gezorgd, maar dat deze problemen bij de *quickscan* niet naar boven komen omdat dergelijke informatie meestal niet publiek bekend wordt gemaakt. Bij zes projecten is sprake van overige oorzaken die bijdragen aan een niet succesvol verloop van het project. Deze overige oorzaken zijn, op één project na, niet het enige probleem bij het project. In Meysters buiten in Utrecht heeft een brand voor de nodige vertraging gezorgd. In andere gevallen is bijvoorbeeld sprake van onenigheid tussen ontwikkelaar/eigenaren en de gemeente (Alkmaar, Arnhem), uitstappen van belangrijke partijen (Roosendaal), onenigheid met omwonend en bezwaarprocedures (Tilburg) en een te onervaren gemeentelijke projectorganisatie (Harderwijk). Vier projecten zijn (mede) niet geschikt omdat belangrijke gebeurtenissen, zoals vaststellen bestemmingsplan en grondverwerving, voor 2008 hebben plaatsgevonden. Van twee projecten is nog te weinig bekend om iets te kunnen zeggen over het toekomstig succes.

	Plaats	Project	Type	Niet succesvol door problemen met:							Niet geschikt omdat:	
				Juridische plandocumenten	Financiering	Grondeigendom	Vertraging /afstel	Marktvraag	Overig	Voor 2008	Nog te weinig over bekend	
1	Amsterdam	Overamstel	Bedrijf- industrieterrein naar woongebied			x	x				x	
2	Assen	Havenkwartier	Bedrijf- industrieterrein naar woongebied									x
3	Alkmaar	Overstad	Bedrijventerrein naar woon- werkgebied	x			x			x		
4	Roosendaal	Stadsouwers	Industrieterrein naar woongebied		x				x	x		
5	Venlo	Maaswaard	Industrieterrein naar woon- werkgebied		x				x		x	
6	Zwolle	Wipstrippark	Bedrijventerrein naar woongebied	x							x	
7	Goes	Goese Schans	Industrieterrein naar woongebied	x			x		x			
8	Breda	Havenkwartier	Industrieterrein naar woon- werkgebied				x		x			
9	Enschede	Op de Brouwerij	Industrieterrein naar woon- werkgebied									
10	Haarlem	Deliterrein	Industrieterrein naar woongebied								x	
11	Tilburg	Piushaven	Bedrijf- industrieterrein naar woongebied		x		x			x		
12	Arnhem	Cobercoterrein	Industrieterrein naar woon- werkgebied		x		x			x		
13	Eindhoven	Strijp S	Industrieterrein naar woon- werkgebied				x			x		
14	Utrecht	Meyers Buiten	Industrieterrein naar woongebied									x
15	Vlissingen	Scheldekwartier	Bedrijf- industrieterrein naar woon- recreatiegebied							x		
16	Harderwijk	Waterfront	Bedrijf- industrieterrein naar woon- recreatiegebied				x			x		x

Figuur 4.4: Overzichtstabel bevindingen overige cases.

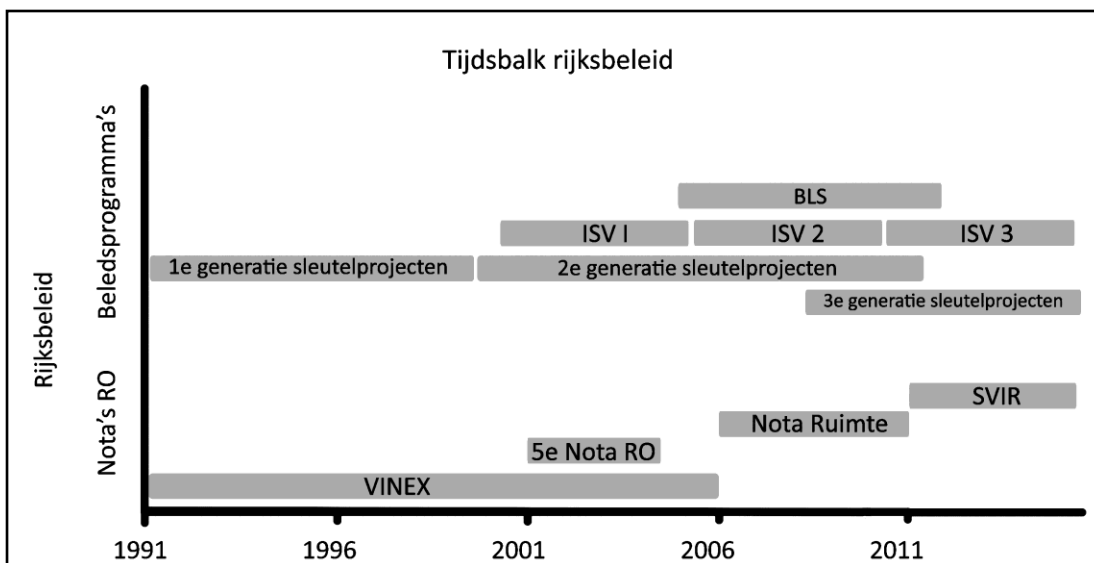
## 5 Rijksbeleid

### 5.1 Inleiding

In Nederland heeft de Rijksoverheid zich de afgelopen 50 jaar sterk met de ruimtelijke ordening bemoeid. Nationaal beleid werd uiteengezet in ruimtelijke nota's en ontwikkelingen werden gestuurd en ondersteund met financiële middelen. Ook bij herstructurering en binnenstedelijke ontwikkeling gold een sterk mate van invloed door de Rijksoverheid op ontwikkelingen.

In dit hoofdstuk worden veranderingen in nationaal ruimtelijk beleid en bijbehorende beleidsprogramma's ten aanzien van herstructurering en binnenstedelijke ontwikkeling besproken. Tevens is er aandacht voor algemenere trends binnen de overheid die invloed hebben (gehad) op de uitvoering van herstructurering.

Allereerst zal het nationale beleid voor de ruimtelijke ordening over de afgelopen 15 jaar worden besproken (zie figuur 5.1). Hierna zal nader worden ingegaan op verschillende overheidsprogramma's die specifiek gericht zijn op herstructurering en stedelijke vernieuwing, zoals het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (verder: ISV) en de sleutelprojecten. Uiteindelijk komen hieruit de belangrijkste veranderingen in het rijksbeleid tussen 1996 en heden naar voren.



Figuur 5.1: Chronologisch overzicht ontwikkeling rijksbeleid.

### 5.2 Nationaal beleid voor de ruimtelijke ordening: De nota's ruimtelijke ordening

Een Nota ruimtelijke ordening bevat de visie en doelstellingen van de Rijksoverheid ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen voor komende jaren. Aan bod komen onderwerpen als woningbouw, infrastructuur en mobiliteit, natuur en economie. In 1960 verscheen de Nota inzake de ruimtelijke ordening, deze is later bekend geworden als de Eerste Nota ruimtelijke ordening. Dit is het begin van een lange traditie van overheidsregie op de ruimtelijke ordening (Ostendorf & Musterd, 1996, p. 92). In 1990 wordt de dan geldende Vierde Nota aangepast en concreter gemaakt door een nieuw

kabinet. De aanpassing van de Vierde Nota leidt tot de Vierde Nota Extra, beter bekend onder de naam VINEX. De VINEX zal, hoewel tussendoor wel geactualiseerd, pas in 2006 definitief vervangen worden door de Nota Ruimte. De Nota Ruimte is in het voorjaar van 2012 definitief vervangen door de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (verder: SVIR). De ontwerp SVIR is op 14 juni 2011 naar de Tweede Kamer gestuurd (Rijksoverheid, 2011a).

### 5.2.1 VINEX

De kernboodschap van VINEX was *“zoveel mogelijk bouwen in en aan bestaande steden, in het belang van de stedelijke vitaliteit en van het milieu”* (Van der Cammen & De Klerk, 2003, p. 349). Bij dit compacte stad beleid gold de stelregel *“nabijheid boven bereikbaarheid”* (Van der Cammen & De Klerk, 2003, p. 348).

Het sterk toegenomen autogebruik in Nederland zorgde voor mobiliteitsproblemen. Om deze problemen aan te pakken moesten volgens de VINEX allereerst de bouw mogelijkheden in bestaand stedelijk gebied zo goed mogelijk benut worden, pas wanneer dit niet mogelijk was zou naar de stadsranden uitgeweken moeten worden (Van der Cammen & De Klerk, 2003, p. 348). De gedachte hierachter was dat nieuwbouw in of bij bestaand stedelijk gebied de verplaatsingsafstanden deed afnemen waardoor vervoersmiddelen zoals de fiets en het openbaar vervoer een aantrekkelijk alternatief voor de auto zouden worden. De ontwikkeling van het Paleiskwartier en de Waalhaeve passen binnen deze Vinex gedachte, beide zijn gelegen vlakbij het centraal station en de binnenstad. De nadruk op de ontwikkeling stationslocaties binnen het VINEX beleid heeft een grote rol gespeeld bij de keuze van de gemeente 's-Hertogenbosch om te investeren in de herstructurering van het huidige Paleiskwartier gebied (Zoete, 1997; Peek, 2006, p. 62). Volgens projectmanager Prinsen (Persoonlijke communicatie, 22 augustus 2012) maakte de vernieuwing van het station de achterkant van het station veel beter bereikbaar, als gevolg daarvan zijn marktpartijen in ten noorden van het huidige Paleiskwartier gebied gaan ontwikkelen. De samenwerking tussen gemeente en marktpartijen verliep daar zo goed dat partijen hebben besloten ook de rest van het gebied samen te ontwikkelen tot het Paleiskwartier.

Hoewel de naam VINEX tegenwoordig wordt geassocieerd met de grootschalige uitbreidingswijken aan de rand van de steden werd er met de VINEX tevens een nieuwe impuls gegeven aan binnenstedelijke herstructurering.

#### *Sleutelprojecten*

De nieuwe aandacht voor binnenstedelijke ontwikkeling werd concreet vormgegeven door een elftal sleutelprojecten waar het Rijk in investeerde. De sleutelprojecten waren grote binnenstedelijke herstructureringsprojecten, zoals Ceramique in Maastricht, Kop van Zuid in Rotterdam en het Oostelijk Havengebied in Amsterdam. Eind jaren 90 kwam er een tweede generatie sleutelprojecten, waarbij grote (rijks)investeringen werden gedaan in de verbetering van belangrijke stationslocaties in Nederland. Uniek aan de sleutelprojecten was dat de overheid zich op projectniveau met binnenstedelijke herstructurering ging bemoeien (Bureau stedelijke planning & OTB, 2009, pp. 13-14).

Naast het compacte stad idee waren deze sleutelprojecten ook onderdeel van economisch beleid. In de jaren 90 nam het economische belang van Europa en de internationale markt sterk toe. Een ander doel van de sleutelprojecten was stimulering van de Nederlandse steden om deze economisch

concurrerend te houden voor bedrijven ten tijde van toenemende globalisering (Bureau stedelijke planning & OTB, 2009, pp. 13-14; Ostendorf & Musterd, 1996, p. 95).

### 5.2.2 Vijfde Nota

In 2001 wordt gewerkt aan de Vijfde Nota ruimtelijke ordening. Deze nota moet de in 1999 geactualiseerde VINEX gaan vervangen.

De meest ingrijpende verandering in de Vijfde Nota is het vaststellen van rode en groene contouren om steden en dorpen. Binnen de rode contouren zou woningbouw plaats mogen vinden. De gedachte hierbij was het beschermen van het buitengebied tegen extra bebouwing. Binnen de rode contouren zou de verstedelijking toe kunnen nemen.

De rode en groene contouren waren politiek gezien erg omstreden. Naar verwachting zou iedere gemeente proberen de rode contouren zo ruim mogelijk om bestaand bebouwd gebied te trekken, waarmee ze ruimte voor nieuwe ontwikkelingen probeerden veilig te stellen (Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau, RPD-planbureau & Sociaal Cultureel planbureau, 2001, p. 6). Het vastleggen van rode contouren rond steden en dorpen zou een striktere voortzetting zijn van het compacte stad en verstedelijkingsbeleid uit VINEX.

Nog voor de goedkeuring van de Vijfde Nota door het parlement kwam het toenmalige kabinet ten val. Door deze politieke gebeurtenissen is de Vijfde Nota uiteindelijk nooit goedgekeurd en in werking getreden.

### 5.2.3 Nota Ruimte

In 2006 wordt VINEX vervangen door de Nota Ruimte. Onder het motto "*Decentraal wat kan, centraal wat moet*" (VROM, 2006, p. 20) vormt decentralisatie van ruimtelijk overheidsbeleid naar de lagere bestuursniveaus een belangrijk onderdeel van de Nota Ruimte. Daarnaast verschuift de overheid het accent van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie, waarbij de nadruk ligt op een integrale en gebiedsgerichte aanpak waarin betrokken actoren kunnen participeren (VROM, 2006, p. 36).

Een integrale blik op de ruimtelijke ordening is nieuw in de Nota Ruimte. Voor het eerst bevat een nationale ruimtelijke nota de belangrijkste visies en doelstellingen van de verschillende beleidsterreinen in de ruimtelijke ordening (VROM, 2006, p. 21). Niet langer worden sectoren als waterbeheer, infrastructuur & mobiliteit en bouwen & wonen los van elkaar benaderd. Een logische gedachte, aangezien deze sectoren van elkaar afhankelijk zijn bij het sturen van ruimtelijke ontwikkelingen. Omdat ruimtelijke ontwikkelingen steeds complexer worden en invloed hebben op verschillende beleidsterreinen is samenwerking noodzakelijk.

In de Nota Ruimte wordt ingezet op veilige en prettige steden die kansen bieden voor hun inwoners. Eén van de manieren waarop men denkt dit te bereiken is een meer gevarieerd aanbod van woningen en leefmilieus. Binnenstedelijke herstructurering wordt hierbij als een cruciaal instrument gezien om een gevarieerdere stedelijke omgeving te creëren (VROM, 2006, p. 23).

Zorgvuldig ruimtegebruik wordt vanuit rijkswege belangrijk geacht. In de Nota Ruimte en het bijbehorende uitwerkingsprogramma '*Mooi Nederland*' wordt gepleit voor efficiënt en duurzaam ruimtegebruik, de verrommeling van de (open) ruimte moet worden tegengegaan (Milieu- en Natuur

Planbureau & Ruimtelijk Planbureau, 2008, p. 21). Naast de factor van de ruimtelijke kwaliteit speelt, net als bij VINEX, ook hier een mobiliteitsvraagstuk mee. Wanneer mensen in hogere dichtheden in de stad wonen is er minder noodzaak tot de aanleg van nieuwe infrastructuur, waarbij er van uit wordt gegaan dat stadsbewoners dicht bij hun werk wonen. Een derde argument dat wordt aangevoerd voor binnenstedelijk bouwen is een vergroot draagvlak voor publieke voorzieningen in de stad, zoals ziekenhuizen en openbaar vervoer (Rijksoverheid, 2011b).

Dat de Rijksoverheid serieus is over het zorgvuldig ruimtegebruik blijkt uit de doelstellingen voor nieuwe woningbouw in de Nota Ruimte. Volgens de doelstelling moet tussen de 25 en 40% van de nieuwe woningen in binnenstedelijk gebied gebouwd worden. Dit percentage is exclusief de vervangingsopgave van woningen in de stad. Deze binnenstedelijke opgave kan volgens de overheid worden gerealiseerd op binnenstedelijke locaties die niet of weinig worden gebruikt, zoals havengebieden en bedrijventerreinen (Rijksoverheid, 2011b).

De doelstellingen voor binnenstedelijk bouwen in de Nota Ruimte werden niet door alle actoren op de woningmarkt goed ontvangen. De Nederlandse Vereniging voor ontwikkelaars en bouwondernemers (NVB) uitte kritiek op de overheidsdoelstellingen voor binnenstedelijk bouwen. Met de doelstellingen gaat de overheid volgens de NVB voorbij aan de woonwensen van de consument. De overgrote meerderheid van de mensen zou een woning met een tuin willen. Deze woningtypen worden vrijwel niet gerealiseerd bij binnenstedelijk bouwen, dit is ook terug te zien in de (geplande) ontwikkelingen zoals die in de cases naar voren zijn gekomen. Het negeren van de woonwens van de consument heeft volgens de NVB negatieve gevolgen voor de woningbouwproductie (Ruimtelijke Ordening en Bouw, 2004).

#### 5.2.4 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Met de komst van een nieuw kabinet in 2009 wordt er gewerkt aan nieuw nationaal ruimtelijk beleid. Geen nieuwe nota ruimtelijke ordening maar een landelijke structuurvisie met de naam Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) wordt in 2011 de vervanger van de Nota Ruimte uit 2006.

De SVIR zet nog meer in op een integrale aanpak van de ruimtelijke ordening. Zo vervangt de SVIR naast de Nota Ruimte nog zeven andere ruimtelijke nota's. De integrale ruimtelijke gedachte komt ondermeer tot uitdrukking in het creëren van een nieuw ministerie: het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (verder: I&M).

Het nieuwe ministerie van I&M bestaat uit het voormalige ministerie van Rijkswaterstaat en grote delen van voormalig ministerie van VROM. Hiermee brengt de Rijksoverheid "*gelijksortige activiteiten bij elkaar*" (NRC Handelsblad, 2010).

Naast de toegenomen integraliteit en verdere samenvoeging van de beleidsterreinen binnen de ruimtelijke ordening wordt in de SVIR de decentralisering uit de Nota Ruimte overgenomen en verder doorgevoerd. De overheid tracht de ruimtelijke inrichting van Nederland meer over te dragen aan provincies en gemeenten. In de SVIR zijn er bijvoorbeeld minder nationale belangen opgenomen. De ver(der)gaande decentralisatie van rijksbeleid heeft ook gevolgen voor de doelstellingen omtrent verstedelijking en binnenstedelijk bouwen. De percentages voor binnenstedelijk bouwen zoals opgenomen in de Nota Ruimte worden niet overgenomen in de SVIR. De Rijksoverheid maakt alleen in de stedelijke regio's rond *mainports* (omgeving van Rotterdam en Amsterdam) nog afspraken over de verstedelijking. Buiten deze gebieden wordt afstemming en uitvoering van verstedelijking

overgelaten aan gemeenten (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011, pp. 3&8).

Het Planbureau van de Leefomgeving wijst er in de ex ante evaluatie van de SVIR (2011, p. 46) op dat provincies nog maar beperkt de taken opnemen die het Rijk afstoot. Provincies zijn voornamelijk niet van plan om binnenstedelijke herstructurering structureel financieel te ondersteunen.

De SVIR kent drie hoofddoelstellingen: concurrentiekracht, bereikbaarheid en leefbaarheid.

Binnenstedelijk bouwen en herstructurering worden (kort) genoemd in de paragraaf leefbaarheid.

Wanneer een regio wil bouwen moet vooraf een aantal stappen worden doorlopen zodat zorgvuldig ruimtegebruik wordt gewaarborgd (voorzetting doelstelling uit de Nota Ruimte).

Dit stappenplan is afgeleid van de SER-ladder voor bedrijventerreinen. De nieuwe toepassing van de SER-ladder heeft de naam '*ladder voor duurzame verstedelijking*' meegekregen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011, p. 11). De ladder voor duurzame verstedelijking bestaat uit drie 'treden': Allereerst moet onderzocht worden of er werkelijke behoefte is aan de geplande ontwikkeling. Ten tweede moet worden gekeken of bestaand bebouwd gebied kan worden hergebruikt (herstructurering). Wanneer dit niet mogelijk is moet een regio zorgen voor een optimale bereikbaarheid van de nieuwbouw (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011, p. 11).

### 5.3 Beleidsprogramma's en subsidies voor stedelijke vernieuwing

#### 5.3.1 Grotestedenbeleid

De komst van het nieuwe paarse kabinet in 1995 leidt tot een koersverandering bij de Rijksoverheid. In tegenstelling tot voorgaand Belstato beleid (Beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst) wil het nieuwe kabinet wel dat het Rijk actieve bijdrage gaat leveren aan de stadsvernieuwing. Deze bijdrage krijgt vorm in een convenant tussen het kabinet en de 15 grote steden, dit vormt de basis voor het Grotestedenbeleid (verder: GSB). Het GSB is gericht op het tegengaan van sociaal-economische problemen in de grote steden (KEI, 2011b; Planbureau voor de Leefomgeving, 2006, p. 2). Onbedoeld zorgde het vinexbeleid voor een versterking van de stedelijke problematiek. Midden- en hoge inkomensgroepen uit de oudere stadswijken verhuisden naar de nieuwe vinexwijken aan de stadsrand, de lagere inkomensgroepen bleven achter (Priemus, 2010, p. 59). Als gevolg hiervan werden sociaal-economische problemen in delen van de grote steden versterkt, met het GSB wordt getracht deze problemen te verhelpen.

In 1997 brengt de overheid de Nota Stedelijke vernieuwing (Tweede Kamer, 1997). Hierin wordt een omslag gemaakt van de zogenaamde stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing. Waar de stadsvernieuwing onder Belstato als een eindig proces werd gezien, wordt stedelijke vernieuwing gezien als een permanent proces. Binnenstedelijke herstructurering wordt hierbij als belangrijke instrument gezien om de fysieke omgeving te verbeteren (Tweede Kamer, 1997, p. 5).

Met de Nota Stedelijke vernieuwing ontstaat de fysieke pijler voor het GSB beleid. In 1999 komen ook de financiële middelen voor de fysieke pijler van het GSB beschikbaar in de vorm van het ISV. Dit investeringsbudget valt binnen het bredere raamwerk van het GSB.

#### 5.3.2 Investeringsprogramma Stedelijke Vernieuwing 1-2-3

Het ISV had bij de instelling ervan een looptijd van 10 jaar verdeeld over twee tijdvakken, van 2000 t/m 2004 (ISV 1) en van 2005 t/m 2009 (ISV 2). Voor ISV 1 was een bedrag van 4,29 miljard gulden

beschikbaar. Dit geld werd verdeeld over 30 gemeenten en provincies. De 30 grootstedelijke gemeenten kregen de ISV gelden rechtstreeks uitbetaald door het Rijk, overige gemeenten konden aanspraak maken op ISV gelden via de provincie. Planning en uitvoering van de stedelijke vernieuwing was allereerst een verantwoordelijkheid van de gemeentebesturen (VROM, LNV, OCW, 2004, p. 3).

Een belangrijk element van de ISV regeling is dat investeringen van het Rijk als vliegwiel moeten dienen voor investeringen van private partijen, zoals woningcorporaties en beleggers, in de herstructureringsopgave (Priemus, 2002, p. 30; EIB, 2000, p. 13). De bijdrage van private partijen is essentieel, want hoewel het totale ISV substantieel is zijn de bedragen voor afzonderlijke projecten beperkt. Elke euro overheidsgeld moet 9 euro aan private investeringen genereren (VROM-raad, 2002, p. 29).

De ISV gelden werden niet zonder voorwaarde door het Rijk uitgedeeld. Gemeenten moesten meerjarenontwikkelingsprogramma's (verder: MOP) indienen bij het Rijk. De MOP's moesten voldoen aan een twaalftal prestatie-eisen, deze eisen betreffen zowel de procesmatig als de inhoudelijke kant van de gemeentelijke inzet. Deze eisen hebben ondermeer betrekking op samenhang van beleidsterreinen, aantrekken van private investeringen, duurzame ontwikkeling en zorgvuldig ruimtegebruik. Hierbij werden volgens de VROM-raad hoge eisen gesteld aan onderbouwing, meetbaarheid en het interactieve karakter van de geformuleerde doelstellingen in het MOP (VROM-raad, 2002, p.8).

Het tweede ISV tijdsvak beslaat de periode van 2005 t/m 2009. Voor ISV 2 moesten gemeenten een nieuwe MOP opstellen dat voort borduurde op de doelstellingen uit ISV 1, maar er konden ook nieuwe doelstellingen in worden opgenomen. Op verzoek van gemeenten en provincies gaat het ISV 2 beleidskader zoveel mogelijk verder op de reeds ingeslagen weg, continuïteit van het beleid werd belangrijk geacht. Het Rijk gaat hierin mee, er zijn weinig ingrijpende veranderingen bij ISV 2. Wel wordt er extra nadruk gelegd op intergemeentelijke samenwerking en de relatie tussen fysieke en sociale aspecten (VROM, LNV & OCW, 2004, p.6).

Maximaal 10% van het ISV budget kon tussen 2001 en 2004 door de Rijksoverheid ingezet worden voor innovatieve projecten op het gebied van stedelijke vernieuwing. Onder de noemer Innovatie Programma Stedelijke Vernieuwing (IPSV) zijn in het hele land creatieve en vernieuwende projecten opgestart met als doel (in de toekomst) de stedelijke vernieuwing te versnellen en de kwaliteit te bevorderen (VROM, 2011).

In de derde, en laatste, ISV periode voor het tijdsvak 2010-2014 zijn grote veranderingen doorgevoerd. De economische crisis maakt dat de overheid flink moet bezuinigen. Het ISV III budget is dan ook 150 miljoen euro kleiner dan het budget van ISV 2, welke bestond uit 1,7 miljard euro (Vereniging Nederlandse Gemeenten [VNG], 2011a). De belangrijkste verandering is echter de decentralisatie van het ISV voor de periode 2010 t/m 2014. Om deze decentralisatie vorm te geven is de Wet stedelijke vernieuwing (Wsv) in 2011 ingetrokken. Dit betekent dat gemeenten niet meer verplicht zijn om een MOP op te stellen voor de ISV 3 periode. Gemeenten krijgen met de decentralisatie van het ISV meer ruimte om zelf invulling te geven aan de doelstellingen en uitgave van het ISV.

De prestatie-eisen van de Rijksoverheid voor het ISV vervallen, maar verdwijnen niet geheel. In plaats van de prestatie-eisen komen 3 landelijk geformuleerde doelstellingen die als referentie voor het gemeentelijk beleid moeten gelden: bevordering van de kwaliteit en differentiatie van

woningvoorraad, bevordering van de fysieke kwaliteit van de woonomgeving en bevordering van een gezonde en duurzame leefomgeving (VROM, 2008, p. 3).

Ten aanzien van de drie landelijke geformuleerde doelstellingen maken het Rijk en de gemeenten wel afspraken op hoofdlijnen, het al dan niet nakomen van deze afspraken heeft echter geen financiële gevolgen voor gemeenten (Tweede kamer, 2010, pp. 5&7).

### 5.3.3 Besluit Locatiegebonden Subsidies

Het Rijk stelde in de periode 2005-2009 financiële middelen ter beschikking aan provincies en stadsregio's om de woningbouwproductie binnen hun gebied te ondersteunen. Het Besluit Locatiegebonden Subsidies (verder: BLS) was de subsidie bedoeld om nieuwbouw van woningen, op zowel uitleglocaties als binnenstedelijke locaties, te ondersteunen. De projecten kwamen in aanmerking voor BLS wanneer ze een bijdragen leverden aan de uitbreiding van de woningvoorraad (ABF Research & Rigo, 2006, p. 2). Op jaarbasis was zo'n 120 miljoen euro beschikbaar voor het BLS. Provincies en stadsregio's gaan over de toekenning van financiële middelen aan gemeenten in het kader van het BLS. De provincies en stadsregio's mogen hierbij zelf nadere beleidsdoelen opstellen, op basis waarvan de subsidie toegekend kan worden (Stadsregio Amsterdam, 2011).

Op herstructureringslocaties wordt de BLS veelal ingezet om een exploitatietekort op de grondexploitatie te verminderen (ABF Research & Rigo, 2006, p. 5). In de onderzochte cases is gebruik van het BLS niet naar voren gekomen.

Met ingang van 2010 wordt de BLS regeling geheel afgebouwd (ABF Research & Rigo, 2006, p.11). Deze vorm van rijkssubsidies zal (zoals het er nu naar uitziet) geheel verdwijnen omdat er geen vervangende subsidieregeling tegenover wordt gesteld. Verstedelijking wordt voortaan ondergebracht onder de noemer 'ruimte' van het Meerjaren programma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), hier zijn echter geen financiële middelen aan gekoppeld (VNG, 2011b).

### 5.3.4 Beleid en subsidies in de cases

De onderzochte cases ondersteunen het beeld van beleidsmatige financiële ondersteuning van herstructureringsprojecten door de overheid. In alle cases is sprake van een vorm van subsidie, er zijn echter wel verschillen in de bron en doel van de subsidie.

De herstructurering van de Waalhaeve is mede mogelijk gemaakt door subsidies vanuit het gemeentelijk stadsvernieuwingsfonds, evenals uit een herstructureringsfonds van het ministerie van VROM en Europese subsidies (Buitelaar et. al., 2008, p.63; Persoonlijke communicatie, 2 december 2011). Zonder deze subsidies om gemeentelijke kosten te dekken had de ontwikkeling van de Waalhaeve volgens Van Hees (Persoonlijke communicatie, 2 december 2011) niet plaatsgevonden. Ontwikkelaar Heilijgers heeft geen subsidies ontvangen voor de ontwikkeling van de Waalhaeve (Persoonlijke communicatie, 31 mei, 2012).

Bij het Paleiskwartier heeft de Rijksoverheid in het kader van het VINEX beleid een bijdrage van 1,6 miljoen euro geleverd, dit geld was specifiek bedoeld voor de sanering van de vervuilde grond in het Paleiskwartier (Bruil et al., 2004, p. 309; Persoonlijke communicatie, 22 augustus 2012). In 2010 is daar nog ruim 600.000 euro bijgekomen uit het stimuleringsprogramma woningbouw (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2010, p. 17). Deze subsidie is toegewezen voor de bouw van twee grote appartementencomplexen in het zuidelijke deel van het Paleiskwartier, waardoor de bouw van deze complexen ondanks de crisis toch doorgang kon vinden (Persoonlijke communicatie, 22 augustus 2012). Deze regeling van het Rijk is bedoeld om woningbouw te stimuleren in de huidige economische

crisis en houdt dan ook direct verband met de verslechterde omstandigheden op de woningmarkt. De herstructurering van de Binckhorst komt er het minst van af wat betreft financiële steun van het Rijk. Het project krijgt geen subsidie vanuit het Rijk, dit ondanks beschikbare subsidie vanuit het Nota Ruimtebudget. De beschikbare subsidie vanuit het Nota Ruimtebudget is echter ingezet bij andere grote projecten in Den Haag (VROM, 2011). Het mislopen van subsidie voor de Binckhorst is opmerkelijk, temeer omdat het volgens de gebiedsmanager Cramer (Persoonlijke communicatie, 6 juni 2012) de transformatie van het verouderde bedrijventerrein naadloos aansluit bij het beleid uit de Nota Ruimte. Door betrokken partijen was dan ook op subsidie gerekend, zoals blijkt uit het volgende citaat van de gemeente Den Haag (2008, p. 2): *“er gerekend mag worden met substantiële exploitatiesubsidies”*. Partijen handelden hier ook naar, de oprichting van een gemeenschappelijke exploitatie maatschappij (GEM) en actieve grondverwerving vonden bijvoorbeeld plaats voordat de (noodzakelijke) subsidies van het Rijk daadwerkelijk toegewezen waren (Persoonlijke communicatie, 15 augustus 2012).

