



Publiek-private rolverdeling in een veranderende realiteit

Onderzoek naar de planningscultuur bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

Thijs van Deursen



>> De foto op de voorpagina is gemaakt op Strijp-S, een grootschalige binnenstedelijke gebiedsontwikkeling in Eindhoven. Deze locatie dient vaak als voorbeeld van een vooruitstrevende binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, waarbij een verscheidenheid aan functies zorgen voor een aanjagende en katalyserende werking van het gebied. Dit gebied heb ik vaak bezocht om inspiratie op te doen voor nieuwe ideeën. Deze foto is hierdoor uitermate geschikt voor de voorpagina van deze scriptie.

Nijmegen, Juli 2016

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

Master Planologie - Lokale en Regionale Ruimtelijke Planning

Verdieping Vastgoed- en Gebiedsontwikkeling

Master Thesis: Publiek-private rolverdeling in een veranderende realiteit. *Onderzoek naar de planningscultuur bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*

Radboud Universiteit



Auteur:

Thijs F.G. van Deursen

Gegevens:

thijsvandeursen@hotmail.com

06 18 18 63 32

Begeleider en 1^e beoordelaar: Prof. Dr. E. (Erwin) van der Krabben

2^e beoordelaar: Prof. Dr. K. (Karel) Martens



Tevens tijdens stageperiode bij BPD

De planningscultuur bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling:

Publiek-private rolverdeling in een veranderende realiteit

Gebiedsontwikkeling komt tot stand door het initiatief van een betrokken partij. Een gemeente kan dit initiatief nemen en het gebied ontwikkelen in samenwerking met een gekozen partner. Wanneer een gemeente geen initiatief neemt om een gebied te ontwikkelen kan het gebied alsnog ontwikkeld worden door het initiatief vanuit de markt. Publieke en private partijen blijven elkaar echter wel nodig hebben met betrekking tot de planologische inpassing en de fysieke ontwikkeling van het gebied.

Tijdens de crisis is de context van de gebiedsontwikkeling aan verandering onderhevig geweest. Veel partijen hebben de vingers gebrand aan risicovolle investeringen en samenwerkingen. Sindsdien zijn er vele aanbevelingen gedaan over andere rollen, andere samenwerkingsvormen en andere partijen. In dit onderzoek wordt er gekeken naar de planningscultuur ten aanzien van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Waar traditioneel een duidelijke afbakening was tussen publieke en private partijen, is er door de veranderende realiteit bezinning ontstaan. Een publieke partij is niet meer volledig opdrachtgever van een stedelijke ontwikkeling, maar opdrachtnemer van ruimtelijke kwaliteit. Daarbij gaan beide partijen voorzichtiger om met het nemen van grootschalige risico's. Risico's komen voornamelijk voor rekening van de private partijen en worden beheersbaarder. Het integreren van duurzame relaties neemt in belangrijke mate toe en hiervoor zijn samenwerkingen tussen private partijen onderling van groter belang.

Keywords: Gebiedsontwikkeling – Binnenstedelijk – Grondbeleid – Ontwikkelmodel – Publiek-private rolverdeling

Thijs van Deursen - S4140117

Master Planologie – Radboud Universiteit Nijmegen

Onder begeleiding van Prof. Dr. Erwin van der Krabben

Voorwoord

Toen ik begon met studeren zat de economie midden in de recessie. Er werd veel gesproken over gebiedsontwikkeling, maar er kwam niet altijd iets van terecht. Creativiteit genoeg dacht ik. Maar waarom komen deze ontwikkelingen nu niet van de grond? Iedereen heeft een eigen mening en standpunten. Met betrekking tot gebiedsontwikkeling is voornamelijk de samenwerking van belang. Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling heeft mij vanaf het begin van mijn studie geboeid. Tijdens de duur van mijn studie hebben verschillende excursies in zowel binnen- als buitenland mij doen inzien dat er onbegrensde mogelijkheden zijn met betrekking tot stedelijke gebiedsontwikkeling. Deze scriptie heeft het voor mij mogelijk gemaakt om het onderwerp vanuit verschillende perspectieven te belichten en heb ik een steentje bij kunnen dragen aan de wetenschappelijke literatuur met betrekking tot gebiedsontwikkeling.

Deze mogelijkheid wil ik tevens aannemen om een aantal mensen te bedanken. Ten eerste had ik dit resultaat niet behaald in de gestelde tijd en kwaliteit zonder de begeleiding van Erwin van der Krabben. De kritische feedback heeft ervoor gezorgd dat ik bijsturing kreeg waar nodig en ik weer met een frisse blik op het juiste traject verder kon. Tevens bedankt voor het veelvuldig uitspreken van vertrouwen in een goed eindresultaat. Dit heeft mij zeer geholpen!

Ook wil ik de collega's binnen BPD bedanken. Tijdens mijn stageperiode stonden zij vaak voor mij klaar voor begeleiding, vragen, kritische blik of een geintje. Niet alleen is deze periode behulpzaam geweest voor het schrijven van mijn scriptie. De ervaringen door de werkzaamheden van het bedrijf heb ik veel van geleerd. Bedankt!

Verder wil ik mijn studiegenoten Stijn, Niels en Chris bedanken die zowel direct als indirect zeker hebben bijgedragen. Voornamelijk in de start fase hebben we elkaar op weg geholpen en gedurende het gehele traject is ook jullie motivatie en betrokkenheid een duwtje in de rug geweest. Naast studie gerelateerde zaken, hebben jullie nog veel vaker gezorgd voor afleiding tijdens het maken van deze scriptie. Top!

Last, but not least, de respondenten die tijd beschikbaar hebben gemaakt voor een gesprek en mij hebben voorzien van benodigde informatie.

Met het afronden van deze scriptie komt tevens een einde aan mijn studie en mag ik de opgedane kennis gaan toepassen in de praktijk.

Rest mij u veel leesplezier!

Samenvatting

Tijdens de crisis is de context van gebiedsontwikkeling aan verandering onderhevig geweest. Veel partijen hebben de vingers gebrand aan risicovolle investeringen en samenwerkingen. Plannen zijn aangepast of uitgesteld. Partijen beschikken ook over minder financiële armslag dan voorheen. Tevens komen binnenstedelijke ontwikkellocaties, transformatie- en renovatieopgaven, steeds prominenter in beeld en nemen een belangrijke positie in bij stedelijke ontwikkeling. Bij veel binnenstedelijke ontwikkellocaties is sprake van een onrendabele top, dat de realisatie enkel bemoeilijkt. Sindsdien zijn er vele aanbevelingen gedaan over andere rollen, andere samenwerkingsvormen en andere partijen in de wetenschappelijke literatuur.

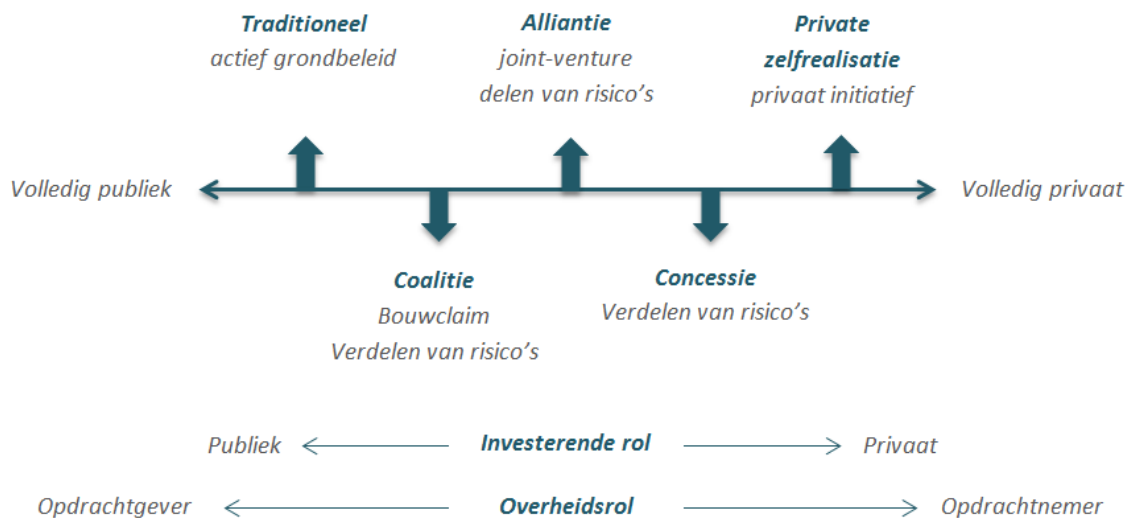
In dit onderzoek wordt er gekeken naar de planningscultuur ten aanzien van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Een planningscultuur staat voor de omgang en rolverdeling van betrokken partijen bij een ontwikkeling. Een planningscultuur kan hierdoor uiteen worden gezet als een set van informele institutie die richting geven en visies (re)produceren over de middelen en doelen van de planning. Lange tijd waren de kenmerken van de Nederlandse planningscultuur een actief grondbeleid, uitgebreide ontwikkelingen en integrale ontwikkelingen die als ‘gewoonlijk’ werden beschouwd. De Nederlandse planningscultuur is hierdoor traditioneel te omschrijven als ‘comprehensive integrated’.

De samenwerking tussen publieke en private partijen kan echter op verschillende manieren worden vormgegeven binnen de bredere context van een planningscultuur. Dit zorgt ervoor dat de Nederlandse planningscultuur momenteel op een kritiek punt is aangekomen, waarbij de veranderende samenwerkingen aan de voet kunnen staan van een in de toekomst veranderende planningscultuur.

In het algemeen kunnen de verschillende PPS-constructies worden onderverdeeld aan de hand van twee soorten PPS-modellen: het concessiemodel en het alliantiemodel. De modellen verschillen onderling van elkaar door de houding van de betrokken partijen en de daaruit voortvloeiende rolverdeling tussen publieke en private partijen. Bij het concessiemodel staat de overheid centraal die de doelen opstelt. Het alliantiemodel kenmerkt zich doordat doelen ontstaan vanuit een samenwerking. Naast de inhoudelijke verschillen is er tussen de twee modellen ook een onderscheid te maken tussen het managen van PPS-modellen. Het concessiemodel wordt geassocieerd met projectmanagement en het alliantiemodel wordt geassocieerd met procesmanagement. Projectmanagement poogt om draagvlak te creëren door middel van de kwaliteit van het plan dat een overtuigend karakter heeft voor alle betrokken partijen. Procesmanagement creëert draagvlak door actoren de mogelijkheid te geven om het ontwikkelproces te beïnvloeden.

In de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling zijn tegenwoordig een veelvoud aan gebiedsaanpakken te herleiden. Door deze veelvoud aan gebiedsaanpakken is er geen eenduidige planningscultuur meer te herkennen. Hierdoor kan er gesteld worden dat de planningscultuur

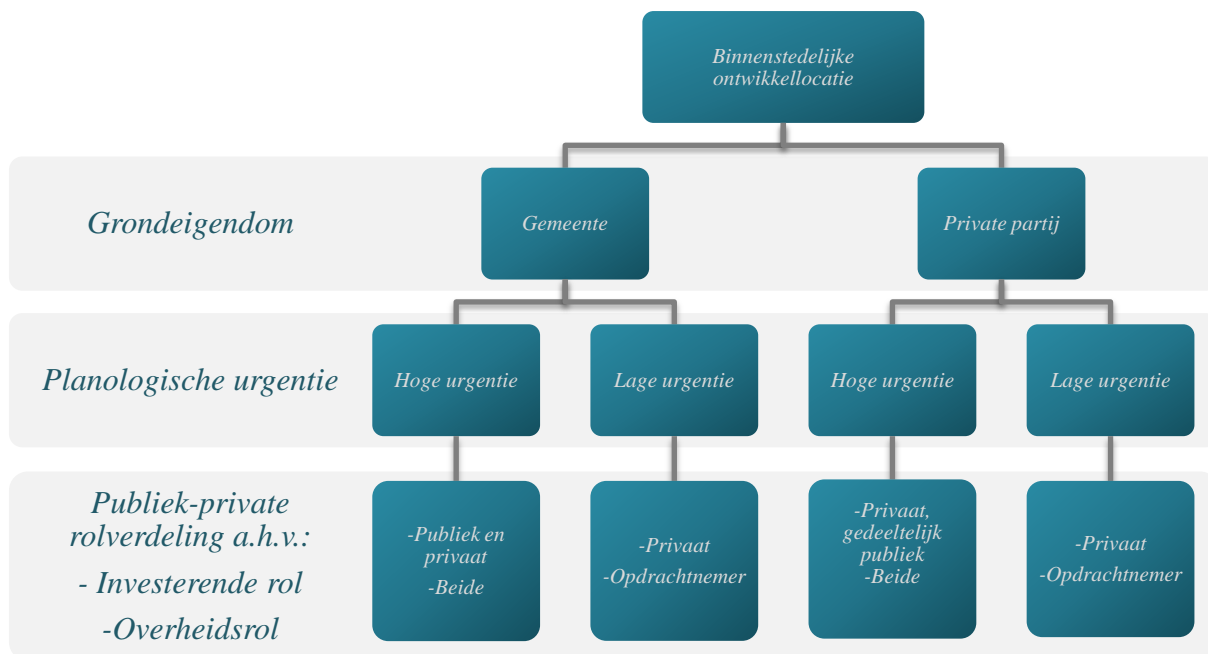
gebaseerd is op een situationeel grondbeleid. Hierbij zijn de project specifieke kenmerken een bepalende factor in het kiezen van een grondbeleid en een daartoe bijhorend ontwikkelmodel. De publiek-private samenwerking bij de aanpak van de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling wordt in onderstaande afbeelding, het PPS-spectrum, weergegeven. Hierbinnen zijn zowel de verschillende wijze van grondbeleid als de verschillende ontwikkelmodellen in schematische weergave verwerkt.



FIGUUR 1. PPS-SPECTRUM

Dit spectrum plaatst de verschillende ontwikkelmodellen op een vergelijkbaar niveau met betrekking tot publiek-private samenwerking. Alle modellen passen binnen de breedste definitie van PPS. Tussen de verschillende ontwikkelmodellen is er een onderscheid te maken in investerende rol voor publieke en private partijen en een overheidsrol.