Pool (2010) wijt het mislopen van subsidies aan onvoldoende prioriteit van de gemeente aan het project Binckhorst en steeds kleiner wordende subsidiebudgetten bij het Rijk, mede door de economische crisis. Tevens is er volgens Pool (2010) in de criteria voor subsidieverstrekking onvoldoende plaats voor flexibiliteit in de planvorming van een project. De negatieve invloed van de economische crisis op de beschikbare subsidiestromen voor de Binckhorst wordt bevestigd door gebiedsmanager Cramer: uiteindelijk heeft het project *“geen noemenswaardige subsidies ontvangen”* (Persoonlijke communicatie, 6 juni, 2012).

#### 5.4 Gevolgen van veranderingen in rijksbeleid

De Rijksoverheid volgt de afgelopen paar jaar een andere koers dan voorbije decennia. Minder nationale ruimtelijke thema's en bemoeienis van de Rijksoverheid met de ruimtelijke ordening, maar ook minder financiële steun. Dit past binnen de doelstelling van decentralisatie van rijksbeleid, het Rijk laat de ruimtelijke ordening daar waar mogelijk over aan de provincies en gemeenten:

*“Het Rijk kiest voor een selectievere inzet van rijksbeleid op slechts 13 nationale belangen. (...) Buiten deze 13 belangen hebben decentrale overheden beleidsvrijheid”*. (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011, p. 1).

Dit betekent in de praktijk ook dat de Rijksoverheid streefpercentages voor binnenstedelijk bouwen uit de Nota Ruimte (2006) niet overneemt. Een mogelijk risico van het loslaten van streefpercentages, in combinatie met de decentralisatie van rijksbeleid, is dat gemeenten elkaar (meer) gaan beconcurreren op het gebied van woningbouwproductie.

Veel van de subsidies die voor herstructurering worden ingezet zijn in de periode na 2008 vervallen of komen te vervallen. Dit is in lijn met de decentralisatie van rijksbeleid, maar kan ook worden teruggevoerd op de huidige economische omstandigheden en de noodzaak om te bezuinigen bij de Rijksoverheid. Uit voorgaande paragrafen is gebleken dat subsidieverstrekking juist van groot belang kan zijn voor herstructureringsprojecten. Zonder subsidies zijn veel herstructureringsprojecten financieel niet rond te krijgen. Subsidiegelden worden door gemeenten gebruikt om tekorten op de grondexploitatie, die veelvoorkomend zijn, te verminderen of weg te werken.

Een aandachtspunt bij het wegvallen van rijkssubsidies is dat rijkssubsidies lang niet altijd de enige subsidiemogelijkheid is voor een project. Herstructureringsprojecten kunnen ook aanspraak maken

op gemeentelijke of Europese subsidies, zoals dat bij de Waalhaeve het geval is geweest. Het wegvallen van rijkssubsidies betekent dus niet dat gemeenten in de toekomst helemaal geen mogelijkheden meer hebben om subsidie(s) voor herstructurering te ontvangen.

De case van de Binckhorst laat zien welke negatieve gevolgen het mislopen van subsidie kan hebben op een herstructureringsproject. Bij de Binckhorst was “*subsidie een onmisbare peiler voor de realisatie van het plan (...) de grondexploitatie zou slechts sluitend te krijgen zijn door rijkssubsidieering*” (Persoonlijke communicatie, 6 juni 2012). Het mislopen van de subsidie maakte het aanvankelijke masterplan dan ook financieel onuitvoerbaar.

De bevindingen bij het Paleiskwartier laten een andere kant zien, namelijk dat herstructurering zonder grootschalige subsidies wel degelijk mogelijk is. Ondanks beperkte subsidie is de herstructurering van het Paleiskwartier succesvol uitgevoerd. Dit project is wel grotendeels uitgevoerd onder gunstige marktomstandigheden. Het nog in ontwikkeling zijnde deel van het Paleiskwartier ontvangt momenteel wel subsidie, als onderdeel van rijksbeleid om de woningmarkt en bouwsector te ondersteunen. Het Paleiskwartier lijkt, als succesvol project ondanks beperkte subsidie, echter eerder een uitzondering dan regel te zijn.

Een ander aspect van subsidies en investeringen door de Rijksoverheid in binnenstedelijk gebied is het mogelijke *spin off* effect dat uit gaat van dergelijke investeringen. Dit wil zeggen dat investeringen van de Rijksoverheid ook invloed hebben op nabij gelegen locaties, het trekt investeringen van marktpartijen aan. Dit laatste is ook nadrukkelijk de bedoeling van de ISV gelden, waar elke euro subsidie een negenvoud aan private investeringen in het investeringsgebied aan moeten trekken.

De gemeente Den Haag hoopt op een dergelijk *spin off* effect bij de aanleg van de Rotterdamse baan in de Binckhorst, hoewel deze effecten volgens gebiedsmanager Cramer niet op de korte termijn verwacht kunnen worden (Persoonlijke communicatie, 6 juni 2012).

Bij het Paleiskwartier is de relatie tussen rijksinvesteringen en de keuze van de gemeente om voormalig bedrijventerrein de Wolfsdonken te herstructureren het duidelijkst, zoals beschreven in paragraaf 5.2.1.

Ook in Nijmegen zijn grootschalige rijksinvesteringen (350 miljoen euro) in het kader van het programma ‘*Ruimte voor de rivier*’ een belangrijke katalysator geweest voor de herstructurering van het toekomstige Waalfront (Gemeente Nijmegen, 2011 & Rijksoverheid, 2010).

Wanneer bezuinigingen en terugtrekken van de Rijksoverheid op het gebied van de ruimtelijke ordening tevens inhoud dat er minder van dit soort grote investeringen door de Rijksoverheid worden gedaan, dan betekent dit het deels wegvallen van één van de katalysatoren van herstructurering.

Dhr. Jansen van ontwikkelaar Heilijgers noemt de invloed van rijksbeleid op de beslissing van de ontwikkelaar om de Waalhaeve te ontwikkelen niet heel direct. Of er op een locatie goede afzet mogelijkheden zijn en of de (lokale) overheid bereid is om ontwikkeling toe te staan is volgens Jansen van groter belang dan het rijksbeleid (Persoonlijke communicatie, 31 mei 2012).

In de interviews met Van Hees en van Der Velden (Persoonlijke communicatie, 2 december 2011; Persoonlijke communicatie 15 februari 2012) geven beide aan dat de terugtrekking van de Rijksoverheid in principe positief uit kan pakken. De grotere beleidsvrijheid voor gemeenten zorgt ervoor dat ze steeds meer mogelijkheden hebben om lokaal maatwerk te kunnen leveren. Elke locatie kent zijn eigen problematiek en daardoor ook verschillende eigen oplossingen. Wanneer de

Rijksoverheid bepaalt wat er op lokaal niveau moet gebeuren leidt dit over het algemeen niet tot de beste oplossingen.

Het is voor gemeenten echter geen goede situatie wanneer decentralisatie een manier is van de Rijksoverheid om te bezuinigen, dat wil zeggen een groter takenpakket voor de gemeenten bij gelijkblijvende of afnemende financiële middelen. Onder andere door het aflopen van belangrijke subsidies voor herstructurering lijkt bovenstaande situatie echter wel realiteit te worden.

## 5.5 Theoretische analyse van de veranderingen in rijksbeleid

Bij de voorgaande beschrijving van de veranderingen in het rijksbeleid ten aanzien van herstructurering zijn een aantal sterke veranderingen op te merken in de periode 1996 tot op heden. Deze institutionele veranderingen worden nu nader geanalyseerd.

Een algemene trend die opvalt in het gevoerde beleid is de decentralisering van ruimtelijk beleid en taken van de Rijksoverheid naar lagere overheden. Het begin van decentralisering is moeilijk vast te stellen, maar zowel de Nota Ruimte uit 2006 en de latere Wro hebben decentralisatie als motto. Vanaf 2006 neemt decentralisatie dus een belangrijke plaats in binnen het rijksbeleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening. Dit is geen plotselinge verandering waarbij in korte tijd al het beleid gedecentraliseerd wordt.

De Nota Ruimte is een belangrijke stap geweest, in de huidige SVIR wordt duidelijk voortgebouwd op de al eerder ingezette lijn van decentralisatie. Padafhankelijkheid speelt daarmee dus duidelijk een rol bij het nieuwe rijksbeleid. Wat betreft decentralisatie wordt voortgebouwd op voorgaand beleid. Daarnaast past een kleinere Rijksoverheid ook bij de huidige tijdsgeest, de politieke machtsverhoudingen en visie van het kabinet Rutte. De sociologische aspecten, zoals de huidige machtsverhoudingen in de politiek, zijn daarmee ook in het voordeel van het voortzetten van de ingezette verandering.

Als laatste speelt ook efficiëntie en kostenbesparing een rol bij de keuze voor decentralisatie. De gedachte is dat de overheidsdraag die direct betrokken is het beste in staat is om de juiste beleidskeuzes te maken. Dit levert de Rijksoverheid een besparing op, omdat geld beter besteed zou worden en men minder ambtenaren nodig heeft. Niet onbelangrijk in tijden van bezuiniging. De kleinere rol van de Rijksoverheid is door het kabinet Rutte ook aangegrepen om ministeries en ruimtelijke nota's samen te voegen.

De verandering van een centraal rijksbeleid naar een steeds decentraler rijksbeleid heeft kunnen ontstaan door een mix van aspecten. Ideologische en economische aspecten lijken het belangrijkste te zijn geweest voor deze institutionele verandering en de voortzetting ervan.

De laatste jaren heeft ook een institutionele verandering plaatsgevonden in de inhoud van het rijksbeleid ten aanzien van herstructurering. Vanaf het begin van de jaren 90 maakte binnenstedelijke ontwikkeling en zorgvuldig ruimtegebruik een belangrijk onderdeel uit van het ruimtelijk beleid. Dit beleid werd financieel ondersteund met verschillende subsidieprogramma's van het Rijk. Het stopzetten van langlopende beleidsprogramma's of subsidies zoals het ISV en BLS kan gezien worden als een breuk met het rijksbeleid van de afgelopen 15 jaar. Het kabinet Rutte heeft hiermee dus een nieuwe richting ingeslagen.

De verkiezingen van 2010 hebben gezorgd voor een *window of opportunity* om het ruimtelijk beleid, zoals het ruwweg de afgelopen 20 jaar gevoerd is, te veranderen. Door de uitslag van verkiezingen

konden de drie stromen uit het model van Kingdon bij elkaar komen.

De probleemstroom bevatte daarbij problemen op de woningmarkt (o.a. aanbod sluit veelal niet aan bij de wens en woningnood in sommige gebieden), de 'gemakkelijke' locaties binnen steden raken op. De beleidsstroom bestond uit ideeën voor meer decentralisatie en hervormingen op de woningmarkt en de politieke stroom met beloften van een kleinere overheid met minder regels. Van deze *window of opportunity* is gebruik gemaakt om af te stappen van het jarenlang gevoerde beleid. Er is dus duidelijk geen sprake van padafhankelijkheid bij deze verandering. Meer (beleids)vrijheid voor ruimtelijke ontwikkelingen en minder aandacht voor compact binnenstedelijk bouwen past bij de huidige machtsverhoudingen. In de huidige omstandigheden zullen ook economische motieven een groot aandeel hebben gehad bij de verandering van beleid, met name bij het afschaffen/af laten lopen van de verschillende subsidieprogramma's voor binnenstedelijk bouwen. Dit zorgt immers voor een besparing op de uitgaven van de Rijksoverheid.

## 6 Gemeentelijk grondbeleidinstrumentarium

### 6.1 Inleiding

Nederlandse gemeenten hebben verschillende instrumenten tot hun beschikking om grondbeleid uit te voeren. Historisch gezien speelt de gemeentelijke overheid in Nederland een grote rol op de grondmarkt en bij het mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen.

Het gemeentelijk grondbeleidinstrumentarium speelt ook een belangrijke rol bij de uitvoering van herstructureringsbeleid. Gemeenten kunnen bij de uitvoering van ruimtelijk beleid verschillende strategieën toepassen, elke strategie vraagt om een bepaalde inzet van het instrumentarium.

De belangrijkste publiekrechtelijke instrumenten van gemeenten bij het uitvoeren van herstructureringsbeleid worden in dit hoofdstuk toegelicht. Het gaat hierbij om instrumenten met betrekking tot grondeigendom (Wvg en onteigeningswet), verhalen van publieke kosten (baatbelasting en Grexwet) en de inzet van planologische instrumenten (bestemmingsplan en structuurvisie).

Allereerst zullen verschillende typen van gemeentelijk grondbeleid worden beschreven. Daarna zal de inhoud en inzet van instrumenten aan bod komen. Daarbij komen ook veranderingen van het instrumentarium in de afgelopen 15 jaar aan bod.

Aan het einde wordt ingegaan op de invloed van de veranderingen in het grondbeleidinstrumentarium op de mogelijkheden voor gemeenten om herstructureringsbeleid uit te voeren.

### 6.2 Grondeigendom op herstructureringslocaties

Op herstructureringslocaties in Nederland is vaak sprake van sterk versnipperd grondeigendom (VROM-Raad, 2009, p. 33). Wie in Nederland grond bezit bepaalt grotendeels hoe deze wordt gebruikt. Wanneer grondeigenaren weigeren mee te werken aan herstructurering, of zich beroepen op hun recht op zelfrealisatie, dan kunnen ze de ontwikkeling van een gebied langdurig ophouden. Adams, Disberry, Hutchinson & Munjoma (2001, p. 460) noemen een vijftal problematische eigendomsituaties die zich voor kunnen doen bij binnenstedelijke (her)ontwikkeling:

- 1: Er is sprake van onduidelijkheid of onenigheid over de eigendomssituatie van de grond.
- 2: Grondeigendomsrechten kunnen verdeeld zijn onder verschillende partijen. Bijvoorbeeld wanneer de grond wordt verhuurd.
- 3: Meerdere stukken grond moeten samengevoegd worden ten behoeve van de toekomstige ontwikkeling.
- 4: Grondeigenaar bereidt tot verkoop, maar onenigheid met de koper over de voorwaarden.
- 5: Grondeigenaar niet bereidt tot verkoop van de grond.

Met name een stapeling van bovenstaande problemen, wat in de praktijk niet ondenkbaar is, kunnen een groot obstakel vormen voor de uitvoering van herstructurering op een locatie.

Versnipperd grondeigendom vormt dan ook een van de grootste problemen bij de uitvoering van

herstructurering. Gemeenten moeten grote voorinvesteringen doen bij de grondverwerving, grondposities worden daarbij geregeld tegen een (te) hoge prijs verworven.

In alle drie de onderzochte cases is sprake van versnipperd grondeigendom: van maar liefst 100 verschillende grondeigenaren in de Binckhorst (zie figuur 6.1), tot 22 bij de Waalhaeve en 13 bij het Paleiskwartier (Bruil et al., 2004, p. 322; Buitelaar & Segeren, 2011, p. 67; Sturm-Reijnders, 2010, p. 22). Complexe eigendomssituaties zorgen vaak voor een langdurig ontwikkelproces en problemen bij herstructurering, dit is ook terug te zien in de onderzochte cases (Buitelaar, Segeren & Kronberger, 2008; VROM-raad, 2009, p. 20; Persoonlijke communicatie, 6 juni 2012).

Problemen met versnipperd grondeigendom komen in de Binckhorst en de Waalhaeve het meest duidelijk naar voren.

In de Binckhorst is sprake van zeer sterk versnipperd grondeigendom. Bij de grondverwerving is men daardoor afhankelijk van (de medewerking) van een groot aantal partijen, dit zorgt voor een complex en langdurig ontwikkelproces. Met name omdat men het niet altijd eens kan worden over de voorwaarden tot verkoop van grond en omdat meerdere percelen samengevoegd moeten worden voordat herstructurering plaats kan vinden.

Daarnaast overlapte hindercirkels elkaar in bijna de gehele Binckhorst. Er was onvoldoende geld om de bedrijven uit te plaatsen, waardoor men afhankelijk was van het (vrijwillige) vertrek van het bedrijf of einde van de hindersvergunning (Persoonlijke communicatie, 15 augustus 2012).

Bij de Waalhaeve heeft het grondverwervingproces maar liefst 6 jaar in beslag genomen, ook hier was sprake van versnipperd grondeigendom. In de Waalhaeve was naast bedrijfspanden tevens sprake van woningen die verworven diende te worden. Enkele eigenaren van deze woningen waren niet bereid tot verkoop. Verwerving van het hele gebied was echter noodzakelijk omdat meerdere percelen samengevoegd moesten worden, uiteindelijk is het onteigeningsinstrument gebruikt (Van Hees, Persoonlijke communicatie, 2 december 2011).

In beide cases heeft het versnipperde grondeigendom ook grote financiële consequenties gehad, daar wordt later nader op ingegaan.

De ontwikkeling van het Paleiskwartier is ondanks het versnipperde grondeigendom succesvoller verlopen. De verschillen tussen het Paleiskwartier en de overige cases zijn met name te vinden in de houding van grondeigenaren. In veel gevallen waren grondeigenaren in Den Bosch bereid tot verkoop, omdat men uit het gebied weg wilde. Daarnaast heeft de gemeente in een vroegtijdig stadium belangrijke grondposities weten te verwerven, nog voordat de plannen voor het Paleiskwartier bekend waren en de grondprijs omhoog zou gaan (Bruil et al., 2004, p. 358). Enkele van de overgebleven grondposities waren in handen van eigenaren met ontwikkelambities (Bruil et al., 2004, p. 76). Een deel van de grond is gedurende de ontwikkeling van het Paleiskwartier verworven, dit heeft een klein versterkend effect gehad op de grondprijzen. De betaalde grondprijs is echter niet te hoog geweest, want ook onder de huidige marktomstandigheden hoeven grondposities niet afgewaardeerd te worden (Persoonlijke communicatie, 4 juni 2012).



Figuur 6.1: Grondeigendom in de Binckhorst (Gemeente Den Haag, 2009a, p. 17).

### 6.3 Gemeentelijk grondbeleid

Uit voorgaande paragraaf is gebleken dat een grondeigenaar veel macht, en daarmee invloed, heeft op de invulling en voortgang van herstructureeringsprojecten. Grondeigendom is dus van groot belang. Meestal proberen zowel gemeenten als ontwikkelaars in een vroeg stadium grondposities te verwerven.

Gemeenten voeren een grondbeleid; dit beleid is gericht op het beïnvloeden van de grondmarkt. Een gemeente heeft hierbij de dubbele rol van zowel een marktspeler als marktmeester (Segeren, 2007, pp. 14-15).

De wijze waarop een gemeente invulling geeft aan haar grondbeleid kan in drie typen worden ingedeeld: actief, passief/facilitair of Publiek Private Samenwerking (verder: PPS).

#### *Actief grondbeleid*

Een gemeente die actief grondbeleid voert neemt op de grondmarkt een duidelijke positie in als marktspeler (naast marktmeester). Gemeenten die een actief grondbeleid voeren trachten strategische grondposities te verwerven op locaties waar (mogelijk) ontwikkelingen plaats zullen vinden. Voor het voeren van een actief grondbeleid kunnen drie hoofdredenen worden opgevoerd: Ten eerste heeft een gemeente via ingenomen grondposities directe invloed op het grondgebruik. Als eigenaar van de grond bepalen ze immers hoe en wat er gebouwd wordt (Needham, 2007, p.184; Segeren, 2007, p. 14).

Ten tweede kunnen er financiële doelstellingen ten grondslag liggen aan het voeren van een actief grondbeleid. Vroegtijdige verwerving van grondposities door een gemeente kan grondspeculatie voorkomen.

De gemeente 's-Hertogenbosch is er bij de ontwikkeling van het Paleiskwartier grotendeels in geslaagd om door middel van vroegtijdige grondverwerving grondspeculatie tegen te gaan. In de Binckhorst wilde ontwikkelende partijen ook voorkomen dat derden grondposities in zouden nemen, dit bleek uiteindelijk in zijn geheel niet aan de orde omdat andere partijen niet geïnteresseerd bleken in de (dure) grond (Persoonlijke communicatie 15 augustus 2012).

Eventuele winsten op grondposities door bestemmingswijzingen komen bij grondbezit door de

gemeente ten goede aan de gemeenschap. Daarnaast boden grondposities zekerheid bij het verhalen van de kosten van publieke voorzieningen (met name van toepassing voor de invoering van de Wro) (Needham, 2007, p. 185).

Bij het Paleiskwartier en de Waalhaeve (beide voor de invoering van de Wro) hebben de betrokken gemeenten inderdaad een bijdrage van marktpartijen veilig weten te stellen. Ook bezaten beide gemeenten belangrijke grondposities in het gebied (Bruil et al., 2004, p. 328; Buitelaar et al., 2008, p.63).

Een derde argument voor een actief grondbeleid is het veiligstellen van procesdoelstellingen. Wanneer grondeigendom versnipperd is heeft een gemeente weinig invloed op de voortgang van ontwikkelingen, het is immers afhankelijk van de medewerking van grondeigenaren. Door zelf grondposities te verwerven heeft men de voortgang van een project meer in eigen hand. Een actief grondbeleid wordt mogelijk gemaakt door publiekrechtelijke instrumenten die de gemeente tot haar beschikking heeft, zoals mogelijkheden om gronden te verwerven via de Wvg, maar ook het strategisch gebruik van bestemmingsplannen.

#### *PPS constructie*

Bij een PPS constructie verwerven gemeenten en marktpartijen gezamenlijk grondposities. Dit kan bijvoorbeeld via een gezamenlijke opgericht grondbedrijf waarin beide partijen geld hebben ingebracht. Op deze wijze delen de gemeente en marktpartijen eventuele winsten en risico's bij de ontwikkeling van een locatie (Needham, 2007, p. 196).

Bij alle drie de onderzochte cases is er sprake van een vorm van samenwerking tussen gemeente en ontwikkelaar. Bij het Paleiskwartier en de Binckhorst zijn speciaal voor het project ontwikkelbedrijven opgericht, in deze ontwikkelbedrijven is door alle partijen geld in ingebracht. Bij de Waalhaeve zijn enkel afspraken gemaakt tussen gemeente en ontwikkelaar over grondverwerving en de te betalen prijs grondprijs door de ontwikkelaar (Persoonlijke communicatie, 31 mei 2012). De voornaamste reden om met marktpartijen een PPS constructie aan te gaan is het delen van het financiële risico, expliciet genoemd als belangrijke reden voor een PPS bij zowel het Paleiskwartier als de Binckhorst (Bruil et al., 2004, p. 358; Sturm-Reijnders, 2010, p. 22;). Een andere reden is de wederzijdse afhankelijkheid van gemeenten en ontwikkelaars. Wanneer een ontwikkelaar grondposities heeft, maar niet alle grondposities kan verwerven dan is de inzet van het gemeentelijk grondbeleidinstrumentarium noodzakelijk om deze gronden alsnog te kunnen verwerven. Deze laatste reden is van toepassing op de samenwerking tussen gemeente en ontwikkelaar in de Waalhaeve, daarnaast had de gemeente zelf ook grondposities in het gebied. Ontwikkelaar Heilijgers had één grondpositie in het gebied maar was niet in staat zijn grondbezit uit te breiden. Samenwerking met de gemeente was daarom volgens dhr. Jansen van Heilijgers noodzakelijk om de Waalhaeve te kunnen ontwikkelen (Persoonlijke communicatie, 31 mei 2012).

Bij de herstructurering van het Paleiskwartier hadden twee ontwikkelaars strategische grondposities verworven, de gemeente heeft daarop de samenwerking gezocht voor de ontwikkeling van het gebied. Deze ontwikkelaars hadden met de grondaankopen hun betrokkenheid bij de ontwikkeling veilig gesteld.

In de Binckhorst, waar de gemeente initiator was van de herstructurering, heeft de gemeente actief de samenwerking gezocht met marktpartijen en uiteindelijk zelf partijen geselecteerd aan de hand van hun visie voor het gebied (Persoonlijke communicatie, 15 augustus 2012). Door de verslechterende marktomstandigheden heeft de samenwerking uiteindelijk geen stand gehouden (Persoonlijke communicatie, 6 juni 2012).

### *Facilitair grondbeleid*

Bij een facilitair grondbeleid verwerft een gemeente zelf geen grondposities. Ontwikkelingen worden overgelaten aan private partijen. De gemeenten ondersteunt de ontwikkelingen van private partijen door bijvoorbeeld bestemmingsplanwijzigingen en vergunningverlening (Segeren, 2007, p. 18). Een gemeente heeft bij facilitair grondbeleid veel minder invloed op wijze waarop invulling wordt gegeven aan de mogelijkheden voor ontwikkeling, daarentegen loopt de gemeente ook weinig financieel risico.

De gemeente Den Haag heeft ook te maken met noodzakelijke bezuinigingen. In 2010 is dan ook besloten om geen grote investeringen meer te doen in de Binckhorst, de Binckhorst had niet langer prioriteit (Persoonlijke communicatie, 6 juni 2012). Vanaf 2010 heeft de gemeente Den Haag een facilitaire houding aangenomen tegenover de herstructurering van de Binckhorst (Gemeente Den Haag, 2010). De gebiedsmanager van de Binckhorst bevestigt dat de gemeente *“in de faciliterende rol een zeer beperkte regie heeft”* (Persoonlijke communicatie, 6 juni 2012).

De verschillende vormen van grondbeleid hebben elk hun voor- en nadelen. Actief grondbeleid biedt de grootste sturingsmogelijkheden en kan financieel aantrekkelijk zijn. Een gemeente loopt echter ook een groot financieel risico.

PPS constructies verdelen het risico, daarbij heeft een ontwikkelaar voordeel van het publiekrechtelijke instrumentarium van de gemeente en kan de gemeente profiteren van de kennis en ervaring van een ontwikkelaar. Deze argumentatie is terug te zien in de onderzochte cases. Alleen in de Binckhorst bleek ook deze constructie onvoldoende om het financieel risico voor betrokken partijen voldoende te beperken. Een facilitair grondbeleid geeft gemeenten de minste invloed op ontwikkelingen, maar daar staat een beperkt financieel risico tegenover.

## **6.4 Instrumentarium ten behoeve van grondverwerving**

Om een actief gemeentelijk grondbeleid te voeren heeft een gemeente instrumenten nodig om grond te kunnen verwerven. Er zijn drie manieren voor gemeenten om grondposities te verwerven: een (vrijwillige) privaatrechtelijke overeenkomst tussen grondeigenaar en gemeente, via de Wvg en door het toepassen van onteigening. Aan het gebruik van de laatste twee instrumenten, welke alleen door de overheid ingezet kunnen worden, zijn strikte voorwaarden verbonden. De ‘gewone’ wijze van grondverwerving, dat wil zeggen via een vrijwillige privaatrechtelijke overeenkomst tussen de vragers en aanbieder van grond zonder de inzet van publiekrechtelijke instrumenten, zal hier niet worden besproken. Bij deze wijze van grondverwerving worden door een gemeente geen publiekrechtelijke instrumenten ingezet, daarmee is het niet interessant in het kader van dit onderzoek.

### **6.4.1 Wet voorkeursrecht gemeenten**

Middels het vaststellen van voorkeursrecht op een stuk grond kan een gemeente ingrijpen op de grondmarkt, door het inperken van eigendomsrecht. Met het vestigen van het voorkeursrecht wordt de private handel in een specifieke perceel door de overheid aan banden gelegd. De eigenaar van de grond waarop voorkeursrecht is vastgesteld is verplicht om de grond bij verkoop eerst aan de gemeente aan te bieden, de zogenaamde ‘aanbiedingsplicht’. De prijs die de gemeente in zo’n

situatie voor de grond betaalt komt in principe op dezelfde wijze tot stand als bij onteigening (zie paragraaf 6.4.2).

Gemeenten zijn bij inzet van de Wvg, in tegenstelling tot onteigeningsituaties, niet verplicht tot het betalen van schadeloosstelling voor bijvoorbeeld verhuizing/verplaatsing. In de praktijk wordt dit veelal wel meegenomen in de aankoopprijs (Segeren, Needham & Groen, 2005, p. 27). Deze praktijk is ook in één van de cases terug te vinden. De gemeente Nijmegen heeft voor de ontwikkeling van de Waalhaeve gebruikt gemaakt van het voorkeursrecht: “om de krenten uit de pap niet kwijt te raken” (Persoonlijke communicatie, 2 december 2011). Bij de uiteindelijke grondaankopen was de gemeente bereid om grondeigenaren meer te betalen dan ze wettelijk verplicht was (Buitelaar & Segeren, 2011, p. 669). In de Binckhorst is de Wvg om dezelfde reden ingezet, al bleek er uiteindelijk geen interesse van andere marktpartijen voor de grondposities (Persoonlijke communicatie, 15 augustus 2012). Een belangrijk punt in de Wvg is dat een de gemeente het eerste recht heeft op de aankoop van een stuk grond, maar geen mogelijkheden heeft (binnen de Wvg) om verkoop van de grond af te dwingen. Bij de Wvg is sprake van een *aanbiedingsplicht* en niet van een *verkoopplicht*. Het moment van (eventuele) verkoop wordt dus bepaald door de grondeigenaar.

Gebruik van de Wvg is daardoor met name interessant wanneer een gemeente na de vestiging van het voorkeursrecht actief in onderhandeling treedt met een eigenaar over de aankoop van de grond. Wanneer dit niet gebeurt, en de eigenaar heeft geen plannen voor verkoop, dan zal de grond niet door de gemeente verworven kunnen worden.

Er kan onderscheid worden gemaakt in de (gedwongen) aanbieding van de grond door de eigenaar aan de gemeente in de zin van de Wvg, waarbij de prijs uiteindelijk op dezelfde wijze tot stand komt als bij onteigening en de actieve benadering van de grondeigenaar door de gemeente. In het laatste geval tracht een gemeente op minnelijke wijze (in goed overleg) de grond van de eigenaar te verwerven (De Wolff et al., 2000, p. 58).

De Wvg is al in 1985 werking getreden, tot 1996 waren de gebruiksmogelijkheden echter wettelijk beperkt tot stadsvernieuwingsgebieden.

Naar aanleiding van de verstedelijkingsopgave uit het VINEX beleid namen marktpartijen veel grondposities in op uitbreidingslocaties. Het bestaande instrumentarium, waaronder de Wvg, bleek niet optimaal te werken onder de veranderde verhoudingen op de grondmarkt. Daarbij werd de oude Wvg slechts zeer beperkt ingezet door gemeenten, slechts 11 gemeenten hebben in de periode 1985-1996 gebruik gemaakt van het voorkeursrecht (De Wolff, De Greef, Groetelaers, De Jong & Altes, 2000. P. 17; Groetelaers, 2004, p.70).

Onder invloed van veranderingen op de grondmarkt en het beperkte gebruik onder de oorspronkelijke Wvg, is de Wvg in 1996 gewijzigd. Verwijzingen naar de Wvg in dit onderzoek gaan over de wet na de wijziging in 1996. Ten eerste omdat de periode waarbinnen de oude wetgeving actief was buiten de onderzoeksperiode valt en ten tweede omdat van de oude wet nauwelijks gebruik is gemaakt.

Met wijzigingen van de Wvg in 1996 beoogde de politiek een drietal doelstellingen te verwezenlijken. In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel voor de wijziging van de Wvg worden de beoogde effecten vermeld: het versterken van de regisserende rol van de gemeente, dempend effect op prijsvorming van grond (tegengaan van grondspeculatie) en beter inzicht in bewegingen op de grondmarkt (Tweede Kamer, 1995). Het laatst genoemde effect, beter inzicht in de bewegingen op de grondmarkt, kan gezien worden als ondersteunende factor bij de eerste doelstelling: het

versterken van de regisserende rol van de gemeente.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat de wetgever bij de uitwerking van de effecten met name uit is gegaan van het gebruik van de Wvg bij uitbreidingslocaties (De Wolff et al., 2000, pp. 1-5).

De bevindingen uit de cases geven aanleiding tot twijfel over de dempende werking van de Wvg op de grondprijs. In alle drie de onderzochte cases heeft de gemeente gebruik gemaakt van de Wvg. Alleen bij het Paleiskwartier, waar de gemeente slechts op één grondpositie voorkeursrechts heeft toegepast, heeft de gemeente de grond snel en tegen een acceptabele prijs kunnen verwerven (Bruil et al., 2004, p. 329).

Bij de Binckhorst en de Waalhaeve is de inzet van de Wvg in financieel opzicht minder succesvol geweest. In beide cases heeft de grondverwerving, ook met inzet van de Wvg, veel meer gekost dan aanvankelijk gepland en ten tweede heeft inzet van de Wvg niet tot een snelle grondverwerving geleid. Ondanks de hogere prijs voor grond is de inzet van het instrumentarium (Wvg en onteigening) toch noodzakelijk geweest om de ontwikkeling van de Waalhaeve van de grond te krijgen volgens Van Hees: *“zonder het instrumentarium hadden we daar niet gebouwd, daar ben ik van overtuigd”* (Persoonlijke communicatie, 2 december 2011).

Het verschil in resultaat bij de inzet van de Wvg kan verklaard worden door de specifieke situatie in de cases. De grond waarop bij het Paleiskwartier voorkeursrecht was gevestigd was in handen van een actieve grondeigenaar, een ontwikkelaar. Deze was bereid tot de verkoop van de grond in ruil voor een bouwdaim. Het is dan ook te begrijpen dat de grond tegen een acceptabele prijs is verkocht, de ontwikkelaar had daar zelf baat bij omdat deze ook is toegetreden tot de Ontwikkelmaatschappij Paleiskwartier (Bruil et al., 2004, p. 326).

Bij de Waalhaeve was sprake van passieve grondeigenaren. Enkele grondeigenaren waren onder geen beding bereid tot verkoop van de grond. In dergelijke gevallen is de werking van de Wvg beperkt, een grondeigenaar heeft immers geen verkoopplicht. De verwerving van deze gronden heeft uiteindelijk plaatsgevonden door inzet van de Onteigeningswet. Zonder de mogelijkheden van de onteigeningswet hadden de gronden volgens Van Hees (Persoonlijke communicatie, 2 december 2011) niet verworven kunnen worden. Omdat deels sprake was van bewoners speelden bij deze grondeigenaren ook emotionele overwegingen een rol.

De gemeente Den Haag (2009b, p. 4) geeft zelf aan dat inzet van de Wvg bij de Binckhorst de regierol van de gemeente versterkt en prijsopdrijving voorkomt. Uit andere bronnen (o.a. Pool, 2010; Sturm-Reijnders, 2010) komt echter een ander beeld naar voren. In de Binckhorst kwam inzet van de Wvg te laat, marktpartijen hadden reeds grondposities ingenomen. De gemeente betaalde vervolgens stelselmatig een te hoge prijs bij grondverwerving. Door de actieve grondverwerving van de gemeente is de grondprijs volgens Pool (2010, p. 67) flink gestegen.

Cramer (Persoonlijke communicatie, 6 juni 2012) stelt dat de Wvg een geschikt instrument is geweest bij de ontwikkeling van de Binckhorst, hoewel het volgens hem gissen blijft of de vraag naar grond vanuit de gemeente door inzet van de Wvg even groot zou zijn als de marktvaart, is hij niet op de hoogte van hogere grondprijzen door inzet van de Wvg. Dit kan kloppen als, zoals Pool (2010) stelt, de prijsverhoging van grond reeds voor inzet van de Wvg heeft plaatsgevonden. Dit beeld wordt bevestigd door Van der Harst (Persoonlijke communicatie, 15 augustus 2012), hij stelt dat er ten tijde van de ontwikkeling weinig interesse was voor grondposities vanuit andere marktpartijen.

Uit bovenstaande blijkt dat de Wvg door gemeenten als een geschikt en soms noodzakelijk instrument wordt gezien om herstructurering mogelijk te maken. Omdat er geen sprake is van verkoopplicht hangt de effectiviteit van het instrument af van de bereidheid van grondeigenaren om

grond te verkopen. Het voorspelde dempende effect van de Wvg komt niet heel duidelijk naar voren in de cases. Gevaar is dat prijsstijgingen door grondtransacties plaatsvinden voordat de Wvg ingezet wordt, waardoor deze dus geen dempend effect meer heeft op de grondprijs.

Omdat vaststelling van het voorkeursrecht een grote inbreuk maakt op het eigendomsrecht van grondeigenaren is het gebruik van de wet aan bepaalde eisen verbonden.

De vestiging van het voorkeursrecht kan plaatsvinden op basis van een gemotiveerd raadsbesluit, (regionaal) structuurplan, bestemmingsplan en stadsvernieuwingsplan.

Met het inwerking treden van de Wro in 2008 is een aantal (noodzakelijke) wijzigingen doorgevoerd in de Wvg. Naast de vervanging van het structuurplan door de structuurvisie zijn onder andere veranderingen aangebracht om de ambtelijke druk te verminderen.

Bij bestemming of opheffing van het voorkeursrecht zijn minder bestuurlijke handelingen nodig. Voorheen moest de gemeente het voorkeursrecht met een besluit opheffen, nu gebeurt dit automatisch ('van rechtswege'). Door de nieuwe geldigheidstermijn van 10 jaar voor een bestemmingsplan in de Wro vervalt het voorkeursrecht nu ook automatisch 10 jaar na vaststelling van een bestemmingsplan.

Daarnaast is het stadsvernieuwingsplan niet langer een grondslag voor het vestigen van voorkeursrecht, deze grondslag is vervangen door aanwijzing op basis van 'moderniseringsgebieden' in de gemeentelijke structuurvisie (Bosma, De Groot & Hoekstra, 2008).

Voorkeursrecht mag alleen gevestigd worden op gronden waarvan het gebruik afwijkt van de geldende bestemming, uitzondering op deze regel zijn gronden met betrekking tot dorps- of stadsvernieuwing. De grondslag op basis waarvan voorkeursrecht is gevestigd, bepaalt de geldigheidstermijn van het voorkeursrecht. Bij een gemotiveerd raadsbesluit geldt een geldigheidsduur van 8 weken, bij een structuurplan maximaal 3 jaar en bij een bestemmingsplan of stadsvernieuwingsplan is het voorkeursrecht geldig totdat het plan (de bestemming of vernieuwing) is gerealiseerd.

Het voorkeursrecht kan verlengd worden als het tijdig wordt opgevolgd door een vestiging op basis van een ander besluit. Wanneer het voorkeursrecht komt te vervallen mag het niet binnen 2 jaar opnieuw op dezelfde grond worden gevestigd (De Wolff et al., 2000, p.38).

#### **6.4.2 Onteigeningswet**

Met de onteigeningswet hebben gemeenten een instrument in handen om grondeigenaren te dwingen het eigendomsrecht van hun grond over te dragen. Het verplicht overdragen van eigendomsrecht is een zwaar middel, het kan dan ook alleen in het uiterste geval gebruikt worden. Inzet van de onteigeningswet is dan ook aan allerlei voorwaarden verbonden. Werkelijke onteigening wordt dan ook getracht te voorkomen, omdat het een kostbaar en langdurig (juridisch) proces is (Groetelaars, 2004, p.133).

In de onderzochte cases is onteigening alleen bij de Waalhaeve toegepast. Voor vier grondposities was onteigening noodzakelijk om de gronden te kunnen verwerven. De noodzaak tot onteigening bij de Waalhaeve heeft gezorgd voor een langdurig proces, in totaal 6 jaar om alle noodzakelijke grondposities te verwerven. Daarnaast hebben de langdurige onteigeningsprocedures een belangrijk aandeel gehad in de hoge plankosten van het project. De plankosten zijn drie maal zo hoog uitgevallen dan aanvankelijk beraamd (Buitelaar et al., 2008, p.90). Zoals eerder vermeld was volgens

van Hees de inzet van de onteigening wel noodzakelijk voor het slagen van het project ( Persoonlijke communicatie, 2 december 2011).

Om over te kunnen gaan tot onteigening moet aan een tweetal grondslagen worden voldaan: ten eerste moet er sprake zijn van algemeen belang en ten tweede moet onteigening passen binnen een van de onteigeningstitels in de wet. Veruit de meest gebruikte onteigeningstitel is Titel IV:

*“Onteigening in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling, van de volkshuisvesting, van de openbare orde en van de handhaving van de Opiumwet”* (Onteigeningswet Titel IV; De Graaf-Kouijzer, 2006, p. 10).

Enkel voldoen aan de voorwaarde van algemeen belang en belang van ruimtelijke ordening of volkshuisvesting is onvoldoende grondslag voor onteigening. Naast bovenstaande voorwaarden is het van belang dat er de noodzaak tot onteigening bestaat.

Bij de Waalhaeve was onteigening noodzakelijk voor de uitvoering van het gehele project. De kavelstructuur in het gebied moest veranderd worden, het was daardoor onmogelijk om bestaande grondeigenaren te laten zitten als ze niet wilden meewerken aan de ontwikkeling.

Bij herstructurering zal onteigening plaatsvinden op basis van een bestemmingsplan, hierbij zijn er twee situaties in de wet opgenomen waarbij de noodzaak tot onteigening kan bestaan: de feitelijke toestand in overeenstemming met de bestemming handhaven of om een bestemming uit te voeren. In het laatste geval geldt dat het bestaande gebruik de uitvoering van de bestemming in de weg moet staan (De Groot, 2007, p. 933; VROM, 2010, p. 12). Hieruit volgt dat er een bestemmingsplan moet zijn vastgesteld voordat tot onteigening kan worden overgegaan op basis van Titel IV (Groetelaars, 2004, p. 133).

Belangrijk (twist)punt aangaande onteigening is de prijs die de gemeente voor de grond moet betalen. Uitgangspositie bij het bepalen van de prijs is dat de onteigende na onteigening een gelijke inkomens- of vermogenspositie behoudt als voor de onteigening. Dit betekent dat de schadeloosstelling tenminste hieraan moet voldoen, anderzijds is het niet de bedoeling van de schadeloosstelling dat de onteigende er financieel op vooruit gaat. (De Graaf-Kouijzer, 2006, p. 16; Van Segeren, 2007, p. 32).

De schadeloosstelling bestaat uit de waarde van de grond en opstal plus overige kosten, zoals verhuis- en herinrichtingskosten. De waarde van grond en opstal is verreweg het grootste deel van een schadeloosstelling. Om de waarde van grond en opstal vast te stellen zijn verschillende methoden toegestaan, bijvoorbeeld de comparatieve methode en residuele grondwaarde methode (uitleg zie paragraaf 7.3.1). Een deskundige bepaalt de waarde, waarbij deze uit moet gaan van redelijk handelen in het economisch verkeer door koper en verkoper. Dit betekent dat ook rekening gehouden dient te worden met verwachtingswaarde van een koper. Wanneer een koper een waardeverhoging van de grond verwacht, bijvoorbeeld door een (aanstaande) bestemmingswijziging zal deze bereid zijn meer te betalen voor de grond. Dit gegeven moet worden meegenomen bij het bepalen van de werkelijke waarde (De Graaf-Kouijzer, 2006, p. 16).

Bij de Waalhaeve heeft de gemeente Nijmegen naast de economische waarde van de grond en opstal ook een schadevergoeding moeten betalen, dit maakte de grondverwerving zeer kostbaar. Mede door de onteigening heeft de grondverwerving het dubbele gekost dan aanvankelijk beraamd: 6 miljoen euro in plaats van 3 miljoen. Dit is ook terug te zien in de grondexploitatie van het project, grondverwerving maakte ruim 70% van de totale kosten uit (Buitelaar et al., 2008, p. 94).

Net als bij de Wvg kunnen grondeigenaren een beroep doen op zelfrealisatie om onteigening te voorkomen. Wanneer een eigenaar zelf in staat en voornemens is om op zijn grond de gewenste bestemming van de gemeente te verwezenlijken, dan vervalt de noodzaak tot onteigening. Hierbij geldt dat de grondeigenaar voldoende kennis, kapitaal en ervaring moet beschikken om de bestemming te realiseren, al dan niet in samenwerking met een andere partij (De Groot, 2007, p.933). Ontwikkelaars die reeds grondposities in hebben genomen kunnen zich, gezien de eisen, vaak succesvol beroepen op het zelfrealisatierecht.

Met de Grexwet hebben gemeenten de mogelijkheid om concretere voorwaarden stellen aan het ontwikkelen van een gebied. Door locatie-eisen en woningbouwcategorieën op te nemen in een exploitatieplan kan de gemeente het type ontwikkeling beïnvloeden. Een grondeigenaar die zich nu op zelfrealisatie beroept zal zich aan de concrete voorwaarden uit het exploitatieplan moeten houden en kunnen overtuigen dat hij daartoe in staat is. Dit geeft een gemeente meer mogelijkheden dan voorheen om concrete eisen te stellen aan een beroep op zelfrealisatie (Arcadis, 2009, p. 22).

Meer dan de werkelijke onteigening afdwingen is de onteigeningswet een drukmiddel voor de gemeente, een stok achter de deur. Waar de Wvg een passief instrument is, omdat het afhankelijk is van het handelen van de grondeigenaar, is de onteigeningswet een actief instrument. Volgens de Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2009 van VROM heeft de Wvg dan ook vooral betekenis door het bestaan van de onteigeningswet als stok achter de deur (VROM, 2009, p.59).

Uit de onderzochte cases blijkt dat vaststelling van de Wvg in de meeste gevallen inderdaad voldoende is om onderhandelingen op gang te krijgen en grondposities te verwerven. Grondposities bij het Paleiskwartier, Binckhorst en de Waalhaeve zijn grotendeels op minnelijke wijze verkregen na vaststelling van de Wvg (zij het soms tegen een te hoge prijs). Onteigening is daardoor bij het Paleiskwartier en de Binckhorst (tot op heden) in zijn geheel niet aan de orde geweest. Het feit dat grondeigenaren zich ervan bewust zijn dat een gemeente gebruik kan maken van onteigening is een belangrijk drukmiddel om eerder tot overeenstemming te komen over de verkoop van grond. Bij de inzet van onteigening door een gemeente wordt een grondeigenaar verplicht tot onderhandelingen over de verkoop van grond met de gemeente. Omdat onteigening een *'ultimum remedium'* is kan er niet tot onteigening worden overgegaan wanneer door een gemeente geen serieuze poging is gedaan om op minnelijke wijze de grond te verwerven (De Graaf-Kouijzer, 2006, p. 12).

Ook bij onteigening staat het verwerven van grond door middel van overeenstemming tussen grondeigenaar en gemeente dus voorop. Deze werking van het onteigeningsinstrument is terug te zien in de praktijk; gemeenten hoeven zeer beperkt over te gaan tot de werkelijke onteigening van gronden (Buitelaar et al., 2008, p. 80; Groetelaars, 2004, p. 133).

## 6.5 Instrumentarium voor verhalen kosten publieke voorzieningen

De veranderingen op de grondmarkt in de jaren 90 maakten duidelijk dat gemeenten over onvoldoende juridische mogelijkheden beschikten om de kosten van publieke voorzieningen op ontwikkelaars te verhalen. Publieke voorzieningen zijn bijvoorbeeld de aanleg van riolering, infrastructuur en groen.

Toen gemeenten nog een monopoliepositie op de grondmarkt hadden konden de kosten van

publieke voorzieningen worden opgenomen in de uitgifteprijs van grond. Op deze manier waren gemaakte kosten voor publieke voorzieningen verzekerd. De inname van grondposities door ontwikkelaars bracht dit model in gevaar, gemeenten konden ontwikkelaars slechts beperkt dwingen tot het meebetalen aan publieke voorzieningen. De hier voor beschikbare instrumenten, zoals de exploitatieverordening en de baatbelasting, bleken in de praktijk lastig te toe te passen (Arcadis, 2009, p. 7).

Bovenstaande wordt ondersteund door de bevindingen uit de onderzochte cases voor 2008. In deze cases is geen gebruik van de exploitatieverordening of baatbelasting. Middels het aangaan van een samenwerking met marktpartijen werden bij het Paleiskwartier en de Waalhaeve de kosten van publieke voorzieningen gedeeld door markt en overheid. Voor gemeenten was het aangaan van een samenwerking met marktpartijen, zeker in de periode voor de Grexwet, een goede manier om zich van een bijdrage aan de kosten van publieke voorzieningen door marktpartijen te verzekeren. Gemeenten waren zich er van bewust dat het verhalen van de kosten via juridische maatregelen beperkte mogelijkheden bood.

Een andere methode om kosten voor de aanleg van publieke voorzieningen te verhalen op marktpartijen was via het bouwclaim model. Hierbij verkopen ontwikkelaars hun grond aan de gemeente, de grond wordt vervolgens door de gemeente bouwrijp gemaakt waarna de bouwrijpe kavels voor een hogere prijs worden teruggekocht door dezelfde ontwikkelaars. Met deze constructie waren de kosten van publieke voorzieningen voor de gemeente te verhalen en was de ontwikkelaar verzekerd van bouwgrond. De bouwclaim is door één grondeigenaar toegepast bij de herstructurering van het Paleiskwartier, in de overige cases is de bouwclaim niet toegepast. De bereidheid van een ontwikkelaar om mee te betalen aan de aanleg van publieke voorzieningen is niet zo vreemd omdat publieke voorzieningen een positieve invloed hebben op de waarde van het ontwikkelde vastgoed (Van Dinteren & Van der Krabben, 2008, p.18). Het geldt dat een gemeente verdiende met de uitgifte van bouwrijpe grond (met name van toepassing op *greenfield* locaties) werd tevens gebruikt voor het verminderen van tekorten op verliesgevende (herstructurerings)projecten elders in de gemeente.

Het bouwclaim model werkte goed in situaties waarin een ontwikkelaar bereid was mee te betalen aan publieke voorzieningen. Er waren echter ook ontwikkelaars die niet bereid waren mee te betalen aan publieke voorzieningen, de zogenaamde *free-riders*. Bij de vervanging van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) door de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is rekening gehouden met het probleem van *free-riders*. Onderdeel van de Wro is de Grondexploitatiewet, deze wet biedt gemeenten voor het eerst een dwingend instrument om publieke kosten te verhalen op ontwikkelaars. (Van den Brand, Van Gelder & Van Sandick, 2008, p. 20).

### 6.5.1 Exploitatieverordening en baatbelasting

Ten tijde van de WRO hadden gemeenten de mogelijkheid om onder art. 42 van de WRO over te gaan tot het opstellen van een exploitatieverordening. In deze verordening kon worden opgenomen onder welke voorwaarden de gemeente in de toekomst medewerking zou verlenen aan de exploitatie van gronden. Daarnaast bevatte de verordening voorschriften over het aandeel van de exploitatiekosten per perceel (Nijholt, 1998, p. 163). Op basis van de exploitatieverordening kon de gemeente overgaan tot het sluiten van een exploitatieovereenkomst met ontwikkelaars. De exploitatieovereenkomst regelde de financiële bijdrage van ontwikkelaars voor de aanleg van

publieke voorzieningen. Dit betekent dat een exploitatieovereenkomst enkel mogelijk was wanneer de gemeente zelf de voorzieningen realiseerde.

Op de inhoud van de overeenkomst waren publiekrechtelijke beperkingen van toepassing; de financiële bijdrage mocht niet groter zijn dan de kosten voor de aanleg van voorzieningen en er was geen mogelijkheid voor bovenwijkse verevening. Belangrijk om op te merken is dat de voorwaarden in de exploitatieovereenkomst niet gekoppeld waren aan de vergunningverlening. De gemeente mocht dus geen bouwvergunning weigeren op basis van het niet nakomen van een exploitatieovereenkomst door een ontwikkelaar.

Wanneer het kostenverhaal niet via een exploitatieovereenkomst geregeld kon worden dan had de gemeente de mogelijkheid om baatbelasting te heffen. Zoals de naam al impliceert is dit een belastingheffing aan grondeigenaren die baat hebben bij de, door de gemeente bekostigde, aangelegde publieke voorzieningen. Inzet van dit instrument was echter problematisch en inefficiënt door juridische onduidelijkheden en beperkingen. Niet alle kosten konden met de baatbelasting verhaald worden, bovenwijkse voorzieningen waren bijvoorbeeld uitgesloten als kostenpost. Daarnaast was er onduidelijkheid over de definitie van 'baat' en dus op wie belasting kon worden geheven. Ook stond niet vast welke kosten allemaal tot de exploitatiekosten behoorde. Deze onduidelijkheden hebben geleid tot veel juridisch gesteggel (en complexiteit) bij de inzet van baatbelasting als instrument om het exploitatiekosten te verhalen (Ecorys, 2010, p. 53; Groetelaars, 2004, p. 90).

Met de invoering van de nieuwe Wro en Grexwet is de baatbelasting alleen nog inzetbaar in die gevallen waarbij de Grexwet niet kan worden toegepast. Dit betekent dat de baatbelasting in de meeste gevallen niet langer relevant is bij herstructureringsprojecten (Ecorys, 2010, p.30).

### 6.5.2 Grondexploitatiewet

De Grexwet is ontwikkeld als instrument om de kosten die een gemeente maakt bij de aanleg van publieke voorzieningen te kunnen verhalen op ontwikkelaars in het gebied. Daarnaast biedt de Grexwet gemeenten mogelijkheden om eisen te stellen aan ruimtelijke ontwikkelingen, hierover later meer.

De belangrijkste verandering door invoering van de Grexwet is dat het publieke kosten verhaal verzekerd *moet* zijn. De kosten kunnen op verschillende wijze door de gemeente verzekerd worden. Kosten kunnen worden betaald door een overheidsinstelling, zoals het Rijk of een gemeentelijk grondbedrijf. Bij actief grondbeleid kan de verkoop van grond mogelijk voldoende opleveren om ontwikkelingskosten te dekken. Een andere mogelijkheid om kosten te verzekeren is via een privaatrechtelijke overeenkomst met een ontwikkelaar, waarin deze aangeeft de kosten te vergoeden (Muñoz Gielen, 2010, p. 229). Als de publieke kosten niet op bovenstaande wijze verzekerd zijn, dan is de gemeente verplicht een exploitatieplan op te stellen om de kosten te verhalen (De Boer & Lurks, 2010, p. 41).

Deze werking van de Wvg blijkt ook uit de Binckhorst case. Na het uiteenvallen van de samenwerking tussen gemeente en marktpartijen voor de ontwikkeling van de Binckhorst moest de gemeente Den Haag er opnieuw voor zorgen dat de kosten voor de aanleg van voorzieningen verzekerd waren. De gemeente voert inmiddels een facilitair grondbeleid in het gebied en heeft ervoor gekozen om via een exploitatieplan publieke kosten op ontwikkelaars te verhalen.

Een gemeente zal altijd eerst proberen om via het privaatrechterlijke spoor tot (vrijwillige) overeenkomst te komen over het kostenverhaal. Het exploitatieplan, dat tegelijkertijd met een bestemmingsplan wordt vastgesteld, is bedoeld als stok achter de deur wanneer partijen niet tot een privaatrechterlijke overeenkomst kunnen komen (Arcadis, 2009, p. 7). Wanneer via het privaatrechtelijke spoor tot overeenstemming van kostenverhaal wordt gekomen kan er sprake zijn van een anterieure overeenkomst.

Een voordeel van de anterieure overeenkomst is dat er veel onderhandelingsruimte is over een exploitatiebijdrage, partijen zijn bij een anterieure overeenkomst namelijk veel minder gebonden aan het publiekrechtelijke kader (Ecorys, 2010, p. 35). Gemeenten moeten in ieder geval de kosten van publieke voorzieningen verhaald zien in de anterieure overeenkomst. Daarnaast mag de overeenkomst ook afspraken bevatten over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten het plangebied (bovenplanse verevening). Restrictie hierbij is dat de ruimtelijke ontwikkeling moet zijn openomen in de gemeentelijke structuurvisie, hier speelt het publiekrechtelijke kader dus nog wel een rol.

Wanneer na vaststelling van een exploitatieplan een overeenkomst wordt gesloten met een ontwikkelaar dan is er sprake van een posterieure overeenkomst.

Bij de posterieure overeenkomst is er minder onderhandelingsruimte dan bij een anterieure overeenkomst. De posterieure overeenkomst is deels privaatrechtelijk en deels publiekrechtelijk. In de posterieure overeenkomst mag niet meer worden afgeweken van de inhoud van het reeds vastgestelde exploitatieplan. Tevens kan een gemeente een ontwikkelaar niet vragen meer bij te dragen aan ruimtelijke ontwikkelingen dan het bedrag dat reeds in het exploitatieplan is vastgesteld. In een posterieure overeenkomst kunnen wel punten uit het exploitatieplan nader uitgewerkt worden (Van den Brand et al., 2008, pp. 104-105).

Hoewel de posterieure overeenkomst minder voordelen heeft voor zowel gemeenten als ontwikkelaars, zal in veel gevallen waarbij een exploitatieplan reeds is opgesteld toch worden geprobeerd om te komen tot een posterieure overeenkomst. Bij een posterieure overeenkomst heeft een gemeente (en ontwikkelaar) zekerheid over de exploitatiebijdrage en realisatie van de locatie voorafgaand aan de aanvraag van een bouwvergunning (Van den Brand, et al., 2008, p. 224). Wanneer een ontwikkelaar in een vroeg stadium zekerheid heeft over de bijdrage die hij moeten leveren aan publieke kosten, dan kan dit een dempend effect hebben op de ontwikkeling van de grondprijzen. De Grexwet kan een stimulans zijn voor gemeenten om partijen in een vroeg stadium deze zekerheid te bieden, bijvoorbeeld door de opname van ontwikkelingen in de structuurvisie. Het is echter twijfelachtig of dit ook zal gebeuren aangezien een exploitatieplan, en daarmee de exploitatiebijdragen, pas met het bestemmingsplan vastgesteld hoeft te worden. Tegen die tijd zullen grondposities reeds zijn ingenomen door marktpartijen en heeft prijsvorming al plaatsgevonden (Muñoz Gielen, 2009, pp. 166-167).

Als ook na vaststelling van het exploitatieplan niet tot een privaatrechterlijke overeenkomst wordt gekomen, dan worden de kosten van voorzieningen verhaald op het moment van vergunningverlening voor bouwen. Voor het eerst is hiermee in de wetgeving een koppeling gemaakt tussen een bijdrage aan publieke voorzieningen en vergunningverlening. Door deze koppeling kan een ontwikkelaar niet onder het betalen van een bijdrage uit komen, aangezien altijd een vergunning nodig zal zijn voor ontwikkeling. De kosten voor de gemeente gaan in dat geval wel voor de baten uit. Het te betalen bedrag voor de grondeigenaar wordt vastgesteld op basis van de in het exploitatieplan

opgenomen kosten en opbrengsten.

De bij te dragen kosten worden per perceel berekend en zijn dus niet voor het hele plangebied gelijk, dit wordt binnenplanse verevening genoemd. De omslag naar perceel gebeurt op basis van uitgiftecategorie en de bijbehorende opbrengstcapaciteit van de grond. Dit is afhankelijk van het type vastgoed dat ontwikkeld wordt; sociale huur heeft een andere opbrengstcapaciteit dan een vrijstaande woning. Daarnaast wordt de inbrengwaarde van de grond meegenomen, de hoogte van de inbrengwaarde wordt door een taxateur vastgesteld conform de regels van de onteigeningswet (zie paragraaf 6.4.2) (Ecorys, 2010, p.37).

Belangrijk punt bij het opstellen van een exploitatieplan is natuurlijk welke kosten mogen worden verhaald op grondeigenaren in het gebied. Aan de kosten die mogen worden opgevoerd in een exploitatieplan zijn strikte voorwaarden verbonden (Ecorys, 2010; Van den Brand, Van Gelder & Van Sandick, 2008).

- Ten eerste gaat het puur en alleen om het verhalen van *kosten* die de gemeente maakt, winst op de locatie behoort toe aan de ontwikkelaar. Van baatafoming is dus geen sprake.
- Voor verhaalbare kosten geldt dat ze moeten voldoen aan criteria van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Het maakt hierbij niet uit of het gaat om kosten binnen of buiten het exploitatiegebied.
- Alle kosten die verhaald mogen worden zijn opgenomen in een limitatieve kostensoortenlijst. Opgenomen kosten zijn bijvoorbeeld bouw- en woonrijp maken, aanleg van groenvoorziening, kosten milieuonderzoek, kosten planschade, apparaatkosten maar ook inbrengwaarde van grond en bovenwijkse voorzieningen waarvan het exploitatiegebied profiteert.
- Er is sprake van macro-aftopping, dit wil zeggen dat er nooit meer kosten verhaald kunnen worden dan dat een perceel opbrengt. Wanneer de opbrengsten groter of gelijk zijn aan de kosten dan dient 100% van de kosten verhaald te worden. Wanneer de kosten hoger zijn dan de opbrengsten komen de niet verhaalbare kosten voor rekening van de gemeente.