De keuze voor het grondbeleid in combinatie met het ontwikkelmodel staat vrij, maar ten aanzien van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling lijkt er toch enige samenhang te zijn met project specifieke factoren. Ten eerste is er een onderscheid te maken in locatie specifieke factoren. Hierbij lijkt het grondeigendom in belang af te nemen voor de keuze van een ontwikkelmodel. Door middel van nieuwe publiekrechtelijke planologische instrumenten, zoals de exploitatiewet en de in proef genomen omgevingswet, is het besef ontstaan dat ontwikkelingen ook middels een faciliterende overheidsrol gerealiseerd kunnen worden. De planologische urgentie is echter wel een belangrijke factor bij de keuze voor het grondbeleid op een locatie. Wanneer er sprake is van een hoge planologische urgentie zijn publieke partijen eerder bereid om binnen een gebiedsontwikkeling deel te nemen met een investerende rol. In onderstaande afbeelding zijn deze scenario's uitgewerkt en zijn tevens de verschillende rollen voor de publieke en private partijen weergegeven die bij de samenwerkingen passen.



FIGUUR 2. SCENARIO'S VAN DE LOCATIE SPECIFIEKE KENMERKEN

Vanuit dit onderzoek kan ook worden gesteld dat het ontwikkelmodel afhankelijk is aan de middelen van een private partijen. Deze relatie is echter vele male groter wanneer het grondbezit privaat is.

Wanneer de grond in het bezit is van een publieke partij dan worden er van tevoren duidelijke kaders gesteld waar een private partij aan dient te voldoen. Door een marktvraag proberen publieke partijen de ideale marktpartij uit te kiezen waarbij de verhoudingen tussen prijsbieding en plancapaciteit worden afgewogen.

In het scenario van privaat grondeigendom in combinatie met een hoge planologische urgentie hebben de middelen van een private partij meer invloed op het ontwikkelmodel. Wanneer er niet wordt voldaan aan de gewenste middelen, is een publieke partij eerder geneigd om de middelen over te nemen of aan te vullen. Vice versa is een gemeente ook bereid om activiteiten over te laten aan de markt, wanneer private partijen voldoen aan de gewenste middelen.

Onderstaande tabel is gebaseerd op de benodigde middelen van een private partij bij een hoge planologische urgentie en een publiek grondbezit. Echter, een private partij welke over onderstaande middelen beschikt, is voor alle scenario's geschikt, ongeacht de grondpositie

	<i>Expertise</i>	
<i>Relevant</i>	←→	<i>Irrelevant</i>
<i>Creatief</i>	←→	<i>Behoudend</i>
	<i>Betrokkenheid</i>	
<i>Kort</i>	←→	<i>Lang</i>
<i>Begin</i>	←→	<i>Eind</i>
	<i>Investeringen</i>	
<i>Relevant</i>	←→	<i>Irrelevant</i>
	<i>Vertrouwen</i>	
<i>Relevant</i>	←→	<i>Irrelevant</i>

FIGUUR 3. GEWENSTE MIDDELEN VAN EEN PRIVATE PARTIJ

Door bovenstaande informatie kunnen er enkele conclusies worden gesteld. Er is een veranderende aanpak van gebiedsontwikkeling, waarbij situationeel grondbeleid vaste intreden heeft gedaan. Faciliteer krijgt de voorkeur boven actief grondbeleid. En private partijen zullen vaker aan een samenwerking deelnemen waarbij zij moeten zorgdragen voor een investerende rol en het toevoegen van kennis voor de planvorming. Verder is het vaak gewenst dat er een lange termijn betrokkenheid is van partijen binnen een gebied. Bij de overheidspartijen groeit het besef dat ze een overheidsrol als opdrachtnemer moeten aannemen van kwalitatief goede en duurzame stedelijke ontwikkelingen. Ontwikkelingen aan de hand van het concessiemodel en private zelfrealisatie zullen hierdoor vaker voorkomen. Het lijkt erop dat het alliantiemodel in de toekomst niet meer ingezet zal worden. Zowel publieke als private partijen zijn het ermee eens dat risico en taken verdeeld dienen te worden in plaats van gedeeld. Samenwerkingen aan de hand van het traditionele model en het coalitiemodel blijven ook mogelijkheden in de toekomst. Met deze achtergrondinformatie kan de hoofdvraag worden beantwoord.

Is er een veranderende publiek-private rolverdeling waar te nemen en leidt dit tot een veranderende planningscultuur ten aanzien van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?

De aanpak van gebiedsontwikkeling heeft ten tijde van de crisis een verandering doorgemaakt en het lijkt erop dat deze veranderende aanpak ook wordt doorgevoerd in de toekomstige gebiedsontwikkeling. Het is gebleken dat alle gemeenten zijn afgestapt van één bewuste handelingswijze. Hiervoor in de plaats is het situationele grondbeleid gekomen in alle gemeenten, waarbij actief faciliteren de voorkeur heeft. Actief faciliteren houdt in dat gemeenten vaker bereid zijn om procesmatig te ondersteunen aan een gezamenlijk passend planvormingsproces (initiatieffase en

haalbaarheidsfase). Situationeel grondbeleid is de nieuwe uitgangspositie, waarbij de rolinvulling grotendeels afhankelijk zijn de locatie specifieke kenmerken. De huidige planningscultuur is ontstaan uit een meest optimale oplossing. Er is veel geleerd in de economisch mindere tijden. Voor betrokken partijen is het nu de noodzaak om de geleerde aspecten ook toe te passen in de toekomst, met betrekking tot de veranderende overheidsrol, het dragen van risico en het gericht toepassen van kennis, ook wanneer de markt weer aantrekt.

Er zijn enkele afsluitende conclusies:

- Er lijkt definitief te zijn afgestapt van grootschalige projecten, waarbij door middel van een GEM of bouwclaim de rechten op een samenwerking al vergeven werden en met gezamenlijke aansprakelijkheid gerealiseerd worden.
- Private partijen dienen zich minder te richten op publiek-private samenwerkingen, maar eerder op private-private samenwerkingen om gezamenlijk op te trekken in een project om bijvoorbeeld financiële slagkracht te verkrijgen en integrale innovatie te creëren
- Strategische grondposities blijven benodigd voor zowel publieke als private partijen om eigen doelstellingen te kunnen realiseren, echter dient dit minder op speculatieve wijze.

Inhoudsopgave

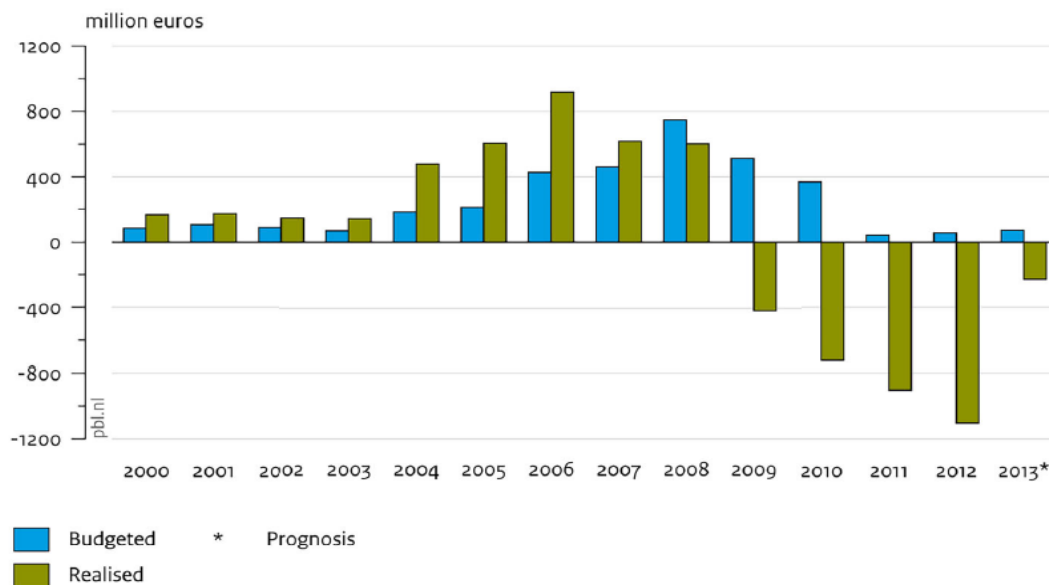
1 INLEIDING	13
1.1. ONDERZOEKSKADER	13
1.2 ONDERZOEKSDOEL EN ONDERZOEKSVRAAGSTELLING	16
1.3 RELEVANTIE	17
1.3.1 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	17
1.3.2 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	18
1.4 ONDERZOEKSMODEL EN LEESWIJZER	19
1.5 BEGRIPPENLIJST	20
2 THEORETISCH KADER	21
2.1 PLANNINGSCULTUUR	21
2.1.1 PLANNINGSCULTUREN VERGELEKEN	22
2.1.2 NEDERLANDSE PLANNINGSCULTUUR OP EEN KRITIEK PUNT	23
2.2 PPS	24
2.2.1 PPS-MODELLEN	25
2.2.2 MANAGEN VAN PPS	27
2.3 CONCLUSIE	29
3 METHODOLOGISCH KADER	30
3.1 ONDERZOEKSSTRATEGIE	30
3.2 DATA VERZAMELING	31
4 PPS IN DE PRAKTIJK VAN GEBIEDSONTWIKKELING	35
4.1 GEBIEDSONTWIKKELING	35
4.2 HET ONTWIKKELPROCES	39
4.3 BETROKKEN ACTOREN	42
4.4 DE AANPAK VAN GEBIEDSONTWIKKELING	44
4.4.1 GRONDBELEID	44
4.4.2 ONTWIKKELMODELLEN	47
4.4.3 PUBLIEK-PRIVATE SPECTRUM	49
4.5 CONCLUSIE	51
5 VERANDERENDE PLANNINGSCULTUUR: VERWACHTINGEN	53
5.1 VERANDERENDE PLANNINGSCULTUUR	53

5.2 SITUATIONEEL GRONDBELEID	54
5.2.1 LOCATIE SPECIFIEKE KENMERKEN	54
5.2.2 MIDDELEN PRIVATE PARTIJ	56
5.3 OPERATIONALISATIE	60
5.3.1 CONCEPTUEEL KADER	60
5.3.2 ANALYSE KADER	61
5.4 CONCLUSIE	62
5.4.1 CONCLUSIE	62
5.4.2 HYPOTHESEN	62
6 DE ANALYSE VAN DE SAMENWERKING	64
6.1 INTRODUCTIE VAN DE ANALYSE	64
6.2 PUBLIEK PRIVATE ROLVERDELING	70
6.2.1 PPS-MODEL	71
6.2.2 MANAGEMENT VAN PPS	73
6.3 DE AANPAK VAN GEBIEDSONTWIKKELING	74
6.3.1 GRONDBELEID	75
6.3.2 ONTWIKKELMODELLEN	77
6.4 PLANNINGSCULTUUR	79
6.5 CONCLUSIE	82
7 CONCLUSIE	84
7.1 CONCLUSIE: SYNTHESE THEORIE EN PRAKTIJK	84
7.1.1 HYPOTHESEN	84
7.1.2 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAAG	93
7.2 REFLECTIE ONDERZOEKSRISULTATEN	96
7.3 SLOTWOORD	97
8 GERAADPLEEGDE LITERATUUR	98
9 BIJLAGE	104
9.1 BIJLAGE 1: RESPONDENTEN	104
9.2 BIJLAGE 2: OPERATIONALISATIE	105
9.3 BIJLAGE 3: INTERVIEWGUIDE PUBLIEKE PARTIJEN	106
9.4 BIJLAGE 4: INTERVIEWGUIDE PRIVATE PARTIJEN	108

1 INLEIDING

1.1. ONDERZOEKSKADER

Nederlandse steden zijn in de afgelopen decennia in hoge snelheid uitgebreid. Ontwikkelaar en overheid hebben veel met elkaar samengewerkt in deze periode van grootschalige ontwikkelingen. Deze samenwerkingsvormen waren sterk financieel gedreven. Beide partijen profiteerden van de positieve ontwikkelingen in de sector van gebiedsontwikkeling in deze hoogtijdagen. De taak voor huisvesting is in Nederland in de beginperiode van de wederopbouw een publieke taak. Tevens verdienen publieke partijen geld met gebiedsontwikkeling. Later gingen ook marktpartijen gronden kopen op strategische locaties. Publieke partijen bleven echter middels een actief grondbeleid financieel betrokken bij gebiedsontwikkeling. Voor beide partijen was deze strategie niet zonder risico. Dit risico werd duidelijk vanaf 2008 (figuur 1) toen de sector van gebiedsontwikkeling onder invloed van de economische recessie veranderde. Mede door de financiële crisis kwam de markt stil te vallen en was er een afname van de vraag naar vastgoed (Joolingen, Kersten & Franzen, 2009). Banken zijn voorzichtiger met kredietuitgiften en dit resulteert in minder marktkapitaal voor vastgoed partijen en een vraaguitval bij de consument. Het is duidelijk geworden dat er binnen de context van gebiedsontwikkeling een limiet zit. Na jaren van bloei kan er een nieuwe balans worden opgemaakt (De Zeeuw, 2011).