Na realisatie van de publieke voorzieningen worden de werkelijk gemaakte kosten berekend. Komen deze bij het publiekrechtelijke spoor lager uit dan de betaalde kosten dan moet de gemeente het verschil terugbetalen. Zijn de kosten hoger dan opgenomen in het exploitatieplan dan heeft de gemeente geen mogelijkheid deze extra gemaakte kosten te verhalen.

De macro-aftopping regel betekent in de praktijk dat bij herstructurering een gemeente geregeld zelf geld bij zal moeten leggen op de grondexploitatie. Dit kan om zeer grote bedragen gaan, zoals bij de Binckhorst.

Macro-aftopping is van toepassing bij het exploitatieplan dat is opgesteld voor de Binckhorst, het exploitatieplan kent namelijk een negatief saldo van 200 miljoen euro. De gemeente kan de kosten maximaal verhalen tot de hoogte van de opbrengsten. De opbrengsten bedragen 420 miljoen euro, tegenover bijna 650 miljoen euro aan kosten (Gemeente Den Haag, 2009c, p. 4).

Bij een anterieure overeenkomst geldt dat wanneer de werkelijke kosten hoger zijn dan beraamd, de extra kosten voor rekening van de gemeente komen. Wanneer er sprake is van lagere exploitatiekosten hoeft een gemeente de behaalde 'winst' niet terug te betalen.

Een exploitatieplan dient verplicht jaarlijks te worden herzien totdat alle opgenomen

werkzaamheden zijn uitgevoerd. Een herziening van het exploitatieplan kan voor grondeigenaren leiden tot een verandering in de exploitatiebijdrage (De Boer & Lurks, 2010, p.69).

Naast het verhalen van kosten voor publieke voorzieningen, biedt de Grexwet gemeenten ook de mogelijkheid om een aantal andere aspecten rond ruimtelijke ontwikkelingen te regelen. Zo kunnen in het exploitatieplan locatie-eisen worden opgenomen. Deze kunnen bijvoorbeeld gaan over de aanleg van nutsvoorzieningen of de inrichting van de openbare ruimte. Daarnaast kunnen er eisen worden gesteld aan de fasering van de uitvoering, bijvoorbeeld door een koppeling van plandelen.

In het exploitatieplan voor de Binckhorst stelt de gemeente dat zij voornemens is gebruik te maken van de mogelijkheden voor locatie-eisen en mogelijkheden voor het opnemen van woningbouwcategorieën. Omdat het een globaal exploitatieplan betreft is echter nog geen invulling gegeven aan de locatie-eisen of woningbouwcategorieën (Gemeente Den Haag, 2009c, pp. 9-10). Als laatste kunnen gemeenten ook woningbouwcategorieën opnemen in het exploitatieplan, hierin staat een verplicht aantal te realiseren woningen in één van de drie woningbouwcategorieën. De drie categorieën zijn: sociale huur, sociale koop en kavels voor vrije particulier opdrachtgeverschap. Deze mogelijkheid is opgenomen omdat deze woningbouwcategorieën volgens de overheid te weinig door de markt worden gerealiseerd (Van den Brand, et al., 2008, p. 24).

## 6.6 Ruimtelijke beleidsdocumenten

Bovenstaande instrumenten ten behoeve van de uitvoering van ruimtelijk beleid door de gemeente steunen op ruimtelijke beleidsdocumenten. De inhoud van de (gemeentelijke) ruimtelijke beleidsdocumenten vormen de basis voor de mogelijkheden om instrumenten als de Wvg, onteigening of het exploitatieplan, in te kunnen zetten.

Het belangrijkste ruimtelijke beleidsdocument in Nederland is het, door de gemeente opgestelde, bestemmingsplan. Daarnaast zijn er indicatieve ruimtelijke documenten waar de langere termijn visie en doelstellingen (de grote lijnen) voor de inrichting van het land in worden beschreven.

In principe is een bestemmingsplan er "*ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening*" (Needham, 2007, p. 140), maar dit neemt niet weg dat de ruimtelijke documenten zoals het bestemmingsplan ook strategisch ingezet (kunnen) worden door gemeenten.

### 6.6.1 Het bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is het belangrijkste ruimtelijke document binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening. Alleen de inhoud van het bestemmingsplan heeft voor de burger een rechtstreeks bindend karakter ten aanzien van het gebruik van grond en de bouw van onroerende zaken, omdat op basis van het bestemmingsplan vergunningen worden afgegeven (Klaassen, 2002, p. 27; Van Zundert, 1996, p. 11). Het bestemmingsplan heeft volgens Van Zundert (1996, p. 20) daarmee "*het karakter van een algemeen verbindend voorschrift*".

In een bestemmingsplan kan de gemeente aangeven voor welke doeleinden grond gebruikt mag worden. Aan grond kan bijvoorbeeld een agrarische of woondoeleinden bestemming worden toegekend. Tevens kan een gemeente via zogenaamde *gebruiksvoorschriften* en *bouwvoorschriften* nadere eisen stellen aan gebruik en bebouwing van de grond, zoals maximale bouwhoogte

(Needham, 2007, p. 130). Het bestemmingsplan heeft naast de beheersfunctie tevens een strategische functie als instrument om toekomstige ontwikkelingen te sturen (Klaassen, 2002, p.26). In de cases van het Paleiskwartier en de Binckhorst zijn duidelijke voorbeelden naar voren gekomen van het strategisch gebruik van een bestemmingsplan.

De Ontwikkelmaatschappij Paleiskwartier moest nog een aantal grondposities verwerven, waaronder een busremise van vervoerder BBA. BBA was niet van plan zijn grond te verkopen, ze wilden de remise zelfs uitbreiden. De gemeente heeft daarop in het nieuw vastgesteld bestemmingsplan het perceel van BBA een andere bestemming toegekend. Door deze nieuwe bestemming werd een onteigeningsprocedure mogelijk, maar misschien wel belangrijker was dat de gemeente vergunningen voor de uitbreiding kon weigeren (Bruil et al., 2004, p. 328). De gemeente heeft BBA vervolgens geholpen een locatie te vinden waar uitbreiding wel mogelijk was, waarna de gemeente de grond heeft kunnen verwerven (Brabants Dagblad, 2006). Daarnaast heeft de gemeente 's-Hertogenbosch niet teveel nieuwe kantoor- en binnenstedelijke locaties opgenomen in bestemmingsplannen, om concurrentie met het Paleiskwartier te voorkomen (Bruil et al., 2004, p. 124). De gemeente 'S-Hertogenbosch voert hierbij het beleid om een duidelijke keuze te maken voor enkele ontwikkellocaties, door op overige plekken nieuwbouw wordt schaars gecreëerd wat leidt tot waardevermeerdering op de ontwikkellocaties (Persoonlijke communicatie, 22 augustus 2012). In 2009 heeft de gemeente Den Haag besloten nog geen nieuw bestemmingsplan voor het noordelijke deel van de Binckhorst vast te stellen. De gemeente probeert hiermee de investeringen en ontwikkeling in het zuidelijke gedeelte te concentreren. Inmiddels laat men de ontwikkeling van het gehele gebied aan de markt over. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de ontwikkeling van woningbouw in het gehele gebied juridisch wordt beperkt door hindercirkels rond de gevestigde industrie (zie figuur 6.2) (Gemeente Den Haag, 2010, p. 3). Het bestemmingsplan is in het huidige stadium van de Binckhorst een belangrijk instrument voor de gemeente Den Haag. De faciliterende houding van de gemeente beperkt immers de regiemogelijkheden in het gebied. Cramer geeft aan dat het bestemmingsplan de gemeente wel in staat stelt om: *“planologisch niet toegestane initiatieven tegen te houden, c.q. mee te werken aan het planologisch mogelijk maken (van wenselijke initiatieven - red.)”* (Persoonlijke communicatie, 6 juni 2012).



Figuur 6.2: Hindercirkels in de Binckhorst (Sparreboom, 2011).

De Wro is het juridische raamwerk voor het bestemmingsplan (voor 2008 was dat de WRO), hierin staan procedures en regels beschreven. De wetgeving zegt echter niets over de inhoud of doelstellingen die een bestemmingsplan moet bevatten. In het bestemmingsplan mogen alleen zaken zijn opgenomen die *'ruimtelijk relevant'* zijn. Het enige criterium waaraan een gemeente verder moet voldoen bij de opgenomen ruimtelijk relevante zaken is het *'nastreven van een goede ruimtelijke ordening'*.

Ruimtelijk relevant houdt in dat het bestemmingsplan enkel in mag gaan op zaken als de bestemming of functie van grond, ligging en bepaalde ontwerpkenmerken van infrastructuur en gebouwen (denk aan maximale hoogte, breedte en diepte). Dit betekent dat in het bestemmingsplan fasering of financiële aspecten geen rol mogen spelen (Muñoz Gielen, 2010, pp. 246-247). Met ingang van de Wro zijn hier enkele veranderingen in aangebracht, zo kan nu wel een percentage sociale huurwoningen in het bestemmingsplan worden opgenomen. Via Grexwet kunnen eisen worden gesteld aan de fasering en financiële bijdrage bij een ontwikkeling, maar dit kan dus (nog steeds) niet in het bestemmingsplan zelf worden opgenomen (Muñoz Gielen, 2010 p. 247).

#### *Flexibiliteit versus zekerheid in het bestemmingsplan*

Een veel terugkomend dilemma van het bestemmingsplan is de tegenstelling tussen rechtszekerheid en flexibiliteit. Aan de ene kant moet het bestemmingsplan eigenaren en omwonenden zekerheid geven over de toegelaten gebruiksmogelijkheden, maar aan de andere kant moet een bestemmingsplan ook nieuwe ontwikkelingen kunnen faciliteren (Buitelaar & Sorel, 2010, p. 988; Van Buuren, De Gier, Nijmeijer & Robbe, 2010, p. 6). De rechtszekerheid die aan het bestemmingsplan is verbonden kwam onder de WRO steeds verder onder druk te staan door het veelvuldige gebruik van uitzonderingen onder de artikel 19-1 procedure. Met dit artikel kon een gemeente gemakkelijk afwijken van het geldende bestemmingsplan. Artikel 19-1, bedoeld voor de flexibiliteit van plannen, werd zo veelvuldig toegepast door gemeenten dat de status van het bestemmingsplan als bindend document werd ondermijnd (Buitelaar & Sorel, 2010, p. 983; Needham, 2007, p. 161).

Om in te spelen op het dilemma tussen rechtszekerheid en flexibiliteit zijn er ook in de Wro mogelijkheden blijven bestaan om flexibiliteit in bestemmingsplannen mogelijk te maken, zij het zonder de verdwenen art. 19-1 procedure. Ondanks het 'misbruik' van de art. 19-1 procedure uit de WRO, is ingezien dat flexibiliteit in plannen noodzakelijk is om de soms snel veranderende ruimtelijke ontwikkelingen bij te houden en een plaats te geven.

Een gemeente kan een gedetailleerd bestemmingsplan opstellen waarin gebruik en voorschriften precies zijn vastgelegd. Een dergelijk plan is voornamelijk geschikt voor gebieden waar weinig of geen veranderingen plaats (mogen) vinden (Van Buuren et al., 2010, p. 59). Voor herstructureringsgebieden zijn flexibele plannen gewenst.

Een gemeente kan in zo'n situatie een globaal eindbestemmingsplan of globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht opstellen. In het laatste geval wordt het globale bestemmingsplan nader uitgewerkt tot een gedetailleerd bestemmingsplan, wanneer de ruimtelijke ontwikkelingen daarom vragen. Bij een globaal eindbestemmingsplan vindt geen nadere uitwerking plaats, dit biedt meer ruimte voor ontwikkelingen maar tegelijkertijd minder sturingsmogelijkheden voor gemeenten (Van Buuren et al., 2010, p. 59).

Andere instrumenten die een gemeente ten behoeve van de flexibiliteit van het bestemmingsplan kan inzetten zijn voorlopige bestemmingen, wijzigingsbevoegdheden en de mogelijkheid tot het verlenen van een omgevingsvergunning tot afwijking van het in het plan aangegeven regels (voorheen projectbesluit). Aan het gebruik van deze instrumenten ten behoeve van de flexibiliteit

zijn vanzelfsprekend allerlei voorwaarden en eisen verbonden, aangezien het de rechtszekerheid van burgers aantast (Van Buuren et al. pp. 60-67). De precieze wetgeving die is verbonden aan het gebruik hiervan is echter te uitgebreid om in deze scriptie te behandelen.

Hierboven zijn reeds enkele toepassingen beschreven ten aanzien van flexibiliteit van het bestemmingsplan. Nu zal ook nader worden ingegaan op de overige belangrijke veranderingen van het bestemmingsplan, met het oog op binnenstedelijke herstructurering.

Onder de nieuwe Wro is de gemeente verplicht voor haar gehele grondgebied één of meerdere bestemmingsplannen op te stellen. Voorheen was dit enkel verplicht voor grond buiten de bebouwde kom. Deze bestemmingsplannen kennen een geldigheid van 10 jaar.

Deze termijn bestond al maar had geen juridische consequenties bij overschrijding, waardoor bestemmingsplannen in de praktijk niet na 10 jaar werden vernieuwd. Wanneer een gemeente een bestemmingsplan nu niet meer vernieuwd verliest een gemeente het recht om leges te heffen bij de uitgifte van vergunningen (Needham, 2004, p. 8).

Een mogelijk probleem van deze termijn is dat grote herstructureringsprojecten niet zelden langer duren dan 10 jaar. De ontwikkelingen vallen dan binnen twee bestemmingsplannen, wat ook betekent dat er twee exploitatieplannen opgesteld dienen te worden. Een mogelijk tekort in het eerste exploitatieplan mag echter niet worden verrekend met een overschot in het tweede exploitatieplan.

Een andere verandering is de versnelling van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan. De procedure wordt met een aantal maanden verkort omdat het bestemmingsplan niet langer goedgekeurd hoeft te worden door de provincie. Hiermee verdwijnt tevens een mogelijkheid tot bezwaar (Needham, 2007, p. 142). De snellere procedure moet de inperking van de uitzonderingsmogelijkheden opvangen. Wanneer aanpassing van het bestemmingsplan nodig is kan nu sneller een nieuw bestemmingsplan worden opgesteld. Het verkorten van de procedures heeft maar een bescheiden positieve invloed op de lengte van het proces van gebiedsontwikkeling (Planbureau voor de Leefomgeving, 2011, p. 9).

### 6.6.2 Indicatieve plannen

Naast het gedetailleerde en concrete bestemmingsplan zijn er ook indicatieve plannen ten aanzien van de inrichting van het land. Deze indicatieve plandocumenten bestaan op alle overheidsniveaus. Dit waren het structuurplan (gemeente), streekplan (provincie) of Planologische Kembeslissing, waarvan sommigen wel een bindende status hadden (het Rijk) (Needham, 2004, p. 8). In de praktijk waren deze plannen niet altijd van grote betekenis. Gemeentelijke structuurplannen hadden weinig juridische betekenis, waardoor weinig gemeenten daadwerkelijk een structuurplan opstelde. Het streekplan had meer 'gewicht' omdat het gebruikt werd voor de goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen door de provincie (Needham, 2007, pp. 133-134).

De hierboven genoemde indicatieve plandocumenten zijn met de Wro komen te vervallen en vervangen door de (verplichte) structuurvisie. Zowel de Rijksoverheid, provincie als gemeente dienen voor hun hele grondgebied een structuurvisie op te stellen. Een structuurvisie dient de *“de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling in het gebied te bevatten, alsmede de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid”* (Wro, Art. 2.1).

Onder de Wro kunnen de indicatieve plannen niet langer bindend zijn voor andere bestuurslagen; een provinciale structuurvisie is dus alleen nog bindend voor de provincie zelf (hierop zijn enkele uitzonderingen mogelijk).

Omdat een structuurvisie geen bindend document is zijn er geen vaststelling procedures aan verbonden, kan er geen bezwaar tegen gemaakt worden en kunnen in structuurvisies ook zaken worden opgenomen die niet vallen onder de traditionele ruimtelijk relevante onderwerpen (Needham, 2004, p. 8).

Structuurvisies hebben echter wel degelijk een functie met betrekking tot andere instrumenten. Zoals eerder vermeld heeft de structuurvisie bijvoorbeeld een functie bij mogelijkheden om een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen te vragen bij een anterieure overeenkomst (zie paragraaf 6.3.1). De gemeentelijke structuurvisie kan tevens als grondslag dienen voor het vestigen van voorkeursrecht (Van Buuren et al., 2010, p.20). Daarnaast zou een rechter het afwijken van een structuurvisie bij een bestemmingsplan kunnen beoordelen als het niet nakomen van het streven naar een goede ruimtelijke ordening. De gemeentelijke structuurvisie heeft daarmee juridische relevantie (Van Buuren et al. p. 22).

## 6.7 Gevolgen veranderingen grondbeleidinstrumentarium voor herstructurering

### 6.7.1 Andere inzet van Wvg en Onteigeningswet?

In de onderzoeksperiode hebben zich beperkte veranderingen voorgedaan ten aanzien van de Wvg en de Onteigeningswet zijn. Beide instrumenten zijn op vrijwel dezelfde wijze beschikbaar gebleven voor gebruik bij herstructureringsprojecten.

Versnipperd grondeigendom zorgt ervoor dat marktpartijen bij veel herstructureringsprojecten genoodzaakt blijven om de samenwerking (bijvoorbeeld in PPS constructies) aan te gaan met een gemeente, zodat ze hun voordeel kunnen doen met de inzet van de Wvg en Onteigeningswet (Buitelaar et al., 2008, p. 9). Private partijen hebben immers geen middelen om de verkoop van grond af te dwingen.

Het gebruik van de Wvg en met name van de Onteigeningswet blijft echter ook aan strenge eisen verbonden, waardoor gebruik ervan veelal leidt tot lange en complexe (juridische) procedures. De beperkte veranderingen in de Wvg en Onteigeningswet betekenen ook dat het grootste probleem rond het gebruik van de Wvg en Onteigeningswet bij herstructureringslocaties ongewijzigd is gebleven.

Dit probleem is de grondprijs die bij inzet van deze instrumenten betaald moet worden. De betaalde prijs is hoog omdat eventuele waardestijging van de grond door bestemmingswijzigingen of verwachtingswaarde toekomen aan de grondeigenaar. Deze waardestijging kan door een gemeente dus niet worden ingezet om publieke voorzieningen of andere verliesgevendende plandelen te financieren. De Wvg en Onteigeningswet bieden gemeenten dus de noodzakelijke mogelijkheden op de grondmarkt, maar daar wordt nog steeds letterlijk een hoge prijs voor betaald. Van Hees (Persoonlijke communicatie, 2 december 2011) noemt de prijs die bij onteigening betaald moet worden dan ook "*buitensporig hoog*".

### 6.7.2 De Grexwet, een nuttig instrument bij herstructurering?

De Grexwet, en dan met name het exploitatieplan, lijkt voorlopig nog geen ideaal instrument op

herstructureeringslocaties.

De anterieure overeenkomst biedt gemeente en ontwikkelaars veel (meer) mogelijkheden om afspraken te maken over de ontwikkeling van een locatie, zonder daarbij gebonden te zijn aan publiekrechtelijke beperkingen. De anterieure overeenkomst zal bij herstructurering hoogstwaarschijnlijk de voorkeur krijgen, als instrument om publieke kosten en andere aspecten te regelen.

Mocht het toch komen tot een exploitatieplan om ontwikkelaars bij te laten dragen aan de aanleg van publieke voorzieningen, zoals in de Binckhorst is geprobeerd, dan is sprake van een aantal beperkende voorwaarden. Door deze voorwaarden kan een vraagteken worden gezet bij de toegevoegde waarde van dit instrument.

Een grote beperking bij het gebruik van het exploitatieplan voor herstructureeringslocaties is de waardebepaling van de grond. De inbrengwaarde van grond, op basis van de onteigeningswet, zorgt voor zeer hoge kosten in het exploitatieplan. Dit betekent dat ook grondposities die voor een lage prijs door een ontwikkelaar zijn verworven tegen hun marktwaarde worden opgenomen in het exploitatieplan.

Dat de grondkosten in het exploitatieplan enorm kunnen zijn blijkt bijvoorbeeld uit de bevindingen van de Binckhorst case. Bij de Binckhorst is de inbrengwaarde van grond met 440 miljoen euro veruit de grootste kostenpost (bijna 70% van alle kosten). De uitgifteprijs van diezelfde grondposities (opbrengsten in het exploitatieplan) levert 76 miljoen euro minder op dan de gestelde inbrengwaarde (Gemeente Den Haag, 2009c, p. 4).

Een dergelijke waardevermindering van grond is typisch voor herstructureeringslocaties, bij *greenfield* ontwikkeling is het ondenkbaar dat de uitgifteprijs lager is dan de inbrengwaarde. De waardevermindering kan bijvoorbeeld worden veroorzaakt door de bouw van sociale huurwoningen, de grondprijs hiervoor ligt mogelijk lager dan de voormalige bedrijfsfunctie van de grond. De gebiedsmanager van de Binckhorst bevestigt de beperking van het exploitatieplan bij binnenstedelijke herstructurering. Nu de gemeente Den Haag een faciliterende houding heeft aangenomen ten aanzien van de Binckhorst heeft de Grexwet enkel een toegevoegde waarde als kan worden gekomen tot een anterieure overeenkomst, want “het *exploitatieplan biedt geen soelaas*” (Persoonlijke communicatie, 6 juni 2012).

Voor gemeenten is een hoge inbrengwaarde problematisch bij het verhalen van kosten op de ontwikkelaar. Gemeenten hebben bij het verhalen van kosten via het exploitatieplan te maken met macro-aftopping; een ontwikkelaar zal immers niet bouwen wanneer dit meer kost dan dat het oplevert. Maar juist op herstructureeringslocaties zijn de kosten erg hoog (zelfs hoger dan de opbrengsten). Het is dan ook niet ondenkbaar dat bij herstructureeringsprojecten slechts een deel van de kosten van publieke voorzieningen op ontwikkelaars verhaald kan worden. In zo'n geval zal een gemeente, net als bij de Binckhorst, zelf opdraaien voor het tekort.

Voor de verevening van kosten is de Grexwet in de praktijk ook minder bruikbaar dan het wellicht lijkt. Herstructureeringslocaties zouden kunnen profiteren van verevening tussen projecten, wanneer ontwikkelaar op de meer winstgevende *greenfield* locaties zouden moeten bijdragen aan herstructureeringsgebieden. In de Grexwet zijn mogelijkheden opgenomen ten aanzien van bovenplanse verevening in het exploitatieplan. Gemeenten zijn echter terughoudend om deze kosten daadwerkelijk op te voeren in een exploitatieplan omdat ze bang zijn niet aan de juridische criteria te

voldoen (Van Dinteren et al., 2008, p. 93). Volgens Ecorys (2010, p. 38) mag vanuit juridisch oogpunt niet verwacht worden dat in het exploitatieplan van een uitleglocatie bovenplanse verevening kan plaatsvinden om het exploitatietekort op een herstructureringslocatie aan te vullen.

Bijkomend probleem van de Grexwet is dat grondeigenaren pas tot een bijdrage kunnen worden verplichten bij de afgifte van een omgevingsvergunning (voor bouwen). Dit heeft tot gevolg dat bestaande grondeigenaren die niet ontwikkelen (bijvoorbeeld omdat een functie binnen de opgestelde plannen past of omdat ze niet bereid zijn tot ontwikkeling) wel profiteren van de herstructurering van het gebied, zonder dat ze (via de Grexwet) verplicht kunnen worden tot een exploitatiebijdrage. In deze situaties kan nog wel gebruik gemaakt worden van de baatbelasting (Van Dinteren et al., 2008, p.93). Maar, gezien de beperkte werking van de baatbelasting in het verleden, kan baatbelasting niet worden gezien als praktisch alternatief om publieke kosten te verhalen. Wanneer (een deel van de) ontwikkelaars wachten met het aanvragen van een vergunning, betekent dat voor de gemeente dat de bijdragen van ontwikkelaars mogelijk pas na de aanleg van voorzieningen binnenkomt. Voor gemeenten gaan de kosten dan voor de baten uit.

Door de Grexwet zou bijvoorbeeld een facilitair grondbeleid van gemeenten mogelijk zijn. Door de locatie-eisen, fasering en woningbouwcategorieën die een gemeente kan stellen in het exploitatieplan hebben gemeenten met de Grexwet een extra instrument om ruimtelijke ontwikkeling te sturen, ook wanneer ze geen grondposities bezitten.

De vraag is echter in hoeverre de toepassing van deze mogelijkheden bij een project, bijvoorbeeld het vaststellen van een hoeveelheid sociale huurwoningen in het exploitatiegebied, ook financieel gedragen kan worden.

### **6.7.3 Minder planflexibiliteit?**

Door het schrappen van de veelgebruikte uitzonderingsmogelijkheden bij de invoering van de Wro is de basis van het bestemmingsplan verstevigd, het zou niet langer “*de grote leugen*” zijn zoals Needham (2007, p. 161) het bestemmingsplan onder de WRO omschreef.

Hoewel de zogenaamde artikel 19-1 procedure is verdwenen met de Wro, hebben gemeenten nog steeds ruime mogelijkheden om de flexibiliteit binnen een bestemmingsplan te waarborgen. Het lijkt er echter op dat onder de Wro minder gemakkelijk van een bestemmingsplan kan worden afgeweken dan bij de WRO.

Wijzigingen of nadere invulling van een globale bestemmingen dient, net als de vergunning tot het afwijken van het plan, te voldoen aan vooraf opgestelde eisen en regels. Een gemeente moet dus bij vaststelling van het bestemmingsplan anticiperen op mogelijke herstructureringsprojecten om later te kunnen voldoen aan de (eigen) voorwaarden voor wijziging/nadere invulling/afwijking. Daarbij zal een uitwerkingsbepaling in stedelijk gebied aan strengere voorwaarden moeten voldoen dan uitwerkingsbepalingen voor het buitengebied (Van Buuren et al., 2010, p.62).

De verwachting is dat gemeenten veelvuldig gebruik zullen maken van de mogelijkheden om flexibiliteit in te bouwen in een bestemmingsplan. Volgens Van Buuren et al. (2010, p. 6) streven gemeenten veelal naar plannen die verschillende opties open laten maar toch een sturende werking hebben. Buitelaar en Sorel (2010, p. 988) wijzen er op dat de wijze waarop gemeenten bestemmingsplannen inzetten niet fundamenteel is veranderd onder de Wro. De Wro leidt volgens

hen wel tot veel meer zogenaamde ‘postzegelbestemmingsplannen’, om zo de beperkingen in het gebruik van uitzonderingsmogelijkheden binnen het bestemmingsplan goed te maken.

De structuurvisie is met de Wro van groter belang geworden dan het structuurplan dat was onder de WRO. De structuurvisie is immers mede bepalend voor de mogelijkheden tot bovenplanse verevening en kan gebruikt worden voor vaststellen van voorkeursrecht. Gemeenten zullen bij het opstellen van een structuurvisie dus moeten anticiperen op toekomstige herstructureringsprojecten. Het niet opnemen van een project kan tijdens de ontwikkeling vertragend werken en leiden tot beperkingen in het gebruik van het grondbeleidinstrumentarium.

## 6.8 Theoretische analyse van de veranderingen in het grondbeleidinstrumentarium

In het grondbeleidinstrumentarium hebben zich door de invoering van de Wro in 2008 enkele grote veranderingen voorgedaan. Minstens zo opvallend is dat de invoering van de Wro in bepaalde gevallen juist niet is aangegrepen om bestaande problemen op te lossen.

De invoering van de Wro is een grote verandering aan het juridische verhaal van de ruimtelijke ordening, welke daardoor ook invloed heeft op de praktijk. Onderdelen van de Wro brengen institutionele veranderingen met zich mee, met name de invoering van de Grexwet is voor dit onderzoek van belang.

De Grexwet kan gezien worden als een institutionele verandering. De regels en omgang tussen overheid en marktpartijen bij ruimtelijke ontwikkeling wordt mede hierdoor bepaald. De invoering van een nieuwe wet op de ruimtelijke ordening bood een *window of opportunity* voor de overheid om o.a. het probleem van *free-riders* bij ruimtelijke ontwikkelingen aan te pakken (probleemstroom). De Grexwet was hierbij een van de oplossingen uit de beleidsstroom om het probleem aan te pakken. Binnen de politiek was men ook voornemens het probleem aan te pakken.

Met de Grexwet is een nieuw pad ingeslagen, voor het eerst kon de overheid ontwikkelaars verplicht mee laten betalen aan publieke voorzieningen. Bij het tot stand komen van de Grexwet zijn duidelijk zowel economische als sociologische aspecten van belang.

Ten eerste is de Grexwet van financieel belang voor gemeenten, kosten voor publieke voorzieningen zijn nu te verhalen op ontwikkelaars.

Ten tweede gaat het er ook om wie de regie heeft over ontwikkelingen. De wet speelt in op de nieuwe machtsverhoudingen die in de loop van de jaren 90 zijn ontstaan, waarbij ontwikkelaars steeds meer grondposities en (daardoor) invloed op de ruimtelijke ontwikkeling hebben. Met de Grexwet probeerde de overheid een deel van de invloed die het sinds de jaren 90 heeft verloren terug te krijgen. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in de mogelijkheden die in de wet zijn opgenomen omtrent locatie-eisen en woningbouwcategorieën.

De Grexwet biedt gemeenten betere mogelijkheden om een facilitair grondbeleid te voeren bij ruimtelijke ontwikkelingen. Dit heeft geleid tot institutionele verandering, de (machts)verhoudingen tussen overheid en marktpartijen zijn veranderd. Wat overigens niet betekent dat de verhoudingen tussen gemeente en marktpartijen ineens overal veranderd zijn. De huidige praktijk verandert niet van het ene op het andere moment, maar zoals de Binckhorst laat zien zijn er al gemeenten die de nieuwe mogelijkheden van de wet uitproberen.

De Grexwet is een nieuw instrument, maar tegelijkertijd ook een logisch vervolg op eerdere instrumenten zoals de exploitatieovereenkomst. Deze mate van padafhankelijkheid is ook terug te

zien in het gegeven dat de Grexwet gebruik maakt van bestaande wetgeving en instrumenten, zoals het gebruik van de Onteigeningswet bij het bepalen van de inbrengwaarde van grond. De Wro houdt tevens in grote lijnen vast aan het systeem uit de WRO, zo is het bestemmingsplan nog steeds het belangrijkste ruimtelijke document.

Het is opmerkelijk dat geen gebruik is gemaakt de *window of opportunity* die de invoering van de Wro bood, om ook andere problemen aan te pakken. Problemen zoals de waardebeoordeling van grond bij de Wvg of onteigening, een grote beperking bij herstructurering. Dit bevestigt dat institutionele verandering niet enkel op economische motieven is gebaseerd, maar ook op sociologische. Aanpassen van de waardebeoordeling van grond bij inzet van de Wvg of Onteigeningswet ligt politiek (te) gevoelig, omdat het de eigendomsrechten van mensen aantast. Verandering van de wet ten gunste van de overheid zou waarschijnlijk veel weerstand hebben opgeroepen bij woning-/grondeigenaren en hun belangengroepen.

## 7 Marktomstandigheden

### 7.1 Inleiding

De omstandigheden op de vastgoedmarkt hebben grote invloed op de mogelijkheden om herstructureringsbeleid uit te voeren. In de jaren 90 en begin van deze eeuw was er, gesteund door economische groei, een grote vraag naar vastgoed in Nederland.

De huidige situatie op de woningmarkt staat dan ook in schril contrast met de algemene ontwikkelingen op de woningmarkt van de afgelopen 15 jaar. Een grote vraag naar woningen in combinatie met een grote leencapaciteit bij kopers heeft in de jaren voor de crisis geleid tot een prijsexplosie op de woningmarkt (Janssen-Janssen, 2010, p. 6).

De stijgende prijzen van woningen hebben ook geleid tot toenemende grondprijzen. Ontwikkelaars, beleggers, maar ook corporaties en gemeenten probeerden allemaal mee te profiteren van de winsten die gemaakt konden worden. Kortom, er was veel geld beschikbaar voor ruimtelijke ontwikkelingen. Gemeenten konden de winsten die gemaakt werden op uitleglocaties inzetten om exploitatietekorten op herstructureringslocaties weg te nemen.

Rond 2007 begint de economische situatie echter te verslechteren en neemt ook de marktvraag naar vastgoed af. In 2008 slaat de kredietcrisis hevig toe en belandt de economie in een recessie. Dit heeft grote gevolgen voor de vraag naar woningen, de financiële situatie bij overheden, de waarde van grondposities en financieringsmogelijkheden voor nieuwe herstructureringsprojecten.

In dit hoofdstuk worden de veranderde marktomstandigheden beschreven en wordt ingegaan op de gevolgen voor de mogelijkheden van gemeenten om herstructurering uit te voeren.

### 7.2 De woningmarkt

#### 7.2.1 De vraag naar woningen

De kredietcrisis heeft gezorgd voor een grote vraaguitval op de woningmarkt. Door de crisis zijn onzekerheden van mensen over de toekomst (houd ik mijn baan? Wat is de waardeontwikkeling van mijn woning?) toegenomen. De toegenomen onzekerheid vertaalt zich ondermeer in een sterke vraaguitval op de woningmarkt in 2008 (Stuurgroep onorthodoxe maatregelen gebiedsontwikkeling, 2010, p. 4).

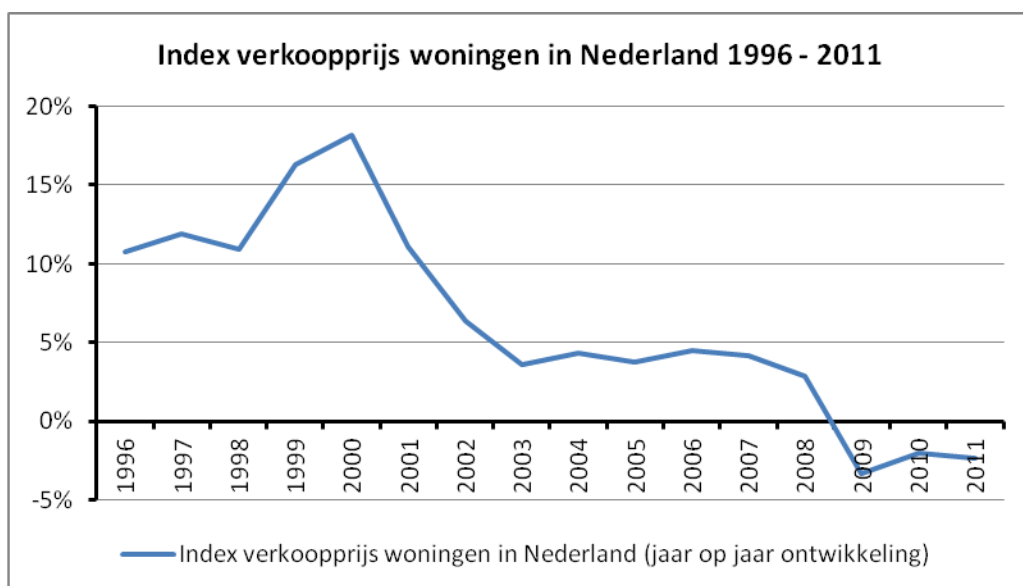
Hoewel 'de woningmarkt' niet bestaat, er zijn grote regionale verschillen en diverse deelmarkten, is er momenteel in alle vastgoedsegmenten sprake van vraaguitval (Deloitte Real Estate Advisory, 2010, p. 4).

De vraaguitval naar woningen heeft vanaf 2007/2008 tot gevolg dat de prijzen van woningen dalen (zie figuur 7.1 & 7.2). Deze situatie op de woningmarkt is tot op heden nog niet gekeerd.

Verschillende onderzoeken (Sturm-Reijnders, 2010, p. 35; Van Joolingen, Kersten & Franzen, 2009, p. 3) uiten de verwachting dat de gevolgen van de kredietcrisis pas over 5 tot 10 jaar uitgewerkt zullen zijn. Tot die tijd is waarschijnlijk sprake van een beperkte toe- of afname van de waarde van woningen en een beperkte vraag naar woningen.

Vraaguitval en dalende prijzen van woningen zijn met name een probleem voor mensen die willen/moeten verhuizen en reeds een koopwoning bezitten. Deze groep raakt de huidige woning

niet kwijt (mede omdat men niet altijd bereid is de vraagprijs te verlagen), waardoor de koop van een nieuwe woning wordt uitgesteld. Door de lage prijzen en het grote aanbod biedt de huidige marktsituatie kansen voor starters op de woningmarkt. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat banken de hypotheekvoorwaarden hebben aangescherpt, waardoor deze groep beperkingen ondervindt bij de hypotheekverstrekking (Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, 2011, p. 17).



Figuur 7.1 Ontwikkeling verkoopprijs koopwoningen 1996-2011 (CBS, 2012, eigen bewerking)



Figuur 7.2: Gemiddelde verkooptijd koopwoningen 1999-2012 (Neprom, 2012, eigen bewerking)

Tijdens de jaren van sterke prijsstijgingen was ook voor binnenstedelijke ontwikkelingen voldoende geld beschikbaar. De beschikbare financiële middelen leidden bij betrokken partijen tot hoge

ambities, waarbij de wensen van de markt niet altijd voldoende in het oog werden gehouden. Dit kon lang goed gaan omdat er vanuit de markt veel vraag was. Zowel gemeenten als ontwikkelaars ondervinden nu problemen omdat ze te weinig rekening hebben gehouden met veranderende economische omstandigheden (Sturm-Reijnders, 2010, p. 35).

Stijgende prijzen en waardevermeerdering waren belangrijke aannames in de aanvankelijke plannen voor de ontwikkeling van de Binckhorst: *“De verwachting was dat tijdens de uitvoering van het project door de kwaliteitsverbetering in het gebied een momentum-effect zou optreden dat een waardesprong tot gevolg zou hebben voor het te realiseren vastgoed. Het intreden van de economische crisis stond uiteindelijk in de weg aan het kunnen intreden van een dergelijk effect”* (Persoonlijke communicatie, 6 juni 2012).

Het uitblijven van kansen op waardevermeerdering heeft ertoe geleid dat de risicoanalyses van marktpartijen negatief uitvielen, waardoor de PPS constructie in de Binckhorst uiteindelijk nooit volledig tot stand is gekomen (Persoonlijke communicatie, 6 juni 2012; Persoonlijke communicatie, 15 augustus 2012). Bij de Binckhorst rekende de ontwikkelmaatschappij in de planvorming met woningen uit het duurdere segment, deze waren noodzakelijk om de hoge grondprijzen te compenseren (Persoonlijke communicatie, 15 augustus 2012). De vraag vanuit de markt naar deze woningen in het gebied van de Binckhorst bleef echter achter bij de verwachtingen. De locatie van de Binckhorst is eigenlijk niet goed genoeg, waardoor de hoge huurprijzen niet reëel bleken (Persoonlijke communicatie, 15 augustus 2012).

Dat ontwikkelingen niet altijd in lijn waren met de wensen vanuit de markt is ook naar voren gekomen bij de Waalhaeve. Daar heeft de ontwikkelaar het vastgoedprogramma aan moeten passen naar aanleiding van tegenvallende vraag. De duurdere woningen (die meer opleveren) zijn vervangen door kleinere woningen waar wel voldoende vraag naar was. Deze kleinere woningen zijn wel goed verkocht (Buitelaar et al., 2008, p. 63; Van Hees, Persoonlijke communicatie, 2 december 2011). Zelfs bij het succesvolle Paleiskwartier hebben de ontwikkelende partijen meer in moeten zetten op goedkopere appartementen, om voldoende marktvraag te genereren (Bruil et al., 2004, p. 143). De huidige ontwikkeling van twee grote appartementencomplexen in het Paleiskwartier is enkel mogelijk geweest door stimuleringsubsidie vanuit het Rijk (Persoonlijke communicatie, 22 augustus 2012).

In alle cases hebben de ontwikkelende partijen het vastgoedprogramma deels aan moeten passen onder invloed van veranderde economische omstandigheden, dit lijkt op zich dus geen bijzonderheid. Sommige aanpassingen hebben een negatief effect op de winstmarges, dit kan problematisch zijn op herstructureringslocaties omdat de marges daar vaak al kleiner zijn, zoals ook blijkt uit de Binckhorst. Toch hoeft een aanpassing an sich niet problematisch te zijn, het is logisch dat marktpartijen inspelen op veranderende vraag, maar er moet dan wel financiële ruimte zijn in de plannen om de veranderende marktomstandigheden op te kunnen vangen.

### 7.3 Grondposities en grondprijzen

Vraaguitval en dalende woningprijzen hebben grote gevolgen op herstructureringslocaties. Partijen met grondposities ondervinden allereerst problemen. De toch al kleinere winsten op herstructureringslocaties komen onder de huidige marktomstandigheden nog verder onder druk te staan.

In goede economische tijden werden door gemeenten en marktpartijen vaak vroegtijdig grondposities ingenomen, ook op toekomstige herstructureringslocaties. Zoals ook bij alle onderzochte cases het geval is geweest. Bij de Waalhaeve was de vroegtijdige grondverwerving door een marktpartij verricht, terwijl bij het Paleiskwartier de gemeente de eerste was om grondeigendom te verwerven. De gemeente 's-Hertogenbosch was dan ook de initiatiefnemer van de herstructurering, in Nijmegen kwam het initiatief vanuit de markt.

Vroegtijdige grondverwerving kwam niet alleen het ontwikkelproces ten goede maar had ook financiële voordelen bij een stijgende grondprijs.

Dat de grondprijs ten tijde van crisis snel daalt als de vastgoedprijzen dalen, heeft onder andere te maken met de wijze waarop de grondprijs wordt bepaald, namelijk via de residuele grondwaarde methode.

### 7.3.1 Grondprijs op herstructureringslocaties

In tegenstelling tot het buitenland is op herstructureringslocaties in Nederland meestal geen sprake van grote leegstand of verpaupering. Doordat de grond bij aanvang van herstructurering nog een economische functie heeft is sprake van een hoge gebruikswaarde. Dit werkt door in de verwervingsprijs van grond en opstallen. De waardesprong van de grond tussen de oude en nieuwe functie van de herstructureringslocatie is beperkt. Deze beperkte (of zelfs negatieve) waardesprong in combinatie met hoge ontwikkelkosten leidt op herstructureringslocaties tot beperkte winsten of tekorten (zie figuur 7.3). Omdat het *“verwerven van bestaand vastgoed relatief duur is t.o.v. onbebouwde gronden”* (Persoonlijke communicatie, 6 juni 2012) kunnen de grondkosten (op herstructureringslocaties) enorm oplopen.

Grondverwervingskosten maakten zowel bij de Waalhaeve als bij de Binckhorst bijna 70% van alle grondexploitatiekosten uit, een substantieel aandeel in de totale kosten dus (Buitelaar et al., 2008, p.94; Persoonlijke communicatie 6 juni 2012). Volgens Van der Harst (Persoonlijke communicatie, 15 augustus 2012) valt de hoge grondprijs in de Binckhorst o.a. te verklaren doordat in het gebied nog veel functionerende bedrijven gevestigd waren, welke uitgekocht moesten worden.

Bij het Paleiskwartier zijn de verwervingskosten iets lager, daar maakt de grondverwerving iets meer dan 50% van de kosten uit (Bruil et al., 2004, p. 368).

Ter vergelijking: een m<sup>2</sup> agrarische grond heeft een waarde van tussen de €10 - €50, grond met een operationeel bedrijf heeft een waarde tussen de €300-€500 per m<sup>2</sup> (Pool, 2010, p. 13).

De ontwikkelkosten op herstructureringslocaties worden verder verhoogd door grondproductiekosten, zoals sloop van opstallen en eventuele bodemsanering (EIB, 2011, p. 23).

Tegenover de hoge verwervings- en ontwikkelkosten op herstructureringslocaties staan echter ook hogere opbrengsten van het ontwikkelde vastgoed op binnenstedelijke locaties (zie figuur 7.3 op de volgende pagina).

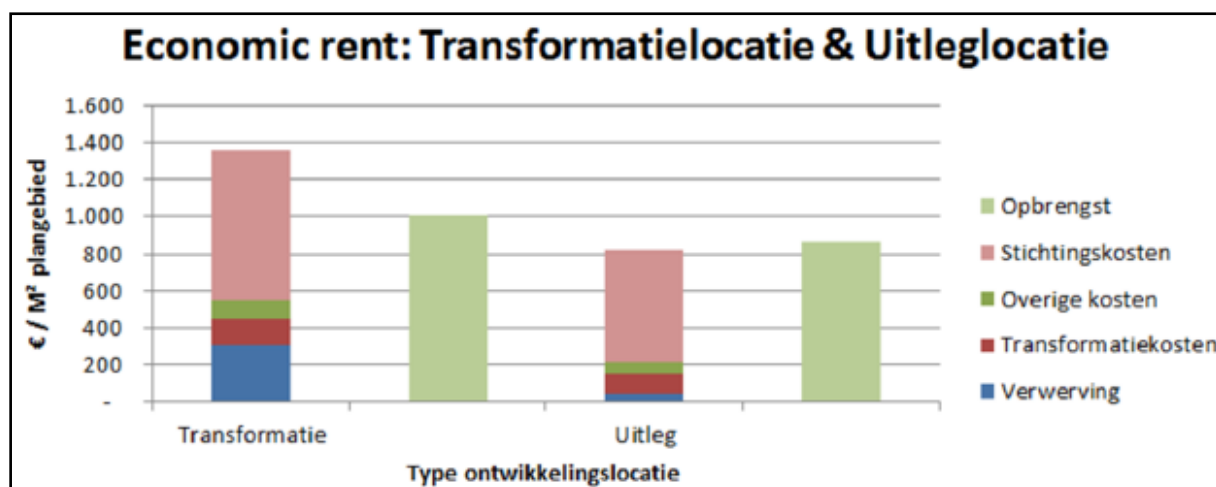
Op herstructureringslocaties kan in hogere dichtheden worden gebouwd, dit is tevens noodzakelijk door de hoge grondprijs (Buitelaar, Segeren & Kronberger, 2008, pp. 109-110). Een hogere *Floor Space Index* (FSI) op herstructureringslocaties zorgt voor meer inkomsten per m<sup>2</sup> grond (EIB, 2011, p. 27). Andere aspecten die de opbrengsten op herstructureringslocaties vergroten zijn de goede bereikbaarheid en vraag naar binnenstedelijk wonen (Pool, 2010, p. 10).

De hogere opbrengsten zijn in veel gevallen echter onvoldoende om de hoge ontwikkelkosten te compenseren, er is dan sprake van een negatief grondexploitatie saldo (Buitelaar et al., 2008, p. 9; EIB, 2011). Wil een herstructureringsproject in zo'n situatie toch doorgang vinden dan zal aan de invulling van het project moeten worden gesleuteld en/of het verschil zal moeten worden gedekt door subsidies (Buitelaar et al., 2008, p. 10; EIB, 2011; Pool, 2010, p. 25).

Bij de Waalhaeve zijn beide maatregelen toegepast om de herstructurering mogelijk te maken. Zoals eerder vermeld heeft het project verschillende subsidies verkregen, daarnaast heeft de ontwikkelaar kostenbesparende maatregelen genomen zoals het gebruik van goedkoper bouw materiaal (Buitelaar et al., 2008, p. 18). Volgens Van Hees (Persoonlijke communicatie, 2 december 2011) had de ontwikkeling van de Waalhaeve zonder subsidiemogelijkheden niet plaatsgevonden, waaruit het mogelijk belangrijke aandeel van subsidie(s) bij de uitvoeringsmogelijkheden van herstructurering blijkt.

Naast de hoge verwervingskosten kan deel van het negatieve saldo van de grondexploitatie bij de Binckhorst kan worden verklaard worden door het uitblijven van subsidies. Met een tekort van 200 miljoen euro is het echter zeer onwaarschijnlijk dat enkel de subsidieverlening had gezorgd voor een positief saldo.

De ontwikkeling van het Paleiskwartier vond plaats in een periode van aantrekkende vraag en toenemende vastgoedprijzen. Door de vroegtijdige grondverwerving hebben de ontwikkelende partijen kunnen profiteren van de prijsstijgingen, dit vertaalt zich in een positief resultaat van de grondexploitatie (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2008, p.71).



Figuur 7.3: Kosten en opbrengsten op transformatie- en uitleglocaties (Pool, 2010, p. 13). \*Stichtingskosten bestaan o.a. uit bouwkosten, rentekosten, bouwleges en advieskosten.

### 7.3.2 Residuele grondwaarde

In Nederland wordt de waarde van grond (meestal) berekend via de residuele grondwaarde methode. De residuele grondwaarde is de maximale prijs die een ontwikkelaar bereid is voor de grond te betalen (Groetelaars, 2004, p. 33).

De residuele grondprijs is het bedrag dat overblijft nadat van de verkoopprijs van vastgoed de bouwkosten en overige kosten zijn afgetrokken (VROM-raad, 2009, p. 6). Het resterende bedrag is de maximale grondprijs.

Een ontwikkelaar zal nooit meer betalen dan de residuele waarde, omdat de som van grond- en bouwkosten in zo'n geval groter zou zijn dan de opbrengsten. Wanneer een ontwikkelaar een lagere prijs dan de residuele grondwaarde heeft betaald voor de grond dan is dit extra winst.

Bij de residuele grondwaarde methode wordt verondersteld dat de eindwaarde van het gebouwde vastgoed min of meer vastligt, omdat dit de grondwaarde bepaalt. Bouwkosten hebben in de residuele theorie geen invloed op de prijs van vastgoed, maar dus wel op de prijs die voor grond betaald kan worden (Rigo, 2009, p16).

Nadeel van de residuele grondwaarde methode is dat verondersteld wordt dat bouwkosten en overige kosten voor de ontwikkelaar min of meer bekend zijn wanneer de grond wordt aangekocht. Op herstructureringslocaties zijn deze kosten door een aantal onzekerheden echter lastig in te schatten.

Er kan onzekerheid bestaan of grondposities überhaupt verworven kunnen worden, en zo ja, tegen welke prijs en wanneer? Daarnaast kan onduidelijkheid bestaan over de mate van grondvervuiling en/of hoogte van exploitatiebijdragen. Het risico bestaat dat de kosten door de ontwikkelaar te laag worden ingeschat waardoor deze eigenlijk teveel betaalt voor de grond. In dat geval is er beperkte ruimte in het budget is om bij te dragen aan publieke voorzieningen (Muñoz Gielen, 2010, pp. 40-41). De langere ontwikkeltijd van herstructureringsprojecten betekent dat er ook een groter risico is op veranderingen van de marktomstandigheden tijdens de uitvoer van het project.

Omdat gemeenten actief zijn op de grondmarkt zijn afspraken gemaakt over de prijs die gemeenten vragen voor grond. In het *convenant gemeentelijk grondprijnsbeleid* (Neprom, VROM, NVB & VNG, 2001) hebben gemeenten afgesproken om bij het bepalen van de uitgifteprijs van grond uit te gaan van de residuele waarde. Door op deze manier de uitgifte prijs te bepalen komt het gehele residu, oftewel de maximale grondprijs, ten goede aan de gemeente.

In het exploitatieplan moet de inbrengwaarde van gronden volgens regels van de onteigeningswet worden vastgesteld, dat wil zeggen de waarde die grond heeft bij normaal economisch verkeer. De residuele grondwaarde bepaling is ook hierbij een veel gebruikte methode om de waarde (bij normaal economisch verkeer) vast te stellen.

De residuele grondwaarde methode is echter niet bij wet verplicht, alternatieven zoals de comparatieve methode zijn eveneens toegestaan. Deze alternatieven worden echter steeds minder vaak gebruikt (Van Segeren, 2007, p. 25) Gebruik van de comparatieve methode heeft bijvoorbeeld als nadeel dat transacties van vergelijkende gronden hebben plaats gevonden voor de Wro, effecten van locatie-eisen en extra mogelijkheden voor het verhalen van kosten door de gemeente zijn bij deze gronden niet in de prijs verwerkt (Van den Brand, et al., 2008, pp. 109-110).

De hoogte van de residuele grondwaarde wordt zoals gezegd bepaald door de verkoopprijs van het vastgoed dat op de grond gebouwd wordt. Dit betekent dat een stijging van woningprijzen, bij gelijk blijvende bouwkosten, resulteert in een hogere grondwaarde. Andersom geldt dus dat lagere woningprijzen, bij gelijkblijvende bouwkosten, tot lagere grondprijzen leiden.

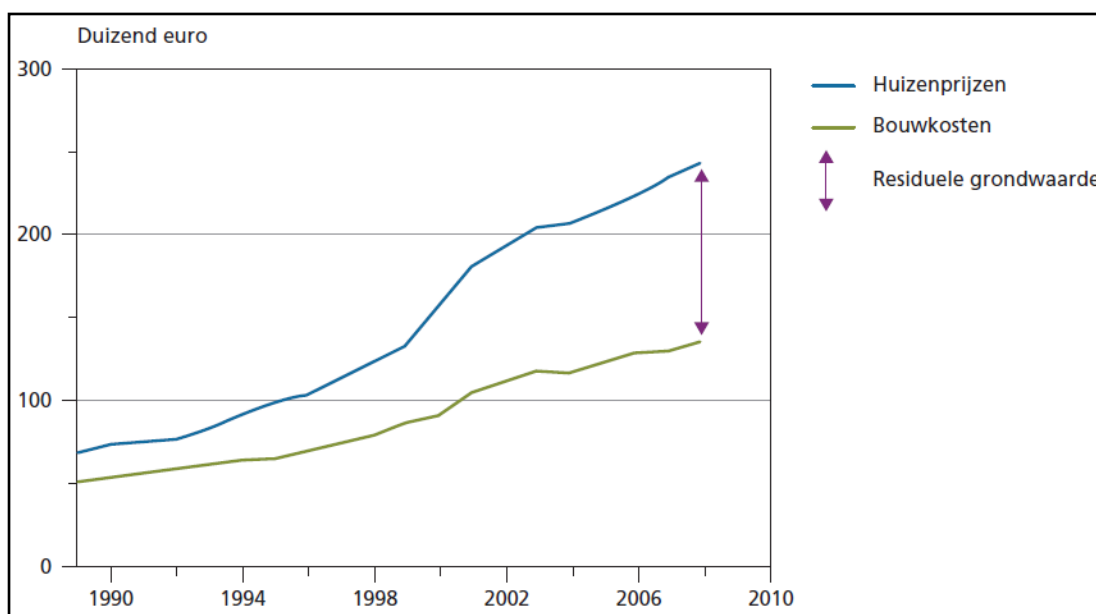
Op herstructureringslocaties is over het algemeen sprake van hoge bouwkosten, ondermeer door sloop- en saneringskosten. De hoge bouwkosten maken dat er volgens de residuele grondwaardemethode eigenlijk een beperkt bedrag beschikbaar is voor de grondverwerving. In de praktijk is de betaalde grondprijs op herstructureringslocaties juist hoog. De prijs die voor de grond moet worden betaald komt daardoor hoger uit dan de eigenlijke residuele grondwaarde, dit zet de grondexploitatie onder druk (Buitelaar et al., 2008).

### 7.3.3 Herwaardering grondposities

De afgelopen 20 jaar is sprake geweest van een sterke waardestijging van woningen. Bouwkosten zijn in diezelfde periode veel minder snel gestegen (zie figuur 7.4). Dit betekent dat ook de residuele grondprijs de afgelopen jaren sterk is toegenomen.

Wanneer het verschil tussen de waarde van woningen en bouwkosten toeneemt dan is het gunstig om vroegtijdig grondposities in te nemen. De toename van het residu in de tijd tussen aankoop van de grond en verkoop van de woningen is extra winst. Waren de grondposities later ingenomen dan had immers meer voor dezelfde grond betaald moeten worden.

Het saldo van de grondexploitatie, de begroting van kosten en opbrengsten van de grond in de tijd, kan tussen aankoop en verkoop dus veranderen door mee- of tegenvallers in de kosten of planning (bijv. bestemming) van een gebied (Deloitte Real Estate Advisory, 2010, p. 10).

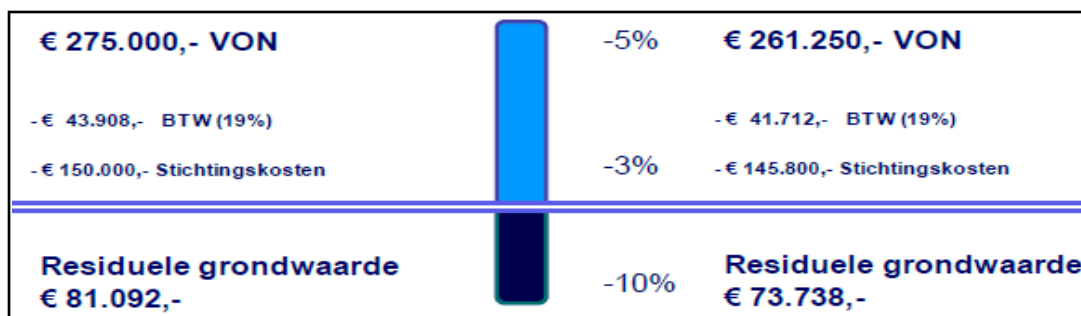


Figuur 7.4: Toename bouwkosten en verkoopprijs nieuwbouwwoningen 1990-2008 (Buitelaar & De Kam, 2011).

Het risico bij de residuele grondwaarde methode en vroegtijdige grondverwerving is een daling van de verkoopwaarde van het vastgoed. Aangezien de toekomstige verkoopprijs van een woning de residuele grondwaarde bepaalt heeft een daling van de woningprijzen na grondverwerving nadelige gevolgen voor de grondexploitatie. Bij gelijkblijvende de bouwkosten zal de winst voor ontwikkelaars verminderen, dan wel omslaan in een verlies.

Bouwkosten zullen ten tijde van economische teruggang wel een (lichte) daling laten zien. Door beperkte vraag naar grondstoffen worden deze iets goedkoper, daarnaast zullen bouwers scherpere prijzen vragen om in een krappe markt toch opdrachten binnen te blijven halen. Het is echter onwaarschijnlijk dat lagere bouwkosten de waardedaling van vastgoed kan compenseren.

Veelvoorkomende kostenposten op herstructureringslocaties, zoals bodemsanering, zullen maar beperkt kunnen dalen.



Figuur 7.5: Verandering residuele grondwaarde bij daling kosten en opbrengsten (Deloitte Real Estate Advisory, 2010, p.14)

Uit het voorbeeld in figuur 7.5 blijkt dat de residuele grondwaarde een veel sterke daling laat zien in verhouding met de waardedaling van vastgoed, zelfs als tegelijkertijd ook de bouwkosten (stichtingskosten) dalen.

Voor gemeenten die strategische grondposities hebben ingenomen kunnen de verliezen op grond onder de huidige marktomstandigheden flink oplopen. De ingenomen grondposities zijn minder waard geworden. Een gemeente kan, en zou volgens de residuele grondwaarde bepaling, de uitgifteprijs van grond moeten verlagen. Dit betekent echter wel een verlies op de grondexploitatie van gemeenten. De vraag is in hoeverre gemeenten dit verlies kunnen en willen dragen. Een gemeente kan ook besluiten de grondprijzen niet te verlagen. Zonder prijsverlaging zal de grond echter niet verkocht worden, dit heeft mogelijk nadelige gevolgen voor de bouwproductie in de gemeente (Rigo, 2009, p. 18).

Het vasthouden van gronden leidt tevens tot hoge rentelasten voor de gemeente. Bij de Binckhorst verliest de gemeente Den Haag bijvoorbeeld 2 miljoen euro per jaar aan de exploitatie van de reeds verworven gronden in het gebied (indusief rente en afschrijving) (Gemeente Den Haag, 2010, p. 4). Geld dat besteed wordt om rentekosten mee te betalen kan vanzelfsprekend niet worden ingezet voor de herstructurering van het gebied.

Onder de huidige economische omstandigheden, waarin vastgoedontwikkeling beperkt is, zal het exploitatietekort door rentekosten alleen maar verder toenemen. Dit is een duidelijk voorbeeld hoe veranderende economische omstandigheden een negatieve uitwerking hebben op de uitvoeringsmogelijkheden van herstructurering.