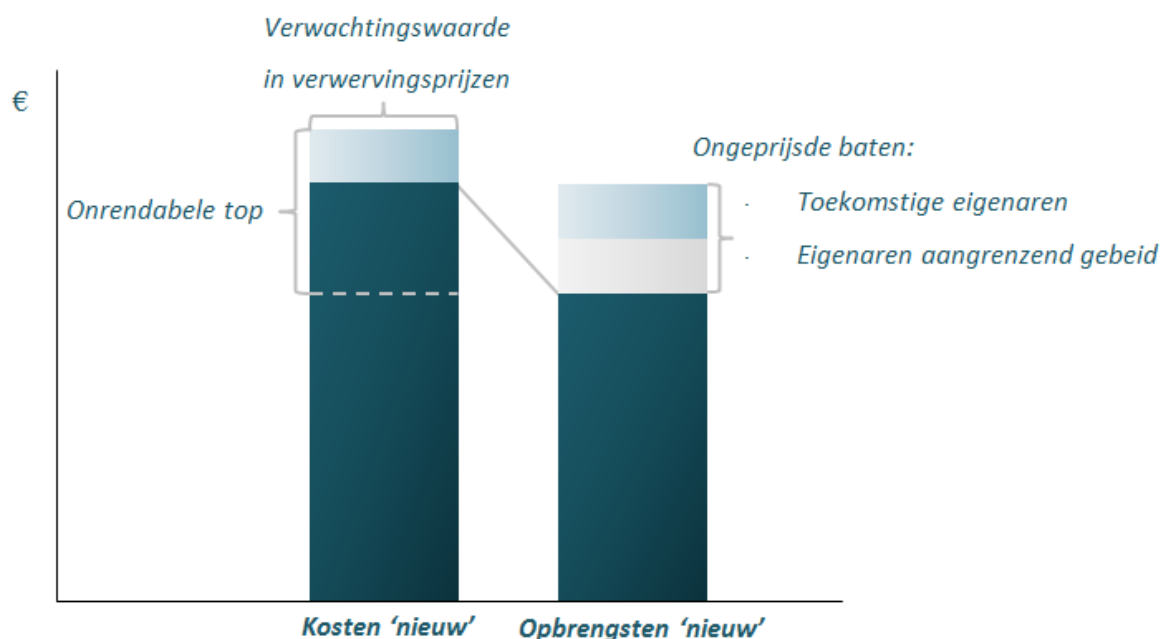


FIGUUR 4 BEGROOTTE EN GEREALISEERDE GEBIEDSONTWIKKELINGEN. BRON: BUITELAAR & BREGMAN, 2016

Marktpartijen en overheid hadden beide gronden in bezit die niet meer tot ontwikkeling kwamen. Beide partijen hebben veel moeten afboeken op de grondwaarde (De Zeeuw, 2011). Het grootste financiële leed voor de gemeenten zijn inmiddels geleden (De Zeeuw & De Jonge, 2015). Maar ook de private partijen, projectontwikkelaars, bouwers en corporaties hebben op grote schaal maatregelen moeten treffen om voorraad kwijt te raken (Joolingen et al., 2009).

De veranderende economische omstandigheden hebben geleid tot een nieuwe situatie binnen de gebiedsontwikkeling. Doordat er een einde kwam aan de aanbiedersmarkt werd niet meer alles gekocht wat er op de markt te bieden was. Hierdoor zijn, door middel van het vraaggericht ontwikkelen, de wensen van de consument belangrijker geworden in het ontwikkelproces. (Deloitte, 2010). Door de grote hoeveelheid leegstand kwam er meer aandacht voor het bestaande vastgoed. De invoering van de ladder voor duurzame stedelijke ontwikkeling is hiervan een gevolg. Mede door de verminderde afname van vastgoed verplaatst de focus naar bestaande (leegstaande) bebouwing.

Deze omstandigheden hebben gevolgen voor de verhoudingen tussen betrokken partijen met betrekking tot binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling kwam lange tijd vanuit het initiatief van een gemeente, maar marktpartijen hebben steeds verder een stap naar voren gezet binnen het ontwikkelproces. Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is momenteel marktafhankelijker dan voorheen, maar vaak is tevens financiële betrokkenheid van de overheid noodzakelijk om het exploitatiesaldo van deze complexe opgaven op een hoger niveau te krijgen (figuur 2). Financiering is nog steeds mogelijk voor de goede plannen op de juiste locatie en soms biedt voorfinanciering door overheden uitkomst (De Zeeuw & Franzen, 2011).



FIGUUR 5. SITUATIE BINNENSTEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING. BRON: VAN DER KRABBEN, 2012 (EIGEN BEWERKING)

Gemeenten zullen het beleid op gebiedsontwikkeling, welke vaak gepaard gaan met hoge ambities, moeten heroverwegen (RFV, 2015). Actief grondbeleid afzweren, is voor veel gemeenten echter niet wenselijk, omdat ze op veel locaties nog voor vele jaren in de lopende gebiedsontwikkeling zitten (De Zeeuw & De Jonge, 2015; Van der Krabben, 2011). In dergelijke situaties kan gebiedsontwikkeling worden geïnitieerd door een herziene methode van het actieve grondbeleid (Buitelaar, 2012; Van der Krabben, 2011). Ook kan het zijn dat een overheidspartij graag zeggenschap over een gebied blijft behouden wanneer het initiatief vanuit de markt komt. Gemeentelijk grondbeleid blijft echter een theoretische keuze. Het is nu voor de gemeenten van belang om een goede analyse te maken van de opgaven en de betrokken actoren om een gemeentelijke ontwikkelstrategie vast te stellen (NEPROM, 2014). Publieke partijen blijven afhankelijk van private partijen voor de ontwikkeling van een gebied en private partijen blijven afhankelijk van publieke partijen voor de planologische inpassing. De keuze voor een strategie en een weloverwogen procespositie met betrekking tot binnenstedelijk gebiedsontwikkeling blijft maatwerk (Watertorenberaad, 2014).

1.2 ONDERZOEKSDOEL EN ONDERZOEKSVRAAGSTELLING

Het doel van het onderzoek is verkennend van aard. Het voornaamste doel van een verkennend onderzoek is om het onderzoeksprobleem te verduidelijken (Verschuren & Doorewaard, 2007). Het onderzoeksprobleem in dit onderzoek is de veranderende planningscultuur in Nederland ten aanzien van publiek private samenwerking bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Wanneer dit onderzoeksprobleem voldoende belicht is kunnen er uitspraken worden gedaan over de verhoudingen tussen publieke en private partijen ten aanzien van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Dit leidt tot onderstaande doelstelling.

Doelstelling:

Het doel van het onderzoek is om de veranderingen in de praktijk van gebiedsontwikkeling te bestuderen, door te verkennen naar de publieke-private rolverdeling binnen het ontwikkelingsproces van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

Uit het projectkader en de doelstelling volgt een leidende vraagstelling voor dit onderzoek. Dit leidt tot onderstaande vraagstelling.

Vraagstelling:

Is er een veranderende publiek-private rolverdeling waar te nemen en leidt dit tot een veranderende planningscultuur ten aanzien van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?

Vanuit een richtinggevende onderzoeksvraag is de volgende stap het uiteenzetten in deelvragen. Voor de beantwoording van de leidende hoofdvraag is namelijk ook ondersteunende kennis nodig. Voor het opsporen van relevante gegevens is het allereerst van belang om het speelveld van gebiedsontwikkeling te schetsen. Vervolgens zullen er gegevens verzameld moeten worden over de verschillende ontwikkelmodellen die gehanteerd kunnen worden in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Dit geeft inzicht in de rolverdeling tussen publieke en private partijen in gebiedsontwikkeling. Vervolgens moet duidelijk worden welke factoren invloed hebben op de publiek-private samenwerking. Tevens is het ook benodigd om de mogelijke rollen van een private partij te schetsen die ingezet kunnen worden bij een samenwerking ten aanzien van gebiedsontwikkeling. Vervolgens moeten de huidige samenwerkingsvormen en publiek-private rolverdelingen in de praktijk getoetst worden. Deze gegevens zullen worden verzameld bij verschillende gemeenten. Hierna zal de analyse van de verkregen gegevens plaatsvinden. Door het ordenen en categoriseren van de gegevens kunnen uitspraken worden gedaan over de veranderende publiek private rolverdeling en op welke wijze de betrokken partijen een betekenis hebben in de

rolverdeling. De benodigheden van deze ondersteunende kennis en analyse van gegevens leiden tot onderstaande deelvragen.

Deelvragen:

1. *Hoe ziet het speelveld van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling eruit?*
2. *Wat zijn de verschillende publiek-private samenwerkingsvormen?*
3. *Welke factoren hebben invloed op de publiek-private samenwerking?*
4. *Welke rollen neemt een private partij in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?*
5. *Wat zijn de verschillende publiek-private ontwikkelmodellen van gemeentelijk beleid ten aanzien van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?*
6. *Welke factoren hebben effect op de publiek-private rolverdeling bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?*

1.3 RELEVANTIE

1.3.1 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Maatschappelijk gezien is het noodzakelijk om te blijven investeren in zowel sociale als fysieke aspecten van binnenstedelijke gebieden. Voornamelijk wanneer binnenstedelijke gebieden worden gekenmerkt door veroudering of leegstand. Deze fysieke aspecten kunnen de leefbaarheid doen afnemen in een gebied. Het aanpakken van binnenstedelijke locaties is een complex proces waarbij met vele belangen en aspecten rekening dient te worden gehouden en het plan duurder kunnen maken en de doorlooptijd kunnen verlengen. Ook de verminderde financiële armslag van zowel publieke als private partijen hebben effect op de exploitatie van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Door de nieuwe economische situatie lijkt er een einde te zijn gekomen aan de traditionele manier van ontwikkelen en lijkt er een cultuuromslag plaats te vinden bij betrokken partijen in gebiedsontwikkeling. Het is nog altijd onduidelijk wat het uiteindelijke effect is van de crisis op de organisatie en het beleid van gemeentelijke grondbedrijven ten aanzien van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Binnen de complexe context van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling wordt veel gesproken over nieuwe verdienmodellen, nieuwe actoren, nieuwe rollen en nieuwe samenwerkingsvormen. De benadering van gemeenten op binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is echter wel afhankelijk van de specifieke context. Elke opgave wordt geanalyseerd vanuit het eigen unieke karakter. Deze locatie specifieke analyse voor ontwikkelmodellen wordt ook wel situationeel grondbeleid genoemd (Watertorenberaad, 2014). Tevens wordt er geopperd voor een meer privaat

gestuurde gebiedsontwikkeling. Het nog maar de vraag of de publieke sector in de nieuwe werkelijkheid bereid en in staat is om de regie over te laten aan de private sector (Sturm, Heurkens & Bol, 2014). Dit onderzoek zal zich focussen op veranderingen in publiek-private samenwerking van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Het onderzoek zal gericht zijn op de gewenste samenwerking vanuit de optiek van publieke partijen. Dit zal tevens inzicht geven aan de manier waarop de gebiedsontwikkelingsstrategieën van de private sector hierop aangepast moeten worden om kansen te benutten en belemmeringen het hoofd te bieden om betrokken te blijven bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

1.3.2 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Gebiedsontwikkeling is een relatief nieuw wetenschappelijk vakgebied. Desondanks is er vanuit de wetenschap veel onderzoek gedaan naar het netwerk van actoren en samenwerkingsmodellen. Zo ook binnen het domein van publiek-private samenwerking. Binnen dit domein is veel geschreven met betrekking tot de technische, financiële en juridische vormgeving (Klijn & Twist, 2007 & Edelenbos & Teisman, 2008). De praktijk van de Nederlandse gebiedsontwikkeling wordt vormgegeven door deze institutionele context (Taylor, 2013). Binnen deze vaststaande formele omgang en regels bestaat de keuzevrijheid van partijen. De keuzevrijheid is de informele samenwerking. Deze informele samenwerking tussen betrokken actoren is de planningscultuur (Buitelaar & Bregman, 2016). De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek heeft betrekking op de keuzevrijheid die aanwezig is binnen de institutionele context. Deze inzichten geven meer duidelijkheid over de inzet van verschillende publiek-private rolverdelingen en op welke manier dit de planningscultuur beïnvloed.

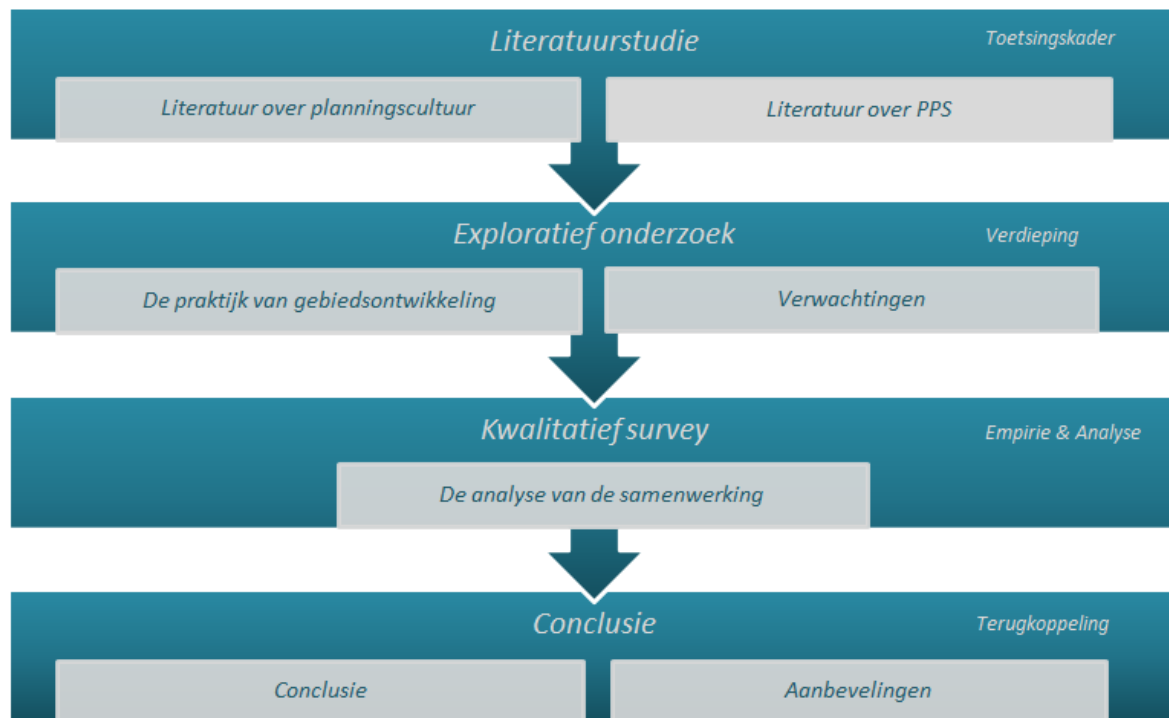
Publiek-private samenwerking zal steeds meer te maken krijgen met het zoeken naar het juiste product, op de juiste plek, op het juiste moment en met de juiste kwaliteitsvoorwaarden. Waarvoorheen samenwerkingsmodellen vaak werden gezien als doorslaggevende aard voor een oplossingsrichting dient het grondbeleid ervoor om de samenwerking afhankelijk te stellen aan de vele aanwezige aspecten van een gebiedsopgaven (Sturm-Reijnders, 2010). Elke opgave kent een unieke situatie. Risico's en rollen dienen per gebiedsopgaven bekeken te worden (Deloitte & Akro Consult, 2012; NEPROM, 2014). Een samenwerking tussen meerdere partijen kan worden afgestemd op dit unieke karakter en de aanwezige ambities binnen de gebiedsontwikkeling. Deze samenwerking bij situationeel grondbeleid komt tweeledig tot stand. Enerzijds kan een gemeente het grondbeleid afstemmen op de aanwezigheid van een private partij, waarbij de private partij dus ook invloed heeft op de samenwerkingsvorm en anderzijds kan een gemeente een samenwerking aangaan met gewenste private partij aan de hand van het gekozen grondbeleid.