Bijkomend financieel probleem voor gemeenten is dat de boekwaarde van grondposities in de jaarrekening maximaal de marktwaarde mag zijn. Als grond is aangekocht voor een hoger bedrag dan de huidige marktwaarde dan dient het verlies direct genomen te worden (Deloitte Real Estate Advisory, 2010, p. 11). Daling van de marktwaarde van grondposities heeft daarmee directe gevolgen voor de financiën van een gemeente, terwijl eventuele winsten op de grondexploitatie pas na realisatie kunnen worden meegenomen. Uit een rapport van Deloitte Real Estate Advisory (2011, p. 5) blijkt dat gemeentelijke verliezen op grondposities op kunnen lopen tot 2,9 miljard. Zo'n 1,8 miljard daarvan komt voor rekening van plannen met een negatief grondexploitatiesaldo.

## 7.4 Gevolgen van de veranderde marktomstandigheden op de uitvoering van herstructurering

### 7.4.1 Dalende markt vraag naar woningen en kantoren

Een van de problemen voor herstructureringsprojecten die momenteel in de uitvoeringsfase zitten is de dalende vraag vanuit de markt naar woningen en kantoren. De woningen die nog wel verkocht worden hebben een veel lagere verkoopprijs, veel lager dan aangenomen, of zoals Van Joolingen et al. (2009, p.6) het verwoorden: *“rendementen verdwijnen als sneeuw voor de zon”*.

Het aanbod van kantoorruimte in Nederland is enorm, met een grote leegstand in de bestaande voorraad. Kantoren ontwikkelen op risico is dan ook onmogelijk. Door de huidige economische omstandigheden, maar ook ontwikkelingen zoals flexibele werkplekken en thuiswerken, zal de vraag naar kantoorruimte eerder verder afnemen dan stijgen (EIB, 2010).

Bij de herstructureringsprojecten die reeds in uitvoering waren ten tijde dat de marktomstandigheden verslechterden, wordt er in veel gevallen gekozen voor fasering van de ontwikkelingen. Door projecten te faseren wordt getracht de verliezen te beperken. Ontwikkelaars moeten daarbij de afweging maken of de huidige lage woningprijzen nog voldoende rendement opleveren. Dit hangt ondermeer samen met de betaalde grondprijs. Wanneer gekozen wordt voor fasering dan worden plandelen waar nog wel markt vraag naar is, zoals bijvoorbeeld starterswoningen, eerst ontwikkeld. Fasering heeft echter ook financiële gevolgen, voor zowel gemeenten als ontwikkelaars zorgt fasering van plannen voor oplopende rentelasten op grondposities.

Wanneer plannen het toelaten is herprogrammering ook een mogelijke oplossing. Dit kan bijvoorbeeld het bouwen in hogere dichtheden inhouden en dure koopwoningen vervangen door een ander type woningen (Rigo, 2009, p.18). Herprogrammering heeft echter financiële consequenties voor de opbrengsten van een project en zoals reeds vermeld worden bijvoorbeeld dure appartementen veelal gepland vanwege de hoge opbrengsten. Ontwikkelaars moeten wel hoge opbrengsten genereren op herstructureringslocaties vanwege de hoge kosten (grotendeels veroorzaakt door hoge grondprijzen) op deze locaties. De huidige ruime woningmarkt dwingt ontwikkelaars om ook op herstructureringslocaties hun aanbod meer af te stemmen op de wensen vanuit de markt.

Fasering of herprogrammering zijn dus strategieën die op herstructureringslocaties worden toegepast om plannen, die onder de huidige marktomstandigheden niet reëel zijn, aan te passen aan de nieuwe realiteit. Toepassing van deze strategieën vereist voldoende flexibiliteit in ruimtelijke plannen (Stuurgroep onorthodoxe maatregelen gebiedsontwikkeling, 2010, p.7).

Projectontwikkelaar Van Bakel en projectmanager Prinsen bevestigen dat de marktomstandigheden ook invloed hebben op de ontwikkeling van het Paleiskwartier. De voortgang in het nog in ontwikkeling zijnde deel van het Paleiskwartier zal minder snel gaan, omdat o.a. de bouwactiviteiten meer gefaseerd worden (Persoonlijke communicatie, 4 juni 2012; Persoonlijke communicatie, 22 augustus 2012). Van Bakel (Persoonlijke communicatie, 4 juni 2012) wijst er op dat het bestemmingsplan voor het Paleiskwartier voldoende flexibiliteit biedt om goed in te kunnen spelen op veranderende marktomstandigheden. Voldoende flexibiliteit in bestemmingsplannen is dus mogelijk, hier moet dan wel al vroeg rekening mee worden gehouden.

In de Binckhorst is na het vertrek van BPF aan het begin van de crisis nog geprobeerd om op een kleiner schaalniveau de ontwikkelingen voort te zetten, maar ook Rabo Vastgoed is uiteindelijk uit de

samenwerking gestapt (Persoonlijke communicatie, 15 augustus 2012). Ontwikkelingen in de Binckhorst zijn momenteel, op de Rotterdamse Baan na, geheel onzeker en afhankelijk van de toekomstige marktontwikkelingen, aldus gebiedsmanager Cramer: *“De Binckhorst is nog steeds een gebied dat mede kan voorzien in de toekomstige woningbehoefte van de stad (...) de grootte van het uiteindelijke programma en de tijdsduur van realisatie zijn echter niet voorspelbaar”* (Persoonlijke communicatie, 6 juni 2012). Van der Harst ziet de Binckhorst de komende jaren gewoon *“blijven zoals die al was”* (Persoonlijke communicatie, 15 augustus 2012).

Dat de Binckhorst zo hard getroffen wordt door de veranderde marktomstandigheden is ook te wijten aan de ambitieuze opzet, zo stelt ook Van der Harst: *“De vraag die je nu kan stellen, was het niet überhaupt te grootschalig en te ambitieus”* (Persoonlijke communicatie, 15 augustus 2012)

De ontwikkeling van de Waalhaeve heeft voor de ingrijpende veranderingen in de marktomstandigheden plaatsgevonden. Hoewel gedurende het project de marktomstandigheden wisselden was volgens projectmanager Jansen van Heilijgers: *“in vergelijking tot de huidige situatie (...) de marktsituatie goed tot zeer goed te noemen”* (Persoonlijke communicatie, 31 mei 2012).

#### 7.4.2 Dalende grondprijzen

Vanaf de tweede helft van 2008 is er sprake van een dalende huizenprijzen (Deloitte Real Estate Advisory, 2010, p. 4). Onder invloed van de dalende prijzen van vastgoed is tevens sprake van dalende grondprijzen. Goed nieuws zou men kunnen denken, aangezien juist de hoge grondprijzen een probleem vormen op herstructureringslocaties. Gemeenten kunnen op dit moment echter niet profiteren van de lagere grondprijzen.

De veranderende marktomstandigheden hebben bij de Binckhorst grote invloed gehad op de ontwikkeling van het gebied: *“Door de verslechterende marktomstandigheden werd één van de peilers onder het plan zeer wankel. De mogelijke opbrengst van nog te realiseren vastgoed daalde, met alle gevolgen van dien voor de grondexploitatie en de waarde van de ontwikkelrechten”* (Persoonlijke communicatie, 6 juni 2012). Hieruit blijkt de directe relatie tussen marktomstandigheden en de uitvoering van herstructurering; hoe een verslechtering van die marktomstandigheden een negatieve impact heeft op de uitvoeringsmogelijkheden van herstructurering.

In perioden van relatief lage grondprijzen grond verwerven lijkt misschien verstandig, maar grondverwerving is geen oplossing onder de huidige omstandigheden.

Ten eerste is het onduidelijk of de bodem van de markt al bereikt is, of dat de prijzen nog verder zullen dalen. Daarnaast zal de verworven grond voorlopig niet ontwikkeld worden door een gebrek aan marktvrage en financieringsmogelijkheden, waardoor de rentelasten hoog kunnen oplopen. Ten derde hebben gemeente nu niet de financiële middelen om grootschalig risicovolle grondaankopen te doen.

Veel grondposities zijn ingenomen tijdens economisch goede tijden en daar was de betaalde grondprijs dan ook naar. De hoge prijs die is betaald voor de grond kan onder de huidige omstandigheden niet meer worden terugverdiend. Gemeenten moeten huidige grondposities herwaarderen, waardoor ze grote financiële verliezen lijden. De financiële reserves bij gemeentelijke grondbedrijven staan door de verliezen op grondposities dan ook onder druk (Sturm-Reijnders, 2010, p. 36; Van Joolingen, et al. , 2009, p. 3).

Dalende grondprijzen hebben ook invloed op de mogelijkheden van gemeenten om publieke kosten te verhalen via het exploitatieplan.

Een afnemende inbrengwaarde van grond bij gelijkblijvende overige kosten en opbrengsten zorgen ervoor dat de maximaal te verhalen kosten voor de gemeente in het exploitatieplan toenemen. Zoals figuur 7.5 laat zien daalt de residuele grondwaarde sterker in vergelijking met de verkoopwaarde. Ontwikkelaars kunnen hierdoor klem komen te zitten, de hogere bijdragen aan de publieke voorzieningen die mogelijk is door de lagere inbrengwaarde maken ontwikkelingen minder (of in zijn geheel niet) rendabel. De inbrengwaarde kan door de economische omstandigheden dan wel lager uitvallen maar de ontwikkelaar heeft in werkelijkheid een hogere grondprijs betaald, een hogere exploitatiebijdrage maakt ontwikkelen nog onrendabeler. De regelgeving omtrent het exploitatieplan, dat met de Wro is ingevoerd, belemmeren in zo'n situatie eerder herstructurering dan dat het kansen biedt.

### 7.4.3 Beperkte financieringsmogelijkheden

Een ander aspect waarop de veranderde marktomstandigheden invloed hebben is de beschikbaarheid van financiële middelen om herstructurering mogelijk te maken. Door de beperkte financieringsmogelijkheden is het de vraag in hoeverre nieuwe herstructureringsprojecten de komende jaren mogelijk zullen zijn. Belangrijke financiers van ruimtelijke ontwikkelingen, zoals de banken en beleggers, zijn onder de huidige omstandigheden veel minder bereid om projecten te financieren: *“De financiering van omvangrijke meerjarige voorinvesteringen is zowel aan de publieke als private kant lastiger geworden”* (Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, 2011, p. 17). Dit wordt bevestigd door Van der Harst (Persoonlijke communicatie, 15 augustus 2012): *“Financiering is op het ogenblik een van de grootste problemen, hoe kom je aan geld? Vroeger was dat was nooit een probleem, daar dacht je bij wijze van spreken niet eens over na.* Nu lopen veel projecten stuk op gebrek aan financieringsmogelijkheden.

Riscospreiding en -beperking staat momenteel voorop bij kredietverstrekkers en marktpartijen: *“Grote PPS'en zijn ook niet meer van deze tijd, daarvoor hebben marktpartijen niet genoeg risicokapitaal”* (Persoonlijke communicatie, 15 augustus 2012). Banken kiezen er voor de kredietverlening te beperken, om risico's te mijden en financiële buffers op te kunnen bouwen (De Tijd, 2011).

Ook beleggers zijn voorzichtiger geworden. Dit vertaalt zich in een kleiner aantal nieuwe projecten, of in sommige gevallen tot het afstoten van bestaande projecten (Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, 2011, p. 18). De lange ontwikkeltijden van herstructureringsprojecten kunnen niet langer vooraf worden gefinancierd door beleggers (Van Joolingen et al., 2009, p. 8). Dit risico mijndend gedrag is extra problematisch voor herstructureringslocaties, omdat de risico's bij herstructurering over het algemeen hoger zijn dan op uitleglocaties.

Het beperken van risico's door banken is niet alleen terug te zien op de zakelijke markt maar ook op de consumentenmarkt. Banken zijn terughoudend bij het verstrekken van hypotheekleningen en stellen daarbij meer eisen, mede onder invloed van nieuwe wetgeving op dit gebied. De beperkte financieringsmogelijkheden bemoeilijken op deze manier ondermeer een spoedig herstel aan de vraagzijde van de markt.

Uit gesprekken die Joolingen et al. (2009, p. 9) voerden met banken maken zij op dat de terughoudendheid van banken bij het verstrekken van leningen een kwestie van de lange termijn is.

Gezien de ontwikkelingen in 2011 en 2012 lijkt er inderdaad nog geen zicht op een spoedig herstel van de financieringsmogelijkheden bij herstructurering. Ook Van Hees (Persoonlijke communicatie, 2 december 2011) bevestigt de terughoudendheid; banken eisen dat 70-80% van de woningen verkocht is voordat zij bereid zijn een project te financieren. Dergelijke voorverkoopcijfers worden niet gehaald onder de huidige omstandigheden (Persoonlijke communicatie, 2 december 2011). Financiering van herstructurering is momenteel dan ook zeer moeilijk.

#### 7.4.4 Bezuinigingen bij overheden

De economische crisis zorgt er ook voor dat overheden financiële maatregelen (moeten) nemen. Dat leidt tot bezuinigingen, maar andersom ook tot stimuleringsmaatregelen.

Uit de voorgaande hoofdstukken en de Binckhorst case is reeds naar voren gekomen dat bezuinigingen bij de Rijksoverheid direct invloed hebben op herstructureringsprojecten. Volgens gebiedsmanager Cramer is het mislopen van subsidie voor de Binckhorst dan ook direct te wijten aan de economische omstandigheden: *“Ten gevolge van de economische crisis zijn voor de Binckhorst echter geen subsidiemiddelen beschikbaar gekomen”* (Persoonlijke communicatie, 6 juni 2012). Het wegvallen van subsidies (zoals ISV en BLS) beperkt de financiële mogelijkheden die gemeenten hebben om herstructureringsprojecten financieel te ondersteunen.

Gemeenten zijn niet alleen afhankelijk van rijkssubsidies, er wordt bijvoorbeeld ook gebruik gemaakt van de eigen financiële middelen om herstructurering te ondersteunen. Echter, ook de eigen financiële middelen van gemeenten worden kleiner. Gemeenten moeten steeds meer taken uitvoeren met eenzelfde budget. Voor de crisis werd ook geregeld een gedeelte van de winst van gemeentelijke grondbedrijven ingezet om tekorten bij herstructureringsprojecten aan te vullen, of gebruikt om een hoge ruimtelijke kwaliteit en infrastructuur te realiseren. De winsten van gemeentelijke grondbedrijven zijn echter grotendeels verdwenen door de verslechterde marktomstandigheden, ook deze geldstroom voor herstructurering is dus grotendeels weggefallen. Het wegvallen van de financiële bijdrage van gemeentelijke grondbedrijven kan volgens Deloitte Real Estate Advisory (2010, p. 6) zelfs leiden tot het stilvallen van binnenstedelijke herstructurering. De ontwikkeling van de Waalhaeve is een voorbeeld van een project dat is ondersteund via een gemeentelijk fonds voor binnenstedelijke projecten en een voorbeeld van een project dat niet mogelijk was geweest zonder deze vorm van financiële steun. Dit ondersteunt het beeld dat Deloitte Real Estate Advisory schetst en laat het directe verband zien tussen de economische crisis en uitvoeringsmogelijkheden van herstructurering.

#### 7.5 Theoretische analyse van de veranderingen in marktomstandigheden

De marktomstandigheden zijn momenteel aan grote veranderingen onderhevig, met name sinds het begin van de economische crisis in 2008. De veranderingen van de marktomstandigheden zorgen ook voor institutionele verandering.

De verhoudingen en de (tot voor kort) traditionele praktijken op bijvoorbeeld de grondmarkt en woningmarkt zijn aan het veranderen/veranderd. Om herstructurering van de grond te krijgen zullen nieuwe handelwijze gevonden moeten worden door (misschien ook nieuwe) partijen. Traditionele actoren zijn voorzichtiger geworden en gemeenten hebben veel minder middelen om

herstructureringsprojecten te financieren.

Deze veranderingen zijn met name te verklaren door economische aspecten. Er zijn op dit moment simpelweg weinig financiële middelen beschikbaar en er is sprake van een beperkte vraag vanuit de markt naar woningen en kantoren. Dit wordt op zijn beurt veroorzaakt door de algehele slechte economische situatie, wat ondermeer leidt tot vraaguitval en noodzaak tot bezuinigen bij overheden. Ook op de woningmarkt zijn er grote veranderingen door de economische situatie. Huiseigenaren kunnen er niet meer van uitgaan dat hun woning meer waard wordt, of dat ze überhaupt een hypotheek kunnen krijgen of hun huis verkocht krijgen. De 'zekerheden' van een paar jaar geleden zijn er niet meer, waardoor de markt verandert. De veranderingen op de woningmarkt zijn ook voornamelijk ingegeven door economische aspecten.

De institutionele verandering die door de veranderende marktomstandigheden zijn ingezet zijn nog in volle gang. Want, hoewel de veranderingen vooral zijn ingegeven door economische aspecten wordt het uiteindelijke resultaat van de institutionele verandering ook mede bepaald door sociologische aspecten. Nu moeten partijen nieuwe manieren vinden om projecten van de grond te krijgen, moet de overheid besluiten nemen over nieuwe regels omtrent de woningmarkt en structurele bezuinigingen. De uiteindelijke keuzes die gemaakt worden komen tot stand door een mix van economische motieven, politieke machtsverhoudingen en idealen, invloed van belangengroepen en marktpartijen etc.

Padafhankelijk zal ook een rol spelen. Bestaande regels, zoals hypotheekrenteaftrek, zullen waarschijnlijk niet helemaal verdwijnen, maar het bestaande stelsel zal aangepast worden aan de nieuwe omstandigheden. Bij bezuinigingen kan een bestaand beleid, zij het afgeslankt, soms toch doorgang vinden. Daarnaast zullen gemeente of ontwikkelaars die hun strategie aan willen passen te maken hebben met projecten die reeds zijn opgestart. Keuzes en handelwijzen uit het verleden hebben nog steeds impact op de huidige mogelijkheden om in te spelen op de veranderende markt. Verworven grondposities kan men niet zomaar verkopen en de kennis binnen een organisatie is toegespitst op de 'traditionelere' werkwijze.

Hoe de keuzes uiteindelijk uitvallen zal afhangen van de mate waarin betrokken partijen gebruik weten te maken van *windows of opportunities* die ontstaan zijn, of nog zullen ontstaan, door de economische crisis en politieke situatie. Een voorspelbare *window of opportunity* zijn natuurlijk de parlementsverkiezingen op 12 september 2012, de uitkomst daarvan is echter alles behalve voorspelbaar. Overige *windows of opportunities* in verband met marktomstandigheden zullen redelijk onvoorspelbaar zijn, aangezien deze afhankelijk zullen zijn van het (grillige) verloop van de economische crisis.

De zoektocht naar nieuwe manieren om ruimtelijke ontwikkelingen, en dus ook herstructurering, van de grond te krijgen biedt tevens *windows of opportunities* voor nieuwe partijen om zich op deze markt te begeven. Zo wordt er ondermeer gezocht naar alternatieve manieren/partijen voor de financiering van (herstructurerings)projecten.

Daarnaast zijn de onvermijdelijke veranderingen die nu plaats (gaan) vinden mogelijk een *wake up call* voor betrokken partijen om bijvoorbeeld beter dan voorheen aandacht te besteden aan de wensen vanuit de markt en realistischer te zijn in de ambities voor een gebied.

## 8 Conclusie

Uit de hoofdstukken 5, 6 en 7 blijkt dat gedurende de onderzoeksperiode verschillende veranderingen hebben plaatsgevonden in de drie belangrijke variabelen die de mogelijkheden van herstructurering van gemeenten beïnvloedden. Deze veranderingen hebben soms geleidelijk plaatsgevonden, maar zijn ook veroorzaakt door onvoorziene gebeurtenissen en ontwikkelingen. Allereerst worden de bevindingen uit de cases, zoals beschreven in de voorgaande hoofdstukken, nog eens kortstondig op een overzichtelijke manier per case gepresenteerd. Daarna zal in worden gegaan op de beantwoording van de hoofdvraag: de invloed die veranderingen in de onderzochte variabelen hebben gehad op de mogelijkheden van gemeenten om herstructurering uit te voeren. De wijze van verandering zal in paragraaf 8.3 gekoppeld worden aan de opgestelde hypothese, zoals is beschreven in hoofdstuk 2. Als laatste wordt aandacht besteed aan de validiteit van de onderzoeksresultaten.

### 8.1 Overzicht bevindingen uit de cases

De ontwikkeling van de Waalhaeve is tot stand gekomen, maar was wel een moeizaam proces. De ontwikkeling van de Waalhaeve paste bij het toenmalige rijksbeleid. Het project heeft dan ook gebruik kunnen maken van verschillende subsidies, zowel Europese, landelijke als gemeentelijke subsidies. Zonder deze subsidies was het project niet mogelijk geweest vanwege de hoge kosten van grondverwerving. De grondverwerving was door de (succesvolle) inzet van de Wvg en Onteigeningswet een zeer kostbaar en tijdrovend proces. Daarnaast had het project ook te maken met ingewikkelde milieuwetgeving door in de buurt gevestigde bedrijvigheid. Ontwikkelaar Heilijgers heeft de door de gemeente verworven grondposities gekocht (zoals vooraf was afgesproken) en er vastgoed ontwikkeld. Het vastgoedprogramma is enigszins aangepast aan de marktomstandigheden, die tegen het eind van het project licht verslechterd waren. Volgens de projectontwikkelaar waren de marktomstandigheden vergeleken met de huidige situatie echter prima.

Het Paleiskwartier in Den Bosch is een succesvol herstructureringsproject. Het project sloot aan bij toenmalig rijksbeleid en heeft mede kunnen ontstaan door rijksbeleid voor het vernieuwen van stationslocaties. Voor het project zijn echter tot voor kort geen grote subsidies toegekend, dit was ook niet nodig. De gemeente heeft vroegtijdig grond weten te verwerven in het gebied, wat de prijs relatief laag heeft gehouden. Daarnaast is het gebied ontwikkeld in goede samenwerking met enkele marktpartijen, waarbij de gemeente deelt in zowel de grond- als vastgoedontwikkeling. Doordat partijen samen in de BV Paleiskwartier zitten hebben allen belang bij een succesvolle ontwikkeling. Het grondbeleidinstrumentarium is niet van groot belang geweest, behalve dat de gemeente via het bestemmingsplan de bouw van nieuwe kantoren elders heeft beperkt, waardoor kantoren in het Paleiskwartier niet werden beconcurrerd door nieuwbouw elders in de gemeente.

De verkoop van woningen en verhuur van kantoren verliep grotendeels onder gunstige marktomstandigheden. Enkel het laatste deel van het Paleiskwartier, dat momenteel nog in ontwikkeling is ondervindt hinder van de verslechterde marktomstandigheden door de crisis. De ontwikkeling van dit deel van het Paleiskwartier verloopt wat langzamer. Het project ontvangt

momenteel rijkssubsidie uit het stimuleringsprogramma voor woningbouw, waardoor er ook onder de huidige moeilijke omstandigheden doorgebouwd kan worden

De Binckhorst in Den Haag is een voorbeeld van een onsuccesvol herstructureringsproject. Dit project heeft met name grote problemen ondervonden door de veranderde marktomstandigheden. De Binckhorst was al vanaf de start een ambitieus project, zo besloeg de herstructurering een zeer groot gebied, had men te maken met veel verschillende grondeigenaren en was er sprake van beperkingen door hindercircels van gevestigde bedrijven. Gemeenten en ontwikkelaars hebben de afzetmogelijkheden en (huur)prijzen in het gebied te overschat.

De herstructurering paste binnen het toenmalige rijksbeleid, desondanks heeft de gemeente geen subsidie vanuit het Rijk weten te krijgen voor de ontwikkeling van de Binckhorst. Het mislopen van de subsidie was een belangrijke oorzaak voor het uiteenvallen van de samenwerking tussen gemeente en marktpartijen. Het mislopen van de subsidie is deels te wijten aan bezuinigingen bij de Rijksoverheid, waardoor er minder subsidie beschikbaar was.

De gemeente heeft gebruik gemaakt van de Grexwet om het gebied te ontwikkelen en publieke kosten te financieren, maar vanwege de hoge verwervingskosten waren ook grote tekorten bij de grondexploitatie. De Grexwet bleek in financieel opzicht geen bruikbaar instrument in de Binckhorst. De gemeente moet zelf ook bezuinigen waardoor men ervoor heeft gekozen om een facilitair beleid te voeren en de ontwikkeling van het gebied aan de markt over te laten.

## **8.2 De invloed van veranderingen op de uitvoeringsmogelijkheden van herstructurering**

In hoofdstuk 5,6 en 7 zijn de veranderingen van de drie onderzochte onafhankelijke variabelen, rijksbeleid, grondbeleidinstrumentarium en marktomstandigheden beschreven. Wat is de invloed van al die veranderingen tezamen op de uitvoeringsmogelijkheden van herstructurering door gemeenten?

In het eerste tijdsvak van het onderzoek (1996-2008) is sprake van een centralere rol van de Rijksoverheid.

Deze centrale rol van de Rijksoverheid in de eerste periode vertaalt zich concreet in een aantal doelen en beleidsprogramma's ten aanzien van de ruimtelijke ordening.

In het nationale ruimtelijke beleid, en de daar op gebaseerde beleidsprogramma's, uit de periode voor 2008 nemen onderwerpen als verrommeling, het tegengaan van automobiliteit, bescherming van de open ruimte, binnenstedelijk bouwen en leefbaarheid een prominente plaats in.

Herstructurering paste binnen dit beleid omdat het werd gezien als één van de oplossingen voor de ruimtelijke problemen die de Rijksoverheid bestreed. Via subsidies die waren verbonden aan beleidsprogramma's werden gemeenten daadwerkelijk financieel ondersteund om de beleidsambities van het Rijk te realiseren.

In de periode na 2008, en dan met name na de installatie van het kabinet Rutte in 2010, vinden grote veranderingen plaats in het beleid en de ambities van het Rijk op het gebied van de ruimtelijke ordening.

De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte heeft (o.a.) de Nota ruimte uit 2006 vervangen. De Rijksoverheid zet in op een integrale ruimtelijke ordening, dit is bijvoorbeeld terug te zien in het samenvoegen van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM. Er is ook kritiek, zo stelt het PBL (2011, p. 7) dat de SVIR juist gericht is op het sectorale denken. De Rijksoverheid legt volgens het

PBL in de SVIR geen verbanden meer tussen bijvoorbeeld bereikbaarheid en verstedelijking, een onderwerp dat juist één van de speerpunten was van het VINEX beleid.

Een ander belangrijk punt is de voorzetting van decentralisering. Het Rijk laat de ruimtelijke ordening, daar waar mogelijk, over aan de provincies en gemeenten. Decentralisatie is een trend die al langer zichtbaar is, zo stond het al centraal in de Nota Ruimte en de Wro. Het decentraliseringsproces wordt momenteel wel versneld door de noodzaak tot bezuinigen bij de Rijksoverheid (Van der Velden, Persoonlijke communicatie, 15 februari 2012).

De terugtrekking van de Rijksoverheid uit de ruimtelijke ordening betekent dat gemeenten meer beleidsvrijheid krijgen voor de inrichting van de ruimte, maar minder financiële steun van de Rijksoverheid voor herstructurering. Daardoor is het maar zeer de vraag of de groter wordende beleidsvrijheid van gemeenten ze op dit moment ook daadwerkelijk meer mogelijkheden biedt om herstructurering uit te voeren.

Terugtrekking van de Rijksoverheid op het gebied van ruimtelijke ordening en het stopzetten/af laten lopen van subsidieprogramma's vindt niet geheel toevallig plaats vanaf 2010. Naast de politieke veranderingen is de Rijksoverheid in deze tijd van slechte economische omstandigheden genooddaakt tot ingrijpende bezuinigingen. Dit betekent dat de gemeenten juist in een heel erg moeilijke markt voor binnenstedelijke ontwikkeling te maken krijgen met het wegvallen van overheidssubsidies. Diezelfde slechte economische omstandigheden zorgen er tegelijkertijd voor dat de gemeentelijke grondbedrijven hun grondposities moeten afwaarderen, waardoor de financiële middelen verder beperkt worden.

In sommige gevallen krijgen projecten juist extra steun van de Rijksoverheid vanwege de crisis, via de stimuleringsmaatregelen voor woningbouw. Dit zijn echter tijdelijke maatregelen.

De verandering die het meest van invloed is op de mogelijkheden om herstructurering uit te voeren zijn de veranderde marktomstandigheden. Onder invloed van de economische crisis is de vastgoed- en bouwsector in grote problemen gekomen. De gevolgen van de crisis voor herstructureringsprojecten zijn groot, zoals ook naar voren komt bij de Binckhorst en de *quickscan* van herstructureringsprojecten. Het instorten van de vraag naar woningen en terughoudendheid van de traditionele financiers van bouwprojecten (banken, beleggers), in combinatie met de al eerder genoemde veranderingen van rijksbeleid en noodzakelijke afwaardering van grondposities zorgen ervoor dat de financiële middelen voor de uitvoering van herstructureringsprojecten op dit moment vrijwel niet aanwezig zijn.

In het eerste tijdsvak kon men nog rekenen op stijgende vastgoed- en grondprijzen en een grote vraag naar woningen, in het tweede tijdsvak is hiervan geen sprake meer. Banken, beleggers en andere partijen waren tijdens het eerste tijdsvak bereid om te investeren in binnenstedelijke projecten. Gemeenten konden eventuele tekorten bij herstructurering opvangen met rijkssubsidies of winsten uit andere bouwprojecten. Momenteel worden risico's gemedend en hebben gemeenten steeds minder financiële middelen om tekorten bij herstructureringsprojecten aan te vullen.

Op dit moment mag niet verwacht worden dat de huidige omstandigheden op de woningmarkt binnen afzienbare tijd zullen verbeteren (Sturm-Reijnders, 2010, p. 35; Van Joolingen, et al., 2009, p.3). De economische omstandigheden in Nederland en Europa laten nog geen herstel zien.

Daarnaast is er grote onzekerheid op de woningmarkt, bijvoorbeeld over de mogelijke (invulling van de) afschaffing/beperking van de hypotheekrenteaf trek.

Aan de andere kant lijkt de economische crisis ook enige positieve gevolgen te hebben. In de interviews met Van Hees en Van der Velden (Persoonlijke communicatie, 2 december 2011; Persoonlijke communicatie 15 februari 2012) komt ook duidelijk naar voren dat de crisis voor (de gewenste) opschudding heeft gezorgd in het werkveld. Bestaande werkwijzen worden kritischer bekeken, dit leidt, zij het langzaam, tot nieuwe inzichten en aanpak van gemeenten wat betreft ruimtelijke ontwikkelingen en herstructurering.

De veranderingen van het rijksbeleid en de marktomstandigheden zijn ongunstig voor de mogelijkheden van gemeenten om herstructurering uit te voeren, maar kunnen gemeenten na invoering van de Wro echter wel gebruik maken van een grondbeleidinstrumentarium dat geschikt is voor herstructureringslocaties?

De invoering van de Grexwet onder de Wro heeft de grootste verandering gebracht in het grondbeleidinstrumentarium. De Grexwet is met name ingevoerd om de financiële aspecten rond de aanleg van publieke voorzieningen te regelen.

In de praktijk blijken de mogelijkheden om publieke kosten te verhalen beperkt te zijn, zeker op herstructureringslocaties. Er zijn te veel beperkende factoren bij het gebruik van de Grexwet om te kunnen spreken van een grote verbetering van het grondbeleidinstrumentarium voor herstructurering. Met name de bepaling van de inbrengwaarde van grond zorgt ervoor dat gemeenten slechts beperkt publieke kosten kunnen verhalen.

Wel is er sprake van een verbetering ten opzichte van de beschikbare instrumenten van gemeenten om publieke kosten te verhalen uit het eerste tijdsvak. De exploitatieovereenkomst en baatbelasting kenden nog meer beperkingen om publieke kosten te verhalen.

In theorie zou de Grexwet een facilitair grondbeleid van gemeenten beter mogelijk maken. Grondposities zijn immers niet langer noodzakelijk om publieke kosten te verhalen en via de locatie-eisen en woningbouwcategorieën zijn de ontwikkelingen te sturen. Een facilitair grondbeleid zou een redelijke optie kunnen zijn voor gemeenten onder de huidige marktomstandigheden, omdat de financiële risico's daarmee beperkt zouden kunnen blijven.

In de praktijk zullen gemeenten, zoals de wetgever het bedoeld heeft, het kostenverhaal en aanvullende eisen zoveel mogelijk trachten te regelen in een anterieure overeenkomst. Dit biedt de grootste onderhandelingsruimte en geeft de betrokken partijen in een redelijk vroeg stadium duidelijkheid over de bij te dragen kosten en eisen aan de ontwikkeling. Van Hees (Persoonlijke communicatie, 2 december 2011) ziet samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen bij binnenstedelijke ontwikkelingen ook in de toekomst als gewenst en noodzakelijk: "*alleen een facilitair beleid bij binnenstedelijke ontwikkelingen; dan komt er niks van de grond*".

Met name bij binnenstedelijke herstructurering is, en blijft, samenwerking tussen een gemeente en marktpartijen dus (in veel gevallen) noodzakelijk om ontwikkelingen te realiseren. Hier is een tweetal hoofdredenen voor:

Ten eerste, herstructurering gaat met veel onzekerheden gepaard, zoals vervuiling en grondverwerving. Dit vertaalt zich in een groter financiële risico bij herstructurering in vergelijking met *greenfield* ontwikkelingen. Uit de cases blijkt dat gemeenten niet bereid zijn om een dergelijk groot financieel risico alleen op zich te nemen.

Ten tweede, marktpartijen zijn afhankelijk van gemeenten voor de noodzakelijke grondverwerving op herstructureringslocaties. Alleen gemeenten hebben immers de mogelijkheden om dwingende publiekrechtelijke instrumenten als de Wvg en Ontheffingswet in te zetten om grondposities te verwerven.

Bovenstaande maakt dat er bij herstructurering, zoals ook geconstateerd in de onderzochte cases, bijna altijd sprake is (en zal blijven zijn) van samenwerking en wederzijdse afhankelijkheid tussen gemeenten en marktpartijen. In dat opzicht is er weinig verschil tussen de twee tijdsvakken. De Grexwet is wel van invloed op de onderhandelingen tussen gemeenten en marktpartijen. Als een gemeente bij onderhandelingen over een anterieure overeenkomst een te hoge bijdrage aan publieke voorzieningen zal eisen, dan is een ontwikkelaar wellicht geneigd om te kiezen voor een exploitatiebijdrage wanneer hij verwacht dat deze bijdrage lager uitvalt. Hier zal een gemeente rekening mee moeten houden tijdens de onderhandelingen. Aan de andere kant geldt het exploitatieplan ook vooral als stok achter de deur bij marktpartijen om tot een privaatrechtelijke overeenkomst te komen. Ontwikkelaars weten dat gemeenten publieke kosten nu sowieso (gedeeltelijk) kunnen verhalen.

De invloed van veranderingen van de Wvg, Onteigeningswet en gebruik van plandocumenten op de mogelijkheden van herstructurering lijkt beperkt. Dit heeft te maken met de beperkte veranderingen van deze instrumenten.

Gesteld kan worden dat juist het grotendeels ongewijzigd blijven van de Wvg en Onteigeningswet maakt dat de grootste problemen rond deze instrumenten niet zijn aangepakt. De hoge prijs die bij gebruik van deze instrumenten betaald moet worden voor grond is, en blijft, een grote beperking bij de uitvoeringsmogelijkheden van herstructurering.

Derde variabelen, variabelen anders dan de rijksbeleid, gemeentelijk grondbeleidinstrumentarium en marktomstandigheden, die de uitvoering van herstructurering beïnvloedden zijn ook naar voren gekomen in de onderzochte cases.

Hierbij was met name sprake van vervuilingproblematiek en milieuregels als beperkende factor voor herstructurering. De strikte en ingewikkelde regelgeving rond milieu, zoals hindercirkels, kunnen voor beperkingen en vertraging zorgen. Uit de cases van de Waalhaeve en Binckhorst komen de beperkingen van deze regelgeving naar voren. Volgens Van der Harst (Persoonlijke communicatie, 15 augustus 2012) is de problematiek aangekaart bij het toenmalige VROM, maar is er in de praktijk nog weinig veranderd.

Verder is de samenwerking tussen gemeente en marktpartijen belangrijk: Is er sprake van vertrouwen, een duidelijke taakverdeling en een gezamenlijk doel? Bij het Paleiskwartier en de Waalhaeve was sprake van succesvolle samenwerking, waarbij (met name bij het Paleiskwartier) ook duidelijk sprake is van positieve invloed bij de uitvoering van het project. Bij de Binckhorst was de samenwerking tussen de partijen in de PPS moeizaam. Onvoldoende overeenstemming over de aanpak, financiële aspecten en communicatie tussen gemeente en marktpartijen heeft bij de Binckhorst een negatieve invloed gehad op de uitvoering van het project.

De eindconclusie, en het antwoord op de centrale vraag, moet zijn dat de veranderingen over de afgelopen 15 jaar in het rijksbeleid en de marktomstandigheden een negatieve invloed hebben op de mogelijkheden van gemeenten om herstructurering uit te voeren.

De trend van een terugtrekkende overheid hoeft niet negatief te zijn, maar pakt in de huidige situatie wel negatief uit omdat decentralisatie gepaard gaat met een sterke vermindering van de financiële middelen voor gemeenten.

De marktomstandigheden zijn vanaf 2008 steeds slechter geworden. Dit uit zich in een beperkte vraag naar woningen, dalende vastgoed- en grondprijzen en zeer geringe financieringsmogelijkheden voor herstructureringsprojecten. Zowel veel gemeenten als

marktpartijen mijden op dit moment risicovolle (herstructurerings)projecten. De marktomstandigheden hebben dan ook een directe negatieve impact op de uitvoeringsmogelijkheden van herstructurering. Hoewel het verloop van de achterliggende economische crisis zeer onvoorspelbaar is, zullen de marktomstandigheden nog wel enige tijd nodig hebben om te herstellen. Op korte termijn zal daarom waarschijnlijk geen verbetering optreden in de mogelijkheden van gemeenten om herstructurering uit te voeren. Herstructureringsprojecten die reeds begonnen zijn worden gefaseerd, kleinschaliger uitgevoerd of soms helemaal opgeschort. De geconstateerde veranderingen in het grondbeleidinstrumentarium zijn niet per se negatief, maar hebben tegelijkertijd ook geen grote meerwaarde voor de uitvoeringsmogelijkheden van gemeente bij herstructurering. Nieuwe instrumenten als de Grexwet kennen teveel beperkingen voor een goede inzetbaarheid op herstructureringslocaties. Daarnaast zijn de bestaande problemen rond de inzet van de Wvg en Onteigeningswet niet aangepakt en daarmee dus ook niet opgelost. De hoge kosten van grondverwerving op herstructureringslocaties blijft in veel gevallen een beperking voor de uitvoeringsmogelijkheden van herstructurering.

Aanbevelingen moeten gericht zijn op verbetering van bestaande instrumenten, zoals de hoge inbrengwaarde van grond en grondprijzen bij onteigening, maar ook een andere mentaliteit bij gemeenten. Nieuwe financieringsvormen, soepelere planningregels en stedelijke herverkaveling kunnen ook van meerwaarde zijn voor de uitvoering van herstructurering. Deze aanbevelingen worden in het volgende hoofdstuk nader besproken.

### 8.3 Toetsing hypothese

In het theoretisch kader is de hypothese gesteld dat veranderingen die herstructurering beïnvloeden waarschijnlijk plaatsvinden onder invloed van zowel padafhankelijkheid, economische factoren en (politieke)machtsverhoudingen. Welke van deze drie aspecten de grootste invloed heeft zal per variabele verschillen. Dit is omschreven als het zogenaamde *socio-economical perspective*. Nu de veranderingen van de variabelen zijn onderzocht kan de hypothese getoetst worden.

De veranderingen van de variabelen in dit onderzoek wijzen er op dat de eerder gestelde hypothese grotendeels bevestigd kan worden. De gevonden veranderingen in rijksbeleid, gemeentelijk grondbeleidinstrumentarium en marktomstandigheden kennen veel verschillende oorzaken. Mee stal is sprake van een combinatie van factoren die tot de verandering heeft geleid.

De veranderingen in het rijksbeleid van de afgelopen jaren kunnen deels verklaard worden door padafhankelijkheid en deels door een combinatie van sociologische en economische aspecten. Padafhankelijkheid komt met name sterk terug in het voortzetten van de reeds ingezette decentralisatie van overheidstaken naar lagere overheden. Deze padafhankelijkheid kwam in de hypothese niet heel sterk naar voren. Daarnaast heeft decentralisering, zoals in de hypothese gesteld is, ook een ideologische en economisch aspect.

Van padafhankelijkheid is daarentegen geen sprake bij het huidige ruimtelijk beleid voor binnenstedelijk bouwen, zoals omschreven in de SVIR. Zoals verondersteld in de hypothese spelen vooral sociologische aspecten hierbij een grote rol. De regerende partijen staan voor minder overheidsbemoeienis en een kleinere overheid. Dit is terug te zien in het gevoerde rijksbeleid. Maar, ook hier zullen de bezuinigingen die worden behaald door het afschaffen van subsidies en beleidsprogramma's mee hebben gespeeld. De parlementsverkiezingen zijn inderdaad de

belangrijkste *window of opportunity* gebleken voor het doorvoeren van veranderingen in het rijksbeleid.

De veranderingen in het grondbeleidinstrumentarium zijn met name van sociologische aard maar ook padafhankelijkheid is duidelijk terug te zien. Economische aspecten lijken minder dan verwacht een rol te spelen.

Het sociologische aspect komt terug in de veranderingen die met de Wro zijn doorgevoerd. De Rijksoverheid reageert op de nieuwe machtsverhoudingen binnen de ruimtelijke ordening en voert tegelijkertijd ook haar eigen decentralisatieplannen verder door in wetgeving. De overheid wil deels de regie terugkrijgen en de regie bij de juiste overheidslaag neerleggen. Het lijkt er op dat veranderingen van de waardebepaling in de Wvg en Onteigeningswet politiek te gevoelig lagen om door te voeren met de vaststelling van de Wro. Op dit punt is dus geen gebruik gemaakt van de *window of opportunity* die de invoering van de Wro bood.

In de hypothese wordt niet verondersteld dat padafhankelijkheid een grote rol speelt, dit lijkt niet geheel terecht. De Wro is grotendeels gebaseerd op het stelsel wat al bestond. Bestemmingsplannen blijven de belangrijkste ruimtelijke documenten en bij nieuwe wetgeving speelt het bestemmingsplan een belangrijke rol.

De nieuwe Wro zou ook efficiënter moeten zijn, een duidelijke taakverdeling tussen overheden en snellere procedures bij het vaststellen van plannen, hierin zijn economische motieven te herkennen. De invoering van de Wro is zoals verwacht inderdaad het *window of opportunity* geweest om veranderingen in het grondbeleidinstrumentarium door te voeren.

Zoals gesteld in de hypothese zijn de veranderingen in de marktomstandigheden overduidelijk ingegeven door economische aspecten. Partijen passen zich aan aan de nieuwe realiteit op o.a. de grond- en woningmarkt.

De veranderingen zijn dus ingegeven door economische aspecten. Echter, hoe er gereageerd (gaat) wordt is afhankelijk van sociologische aspecten en padafhankelijkheid. Het is al gebleken dat enkele (voorgestelde) maatregelen veel discussie opleveren, denk aan hervorming van de woningmarkt en alles wat daarbij komt kijken. De uiteindelijke uitkomst van de discussie zal niet alleen worden bepaald door economische aspecten, maar ook welke partijen invloed uit weten te oefenen op politieke partijen en de heersende normen en waarden in de samenleving.

Meer dan in de hypothese naar voren komt lijkt ook padafhankelijkheid van belang. Partijen reageren allereerst vaak met hun bekende instrumenten en oplossingen op de veranderende marktomstandigheden. Denk hierbij aan het stimuleren van de bouwsector door de overheid door stimuleringsmaatregelen en het faseren van lopende projecten.

De economische crisis is een *window of opportunity* gebleken voor veranderingen in de marktomstandigheden. Een onvoorspelbare gebeurtenis die zorgt voor institutionele verandering. Hoewel de veranderingen voor veel partijen negatief zijn, geeft het ook kansen om zaken gebruikte methoden om te gooien en nieuwe samenwerkingsvormen aan te gaan en ideeën uit te proberen.

De veranderingen in de marktomstandigheden zijn nog steeds aan de gang. Er moeten door marktpartijen en politiek nog veel keuzes gemaakt worden bij het in spelen op de veranderende marktomstandigheden, wat mogelijk leidt tot aanpassing van beleid of instrumenten.

Er is dan ook nog geen sprake van een nieuw *policy regime* bij herstructurering. De veranderingen van het *policy regime* lijken ergens tussen fase 3: experiment en fase 5: strijd te zitten. Duidelijk is dat theorie en praktijk steeds verder uit elkaar zijn gaan lopen door de economische crisis (fase 2). Als

reactie hierop wordt het bestaande beleid aangepast en op de proef gesteld door deze aanpassingen (fase 3). Momenteel worden door partijen zoals deskundigen en belanghebbenden (verschillende) nieuwe oplossingen en regels bedacht voor een betere aansluiting van beleid en regelgeving op de nieuwe realiteit bij de uitvoering van herstructurering. De stuurgroep onorthodoxe maatregelen voor gebiedsontwikkeling is daar een voorbeeld van (fase 4: verdeelde autoriteit). Delen van het huidige beleid staan momenteel publiekelijk ter discussie, zoals het beleid voor de woningmarkt (fase 5). Er is echter nog geen sprake van een nieuw geïnstitutionaliseerd *policy regime* (fase 6). De institutionele verandering is nog niet geheel voltooid.

#### 8.4 Reflectie op onderzoeksresultaten

In hoofdstuk 3 is ingegaan op de gebruikte methodologie in dit onderzoek. Om zowel de interne als externe validiteit van onderzoeksresultaten zoveel mogelijk te waarborgen is gebruik gemaakt van een aantal technieken, zoals *repeated measurement*, data triangulatie en zorgvuldige case selectie. Nu het onderzoek is voltooid is het tijd voor een reflectie op de validiteit van de onderzoeksuitkomsten.

Het doel van het onderzoek is om de invloed van veranderingen in rijksbeleid, grondbeleidinstrumentarium en marktomstandigheden op de uitvoeringsmogelijkheden van herstructurering door gemeenten te analyseren

Naar mijn oordeel heeft de gehanteerde methode voor het waarborgen van de interne validiteit zijn vruchten afgeworpen. De analyse en informatie uit de cases geeft een goed beeld van de werkelijkheid zoals die zich bij de onderzochte cases heeft voorgedaan/voordoet.

Het belangrijkste aspect hierbij is dat bij het onderzoeken van de verschillende cases gebruik is gemaakt van veel verschillende bronnen en veel verschillende typen bronnen. Er is bijvoorbeeld gebruik gemaakt van juridische plandocumenten zoals bestemmingsplannen, gemeentelijke beleidsdocumenten, informatie van de Rijksoverheid, plandocumenten, websites van projecten, informatie van onderzoeks-/kennisinstellingen zoals KEI, wetenschappelijk onderzoek en interviews met personen van zowel gemeentelijke als private kant. Door deze verscheidenheid aan bronmateriaal was data triangulatie goed toe te passen.

De informatie uit de verschillende bronnen is vergeleken en bleek meestal met elkaar in overeenstemming. Wanneer dit niet het geval was is nader uitgezocht welke informatie klopte of hoe het verschil te verklaren viel. Bijvoorbeeld doordat een geïnterviewde niet erg betrokken was bij een bepaald aspect van het project, of niet het gehele proces betrokken was bij het project, maar ook omdat twee bronnen verschillende namen/omschrijvingen hadden voor eenzelfde onderdeel van het project.

In enkele gevallen was er wetenschappelijke bronmateriaal beschikbaar over de cases. Hoewel deze niet precies dezelfde aspecten onderzochten zijn ze toch erg nuttig gebleken, bijvoorbeeld ook om informatie uit andere bronnen mee te vergelijken. Met name naar het Paleiskwartier is vanuit de TU Delft zeer uitgebreid onderzoek gedaan, wat veel bruikbare informatie heeft opgeleverd. Vanwege de bekendheid van het project was ook over de Binckhorst voldoende informatie beschikbaar. De Waalhaeve was duidelijk een minder bekend en kleiner project, hiervoor was minder direct informatie beschikbaar. Hoewel de kleinschaligheid en betrokkenheid van slechts twee partijen maakte dat de informatie geconcentreerd was.

Interviews met betrokkenen zijn ook erg waardevol gebleken omdat het de mogelijkheid geeft om informatie uit andere bronnen te checken, nieuwe informatie uit eerste hand te verzamelen bij direct betrokkenen en inzicht te krijgen in de huidige (on)mogelijkheden bij herstructurering.

Een van de moeilijkheden bij het onderzoek van de cases was de zeer lange looptijd van onderzochte ontwikkelingen. Oudere documenten zijn moeilijk te traceren of niet online te vinden. De personele bezetting van een project bleek, door de lange looptijden, vaak gewijzigd te zijn tijdens de ontwikkelingen. Geïnterviewde personen waren dan ook niet altijd de gehele looptijd betrokken, toch bleken ze meestal goed op de hoogte van de ontwikkelingen. Daarnaast kon met de hulp van (ex)collega's mijn vragen toch beantwoord worden.

Het was van belang dat aannemelijk gemaakt kon worden dat een verandering van de uitvoeringsmogelijkheden ook daadwerkelijk veroorzaakt werd door (een van) de onafhankelijke variabelen en niet door derde variabelen. Deze derde variabelen moesten op zijn minst zoveel mogelijk gelijk worden gehouden voor alle cases. Dit is gedaan door de wijze waarop cases zijn geselecteerd, allen herstructureringen in stedelijk gebied waar met name bedrijvigheid was gevestigd en die aan het verloederen waren. Dit heeft geholpen want derde variabelen die een rol hebben gespeeld waren redelijk gelijk voor de drie cases. Het gaat dan met name om de invloed van milieuwetgeving, zoals geluids- en hindercirkels op de ontwikkelingsmogelijkheden bij herstructurering.

Al met al heeft het onderzoek van de cases veel informatie opgeleverd. Doordat informatie uit verschillende bronnen is afgeleid geven de resultaten denk ik een goed beeld van de werkelijke ontwikkelingen.

Naast de interne validiteit is ook de externe validiteit van belang; in hoeverre gelden de onderzoeksresultaten ook voor niet onderzochte projecten, zijn de resultaten te generaliseren. Externe validiteit is een lastiger punt dan interne validiteit bij casestudies. Hoeveel, en welke, cases moet men immers onderzoeken om resultaten te kunnen generaliseren? Op de vraag bestaat geen exact antwoord, maar in principe geldt hoe meer cases hoe beter. Zoals eerder vermeld moest bij de aanvankelijke keuze voor een viertal cases voorzichtig worden omgegaan met het generaliseren van onderzoeksresultaten.

Om de externe validiteit te vergroten is gebruik gemaakt van *repeated measurement* en een afgewogen case selectie. Die eerste methode was nuttig en noodzakelijk omdat in het onderzoek specifiek gekeken wordt naar de verschillen tussen twee momenten in de tijd. De keuze is gemaakt om de selectie te beperken tot herstructurering van bedrijven-/ industrieterreinen. Dit is denk ik een goed te onderbouwen keuze geweest, omdat de opgave van dit type herstructurering momenteel en in de toekomst erg groot is in Nederland. Daarbij heeft het onderwerp veel aandacht vanuit overheid en wetenschap. Ik had dan ook geen moeite met het vinden van herstructureringsprojecten binnen deze categorie.

De case selectie speelt een belangrijke rol en het blijft enorm lastig om zoveel mogelijk gelijksoortige cases te vinden (in dit geval gelijk in succes en gelijk in falen). De werkelijkheid is immers niet gelijk en er zijn bij elke case minstens zoveel verschillen als gelijkenissen te vinden.

Toch denk ik dat de gekozen cases goede voorbeelden zijn van succesvolle of onsuccesvolle herstructureringen die veel informatie verschaffen over de invloed van veranderingen van de onafhankelijke variabelen op herstructurering.

De indeling in twee tijdsvakken zorgde voor problemen bij de selectie van cases. Succesvolle cases vanaf 2008 heb ik niet kunnen vinden. Hoewel niet ideaal is dit redelijk opgevangen door de

uitgevoerde *quicksan*. Deze geeft, zij het oppervlakkiger, toch een beeld van belangrijke obstakels bij de huidige uitvoering van herstructureringsprojecten. Daarnaast is juist het feit dat er geen succesvol project gevonden kon worden na 2008 een sterke aanwijzing van de grote problemen die op dit moment spelen bij de uitvoering van herstructurering.

Tijdens de interviews voor de cases is aan de betrokkenen de vraag gesteld of zij problemen uit de cases ook terug zien bij andere projecten en hoe zij de toekomst van herstructurering zien. Uit die gesprekken is naar voren gekomen dat problemen rond (hoge kosten van) grondverwerving, beperkende milieuwetgeving en geringe vraag naar vastgoed en beperkte financieringsmogelijkheden bij veel meer herstructureringsprojecten een rol spelen.

## 9 Aanbevelingen

Uit de conclusies van het onderzoek komen een aantal knelpunten naar voren die een probleem zijn bij de uitvoering van herstructurering. In dit hoofdstuk zal daarom een aantal aanbevelingen worden gedaan die kunnen helpen om deze bestaande knelpunten aan te pakken, om zo de uitvoeringsmogelijkheden van herstructurering te vergroten. Hierbij zal ook worden gekeken naar aanbevelingen van deskundigen op het gebied van binnenstedelijke ontwikkeling en naar instrumenten die in het buitenland worden ingezet om herstructurering mogelijk te maken. De aanbevelingen zijn ideeën voor de verbetering van de uitvoeringsmogelijkheden, geen totaal uitgewerkte concepten. In veel gevallen zal implementatie van de aanbevelingen dan ook niet zomaar mogelijk zijn, bijvoorbeeld vanwege politieke gevoeligheid of juridische complicaties.

Gemeenten zullen onder de huidige omstandigheden moeten kiezen waar zij de beperkte middelen waarover ze beschikken inzetten. Dit betekent een duidelijke keuze voor de ontwikkeling van een gebied en tegelijkertijd dus niets doen op andere locaties. Deze nieuwe realiteit wordt bevestigd door de conclusies van de Stuurgroep onorthodoxe maatregelen gebiedsontwikkeling (2010, p.7) en in de interviews met Van Hees en Van der Velden (Persoonlijke communicatie, 2 december 2011; Persoonlijke communicatie 15 februari 2012).

Een duidelijke keuze voor een bepaald gebied is echter niet per se negatief. De Zeeuw & Franzen (2011, p.1) merken bijvoorbeeld op dat het stellen van prioriteiten door gemeenten zin heeft omdat duidelijke keuzes vanuit de gemeente vertrouwen wekt bij marktpartijen en financiers.

Uit het Paleiskwartier blijkt ook dat beleid om schaarste te creëren meerwaarde genereert op die locaties waar een gemeente wel ontwikkelt (Persoonlijke communicatie, 22 augustus, 2012).

Gemeenten moeten sommige gebieden los laten, niet overal tegelijkertijd willen interveniëren. Die locaties waar de gemeente zelf niet in investeert kunnen natuurlijk wel ontwikkeld worden door marktpartijen als die daar interesse in hebben.

Op die locatie(s) waar een gemeente zich inzet voor herstructurering zullen de ontwikkelingen anders ingevuld worden dan in het verleden. Dat wil bijvoorbeeld zeggen: geen grootschalige actieve grondverwerving en geen zeer grootschalige project met veel grondeigenaren en grote voorinvesteringen. Dat betekent ook dat de tijd van blauwdruk masterplannen voorbij is.

Toekomstige ontwikkelingen zullen meer plaats moeten vinden door natuurlijke (organische) ontwikkeling van een gebied. Ontwikkeling hebben een kleinere schaalgrote en zijn mogelijk minder het initiatief vanuit de overheid. Hiervoor is een mentaliteitsomslag bij gemeenten nodig. Zowel het EIB (2011) als Van Hees (Persoonlijke communicatie, 2 december 2011) wijzen er op dat er in de afgelopen jaren een stapeling van beleid en ambities is geweest voor binnenstedelijke ontwikkeling, wat eerder zorgde voor beperkingen dan voor meer mogelijkheden. Van der Velden (Persoonlijke communicatie 15 februari 2012) stelt dat gemeenten meer toe moeten naar een raamwerk, kaders, waarbinnen ontwikkelingen plaats kunnen vinden. Binnen dat raamwerk moet de markt zelf invulling kunnen geven aan de ontwikkelingen. Om dit mogelijk te kunnen maken zullen gemeenten, meer dan dat ze nu doen, gebruik moeten durven te maken van bestaande juridische mogelijkheden voor flexibele planvorming.

Met name op locaties met sterk versnipperd grondeigendom zullen gemeenten toe moeten naar een meer facilitair grondbeleid. Op dit type locaties is grootschalige grondverwerving momenteel te kostbaar en risicovol.

Hoewel een facilitair grondbeleid de directe invloed van de gemeente op o.a. de voortgang van ontwikkelingen beperkt, vereist een facilitair grondbeleid minder financiële middelen. Bestaande grondeigenaren in een gebied kunnen door een gemeente middels flexibele plannen en overige planologische medewerking worden ondersteund in de ontwikkeling van het gebied.

Een gemeente kan in beperkte mate een actief grondbeleid voeren. Bijvoorbeeld door te investeren in een klein deel van het herstructureeringsgebied, als aanjager voor verdere (private) ontwikkeling. Dit is gebaseerd op hetzelfde principe als de ISV gelden waarbij de ene euro van de overheid een veelvoud aan private investeringen moet genereren. Hierbij zal sprake moeten zijn van regionale afstemming, om concurrentie tussen gemeenten op het gebied van woningbouw en bedrijventerreinen voorkomen.

Wanneer ontwikkelaars samenwerking zoeken met de gemeente zijn samenwerkingsconstructies nog steeds mogelijk. Wel moeten er goede afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld over de maximale prijs die voor grondposities betaald kan worden. Zodoende kan een scenario als in de Binckhorst, waarbij de gemeente veel te veel betaalde voor grondposities, worden voorkomen. Overigens zal ook bij een facilitair grondbeleid veel afstemming plaats moeten vinden tussen gemeente en marktpartijen om tot succesvolle ontwikkeling te komen, want uit de cases komt naar voren dat samenwerking tussen gemeente en marktpartijen vaak noodzakelijk en nuttig zijn.

Het probleem van hoge grondprijzen, en daardoor mogelijk negatieve saldi op grondexploitaties of exploitatieplannen, zal moeten worden aangepakt. De waardebepaling aan de hand van de Onteigeningswet zorgt ervoor dat gemeenten (te) hoge grondprijzen moeten betalen, of dat grond een hoge inbrengwaarde heeft in een exploitatieplan.

Een mogelijke oplossing is om grondeigenaren niet meer de toekomstige economische waarde, maar de huidige economische waarde te vergoeden. Dit zal de kosten van grondverwerving kunnen drukken. Deze oplossing zal niet in alle gevallen een voordeel opleveren, aangezien op sommige herstructureeringslocaties de grondprijs van de huidige functie niet veel verschilt met die van de toekomstige functie. Daarnaast zal geprobeerd moeten worden om kosten van bodemsanering zoveel mogelijk op de voormalige vervuilers te verhalen.

Een andere bepaling van de inbrengwaarde van grond kan het exploitatieplan een geschikter instrument maken voor herstructureeringslocaties. In dat geval zou de Grexwet gemeenten ook daadwerkelijk meer mogelijkheden geven tot het voeren van een facilitair grondbeleid. Ik realiseer me echter dat maatregelen om de verwervingskosten te verminderen politiek gevoelig zullen liggen, omdat het de waarde van particulier eigendom aanpakt. Verandering van deze regels mogen dan ook niet binnen afzienbare tijd verwacht worden.

Zoals eerder gezegd zullen gemeenten niet meer alle gebieden die in aanmerking komen voor herstructurering onder handen kunnen nemen. Dit heeft als mogelijk gevolg dat deze gebieden verder vervallen. Dit kan negatief zijn voor de leefbaarheid, maar kan op langere termijn juist de mogelijkheden voor herstructurering vergroten. In vervallen en leegstaande gebieden zijn de kosten van grond immers veel lager, de lage grondprijs is een voordeel wanneer men deze gebieden wil herstructureren. In het buitenland is het gebruikelijk dat op herstructureeringslocaties sprake is van verval en leegstand. De grondverwervingskosten bij herstructurering zijn daar over het algemeen dan

ook minder hoog dan in Nederland. Het is echter de vraag of het realistisch, en op de grondprijzen na, gewenst is dat overheden in Nederland het toelaten dat gebieden vervallen.