Er is inmiddels een periode vervlogen sinds de aanbevelingen op de rolverdeling ten aanzien van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Het effect van de veranderende publiek-private rolverdeling met betrekking tot binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is nog onvoldoende aan bod gekomen. Een onderzoek naar de effecten van de publiek-private samenwerking op de planningscultuur zal een

toegevoegde waarde zijn op de wetenschappelijke literatuur met betrekking tot de haalbaarheid en mogelijkheden van publiek-private samenwerking.

1.4 ONDERZOEKSMODEL EN LEESWIJZER

Het onderzoek zal worden uitgevoerd aan de hand van een opvolgend stappenplan. Dit is een vierdelig stappenplan, bestaande uit een toetsingskader, verdieping, empirie en analyse en terugkoppeling. In onderstaande afbeelding is dit stappenplan schematisch weergegeven en is tevens uitgelegd.



FIGUUR 6. SCHEMATISCHE WEERGAVEN VAN HET ONDERZOEKSMETHODE (EIGEN ILLUSTRATIE)

De eerste fase van het onderzoek bestaat uit de bestudering van theorieën in de wetenschappelijke literatuur. Deze literatuur heeft betrekking op de planningscultuur en publiek-private samenwerking (PPS) in het algemeen. Dit toetsingskader is uiteengezet in hoofdstuk 2. Vervolgens vindt er een verdieping plaats van planningscultuur en verschillende PPS-modellen door dieper in te gaan op de Nederlandse praktijk van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, hiervoor dient hoofdstuk 4. De verdieping zal worden afgesloten in hoofdstuk 5 waarbij de literatuurstudie uit hoofdstuk 2 en hoofdstuk 4 zal leiden tot een conceptueel kader en een aantal hypothesen die de verwachtingen verwoorden. Het conceptuele kader en de verwachten worden hierna onderzocht in de empirie. In hoofdstuk 6 zijn de gegevens uit de empirie weergegeven en worden deze tevens geanalyseerd. De terugkoppeling van het onderzoek gebeurt in de conclusie, hoofdstuk 7, waarbij de hypothesen en de hoofdvraag beantwoord worden.

1.5 BEGRIPPENLIJST

Gebiedsontwikkeling: het verbinden van een veelzijdigheid aan aspecten zoals functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de planvorming van een gebied, waarbij ruimtelijke investeringen dienen voor het doel op de lange termijn.

Grondbeleid: is een overheidsinterventie gericht op de grondmarkt om doelstellingen met betrekking tot een goede ruimtelijke ordening te kunnen bewerkstelligen

Ontwikkelmodel: een strategie waarbij een wisselwerking tussen publieke en private partijen gezamenlijk zorgt voor de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied.

Binnenstedelijk: binnen bestaande stadsgrenzen waar een hoge mate van complexiteit aanwezig is door bestaande functies en huidige en toekomstige belangen.

2

THEORETISCH KADER

Om onderzoek te kunnen verrichten naar de verschuivingen in de Nederlandse planningscultuur aan de hand van de publiek-private samenwerking wordt hiervoor in dit hoofdstuk een duidelijk toetsingskader opgesteld. Onderstaand zullen de concepten planningscultuur en de publiek private samenwerking (PPS) worden uitgewerkt. De beschreven theorieën fungeren als het toetsingskader voor het vervolg van het onderzoek en worden hierdoor in de brede context omschreven.

2.1 PLANNINGSCULTUUR

Kennis van planningscultuur is benodigd om de samenwerkingen tussen partijen in een juist perspectief te kunnen plaatsen. Planningscultuur wordt in de literatuur gezamenlijk gebruikt met planningsstijl (Taylor, 2013). Volgens Buitelaar en Bregman (2016) kunnen ze ook als hetzelfde worden behandeld. Een planningscultuur is ingebed in de bredere nationale institutionele context (Taylor, 2013). Binnen de planningscultuur valt het planningsstelsel, waarmee de formele juridische kaders van het plan worden aangeduid (Buitelaar & Bregman, 2016). Het is van belang om deze twee niet met elkaar te verwarren. In Nederland kennen we bijvoorbeeld de Wet ruimtelijke ordening (Wro) als planningsstelsel. Een planningscultuur wordt gevormd door de informele instituties die vaak geen legale oorsprong hebben. Een planningscultuur wordt hierdoor uiteengezet als een set van informele instituties die richting geven en visies (re)produceren over de middelen en doelen van de planning (Buitelaar & Bregman, 2016).

Planningscultuur bevat de rollen en houdingen van zowel publieke als private partijen. Aan de hand van veranderende verhoudingen tussen instituties of tussen instituties en de afhankelijke context kan er een verandering optreden van de planningscultuur (Buitelaar, Lagendijk & Jacobs, 2007). Maar een planningscultuur heeft ook een zekere padafhankelijkheid en hierdoor is het voor individuele instituties niet direct mogelijk om handelingen en visies (gewoonten en gebruiken) te veranderen (Booth, 2011). De interactie tussen de gezamenlijke betrokken partijen bepalen de planningscultuur. Wanneer de informele omgang volledig wordt overgenomen in de formele aspecten, zoals het planningsstelsel, kan er een verandering plaatsvinden in planningscultuur.

2.1.1 PLANNINGSCULTUREN VERGELEKEN

De literatuur over de planningscultuur wordt gebruikt om de verschillen te begrijpen tussen landen en regio's. Er is namelijk een onderscheid te maken tussen verschillende planningsculturen (Booth, 2011). Deze verschillen ontstaan door de institutionele inbedding ten aanzien van de ruimtelijke ordening (Taylor, 2013). Binnen deze institutionele inbedding is het door de informele omgang mogelijk om richting te geven aan samenwerkingen en uitwerkingen. Binnen Europa is er onderzoek gedaan naar de verschillende planningsculturen (CEC, 1997). Hierbij wordt onderscheid gemaakt in vier typen die het gebruik en traditie van een ruimtelijke ordening weergeven, namelijk 'comprehensive integrated', 'regional economic', 'land-use management' en 'urbanism'. In onderstaande tabel is op basis van Buitelaar & Bregman (2016) een onderscheid gemaakt.

<i>Planningscultuur</i>	<i>Kenmerken</i>
<i>Comprehensive integrated</i>	<i>Ruimtelijke ordening wordt uitgevoerd op een systematische wijze met een formele hiërarchie van plannen en een grote publieke bijdragen in de uitvoering van de plannen. De focus is op de ruimtelijke ontwikkeling en minder op de economische ontwikkeling.</i>
<i>Regional economic</i>	<i>Ruimtelijke ordening is op een breed scala gericht van sociale en economische doelstellingen. De focus is op de herverdeling van de welvaart en dient als middel voor de omgang met regionale verschillen.</i>
<i>Land-use management</i>	<i>Ruimtelijke ordening heeft minder focus op het beheersen van stedelijke groei en veranderingen in landgebruik. Er is voornamelijk een publieke controlerende rol.</i>
<i>Urbanism</i>	<i>Ruimtelijke ordening heeft een sterke link met architectuur en stedenbouw. Regelgeving met betrekking tot landgebruik is minder goed ingeburgerd en dus minder effectief.</i>

TABEL 1. VERSCHILLENDE PLANNINGSCULTUREN. BRON: CEC, 1997

Het categoriseren van planningsculturen bij verschillende landen vindt plaats op basis van traditionele kenmerken. Vanuit de historie beredeneerd, wordt er in Nederland gestreefd naar een hoge mate van ruimtelijke ordening (Healey, 2004). Hiertoe behoren vijf ruimtelijke ontwerpprincipes, namelijk stedelijke concentratie, ruimtelijke differentiatie, ruimtelijke hiërarchie, ruimtelijke rechtvaardigheid

en ruimtelijke cohesie (Hajer & Zonneveld (2000) in Buitelaar & Bregman, 2016). Om tot deze ontwerpprincipes te komen, is er binnen de Nederlandse planningscultuur gebruik gemaakt van drie hoofdzakelijke informele instituties die onderling met elkaar verbonden zijn. Kenmerken van de Nederlandse planningscultuur zijn een actief grondbeleid, uitgebreide ontwikkelingen en integrale ontwikkelingen. Ruwweg tot aan 2008 werden deze kenmerken van de Nederlandse planningscultuur beschouwd als ‘gewoonlijk’. In Nederland wordt een actief grondbeleid gevoerd om beleid te implementeren in de ruimtelijke ordening. Dit actieve grondbeleid werd voornamelijk gevoerd doordat er lange tijd werd gestreefd naar een grote mate van sturing richting de gewenste uitkomst op zowel de fysieke aspecten als de financiële aspecten (Buitelaar, 2010). Ook is het verder gewoon projecten uit te voeren met een grootschalige omvang (Wolting, 2008). Dit is ontstaan als gevolg van de grootschalige woningbehoefte, waarbij de overheid grootschalige uitbreidingslocatie uitstippelde om efficiëntie te bevorderen (De Klerk, 2008). Gekoppeld aan deze grootschalige ontwikkelingen is het geïntegreerde karakter van de ontwikkelingen. Integrale ontwikkelingen, waarbij actoren en financiële middelen in onderlinge samenhang worden gerealiseerd, wordt door de Nederlandse regering voor zover als mogelijk gestimuleerd (Buitelaar & Bregman, 2016). Publieke en private partijen kwamen hierdoor bij elkaar terecht (PPS). De Nederlandse planningscultuur wordt hierdoor aangeduid als ‘comprehensive integrated’ (Buitelaar & Bregman, 2016 & CEC, 1997).

2.1.2 NEDERLANDSE PLANNINGSCULTUUR OP EEN KRITIEK PUNT

De Nederlands traditionele planningscultuur staat onder druk door externe ontwikkelingen. Onder andere de wereldwijde crisis van 2008 en de daaropvolgende economische recessie hebben geleid tot een bezinning (Buitelaar & Bregman, 2016). De crisis heeft de onstabiele aspecten van de gevoerde planningscultuur blootgelegd. De laatste jaren zijn aan de hand van veranderende rollen en contextuele afhankelijkheid veranderingen in gebiedsontwikkeling ontstaan. Deze ontwikkelingen kunnen mogelijk ook leiden tot een cultuuromslag, waarbij de Nederlandse planning beweegt vanuit een extreme positie naar een meer centraal gelegen rol.

De Nederlandse planningscultuur is op een kritiek punt beland. Een reflectie op de effecten van de crisis zorgen ervoor dat veranderingen op de Nederlandse planningscultuur in ieder geval in overweging worden genomen. Dit zorgt ervoor dat de geïnstitutionaliseerde en padafhankelijke planningscultuur in Nederland op een kritiek punt is aangekomen, namelijk het kruispunt tot het maken van een keuze. Er wordt veel nagedacht over de gemeenschappelijke ontwikkelingen van publieke en private partijen bij gebiedsontwikkeling. De samenwerking tussen publieke en private partijen kan namelijk op verschillende manieren worden vormgegeven binnen de bredere context van de planningscultuur. In onderstaande paragraaf wordt verder ingegaan op de publiek-private samenwerking.

2.2 PPS

Publiek-private samenwerking (PPS) is gebruikt als een belangrijk hulpmiddel om ruimtelijke opgaven te benaderen tijdens haar oorsprong in de crisis van de jaren '80. Met deze nieuwe manier kon het financieringstekort van projecten worden teruggebracht en kon het inkrimpen van de overheid worden bewerkstelligd. Door projecten uit te besteden was er meer werk voor de markt en was er minder overheids personeel nodig. Het ontstaan van PPS is hiermee toe te wijzen aan zowel financiële en economische redenen als bureaucratische en strategische redenen (Osborne, 2000 in Edelenbos & Teisman, 2008). Tegenwoordig is voor het gebruik van PPS een nieuw bestuurlijk argument bijgekomen, namelijk om de creativiteit en de innovativiteit van de markt te benutten voor het creëren van meerwaarde in projecten (Eversdijk, 2010). Het gebruik van PPS zou namelijk de kwaliteit en de efficiëntie van projecten ten goede komen (Klijn & Twist, 2007). De verandering in de aanpak van projecten zorgt ook voor een verschuiving in de planningsopvatting van 'government' naar 'governance' (Healey, 2010). Hierbij is er ruimte voor private initiatieven en andere financieringsmogelijkheden. De van oudsher publiek gefinancierde ontwikkelingen veranderen hiermee in een flexibelere en interactiegerichte manier van ontwikkelen, gebaseerd op wederzijdse afhankelijkheid (Priemus, 2002). De wederzijdse afhankelijkheid ontstaat vanuit het missen van benodigde hulpmiddelen zoals geld, kennis of planologische inpassing bij één van de partijen. Een combinatie of mix van de hulpmiddelen leidt uiteindelijk tot een kwalitatieve ontwikkeling. Private actoren zijn afhankelijk van de publieke sector voor het bieden van ontwikkelingsmogelijkheden (vergunningen), terwijl publieke actoren veelal afhankelijk werden van private investeerders voor de financiering van publieke producten of diensten (Edelenbos & Teisman, 2008). Publieke doelstellingen om PPS in te zetten bij projecten zijn een snellere oplevering (tijdsaspect), realisatie binnen een vooraf vastgesteld budget (kostenaspect) en het benutten van private creativiteit (kwaliteitsaspect). PPS is dus ontstaan vanuit een bestuurlijke overwegingen om ruimtelijke opgaven op een andere wijze te benaderen en te ontwikkelen.