Stedelijke herverkaveling is in sommige situaties een mogelijk alternatief voor actieve grondverwerving. In 2004 hebben van der Putten, De Lint & De Wolff in opdracht van VROM onderzoek gedaan naar de toepassing van stedelijke herverkaveling op herstructureringslocaties met versnipperd grondeigendom. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat een verplichte vorm van stedelijke herverkaveling positief kon werken voor de uitvoering van herstructurering. Bij (de verplichte vorm van) stedelijke herverkaveling kunnen grondeigenaren verplicht worden hun grond tijdelijk af te staan. Nadat alle grond is ingebracht vindt er herverkaveling plaats, om zodoende herstructurering mogelijk te maken. De grond hoeft dan niet door de gemeente verworven te worden, maar het gebied kan toch een nieuwe kavelstructuur krijgen die past bij de geplande ontwikkelingen. Na de herverkaveling krijgen de oorspronkelijke grondeigenaren een nieuw kavel van dezelfde omvang of waarde terug. Hierbij kan ook een deel van de grond worden gebruikt voor publieke voorzieningen.

In verschillende Europese landen, zoals Duitsland, Zweden, Spanje en Frankrijk bestaan instrumenten voor stedelijke herverkaveling. In Nederland bestaat een dergelijk instrument nog niet, maar het zou een facilitair grondbeleid van de gemeente (nog) beter mogelijk kunnen maken. Het rapport van Van der Putten et al. stamt uit 2004 en nu, 8 jaar later, is er nog steeds geen wettelijke regeling voor herverkaveling. Invoering van een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling lijkt dus geen prioriteit te hebben bij de Rijksoverheid.

Op dit moment is de beschikbaarheid van financiële middelen een groot probleem. De mogelijkheden om herstructurering uit te voeren zijn daardoor beperkt. Overheden als marktpartijen hebben minder mogelijkheden om te investeren in herstructureringsgebieden. Ook zijn zowel gemeenten als marktpartijen minder in staat, en bereidt, om financiële risico's te nemen. De rol van de Rijksoverheid is kleiner geworden, maar provincies hebben de afgelopen jaren juist extra instrumenten gekregen om ruimtelijk beleid uit te voeren. Provincies kunnen bijvoorbeeld grond verwerven. Daarnaast hebben enkele provincies grote financiële reserves (o.a. door de verkoop van energiebedrijven). Gemeenten zouden meer samen kunnen werken met de provincie, of om provinciale steun vragen bij de uitvoering van herstructureringsprojecten. Aangezien provincies nu nog maar beperkt de rol van de Rijksoverheid overnemen in het ruimtelijk beleid, valt hier mogelijk nog winst te behalen (PBL, 2011).

Tegelijkertijd zullen gemeenten meer moeten handelen en denken als marktpartijen om de beperkte middelen efficiënt te kunnen gebruiken, of zoals Van Hees (Persoonlijke communicatie, 2 december 2011) het zegt: *“Je moet hoe dan ook sturen op die euro's”*. Dat betekent investeren in locaties met potentie, realistische prijzen betalen voor grondposities en plannen ontwikkelen die ook voor marktpartijen uitnodigend zijn.

Nu subsidies van de Rijksoverheid snel verminderen is het zaak voor gemeenten om via andere kanalen subsidies te verkrijgen, hier zijn verschillende mogelijkheden voor.

Op Europees niveau zijn verschillende subsidies beschikbaar voor herstructurering van stedelijk gebied. JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* is daar een voorbeeld). Wanneer herstructurering aangepakt kan worden om in een gebied duurzame ontwikkelingen toe te passen, zoals afvalbeperking en duurzame energieopwekking, dan kan een gemeente in aanmerking komen voor deze subsidie. Hier moet dan wel in een vroeg stadium van de

herstructurering op ingespeeld worden.

Gemeenten doen er goed aan om de subsidiemogelijkheden bij projecten nauwkeurig te onderzoeken, dit kan echter ook betekenen dat van subsidies afgezien moet worden omdat ze teveel eisen stellen aan een ontwikkeling of een te grote last zijn voor de proceskosten. Met een goede verantwoording, of bepaalde aanpassingen aan een project, zijn er nog steeds mogelijkheden om aanspraak te maken op subsidies (ook van de Rijksoverheid). Uit de Binckhorst case is gebleken dat beschikbaarheid en expertise van gemeentelijk personeel van groot belang kan zijn voor het binnenhalen van subsidies.

In het Verenigd Koninkrijk spelen deels vergelijkbare problemen rond herstructurering als in Nederland. Ook daar zijn maatregelen bedacht om de problemen aan te pakken, twee daarvan zullen hier kort besproken worden.

Versillende stedelijke gebieden in het Verenigd Koninkrijk die voor herstructurering in aanmerking komen zijn aangewezen als zogenaamde *Enterprise Zone* (verder EZ). In de EZ's gelden minder planning regels en bedrijven die zich in het gebied vestigen of er ontwikkelen zijn (deels) uitgezonderd van (de Engelse variant van) onroerendezaakbelasting (ozb) belasting. Door deze gunstige voorwaarden te stellen bij de ontwikkeling van een gebied probeert de overheid investeringen aan te trekken. De EZ's hebben al enkele malen hun succes bewezen, Canary Warf in Londen is een succesvol voorbeeld van een EZ. Er is echter ook kritiek op de EZ's: ze zouden vooral zorgen voor bedrijfsverplaatsingen, waardoor elders problemen ontstaan. Daarnaast beslaat de daadwerkelijke ontwikkeling van een gebied nog steeds een zeer lange periode (Delaney & Grass, 2011).

Een ander instrument is de zogenaamde TIF, wat staat voor *Tax Increase Finance*. Dit instrument maakt gebruik van toekomstige (hogere) belastinginkomsten van een gemeente, om projecten te financieren. Gemeenten ontvangen na herstructurering hogere belastinginkomsten uit een gebied (denk aan ozb). Gemeenten kunnen met de TIF op basis van die toekomstige inkomstenstijging een lening afsluiten bij de Rijksoverheid of private partijen om herstructurering te financieren (Delaney & Grass, 2011).

Dit soort instrumenten zijn niet direct inzetbaar in Nederland, vanwege de verschillen in institutionele context en regelgeving, maar het zijn wel voorbeelden van maatregelen van de overheid om investering in stedelijk gebied mogelijk te maken. Wellicht zijn de instrumenten in aangepaste vorm toepasbaar in de Nederlandse praktijk. Nader onderzoek kan inzicht geven in de bruikbaarheid van dergelijke maatregelen voor de Nederlandse praktijk.

## Literatuurlijst

- ABF Research & Rigo (2006). *De Behoeftte aan stedelijke vernieuwing 2010-2019; beleidsvarianten voor herstructurering, functieverandering en uitleg* [Electronic version].
- Adams, D., A. Disberry, N. Hutchinson & T. Munjoma. (2001). Ownership constraints to brownfield redevelopment. *Environment and Planning A*, 33, 453-477.
- Beck-Lewis, M.S., Bryman, A. (2004) *The SAGE encyclopedia of social science research methods volume 3*. London: SAGE Publications.
- Boon, T. (2008). Succesvolle gebiedstransformatie [Electronic version].
- Bosma, W.J., De Groot, E.W.J., Hoekstra, J.J. (2008). Wijzigingen in de Wet voorkeursrecht gemeenten per 1 juli 2008. *Bouw*, 9, 601-608.
- BraBant Dagblad (2006). BBA koopt grond voor busremise. Vinddatum 3 november 2011, op <http://www.brabantsdagblad.nl/regios/brabant/buscrisis/artide23811.ece>
- Bromley, D. W. (1991). *Environment and Economy: Property Rights and Public Policy*. Cambridge: Blackwell
- Bruil, I., Hobma F., Peek, G. & Wigmans, G. (2004). *Integrale gebiedsontwikkeling: het stationsgebied 's-Hertogenbosch*. Amsterdam: Sun.
- Buitelaar, E., Jacobs, W. & Lagendijk, A. (2004). *Institutional change in spatial governance*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Buitelaar E, Lagendijk A & Jacobs W. (2007). A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy. *Environment and Planning A*, 39, 891-908.
- Buitelaar, E., Segeren, A. & Kronberger, P. (2008). *Stedelijke transformatie en grondeigendom*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Buitelaar, E. & Sorel, N. (2010). Between the rule of law and the quest for control: legal certainty in the Dutch planning system. *Land Use Policy*, 27, 983-989.
- Buitelaar, E. & Segeren, A. (2011). Urban Structures and Land. The Morphological Effects of Dealing with Property Rights. *Housing Studies*, 26, 661-679.
- Buitelaar, E. & De Kam, G. (2011, forthcoming). The emergence of inclusionary housing: continuity and change in the provision of land for social housing in the Netherlands. *Housing, Theory and Society* (accepted, subject to revisions).
- Bureau stedelijke planning, Onderzoeksinstituut OTB (2009). Evaluatie sleutelprojecten. [Electronic version].
- Centraal Bureau Statistiek. (2012). Index verkoopprijs koopwoningen. Vinddatum 29 juli 2012, op <http://statline.cbs.nl/statweb/>
- Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau, RPD-planbureau & Sociaal Cultureel planbureau (2001). *Ex ante evaluatie van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* [Electronic version].
- Dacin, M. T., Goodstein, J. & Scott, W. R. (2002). Institutional theory and institutional change: introduction to the special research forum. *Academy of Management Journal*, 45(1), 45-57.
- De Boer, R. & Lurks, M. (2010). *Handleiding exploitatieplan*. Den Haag: Sdu.
- De Graaf-Kouijzer, R.T. (2006). *Onteigening: volledige schadeloosstelling fictie of werkelijkheid?* Vinddatum 7 oktober 2011, op [http://www.vastgoedkennis.nl/docs/msre/06/graaf\\_kouijzer.pdf](http://www.vastgoedkennis.nl/docs/msre/06/graaf_kouijzer.pdf)
- De Groot, E.W.J. (2007). Gebiedsontwikkeling, zelfrealisatie en onteigening. *Bouw*, 11, 933-940.
- De Jong, M., Lalenis, K. & Mamadouh, V. (2002). *The theory and practice of institutional transplantation*. Dordrecht: Kluwer.
- De Wolff, H., De Greef, J., Groetelaers, D. A., De Jong, J. & Altes, W.K. (2000). *Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten*. Delft: Delft University Press.
- De Zeeuw, F., Franzen, A. (2011). Tien acties voor gebiedsontwikkeling. Vinddatum 24 augustus 2011 op, [http://bk.tudelft.nl/fileadmin/Faculteit/BK/Over\\_de\\_faculteit/Afdelingen/Real\\_Estate\\_and\\_Housing/Organisatie/Leerstoelen/Urban\\_Area\\_Development/Onderzoek/Publicaties/doc/2011.03.01\\_TienActiesVoorGebiedsontwikkeling.pdf](http://bk.tudelft.nl/fileadmin/Faculteit/BK/Over_de_faculteit/Afdelingen/Real_Estate_and_Housing/Organisatie/Leerstoelen/Urban_Area_Development/Onderzoek/Publicaties/doc/2011.03.01_TienActiesVoorGebiedsontwikkeling.pdf).
- Delaney, A. & Grass, R. (2011). Innovative funding in the UK. Vinddatum 9 februari 2012, op <http://www.slideshare.net/Praaktijkleers-toel/071211-utrecht?ref=http://www.gebiedsontwikkeling.nu/actualiteit/verslagen/innovatieve-financieringsvormen-uit-engeland/>
- Deloitte Real Estate Advisory (2010). *Financiële effecten gemeentelijke grondbedrijven*. Vinddatum 25 november 2011, op <http://www.rijksoverheid.nl/besanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/11/11/financiele-effecten->

- crisis-bij-ge-meentelijke-grondbedrijven/financiële-effecten-crisis-bij-ge-meentelijke-grondbedrijven.pdf
- Denzin, N.K., Lincoln, Y.S. (2011). *The SAGE handbook of qualitative research*. London: SAGE.
- Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid [EIB] (2000). *Herstructurering en woningbouwproductie*. Amsterdam: EIB.
- Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid [EIB] (2003). *Knelpunten en prikkels bij herstructurering*. Amsterdam: EIB.
- Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid [EIB] (2011). *Succesvol binnenstedelijk bouwen*. Vinddatum 10 september 2011, op <http://www.eib.nl/files/files/Succesvol%20binnenstedelijk%20bouwen.pdf>
- Ecorys (2010). *Financieringsmiddelen uit gebiedsontwikkeling en bestemmingswijzigingen*. Vinddatum 3 oktober 2011, op <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/03/02/financiering-uit-gebiedsontwikkeling-en-bestemmingswijzigingen/financiering-uit-gebiedsontwikkeling-en-bestemmingswijzigingen.pdf>
- Edelenbos, J., Boon, W. (2004). Het vertrouwen in het Paleiskwartier. *Gebiedsontwikkeling*, 1, 12-16.
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2008). Ruimtelijk plan Paleiskwartier-Zuid [Electronische versie].
- Gemeente Den Haag (2007). Samenvatting beslissing haalbaarheidsstudie Nieuw Binckhorst. Vinddatum 8 september 2011 op, <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/wonen-en-bouwen/bouwen-in-Den-Haag/to/Binckhorst.htm>
- Gemeente Den Haag (2008). Voorstel van het college inzake beslissing haalbaarheidsstudie Nieuw Binckhorst. Vinddatum 8 september 2011 op, <http://zbs.denhaag.nl/risdoc/2008/RIS152167.PDF>
- Gemeente Den Haag (2009a). De Binckhorst op weg naar een nieuwe toekomst; Het Integraal Ontwikkelingsplan als 'denkraam' voor de komende decennia. Vinddatum 27 augustus 2011, op [www.denhaag.nl/webfile%3Ffile%3Fuid%3D0818eb48-7005-483b-a6d2-a020a5488714%26owner%3D9080029e-49b0-4195-8d60-46c3460fd362&ei=YFUIT5zNMcabOtjy7Lsl&usg=AFQjCNGaVA3CmURDASJPSu18MKaqWPs7rA&cad=rja](http://www.denhaag.nl/webfile%3Ffile%3Fuid%3D0818eb48-7005-483b-a6d2-a020a5488714%26owner%3D9080029e-49b0-4195-8d60-46c3460fd362&ei=YFUIT5zNMcabOtjy7Lsl&usg=AFQjCNGaVA3CmURDASJPSu18MKaqWPs7rA&cad=rja)
- Gemeente Den Haag (2009b). Voorstel van het college inzake vaststelling bestemmingsplan Nieuw Binckhorst Zuid. Vinddatum 8 september 2011 op, <http://zbs.denhaag.nl/risdoc/2009/RIS166291.PDF>
- Gemeente Den Haag (2009c). Exploitatieplan Binckhorst Zuid. Vinddatum 9 september 2011 op, <http://www.denhaag.nl/webfile?uid=bb31e5a1-10c1-4a2f-a18a-503582e90732&owner=63ce57d0-e71d-4c6c-89c0-41c7c8056651>.
- Gemeente Den Haag (2010). Voortgangsrapportage Binckhorst. Vinddatum 4 september 2011 op, <http://zbs.denhaag.nl/risdoc/2010/RIS177564.PDF>
- Gemeente Nijmegen (2001). Bestemmingsplan Nijmegen West III -80. Vinddatum 18 september 2011, op <http://www.nijmegen.nl/gns/index/bis/regelgeving/bplannen/gb01030.pdf>
- Gemeente Nijmegen (2011). Gemeente Nijmegen neemt uitvoering Ruimte voor de Waal in eigen hand. Vinddatum, 16 januari 2012, op, [http://www2.nijmegen.nl/content/1225623/gemeente\\_nijmegen\\_neemt uitvoering\\_ruimte\\_voor\\_de\\_waal\\_in\\_eigen\\_hand](http://www2.nijmegen.nl/content/1225623/gemeente_nijmegen_neemt uitvoering_ruimte_voor_de_waal_in_eigen_hand)
- Groetelaers, D. A. (2004). *Instrumentarium locatieontwikkeling; sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderende marktsituatie*. Delft: Delft University Press.
- Hobma, F. & Wigmans, G. (2004). Paleiskwartier Den Bosch; successen van een actieve aanpak. *Geografie*. Vinddatum 1 november 2011, op [http://www.geografie.nl/index.php?id=640&tx\\_ttnews%5Bsword%5D=gis&tx\\_ttnews%5Bpointer%5D=61&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=588&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=502&cHash=870ded41c0](http://www.geografie.nl/index.php?id=640&tx_ttnews%5Bsword%5D=gis&tx_ttnews%5Bpointer%5D=61&tx_ttnews%5Btt_news%5D=588&tx_ttnews%5BbackPid%5D=502&cHash=870ded41c0)
- Howlett, M. & Ramesh, M. (2003). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (2nd ed.). Ontario: Oxford university press.
- Jansen-Jansen, L. (2010). *Luchtbellen en luchtkastelen in de ruimtelijke ordening: Wie prikt ze door? Samenvatting*. Vinddatum 24 augustus 2011, op [http://www.bnsp.nl/site/wp-content/uploads/2011/05/Pre-advies\\_samenvatting.pdf](http://www.bnsp.nl/site/wp-content/uploads/2011/05/Pre-advies_samenvatting.pdf)
- Jepperson, R. L. 1991. Institutions, institutional effects, and institutionalism. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*: (pp. 143-163). Chicago: University of Chicago Press.
- KEI Kenniscentrum stedelijke vernieuwing (2011a). Den Haag, De Binckhorst. Vinddatum 7 september 2011 op, [http://www.keicentrum.nl/view.cfm?page\\_id=1897&item\\_type=project&item\\_id=238](http://www.keicentrum.nl/view.cfm?page_id=1897&item_type=project&item_id=238)
- KEI Kennisinstuut stedelijke vernieuwing (2011b). Grotestedenbeleid. Vinddatum 20 september 2011 op, [http://www.keicentrum.nl/view.cfm?page\\_id=2500](http://www.keicentrum.nl/view.cfm?page_id=2500)
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Klaassen, A.W. (2002). *Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk*. Den Haag: Elsevier.
- Lynggaard, K. (2006). The common agricultural policy and organic farming: an international perspective on continuity and change. Wallingford (United Kingdom): CABI

- McCarthy, J. (2007). *Partnership, collaborative planning and urban regeneration*. Hampshire: Ashgate publishing ltd.
- Milieu- en natuurplanbureau & Ruimtelijk planbureau (2008). *Monitor Nota Ruimte; Eerste vervolgmeting* [Electronic version].
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011). *Samenvatting Ontwerp structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* [Electronic version].
- Ministeries van VROM, LNV & OCW (2004). *Beleidskader ISV-2* [Electronic version].
- Muñoz Gielen, D. (2009). Flexibiliteit planvorming beïnvloedt tegenprestaties markt. *Rooilijn*, 3, 158-167.
- Muñoz Gielen, D. (2010). *Capturing value increase in urban redevelopment*. Leiden: Sidestone Press.
- Needham, B. (2004). *The new Dutch spatial planning act: Continuity and change in the way the Dutch regulate the practice of spatial planning*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Needham, B. (2007). *Dutch land use planning; planning and managing land use in the Netherlands, the principles and the practice*. Den Haag: SDU.
- Neprom, VROM, NVB & VNG. (2001). *Convenant gemeentelijk grondbeleid* [Electronic version].
- Neprom. (2012). Gemiddelde verkooptijd koopwoningen. Vinddatum 29 juli 2012, op [mnw.datawonen.nl](http://mnw.datawonen.nl)
- Nieuwsbrief Ruimtelijke Ordening en Bouw (2004). Veertig procent binnestedelijk bouwen illusie. Vinddatum 4 september 2011, op <http://www.mooij.info/NVB.pdf>
- Nijholt, H. (1998). Het schijngevecht over het rechtskarakter van de exploitatieverordening. *Juridische reeks Universiteit Maastricht*, 1, 163-189.
- Nooteboom, L.W. (1994). *Nederlandse grondverwerving en gronduitgifte: een huwelijk onder druk, een theoretisch kader voor de Nederlandse grondmarkt*. Nijmegen: Katholieke Universiteit.
- North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University press.
- NRC Handelsblad (2010, 6 november). Samenvoeging EZ en Landbouw onlogisch. Vinddatum 23 september 2011, op [http://voirge.nrc.nl/binne land/arti cle 2639410.ece/Samenvoeging\\_EZ\\_en\\_Landbouw\\_onlogisch](http://voirge.nrc.nl/binne land/arti cle 2639410.ece/Samenvoeging_EZ_en_Landbouw_onlogisch)
- Omroep Brabant (2010). Geld provincie voor woningbouw regio Den Bosch. Vinddatum 6 november 2011, op <http://www.omroepbrabant.nl/?news/138453902/Geld+van+provincie+voor+woningbouw+regio+Den+Bosch.asp>
- OPPS (2009). *Gebiedstransformatie is mensenwerk*. Zeist: OPPS.
- Ostendorf, W. & Musterd, S. (1996). Groeikernen en compacte steden; nieuwe grenzen voor de ruimtelijke ordening. *Planologisch Nieuws*, 16, 91-101.
- Peeks, G. (2006). *Locatie-Synergie: Een participatieve start van de herontwikkeling van binnenstedelijke stationslocaties*. Delft: Eburon.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2006). *Toekomstverkenning grotestedenbeleid: een verkenning*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2011). *Ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pool, M.S. (2010). *Transformatieprojecten van een gesloten planproces naar een open benadering*. Vinddatum 25 augustus 2011, op <http://www.vastgoedkennis.nl/docs/MSRE/10/Pool.pdf>
- Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft (2011). *Gebiedsontwikkeling een andere realiteit: Wat nu te doen?* Vinddatum 4 september 2011, op [http://www.gebiedsontwikkeling.nu/workspace/uploads/2011.02.25\\_handreiking\\_gebiedsont-1298641169.pdf](http://www.gebiedsontwikkeling.nu/workspace/uploads/2011.02.25_handreiking_gebiedsont-1298641169.pdf)
- Priemus, H. & Louw, E. (2000). *Gemeentelijk grondbeleid. Regiefunctie bij de realisatie van ruimtelijk beleid*, Delft: University Press.
- Priemus, H. & Louw, E. (2003). Changes in Dutch land policy: from monopoly towards competition in the building market, *Environment and Planning B: Planning and Design*, 30, 369-378.
- Priemus, H. (2010). Hoe verder na Vinex en Nota Ruimte? *Rooilijn*, 1, 58-65.
- Rigo (2009). *Gemeentelijk grondprijnsbeleid en woningproductie in recessie*. Vinddatum 27 oktober 2011, op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/Files/Document/Rigorapportgrondprijnsbeleid.pdf>
- Rijksoverheid (2010). Nijmegen Waalfront. Vinddatum 16 januari 2012, op [www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brochures/2010/06/01/nederland-veerandert-nijmegen-waalfront/nederland-veerandert-nijmegen-waalfront.pdf&ei=HcMmT63iPIKq-gbaI\\_XECA&usg=AFQjCNF2kbKWSvaU2NI24UK7x0WTgDSDSgQ](http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brochures/2010/06/01/nederland-veerandert-nijmegen-waalfront/nederland-veerandert-nijmegen-waalfront.pdf&ei=HcMmT63iPIKq-gbaI_XECA&usg=AFQjCNF2kbKWSvaU2NI24UK7x0WTgDSDSgQ)
- Rijksoverheid (2011a). Wat is de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)? Vinddatum 19 september 2011, op <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimte-en-mobiliteit/vraag-en-antwoord/wat-is-de-structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte-svir.html>
- Rijksoverheid (2011b). Binnestedelijk bouwen. Vinddatum 19 september 2011, op

- <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/steden/binnens-tedelijk-bouwen>
- Sabatier, A. P., Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy change and learning, an advocacy coalition approach*. Westview Press.
- Saunders, M., Lewis, P. & Thomhill, A. (2008). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Education.
- Scott, W. R. (1987). *The adolescence of institutional theory*. New York: Cornell University
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and organizations* (2<sup>nd</sup> ed). Thousand Oaks (CA): Sage.
- Segeren, A., Needham, B., Groen, J. (2005). *De grondmarkt doorgrond; een institutionele analyse van de grondmarkt in Nederland*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Segeren, A. (2007). *De grondmarkt voor woningbouwlocaties; belangen en strategieën van grondeigenaren*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Sparreboom, H. (2011). Binckhorst, organisatie gebiedsontwikkeling. Vinddatum 9 september 2011 op, <http://www.slideshare.net/mtenv/presentatie-hans-sparreboom>.
- Stadsregio Amsterdam. (2011). Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS). Vinddatum 15 oktober 2011, op <http://www.stadsregioamsterdam.nl/beleidsreinen/subsidies/subsidieloket/subsidiesoorten/besluit>
- Sturm-Reijnders, M. (2010). *Gebiedsontwikkeling 2.0*. Vinddatum 29 augustus 2011 op, [www.vastgoedkennis.nl/2Fdocs%2FMRE%2F10%2FSturm-Reijnders.pdf](http://www.vastgoedkennis.nl/2Fdocs%2FMRE%2F10%2FSturm-Reijnders.pdf)
- Stuurgroep onorthodoxe maatregelen gebiedsontwikkeling (2010). *Eindrapportage onorthodoxe maatregelen*. Vinddatum 10 oktober 2011 op [www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/eindrapportage-onorthodoxe-maatregelen-bijlage-1d.pdf](http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/eindrapportage-onorthodoxe-maatregelen-bijlage-1d.pdf).
- Swanbom, P. (2010). *Case study research: what, why, how?*. London: SAGE Publications.
- Tallon, A. (2010). *Urban regeneration in the UK*. London: Routledge.
- Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (2008). *Kansen voor kwaliteit. Een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen* [Electronic version].
- Tweede Kamer (1995). Wetsvoorstel tot wijziging Wet Voorkeursrecht Gemeenten. Vergaderjaar 1994–1995, 25 235, nr. 2.
- Tweede Kamer (1997). Stedelijke Vernieuwing; Nota. Vergaderjaar 1996–1997, 25 427, nr. 2.
- Tweede Kamer (2010). Intrekking van de Wet stedelijke vernieuwing in verband met de decentralisatie van het investeringsbudget stedelijke vernieuwing. Vergaderjaar 2009–2010, 32 460, nr. 1.
- Van Beckhoven, E. (2007). *Decline and Regeneration; policy responses to processes of change in post-WWII urban neighbourhoods*. Utrecht: KNAG.
- Van Buuren, P.P.J., De Gier, A.A.J., Nijmeijer, A.G.A. & Robbe, J. (2010). *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*. Deventer: Kluwer.
- Van den Brand, J., Van Gelder, E. & Van Sandick, H. (Eds.). (2008). *Handreiking grondexploitatiewet*. Den Haag: SDU.
- Van der Cammen, H., De Klerk, L. (2003). *Ruimtelijke ordening: Van grachtengordel tot Vinex-wijk*. Utrecht: Het Spectrum.
- Van der Putten, E., De Lint, R. & Wolff, H. (2004). Onderzoek naar de mogelijkheden van een regeling voor stedelijke herverkaveling. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Van Dinteren, J. & Van der Krabben, E. (2008). Donkere wolken aan de horizon. *Real Estate*, 18(61), 18-22.
- Van Dinteren, J., Zwanikken, T., De Kuif, J., Delforterie, T., Van der Krabben, E. & De Zeeuw, F. (2008). *Voorbeeldprojecten gebruik grondbeleidsinstrumentarium Deel 2: voorbeeldprojecten en expertmeetings*. Den Haag: Ministerie van VROM
- Van Evera, S. (1997) *Guide to methods for students of political science*. New York: Cornell University Press.
- Van Kempen, R. & Priemus, H. (1999). *Stadswijken en herstructurering*. Assen: Van Gorcum
- Van Zundert, J.W. (1996). *Het bestemmingsplan; een juridisch bestuurlijke inleiding in de ruimtelijke ordening*. Alphen aan den Rijn: Samson H. D. Tjeenk Willink.
- Vennix, J. A. M. (2007). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek* (2nd ed.). Harlow: Pearson Education.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten [VNG]. (2011a). Stedenbeleid & ISV. Vinddatum 21 september 2011, op <http://www.vng.nl/smarstite.dws?id=85789>
- Vereniging Nederlandse Gemeenten [VNG]. (2011b). Stedelijke herstructurering. Vinddatum 15 oktober 2011, op <http://www.vng.nl/smarstite.dws?id=57599&t=3>
- Verschuren, P., Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Lemma
- VROM (1997). *Nota Stedelijke Vernieuwing*. Den Haag: Ministerie van VROM
- VROM (2006). *Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2008). *Brief van der Laan over uitwerking decentralisatie stedenbeleid*. Vinddatum 21 september 2011, op [www.kei-centrum.nl/.../BriefVanderLaan\\_uitwerkingsledenbeleid\\_100709.doc](http://www.kei-centrum.nl/.../BriefVanderLaan_uitwerkingsledenbeleid_100709.doc)
- VROM (2009). *Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2009*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2010). *Handreiking onteigeningen Titel IV* [Electronic Version].
- VROM (2011). Innovatie Programma Stedelijke Vernieuwing. Vinddatum 21 september 2011, op

[http://www.project.vrom.nl/lijs twee g a v e . a s p ? c o d e \\_ p r g m = 1](http://www.project.vrom.nl/lijs twee g a v e . a s p ? c o d e _ p r g m = 1)

VROM-raad (2002). *Haasten en onthaasten; advies over herstructurering van stedelijke woonmilieus*. Den Haag: Ministerie van VROM.

VROM-raad (2009). *Grond voor kwaliteit*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Zafirovski, M. (2000). Economic and sociological approaches to institutions: economy, society And law. *European Journal of Law and Economics*, 10(1), 7-30.

**Interviews:**

Dhr. Roel van Bakel, projectontwikkelaar bij Credo Integrale planontwikkeling / BV Paleiskwartier. Geïnterviewd op 4 juni 2012.

Dhr. Laurens Cramer, gebiedsmanager van de Binckhorst & dhr. Frans van Eck, projectmanager van de Binckhorst (beide werkzaam bij de gemeente Den Haag). Geïnterviewd op 6 juni 2012

Dhr. Dick van der Harst, ex-directeur van de voormalige gebiedsonderzoek van de Binckhorst. Momenteel werkzaam bij SADC. Geïnterviewd op 15 augustus 2012.

Dhr. Wout van Hees, hoofd ontwikkelbedrijf gemeente Nijmegen. Geïnterviewd op 2 december 2011.

Dhr. Bart Jansen, projectmanager Heiligers. Betrokken bij de ontwikkeling van de Waalhave. Geïnterviewd op 31 mei 2012.

Dhr. Ted Prinsen, projectmanager Paleiskwartier van de gemeente 'S-Hertogenbosch. Geïnterviewd op 22 augustus 2012.

Dhr. Jeroen van der Velden, senior medewerker KEI Kennisinstituut stedelijke vernieuwing. Geïnterviewd op 15 februari 2012.