Definitie

Eversdijk (2010) heeft de kern van een PPS samengesteld als:

*Een tijdelijke samenwerkingsrelatie (voor de duur van het project of de overeenkomst) tussen een publieke partij (vaak de opdrachtgever) en een private partij (vaak de opdrachtnemer) in een bepaalde samenwerkingsvorm gericht op het gezamenlijk realiseren van een publiek product of het verlenen van een publieke dienst, en gericht op het gezamenlijk delen van risico's, kosten, opbrengsten en zeggenschap.*¹

¹ Deze definitie van Eversdijk (2010) is voortgekomen door de bestudering van bestuurskundige literatuur en beredeneerd uit eigen inzichten vanuit de empirie. Hierdoor is deze omschrijving een vaak gebruikte uitleg de laatste jaren.

2.2.1 PPS-MODELLEN

In de praktijk van PPS zijn verschillende vormen en categorieën aan te duiden, zoals publieke uitbesteding, Design & Build (DB), Design, Build & Maintain (DBM), Design, Build, Finance & Maintain (DBFM), franchising, partnering, joint ventures en privatisering. In de literatuur wordt echter een duidelijk onderscheid gemaakt in twee soorten PPS, namelijk het concessiemodel (contractarrangement) en het alliantiemodel (partnerschapsarrangement) (Eversdijk, 2010; Eversdijk & Korsten, 2008; Klijn & Twist, 2008). Het verschil tussen de twee modellen heeft te maken met de houding en rolverdeling van de overheidspartij met betrekking tot de private partij (Healey, 2010). Onderstaand worden de twee varianten verder uitgewerkt.

Concessiemodel

PPSprojecten aan de hand van het concessiemodel zijn voornamelijk te kenmerken aan een duidelijker scheiding tussen de publieke en private verantwoordelijkheden. De regie is voornamelijk in handen van de publieke partij en de uitvoerende rol is voor de private partij. Bij het gebruik van het concessiemodel (ook wel contractmodel genoemd) blijft er een hiërarchische relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer die wordt vormgegeven in een contract voor de uitvoering (Klijn & Van Twist, 2007). Dit model is erop gericht om scheiding van verantwoordelijkheden te creëren tussen publieke en private partijen, waarbij de scheiding wordt vormgegeven middels juridische aspecten (Eversdijk & Korsten, 2008). De overheid laat hierbij wel de lange termijn exploitatierechten over aan een private partij.

Alliantiemodel

Bij PPS-projecten aan de hand van het alliantiemodel is er sprake van een gelijkwaardige samenwerking. Bij deze vorm is er sprake van een intensieve samenwerking van publieke en private partijen in die gezamenlijk betrokken zijn in de verschillende fases van het ontwikkelproces (Edelenbos & Teisman, 2008). Kenmerkend is de noodzaak aan een vroege samenwerking tussen de publieke en private partij doordat er middelen worden gedeeld om te komen tot hogere resultaten van de producten of diensten. Het proces staat centraal, waarbij eerst een partner wordt gezocht alvorens de planvorming wordt uitgewerkt. Het gezamenlijke partnerschap leidt in veel gevallen tot de oprichting van een maatschappij in een organisatie met een gezamenlijke eindverantwoordelijkheid voor het bereiken van het gewenste resultaat (Klijn & Van Twist, 2007).

In onderstaande tabel staan de eigenschap van de verschillende vormen opgesteld zoals dit is weergegeven door Edelenbos & Teisman (2008).

<i>Kenmerk</i>	<i>PPS-concessiemodel</i>	<i>PPS-Alliantiemodel</i>
<i>Type relatie/partnerschap tussen de private en publieke partijen</i>	<i>Duidelijk onderscheid tussen opdrachtgever (publieke partij) en opdrachtnemer (private partij). De samenwerking is beperkt tot de fase voorafgaand aan de uitbesteding. Hierna is er controle van de private partij door de publieke partij, waarbij weinig of geen onderling interactie is.</i>	<i>Overheid en private partij zijn gezamenlijk betrokken bij het ontwerp, constructie en uitvoering gebaseerd op gezamenlijke aansprakelijkheid. De samenwerking gaat verder gedurende het hele proces. Aanvankelijk staan de doelen centraal en het zoeken naar verbindingen. Later is het gericht op gezamenlijke realisatie van de doelen.</i>
<i>De rol van contracten in het opzetten en verloop van het PPS</i>	<i>Sterke nadruk op (het gebruik van) contracten om duidelijkheid en zekerheid vast te stellen in de samenwerking.</i>	<i>Minder nadruk op (inspecteren en naleven van) contracten. Meer nadruk op wederzijds vertrouwen.</i>
<i>Het vaststellen van de problemen en de richting van het oplossen van de projecten</i>	<i>De publieke partij (grotendeels) definieert en specificeert het probleem en de oplossingen.</i>	<i>De publieke en private partijen zijn betrokken bij een gezamenlijk proces van definiëren van problemen en oplossingen.</i>
<i>Scope van het project</i>	<i>Neiging om te zoeken naar heldere scheidingen en grenzen. Enige uitbreiding dient plaats te vinden binnen de afgebakende verantwoordelijkheden van partijen.</i>	<i>Neiging om uitbreiding te zoeken van de grenzen. Vanuit het perspectief van de samenhang verbanden leggen tussen inhoudelijke elementen binnen het project.</i>
<i>Management beginselen tijdens het opzetten en het verloop van het PPS</i>	<i>Sterk gebaseerd op de beginselen van projectmanagement: duidelijke doelstellingen, opstellen van een tijdschema (inclusief controle op het tijdschema) en het organiseren van de verschillende aanwezige personen.</i>	<i>Meer gebaseerd op de beginselen van procesmanagement: doelgerichte operatie, de ontwikkeling van een solide samenwerkingsproces (regels, rollen) en de inspanning om doel en met elkaar te verbinden.</i>

TABEL 2. KENMERKEN VAN HET PPS-CONCESSIEMODEL EN HET PPS-ALLIANTIEMODEL. BRON: EDELENBOS & TEISMAN, 2008

Uit de tabel blijkt dat er een duidelijk onderscheid is tussen de twee verschillende modellen. Met betrekking tot het concessiemodel staat de overheid centraal die doelen opstelt, de opdracht vormgeeft en uitgeeft aan een (private) partij die de opdracht uitvoert. Met betrekking tot het alliantiemodel staat de samenwerking centraal waarbij zowel de publieke als private partij bij elke stap betrokken zijn. Naast deze inhoudelijke verschillen is een belangrijk onderscheid te maken in het managen van PPS modellen. Het concessiemodel wordt geassocieerd met projectmanagement en het alliantiemodel wordt geassocieerd met procesmanagement. Op dit aspect wordt in de volgende paragraaf dieper op ingegaan.

2.2.2 MANAGEN VAN PPS

Het principe van PPS is om verschillende partijen samen te brengen voor een duurzame samenwerking. Maar een PPS-constructie kan ook moeilijkheden met zich meebrengen door het samenbrengen van verschillende belang van vele verschillende partijen. Hierdoor is het noodzakelijk om de samenwerking in PPS-modellen actief te faciliteren (Edelenbos & Teisman, 2008). Het benaderen van een PPS kan vanuit twee perspectieven benaderd worden, namelijk op de manier van projectmanagement en op de manier van procesmanagement.

Projectmanagement

Projectmanagement richt zich sterk op de individuele fases van het project die leidend zijn. Er wordt een duidelijk doel opgesteld en aan de hand van een vaststaand tijdschema wordt het eindproduct tot ontwikkeling gebracht. Het eindproduct staat al vast bij de start van het ontwikkelingsproces en is opgesteld met duidelijke voorwaarden. Door deze inhoudelijke kenmerken worden vooraf de betrokken partijen en de acceptatie van de plannen ingeschat. Hierdoor is er een strakke structuur die tot de oplossing leidt. De overgang naar een nieuwe fase vindt plaats aan de hand van een document waarin de resultaten van de afgelopen fase staan en waarin de benodigdheden en de aanpak van de nieuwe fase zijn beschreven (Edelenbos & Teisman, 2008).

Procesmanagement

Procesmanagement gaat, in tegenstelling tot projectmanagement, uit van de complexiteit van projecten. Procesmanagement maakt hierdoor gebruik van een dynamisch proces om de verschillende doelen en perspectieven van de betrokken actoren te integreren. Bij de situatie is spraken van een lastig probleem en de inzichten voor een eindresultaat zijn ontoereikend. Vooraf is er geen gestructureerde oplossing. De oplossing voor dit probleem wordt benaderd middels een continu proces waarbij het inbrengen van inzichten en informatie door verschillende partijen de consensus vergroot (Edelenbos & Teisman, 2008).

Het verschil in benadering tussen de twee perspectieven heeft te maken met het creëren van draagvlak en het omgaan met dynamiek tijdens het ontwikkelingsproces. Projectmanagement poogt om

draagvlak te creëren door middel van de kwaliteit van het plan dat een overtuigend karakter heeft voor alle betrokken partijen. Bij deze benadering is echter geen sprake van een dynamisch ontwikkelproces. Projectmanagement kent het nadeel dat het eindresultaat vaak niet naar tevredenheid is van betrokken actoren en burgers. Deze benadering kent namelijk het karakter dat niet alle belangen worden gehoord of erkent door de gesloten houding. Procesmanagement creëert draagvlak door actoren de mogelijkheid te geven om het ontwikkelproces te beïnvloeden. Deze benadering beslaat een dynamisch proces doordat er wordt gewerkt met open einden en hierdoor eventueel kan worden geanticipeerd op veranderingen. De intensieve benadering zal er een gezamenlijk oplossing tot stand brengen voor de betrokken actoren (die kan verschillen van de eerste oplossing die de initiator in gedacht had). Procesmanagement wordt wel gekenmerkt door een langdurig proces dat veel tijd in beslag neemt (Edelenbos & Teisman, 2008).

2.3 CONCLUSIE

Een planningscultuur staat voor de omgang en rolverdeling van betrokken partijen bij een ontwikkeling. Een planningscultuur kan hierdoor uiteen worden gezet als een set van informele institutie die richting geven en visies (re)produceren over de middelen en doelen van de planning. Lange tijd waren de kenmerken van de Nederlandse planningscultuur een actief grondbeleid, uitgebreide ontwikkelingen en integrale ontwikkelingen die als ‘gewoonlijk’ werden beschouwd. De Nederlandse planningscultuur is hierdoor traditioneel te omschrijven als ‘comprehensive integrated’. Echter, de planningscultuur in Nederland is sinds 2008 aan verandering onderhevig geweest door institutionele contextuele veranderingen met als belangrijkste katrekker de economische crisis. De onstabiele aspecten van de geïnstitutionaliseerde planningscultuur zijn hierdoor blootgesteld. Er wordt veel nagedacht over de gemeenschappelijke ontwikkelingen van publieke en private partijen bij gebiedsontwikkeling. De samenwerking tussen publieke en private partijen kan namelijk op verschillende manieren worden vormgegeven binnen de bredere context van een planningscultuur. Dit zorgt ervoor dat de Nederlandse planningscultuur momenteel op een kritiek punt is aangekomen, waarbij de veranderende samenwerkingen aan de voet kunnen staan van een in de toekomst veranderende planningscultuur.

Uit dit hoofdstuk is gebleken dat er verschillende rolverdelingen bestaan tussen de betrokken actoren binnen een PPS-constructie. De vele verschillende PPS-constructies kunnen worden onderverdeeld aan de hand van twee soorten PPS-modellen: het concessiemodel en het alliantiemodel. De modellen verschillen onderling van elkaar door de houding van de betrokken partijen en de daaruit voortvloeiende rolverdeling tussen publieke en private partijen. Bij het concessiemodel staat de overheid centraal die de doelen opstelt. Het alliantiemodel kenmerkt zich doordat doelen ontstaan vanuit een samenwerking. Naast de inhoudelijke verschillen is er tussen de twee modellen ook een onderscheid te maken tussen het managen van PPS-modellen. Het concessiemodel wordt geassocieerd met projectmanagement en het alliantiemodel wordt geassocieerd met procesmanagement. Projectmanagement poogt om draagvlak te creëren door middel van de kwaliteit van het plan dat een overtuigend karakter heeft voor alle betrokken partijen. Procesmanagement creëert draagvlak door actoren de mogelijkheid te geven om het ontwikkelproces te beïnvloeden.

3

METHODOLOGISCH KADER

Dit hoofdstuk dient ervoor om uiteen te zetten op welke manier het onderzoek uitgevoerd zal worden en de verantwoording van deze keuzen. Er wordt ingegaan op de onderzoeksstrategie en de wijze van dataverzameling.

3.1 ONDERZOEKSSTRATEGIE

Kwalitatief onderzoek

Dit onderzoek is aan de hand van de verdeling door Verschuren en Doorewaard (2010) onder te verdelen bij het praktijkgericht onderzoek. Een praktijkgericht onderzoek richt zich op het oplossen van een probleem in de praktijk. Aan de hand van de doel- en vraagstelling is het praktijkprobleem in dit onderzoek de veranderende planningscultuur bij gebiedsontwikkeling. Voor de bestudering van de planningscultuur wordt gebruik gemaakt van de publiek-private samenwerking in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. De publiek-private samenwerking dient hierdoor als algemene casus. De volgende keuze die is gemaakt betreft de diepgang van het onderzoek. In dit onderzoek wordt meer op de diepte ingegaan dan in de breedte. De planningscultuur van gemeenten ten aanzien van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling staat centraal en de keuze en beargumentering zal diepgaand worden geanalyseerd. Ter vergelijking met een breedteonderzoek is het minder generaliseerbaar, maar wel meer diepgaand, gedetailleerder en sterker onderbouwt (Verschuren en Doorewaard, 2010). Doordat het onderzoek verkennend van aard is, zullen de resultaten voornamelijk beschouwend worden beschreven.

Betrouwbaarheid en validiteit

De onderzoeksstrategie moet zorgen voor voldoende validiteit en betrouwbaarheid van een onderzoek. Deze criteria voor onderzoek zorgen voor werkelijke waarheid en bruikbaarheid van gegevens. Validiteit geeft aan of men ook meet wat men wil meten (Saunders, Philip & Thornhill, 2007). Door gebruik te maken van bronnen triangulatie zal er bij het verzamelen van onderzoeksgegevens gelet worden op de validiteit van het onderzoek. Door het gebruik van triangulatie worden gegevens

middels meerdere waarnemingen aangetoond. In dit onderzoek zal er hierdoor gebruik worden gemaakt van literatuurstudie, documentstudie, expertinterview en empirische waarneming. In dit onderzoek zal het theoretische deel zorgen voor referentiemateriaal uit de praktijk waaraan het empirische gedeelte (het survey) aan kan worden getoetst.

Betrouwbaarheid is wanneer bij een onderzoek dezelfde resultaten worden behaald als wanneer dit onderzoek herhaald wordt (Saunders, Philip & Thornhill, 2007). Hierbij is het van belang om de gebruikte methodische stappen op een juiste manier te onderbouwen en de gebruikte analysestrategie duidelijk en helder formuleren. De personen waarmee de interviews afgenomen worden zullen op een strategische positie fungeren binnen de onderneming met betrekking tot de ontwikkelstrategie. De interview vragen zullen voor zoveel als mogelijk betrekking hebben op gebiedsopgaven die momenteel in uitvoering zijn. Echter zal dit waarschijnlijk niet altijd mogelijk zijn en zal een situatieschets de betrouwbaarheid in het geding brengen. Hierbij is het belangrijk om te streven naar een realistisch beeldvorming. Door gebruik te maken van een kwalitatief survey, zal de onderzoek breedte ook niet geheel dekkend zijn. Hierdoor zal er voorzichtig worden omgegaan met de generalisatie van onderzoeksresultaten.

3.2 DATA VERZAMELING

Kwalitatief survey

Aan de hand van de gekozen onderzoeksstrategie is een gedegen onderzoeksmethode nodig om het onderzoek te structureren. Binnen dit onderzoek is een kwalitatief surveyonderzoek een geschikt ontwerp. Survey betekent een overzicht, een veelomvattende blik of panorama (Korzilius, 2000, p.7). Een survey wordt gebruikt wanneer uit de vraagstelling blijkt dat er een overzicht of inventarisatie nodig is (Baarda, 2008, p.124). Dit past zonder meer binnen een verkennende doel- en vraagstelling. Door gebruik te maken van een survey wordt er gezocht naar een dwarsdoorsnede van het praktijkprobleem. Perspectieven en situatiedefinities van betrokken onderzoeksobjecten kunnen in een breed spectrum uiteengezet worden. Hierdoor kunnen de centrale tendensen van de opvattingen en meningen van een grote groep onderzoeksobjecten verduidelijkt worden. Binnen een kwalitatief survey zijn de onderzoeksobjecten groter dan in het geval van een case-study, maar kleiner dan bij een kwantitatief survey.

Stappenplan

Het verzamelen van data voor het verkrijgen van empirische gegevens verloopt in een aantal stappen. Voor de uitvoering van de empirische dataverzameling is een fasering aangehouden op basis van Korzilius (2000, p.11).

- Allereerst is er een inhoudsanalyse gemaakt over de aanwezige theorie van planningscultuur en PPS bij ruimtelijke ontwikkelingen. Deze theoretische analyse is reeds uitgevoerd in hoofdstuk 2. Echter blijkt deze analyse niet voldoende toereikend om de probleembeschrijving ten aanzien van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling volledig in beeld te brengen. Er is dieper onderzoek benodigd om een volledig beeld van de situatie te creëren. Hierdoor wordt de analyse verder uitgebreid in hoofdstuk 4, waarbij dit specifiek gebeurt op de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling. Aan de hand van deze gezamenlijke analyse is er een duidelijker beeld ontstaan van de huidige situatie ten aanzien van de publiek-private rolverdeling bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Er is hierdoor voldoende literair vooronderzoek verricht om het empirische gedeelte voor te bereiden.
- De inzichten die verkregen zijn in hoofdstuk 2 en 4 worden vervolgens vertaald naar een gezamenlijk model in hoofdstuk 5. De veronderstellingen over de werkelijkheid worden hierin weergegeven aan de hand van hypothesen.
- Aan de hand van de gezamenlijk literaire en praktijkgerichte inzichten wordt tevens in hoofdstuk 5 een conceptueel kader opgesteld. Dit is een inductief proces waarbij de praktijk wordt vertaald naar een vereenvoudigde weergave. Hierin is duidelijk geworden op welke manier de publiek-private rolverdeling (afhankelijke variabele) in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling wordt beïnvloed door de afhankelijke variabelen. Tevens is er een duidelijke afbakening gegeven van de te bestuderen dimensies binnen het onderzoek.
- Voordat het conceptueel kader kan worden getoetst aan de werkelijkheid is het benodigd om dit te vertalen naar toetsbare eenheden. Deze operationalisatie van het conceptuele model wordt vormgegeven door middel van deductie. Dit is het analysekader en is tevens uitgevoerd in hoofdstuk 5.
- De volgende stap is dan ook logischerwijs de toetsing van het conceptueel kader aan de werkelijkheid aan de hand van het verkennende kwalitatieve survey..

Onderzocht wordt in welke mate de verkregen dimensies uit het conceptueel model geldig zijn en van invloed zijn in de praktijk. Door de analyse van de bevindingen kan er een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag en uitspraken worden gedaan over de planningscultuur in Nederland en de bijbehorende publiek-private samenwerking ten aanzien van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten. Om de planningscultuur van Nederlandse gemeenten te bepalen wordt er gekeken naar de publiek-private samenwerking bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Hiervoor wordt er gebruik gemaakt van documentstudies en interviews.

Documentstudie

Voor de analyse van het de planningscultuur van gemeenten zal alvorens de empirische dataverzameling de beschikbare documenten van de gemeenten worden onderzocht. Hierin zal de

aanpak van de stedelijke opgaven worden bestudeerd aan de hand van het grondbeleid en de structuurvisie. Ook zal er worden gezocht naar eventueel aanwezige rapporten over het beleid van gemeenten. De bestudering van deze documenten zal een beter beeld creëren van de verschillende gebiedsopgaven die zich in de gemeenten hebben voorgedaan of ontwikkeld gaan worden in de toekomst en welk beleid hiervoor gebruikt is.

Semigestructureerde interviews

Er is gekozen om gebruik te maken van semigestructureerde interviews bij het verder verzamelen van empirische datagegevens. Deze manier van data verzamelen past bij een kwalitatief survey. Door gebruik te maken van semigestructureerde interviews kunnen gerichte vragen gesteld worden en kan er tevens op een flexibele manier worden omgegaan met gegeven antwoorden van de respondent om door te vragen of wanneer verdere uitleg vereist is (Saunders, Lewis & Thornhill, 2007). Dit is het voordeel ten opzichte van een volledig gestructureerd interview. Het voordeel ten opzichte van een open interview is dat de interviews met de verschillende respondenten op deze manier vergelijkbaar met elkaar zijn. Per onderzochte gemeenten worden hierdoor dezelfde vragen voorgelegd. De vragenlijst wordt grotendeels vormgegeven door de topics uit de operationalisatie van het conceptueel model.

Aan de voorbereiding van de interviews zal veel aandacht worden besteed. Er zullen, zoals gesteld, van tevoren een aantal vragen worden opgesteld die de richting zullen aangeven van het interview. Maar een diepte interview is als een goed gesprek tussen twee personen (Doorewaard, Kill & Van de Ven, 2015). Door enkel vragen voor te bereiden zal er geen goed gesprek kunnen verlopen waarbij alle informatie naar wordt verkregen. Er moet voor behoed worden dat het interview geen mondelinge enquête wordt. In een semigestructureerd diepte interview worden de topics op verschillende manieren ter sprake gebracht afhankelijk van het verloop. De omschreven topics uit de operationalisatie van het conceptueel model kunnen ervoor zorgen dat er al is nagedacht over de mogelijke antwoorden van de respondenten waarbij de onderlinge relaties tussen de variabelen verduidelijkt zijn.

Case selectie en onderzoekspopulatie

Gemeenten en projectontwikkelaars die een rijke ervaring hebben met verschillende ontwikkelmodellen ten aanzien van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling worden benaderd voor een interview. Dit onderzoek zal zich focussen op gemeenten in Noord-Brabant vanwege praktische redenen en vergelijkbaarheid door provinciale regelgeving. Uit de Structuurvisie 2010 – partiële herziening 2014 van de provincie Noord-Brabant (2014) wordt een onderscheid gemaakt in stedelijk concentratie gebied en landelijk gebied. In dit onderzoek wil ik mij graag richten tot het stedelijk concentratie gebied, omdat in deze gebieden de verstedelijkingsopgaven voor het merendeel worden opgevangen met betrekking tot woon, werk en voorzieningen behoefte. Het stedelijk

concentratiegebied bestaat uit de steden: Bergen op Zoom, Roosendaal, Etten-Leur, Breda, Oosterhout, Waalwijk, 's-Hertogenbosch, Oss, Tilburg, Eindhoven, Helmond, Uden en Veghel. Deze gemeenten worden benaderd voor een interview en vanuit dit opzicht worden er 10 gemeenten geanalyseerd. Tevens zal de focus liggen ten aanzien van enkele projectontwikkelaars die ruime ervaring hebben met binnenstedelijk ontwikkelen in diverse gemeenten uit de provincie Noord-Brabant. De selectie bestaat uit zowel grote als kleine projectontwikkelaars. De selectie van projectontwikkelaars is voortgekomen uit de gesprekken van gemeenten doordat deze door gemeentelijke partijen werden aangedragen als wenselijke samenwerkingspartners en aan de hand van ervaring binnen Noord-Brabant. Op deze manier zijn er drie projectontwikkelaars benaderd voor een interview: BPD Ontwikkeling, Amvest Vastgoedontwikkeling en Investment Management en SDK-vastgoed.

In de resultaten worden uitspraken gedaan over de complexe situaties en processen van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Met betrekking tot het diepte interview worden hierdoor personen geselecteerd waarvan wordt verwacht dat deze rijke informatie kunnen geven over het onderwerp. De personen moeten het onderwerp van verschillende kanten kunnen belichten, waarbij relaties kunnen worden gelegd tussen de variabelen en waarbij mogelijk ruimte is van tegenstrijdige zienswijzen (Doorewaard, Kill & Van de Ven, 2015). Om respondenten te interviewen die aan deze criteria voldoen worden er van elke geselecteerde gemeente contact gelegd met een verantwoordelijke, hoofd of directie van een afdeling grond, vastgoed, gebiedsontwikkeling, strategie of ruimte van een gemeentelijke instelling. Dit geldt ook met betrekking tot projectontwikkelaars, waarbij contactpersonen worden gezocht die verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering of strategie.

4

PPS IN DE PRAKTIJK VAN GEBIEDSONTWIKKELING

Dit hoofdstuk dient ervoor om het toetsingskader verder af te bakenen op de praktijk van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. In dit hoofdstuk worden de relevante begrippen en processen besproken en gedefinieerd die specifiek te maken hebben met gebiedsontwikkeling. Hiervoor wordt het begrip, het proces, de betrokken actoren en de verschillende samenwerkingsvormen die een rol spelen bij gebiedsontwikkeling besproken.

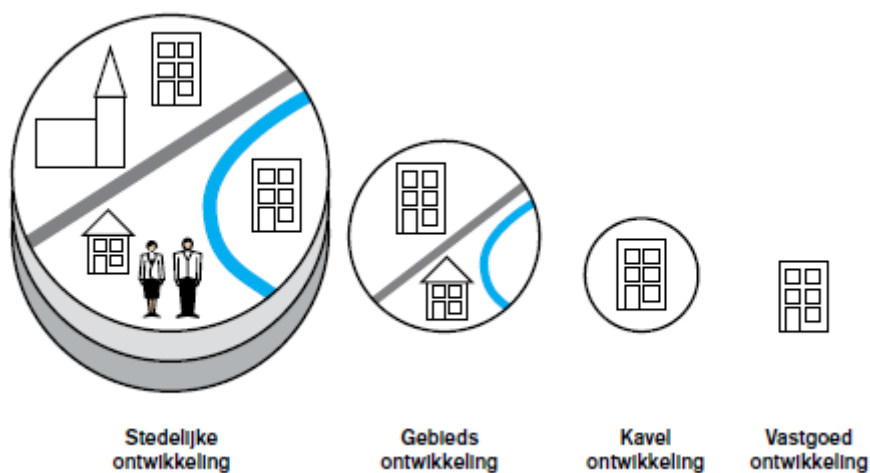
4.1 GEBIEDSONTWIKKELING

Gebiedsontwikkeling is in haar simpelste eenvoud de ontwikkeling van een gebied. De ontwikkeling van een gebied is in veel gevallen een tastbare, fysieke ontwikkeling (Van Joolingen et al., 2009). Uit de praktijk van gebiedsontwikkeling blijkt dat het komen tot een fysieke leefomgeving complexer is dan voorgaande uitspraak doet vermoeden. Deze uitspraak doet het begrip te kort. De Zeeuw (2007) gaf al aan dat de definitie van gebiedsontwikkeling nog niet vast ligt. Gebiedsontwikkeling is de laatste jaren een verzamelbegrip geworden waaronder alle aspecten vallen die benodigd zijn om te komen tot een fysieke leefomgeving. Wolting (2008) merkt hierbij op dat gebiedsontwikkeling wordt gebruikt als een containerbegrip. Hierbinnen behoren ook de sociale en economische ontwikkelingen van een gebied. De Zeeuw (2007, p.6) is gekomen tot een definitie waarbij gebiedsontwikkeling wordt neergezet als de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her)ontwikkeling van een gebied.

Gebiedsontwikkeling is het verbinden van een veelzijdigheid aan aspecten zoals functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de planvorming van een gebied, waarbij ruimtelijke investeringen dienen voor het doel op de lange termijn

Het verbinden van alle verschillende aspecten staat centraal in de gebruikte definitie. Het verbinden kan worden onderverdeeld in procesmatige opgaven en inhoudelijke opgaven. Inhoudelijke opgaven worden onderscheiden in functies zoals ondergrondse en bovengrondse infrastructuur, wonen, werken,

recreatie, parkeren, groen en water en deze functies op een juiste manier te combineren (Van Joolingen et al., 2009). Procesmatige opgaven hebben betrekking op de manier van werken waarbij overheden, private partijen en andere betrokkenen in een gebied tot integratie komen bij de planvorming van het gebied en ruimtelijke investeringen om de inhoudelijke opgaven te bewerkstelligen (Franzen & De Zeeuw, 2007; Daamen, 2010). Voor het combineren van al deze aspecten zijn verschillende instrumenten ontwikkeld zoals de grondexploitatie of de opstalexploitatie (Joolingen et al., 2009). In gebieden waar alle aspecten elkaar kunnen versterken ontstaat een kwalitatieve en/of financiële meerwaarde. Want gebiedsontwikkeling heeft ook betrekking op het creëren en ontwikkelen van waarde die bijdraagt aan de situatie van alle belanghebbende (Jansen-Janssen et al., 2009). Daarbij is de werkwijze van gebiedsontwikkeling gericht voor de lange termijn en hebben partijen te maken met een hoog risicoprofiel door de hoge voorinvesteringen.



FIGUUR 7. SCHAALNIVEAU VAN GEBIEDSONTWIKKELING. BRON: LODEWIJKS, 2013

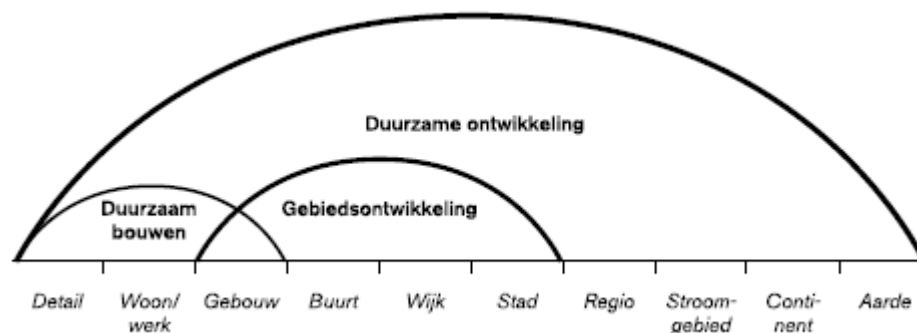
Bovenstaand figuur impliceert de schaal van een gebiedsontwikkeling. Door het schaalniveau van een gebiedsontwikkeling is het ook noodzakelijk om de veelzijdigheid aan aspecten met elkaar te kunnen verbinden. Doordat investeringen dienen voor het doel op de lange termijn, is er steeds meer nadruk komen te liggen op gefaseerd ontwikkelen. Hierdoor kunnen risico's beperkt blijven. Er wordt gepoogd om de zogenaamde 'badkuip' (voorinvesteringen) op een realistisch en acceptabel niveau te zetten.

Een gebiedsontwikkeling kan voorkomen in vele verschillende varianten. Aan de hand van de reiswijzer gebiedsontwikkeling (Kersten et al., 2011) wordt er door locatie een onderscheid gemaakt in twee typen gebiedsontwikkeling, namelijk gebiedsontwikkelingen in uitleggieden en gebiedsontwikkelingen in bestaande stad. Dit onderscheid is ongeacht de tijdsduur en omvang van de ontwikkeling.

BOX 1: Duurzame ontwikkeling:

Demografische, economische en ecologische ontwikkelingen maken dat duurzaamheid intrede heeft gemaakt met betrekking tot gebiedsontwikkeling. Mondiale vraagstukken liggen hieraan ten grondslag. Ongelijkheden in welvaart en kansen, populatiegroei, klimaatverandering en de uitputting van fossiele brandstoffen vragen om een nieuw perspectief. Gebieden, steden en regio's dienen nu een sprong te maken om duurzaamheid volledig te integreren.

Duurzame gebiedsontwikkeling gaat over het toevoegen van kwaliteit op maatschappelijk, ecologisch en economisch aspect. *Circular Economy* is een denkwijze die kan leiden tot vernieuwende uitkomsten. De denkwijze van een circulaire economie is een alternatief voor de traditionele lineaire economie, waarbij het maximale uit middelen, materialen en hulpbronnen wordt gehaald door deze optimaal in onderlinge samenhang in te zetten en er rekening wordt gehouden met hergebruik. Vanuit dit gedachtengoed zijn verschillende concepten ontwikkeld zoals *cradle to cradle*, *biomimicry*, *stedelijk metabolisme* en *stedelijk klimaat*. De uitwerking van deze concepten zorgen voor een betere verstandhouding maatschappelijke, ecologische en economische aspecten.



FIGUUR 8. SCHAALNIVEAU DUURZAME ONTWIKKELING. BRON: LODEWIJKS, 2013

<i>Type gebiedsontwikkeling</i>	<i>Kenmerken</i>	<i>Aanleiding</i>
<i>Uitleglocaties</i>	<i>Nieuwbouwontwikkelingen die plaatsvinden op nog onbebouwde gronden aan de randen van bebouwd gebied. Voornamelijk op agrarische gronden, sportvelden of rafelranden van de stad.</i>	<i>Omvang en ligging gebied biedt mogelijkheden om de vraag aan nieuwbouwontwikkelingen te dienen. Aan de bestaande functie is tevens geen behoefte meer op de locatie.</i>
<i>Binnenstedelijk</i>	<i>Nieuwbouwontwikkelingen die plaatsvinden binnen bestaande stadsgrenzen, waarbij meestal sprake is van bestaande voorraad.</i>	<i>Kwaliteit en/of functie van de locatie met bestaande voorraad past niet meer binnen het huidige wensbeeld.</i>
<i>- Herstructurering</i>	<i>Fysieke vernieuwing van de bestaande voorraad, waarbij vaak ook aandacht is voor sociale vernieuwing binnen een gebied.</i>	
<i>- Transformatie</i>	<i>Wijziging van functie en bestemming van de bestaande voorraad binnen een gebied.</i>	

TABEL 3. *VERSCHILLENDE TYPEN GEBIEDSONTWIKKELING. BRON: KERSTEN ET. AL., 2011*

Uitleglocaties

Bij gebiedsontwikkeling op uitleglocaties gaat het om de functieverandering van de gronden. De functieverandering vindt meestal plaats op voormalige agrarische gronden en in de praktijk wordt dan ook gesproken van gebiedsontwikkeling ‘in de wei’. Maar ook sportvelden of rafelranden van de stad kunnen het toneel zijn van een verandering in functie. Deze ontwikkelingen zijn vaak overzichtelijker en hierdoor is de complexiteit lager. Het risico wordt vooral bepaald door de schaalomvang van de verwervingskosten van de grond en een te lange doorlooptijd van de realisatie en de afzet van het vastgoed.

Binnenstedelijk

Bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling gaat het meestal om de functieverandering of aanpassing van de gebouwen. Deze ontwikkeling vindt plaats binnen bestaande stadsgrenzen. Doordat deze

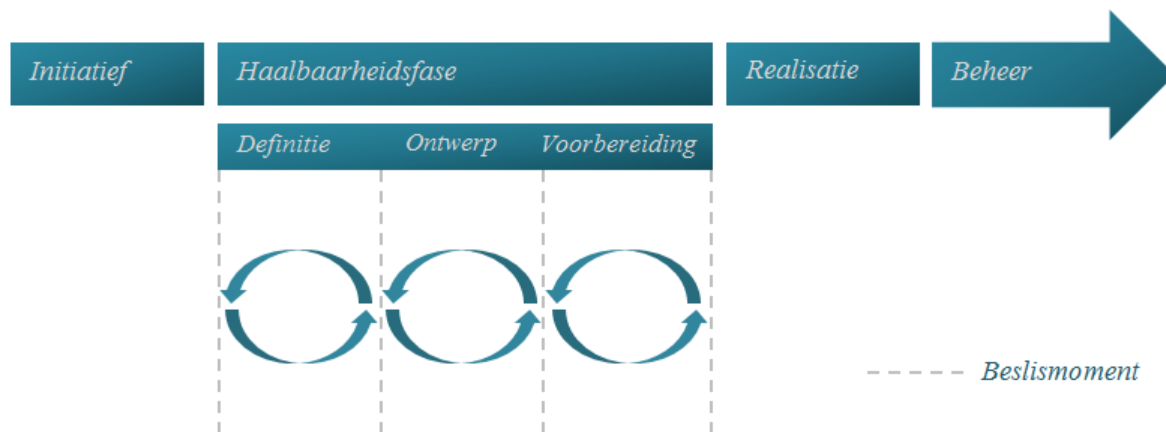
ontwikkelingen vaak te maken hebben met een bestaande stedelijke situatie, is er vaak sprake van een hoge complexiteit. Het risico wordt vooral bepaald door de mate van versnippering, stapeling van functies en het aantal verschillende huidige en toekomstige belangen van betrokkenen. Binnenstedelijke ontwikkelingen kunnen nog verder opgesplitst worden in binnenstedelijke herstructurering of transformatie van woonwijken, bedrijventerreinen, centrumgebieden of kantoren. Herstructureringsprojecten zijn gericht op het vernieuwen van de bestaande voorraad en transformatieprojecten hebben te maken met een wijziging van functie en bestemming.

Binnenstedelijk is binnen bestaande stadsgrenzen waar een hoge mate van complexiteit aanwezig is door bestaande functies en huidige en toekomstige belangen.

De mogelijkheden die een projectontwikkelaar heeft om te participeren binnen een gebiedsontwikkeling variëren. Er kan worden begonnen met een leeg startpunt, zoals bij uitleglocaties plaatsvindt of er kan worden ontwikkeld met bestaand vastgoed, zoals dit bij binnenstedelijke herstructurering of transformatie van gebouwen of gebieden het geval is. Er zijn dus vele soorten gebiedsontwikkeling die ieder hun eigen opgaven kennen. Met betrekking tot beide typen gebiedsontwikkeling kan een projectontwikkelaar invloed uitoefenen aan de procesmatige opgaven, alsmede aan de inhoudelijke opgaven. Er zal wel altijd moeten worden samengewerkt met alle betrokkenen, zeker in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. De omschrijving van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling stelt dat dit ambitieuze projecten zijn, doordat deze vaak een lange doorlooptijd hebben en een hoge complexiteit kennen. In dit onderzoek zal worden gekeken naar binnenstedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten, omdat deze locaties steeds belangrijker worden voor het verwezenlijken van woon, werk en voorzieningen behoeftes.

4.2 HET ONTWIKKELPROCES

Het proces van gebiedsontwikkeling is doorgaans onder te verdelen in vier fases: initiatief, haalbaarheid, realisatie en exploitatie en beheer (Kersten et al., 2011; Wolting, 2008 & De Zeeuw, 2007). Elke fase wordt in de praktijk afgesloten met een overeenkomst, waarin partijen gemaakte afspraken vastleggen (Kersten et al., 2011). In de praktijk is het proces van gebiedsontwikkeling niet perfect in een schematische weergave te gieten. Het proces is niet lineair maar met veel onderlinge samenhang en terugkoppeling tussen de processtappen. Wel is het nuttig om deze processtappen apart uiteen te zetten.



FIGUUR 9. SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN HET ONTWIKKELPROCES VAN GEBIEDSONTWIKKELING. BRON: KERSTEN ET AL., 2011 (EIGEN BEWERKING)

Initiatieffase

De eerste processtap is de initiatieffase. In deze stap wordt onderzocht of de gebiedsontwikkeling gewenst is en er geen betere alternatieve mogelijkheden zijn. Door het voorgenomen plan te toetsen en goed te keuren, kan er worden voortgezet met een gebiedsontwikkeling. Toetsing en goedkeuring kunnen financiële, maatschappelijke, technische en bestuurlijke aspecten bevatten. Een belangrijke verandering voor de initiatieffase is de ‘ladder van duurzame stedelijke ontwikkeling’, die ervoor dient om regionale afstemming te bewerkstelligen.

Initiatieven kunnen voorkomen uit beleidsvoornemens. Aan de hand van publiekrechtelijke voornemens van het ruimtelijk beleid wordt er een beslissing gemaakt voor de (her)bestemming of (her)ontwikkeling van een locatie of gebied. Binnen het gestelde ruimtelijk beleid kunnen zowel publieke als private partijen het initiatief nemen voor een gebiedsontwikkeling. De laatste jaren is gebleken dat private partijen steeds vaker eigen initiatief nemen en zelfstandige gebiedsontwikkelingen voorstellen aan overheden (Heurkens, Hobma & De Zeeuw, 2007; Segeren, 2007; Heurkens, 2012; Buitelaar, 2012). Marktinitiatieven kunnen komen vanuit een grond- of vastgoedpositie of voortkomen uit marktpartijen zonder grondpositie (Kersten et al., 2011).

Haalbaarheidsfase

De volgende stap in het proces is de haalbaarheidsfase. Dit wordt ook wel gezien als de meest intensieve en complexe fase van een gebiedsontwikkeling (Kersten et al., 2011). Het haalbaar geachte plan uit de initiatieffase wordt in deze stap verder uitgewerkt en krijgt meer vorm. De haalbaarheidsfase wordt hierdoor ook wel de planontwikkelingsfase genoemd (Wolting, 2008). In deze fase worden de afspraken gemaakt met betrekking tot de rolverdeling en de verdeling van de risico's. Betrokken partijen voor een gebiedsontwikkeling sluiten hiertoe een samenwerkingsovereenkomst. De haalbaarheidsfase wordt opgesplitst in drie sub fases (Kersten et al.,

2011; Peek, 2012). Deze splitsing wordt in de literatuur gemaakt omdat activiteiten veelal parallel plaatsvinden bij complexe projecten. Door de haalbaarheidsfase onder te verdelen in drie sub fases worden de activiteiten en verantwoordelijkheden tussen overheid en markt beter weergegeven die bij complexe projecten vaak door elkaar heen bewegen. Elke fase wordt gekenmerkt door eigen deelresultaten. Onderstaand worden de drie sub fases nader uiteengezet:

- De definitiefase geeft duidelijkheid over de planologische en andere publiekrechtelijke vereiste die voor het projectresultaat aan de orde zijn vanuit de publieke partij. De definitiefase wordt uitgedrukt in een Programma van Eisen (PvE).
- Vervolgens zal marktpartij starten met de ontwerpfase op basis van de PvE. Hieruit zal blijken hoe de gewenste uitkomst vorm zal krijgen. Deze fase is de meest creatieve fase waarbij de uitgedachte plannen over en weer zullen gaan om te komen tot een gezamenlijke uitkomst met private en publieke belangen. Wanneer er meer duidelijkheid bestaat over het uitgedachte plan kunnen er meer gedetailleerde uitspraken worden gedaan over de kosten en opbrengsten van het plan.
- Wanneer beide partijen het eens zijn over het ontwerpplan, kan er worden gestart met de voorbereidingsfase. In deze fase wordt het ontwerp uitgewerkt tot realisatieplan dat resulteert in een exploitatiemodel en/of aanbesteding.

De activiteiten in de haalbaarheidsfase lopen door elkaar heen en is vaak een herhalend proces. Wanneer geschetste ideeën niet haalbaar blijken te zijn, moeten de betrokken partijen opnieuw gaan tekenen en rekenen om ervoor te zorgen dat het project haalbaar wordt.

De realisatie fase

De realisatiefase is een daadwerkelijke gebiedsontwikkeling, zoals deze is vastgesteld tijdens de haalbaarheidsfase (Kersten et al., 2011). De invulling bij de samenwerking tussen publieke en private partijen bepalen de procesactiviteiten en in de realisatiefase (Wolting, 2008). Bij de aanvang van deze fase is er door middel van een samenwerkingsovereenkomst duidelijkheid over de rolverdeling en risico's. Het kan voorkomen dat in de aanloop naar deze fase al gronden zijn gekocht of bouwrijp gemaakt. Met betrekking tot dergelijke activiteiten is het van belang om tot een juiste en gezamenlijke afstemming en overeenkomst te komen.

De exploitatie- en beheerfase

In de exploitatiefase is de gebiedsontwikkeling afgerond en opgeleverd, waardoor het vanaf dit moment aankomt op beheer en onderhoud (Kersten et al., 2011). Voor het beheer en onderhoud wordt de projecten overgedragen aan de eindgebruikers (particulieren eigenaren, beleggers, gemeenten of private partijen). Deze fase duurt voort tot het moment dat ingrijpende ontwikkelingen een nieuwe planvorming noodzakelijk maken. Hierdoor wordt er vaak ook gesproken van een cyclisch proces.

Afspraken en overeenstemmingen over de publiek-private rolverdeling tussen de betrokken partijen kunnen op verschillende momenten worden afgesproken. Dit zijn de momenten waarop er een overschrijving van contracten plaats kan vinden en een specifieke exploitatie tot een einde komt.

Deze mogelijkheden hebben invloed op zowel financiële als regisserende mogelijkheden te verwerven voor partijen (Korthals Altes et al., 2009). Daarbij is het proces niet lineair en hebben de verschillende fases onderlinge samenhang of beïnvloeden elkaar. In dit onderzoek worden alle fases van het ontwikkelproces betrokken, omdat afspraken binnen deze fases of bij de overgang van de fases invloed hebben op de publiek-private samenwerking.

4.3 BETROKKEN ACTOREN

Binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling zijn vaak meerdere verschillende partijen die meewerken aan de gebiedsontwikkeling. Voor dit onderzoek maakt het in principe niet uit welke partijen deelnemen aan een samenwerking, maar de betrokken actoren bij gebiedsontwikkeling worden hieronder bondig geïntroduceerd.

Gemeente

De gemeente is de belangrijkste speler bij gebiedsontwikkeling. Zij maken het mogelijk om gebiedsontwikkeling toe te staan op een specifieke locatie door het uitgeven van bouwrijpe grond of het verlenen van bouwvergunningen voor een locatie. Een gemeente met deze bevoegdheid is zowel markspeler als marktmeester binnen gebiedsontwikkeling (Segeren, 2007). Daarbij komt dat een gemeente in het verleden vaak het grondeigendom had op ontwikkelingslocaties. Gemeentelijke participatie bij gebiedsontwikkeling is noodzakelijk door bovengenoemde eigenschappen.

Projectontwikkelaar

De projectontwikkelaar is de partij die, op eigen risico, zorgt voor de ontwikkelingen in een gebied voor de markt en niet voor eigen gebruik (Nozeman, 2008). Deze marktpartij draagt hiermee het risico van de afzetmarkt. Deze ontwikkelingen vinden plaats binnen de gestelde ruimtelijke en wettelijke kaders. De ontwikkelaar is midden in het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling betrokken. De projectontwikkelaar is namelijk betrokken bij de overgang van zowel de grondexploitatie als de opstalexplotatie en hiermee de schakel tussen bouw en eindgebruikers. Door deze centrale rol in het proces heeft een ontwikkelaar veel contacten met andere betrokken actoren bij gebiedsontwikkeling (Putman, 2010). Daarbij heeft de projectontwikkelaar een commercieel doel om het bedrijf te voorzien van economische continuïteit met het de gebiedsontwikkeling. Het ontwikkelde vastgoed wordt verkocht aan beleggers, woningcorporaties of eindgebruikers.

Woningcorporatie

Een woningcorporatie is een partij binnen de gebiedsontwikkeling die zich richt op het bouwen, verhuren en beheren van sociale woningbouw. Een woningcorporatie is een semipublieke partij. Hierdoor richt deze partij zich enkel op sociale woningbouw doordat deze sector commercieel minder interessant is voor private partijen (Putman, 2010).

Bouwer

Een bouwer is de partij die zorgt voor de daadwerkelijke productie van het eindproduct. De bouwer wordt ingehuurd door bovengenoemde partijen of bouwt in enkele gevallen voor zichzelf.

Belegger

Een belegger binnen de gebiedsontwikkeling is een partij die financieel investeert in grond- of opstelexploitaties om beleggingsinkomsten of waardevermeerdering van het vermogen te bewerkstelligen. Een belegger is vaak niet risicodragend in de ontwikkeling van de grond of opstal en is hierdoor voornamelijk geheel vooraan of achteraan betrokken bij het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling (Putman, 2010). Eventueel kan een belegger ook actief deelnemen aan een gebiedsontwikkeling en hierdoor zeggenschap binnen het ontwikkelproces verkrijgen.



FIGUUR 10. DE VERSCHILLENDE ACTOREN BINNEN HET ONTWIKKELPROCES (EIGEN ILLUSTRATIE)

Alle verschillende partijen die betrokken zijn in het ontwikkelproces van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling hebben ieder een eigen rol in het proces. Traditioneel gezien zijn de projectontwikkelaar en de gemeente de belangrijkste actoren. Een gemeente verzorgt namelijk de

planologische goedkeuring van het plan en een projectontwikkelaar² is als spin in het web verbonden met de meeste actoren en in de meeste fases in het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling. Dit onderzoek wordt dan ook afgebakend tot deze twee partijen.

4.4 DE AANPAK VAN GEBIEDSONTWIKKELING

4.4.1 GRONDBELEID

Grondbeleid is een doelgerichte interventie in de grondmarkt. De manier waarop de gemeente haar rol vervult binnen gebiedsontwikkeling is het grondbeleid. Segeren (2007) vertaalt grondbeleid als een overheidsbeleid dat is gericht op de markt waar de grond wordt gekocht, geëxploiteerd, ontwikkeld en verkocht. Hier wordt aan toegevoegd dat deze overheidsinterventie op de grondmarkt wordt verricht voor het te kunnen bewerkstelligen van bepaalde doelstelling (Korthals Altes et al., 2009). De bepaalde doelstellingen hebben betrekking op een goede ruimtelijke ordening, zoals is vastgesteld in Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro). Op deze wijze is een grondbeleid een middel en geen doel op zich.

In Nederland heeft de gemeente een bijzondere rol op de grondmarkt (Van der Krabben & Jacobs, 2013). De overheid kan een rol fungeren van zowel marktspeler als marktmeester. Als marktspeler participeert een gemeente zelf actief mee op de grondmarkt, waarbij een gemeente grond verwerft, bouwrijp maakt en doorverkoopt aan marktpartijen. Tegelijkertijd is een gemeente altijd marktmeester, waarbij een gemeente het ruimtelijk beleid en de regels bepaalt en op basis hiervan derde kan sturen zonder eigendom. Om deze rol vorm te geven kan een gemeente gebruik maken van publiekrechtelijke instrumenten zoals het bestemmingsplan of en privaatrechtelijke deelnemen door te fungeren als marktspeler³. Een gemeente bepaalt zelf welke rol zij vervullen en in welke mate en combinatie zij de mogelijke beleidsmatige instrumenten van het grondbeleid gebruiken (Segeren, 2007). De overheid heeft vier rollen om te interveniëren op de grondmarkt. Deze rollen worden door Needham (2005) onderverdeeld in onderstaande situaties.

- Marktregulering betreft een overheidssturing met ge- en verboden. De overheid stuurt hiermee de aanwezige actoren op de grondmarkt in de gewenste richting door aan locaties voorgeschreven regels te hanteren.
- Marktstimulering betreft een overheidssturing met subsidies en belastingen. De overheid stuurt hiermee de aanwezige actoren op de grondmarkt in de gewenste richting door middel van financiële prikkels ontwikkelingen te bevorderen of te ontmoedigen.

² De mogelijkheden die een projectontwikkelaar in het ontwikkelproces van een gebiedsontwikkeling heeft wordt verder uitgewerkt in 5.2.

³ <http://www.gemeentelijkgrondbeleid.nl/grondbeleid/Kenniscentrum/IntroductieWatisgrondbeleid/tabid/93/Default.aspx>

- Markthandeling betreft een actieve participatie van de overheid. De overheid stuurt hiermee de aanwezige actoren op de grondmarkt in de gewenste richting door andere actoren uit te sluiten in de zeggenschap van het gebied.
- Marktstructurering betreft een vaststelling van regels en rechten die verbonden zijn aan de grondmarkt. De overheid structureert hiermee de vrijwillige interactie tussen aanwezige actoren op de grondmarkt.

Grondbeleid is een overheidsinterventie gericht op de grondmarkt om doelstellingen met betrekking tot een goede ruimtelijke ordening te kunnen bewerkstelligen

Binnen dit onderzoek zijn de rollen als regulerende, stimulerende en markthandelaar van belang door te kijken waaraan deze rol van de overheid afhankelijk is.

Interventie van de overheid in de grondmarkt kan worden ingedeeld in verschillende soorten. Ten eerste is er traditioneel een onderscheid te maken tussen een actief en een faciliterend grondbeleid binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling (Segeren, 2007). Een gemeente is echter altijd bij een gebiedsontwikkeling betrokken doordat zij de planologische goedkeuring voor een plan moeten verlenen. Deze planologische inpassing betreft zowel de planvorming voor de grondexploitatie als de bouwexploitatie. Geïnteresseerde private partijen kunnen eventueel binnen de gestelde kaders de grondexploitatie en de bouwexploitatie verzorgen. Onderstaand worden de verschillen voor het actieve en het faciliterende grondbeleid weergegeven.

Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid is er sprake van markthandeling en heeft de gemeente een rol als markspeler. Een gemeente voert dan een grondexploitatie uit (Korthals Altes et al., 2009). Een gemeente verwerft gronden als een private partij en realiseert op deze gronden de gewenste bestemming. Op deze manier probeert een gemeente sturing op de planvorming uit te oefenen (Korthals Altes et al., 2009). Want door voorwaarden te verbinden bij grondtransacties kan een gemeente directer sturen dan dat dit mogelijk is via het bestemmingsplan (Buitelaar, 2010). Voor actief grondbeleid uit te voeren, dient er dus sprake te zijn van grondbezit door de gemeente.

Faciliterend grondbeleid

In het geval de gemeentelijke rol beperkt blijft tot publiekrechtelijke instrumenten, is er sprake van faciliterend grondbeleid. Binnen regulering en stimulering van de markt is hiervan sprake. De gemeente stuurt hiermee derden die over het eigendom in het plangebied beschikken. Private partijen nemen namelijk een steeds bepalendere rol in de planvorming in door het verwerven van grondposities (Klijn & Twist, 2007; Kersten et al., 2011). Wanneer private partijen vanwege ingenomen

grondposities direct betrokken zijn bij een gebiedsontwikkeling, kan er sprake zijn van beroep op zelfrealisatie (Wolting, 2008). Met dit ontwikkelingsmodel verzorgt de private partij zowel de grondexploitatie als de bouwexploitatie. Een gemeente kan dan de rol aannemen om de gebiedsontwikkeling te faciliteren (Korthals Altes et al., 2009; Kersten et al., 2011). Een veelgebruikte synoniem voor faciliterend grondgebruik is passief grondgebruik. Echter suggereert deze term te veel dat een overheid geen rol heeft en wordt er door de begeleidende rol van de overheid gekozen voor een faciliterende benoeming (Segeren, 2007). Faciliteren is namelijk ook een belangrijke strategie voor de gemeente in de grondmarkt. De gemeente beperkt haar rol op deze manier tot het stellen van randvoorwaarden. Binnen de kaders van deze randvoorwaarden kunnen ontwikkelingen plaatsvinden (Korthals Altes, et al., 2009). Middels deze marktinterventies kan een gemeente alsnog de doelstellingen ten behoeven van een goede ruimtelijke ordening bewerkstelligen.

BOX 2: Internationale vergelijking

Vergelijkbaar met andere landen is de Nederlandse situatie vrij uniek, waarbij een gemeente actief grondbeleid kan voeren en als marktspeeler deelnemen aan het bouwrijp maken van de gronden (Van der Krabben, 2011). In andere landen is het vaker vanzelfsprekend dat marktpartijen zowel de grond- als de bouwexploitatie uitvoeren. De planningscultuur binnen Nederland is dan ook gericht op een hoge mate van sturing bij gebiedsontwikkeling. De Nederlandse situatie wordt dan ook vaak gezien als het 'plannersparadijs' (Buitelaar, 2010, p.9). Maar er is ook gezien dat dit sterke sturingsmiddel niet geheel zonder financiële risico's is voor gemeenten. Door uit te gaan van een werkelijkheid met een verkeerde demografisch en economisch inschatting moeten veel gemeenten momenteel de negatieve gevolgen ondergaan (De Zeeuw & De Jonge, 2015; Van der Krabben, 2011).

Voor betrokken partijen bij gebiedsontwikkeling zijn er binnen het ontwikkelproces verschillende momenten om financiële en regisserende mogelijkheden te verwerven (Korthals Altes et al., 2009). De gewenste maten van zeggenschap en gewenste mate van financiële risico's zijn de redenen dat een partij kiest om te interveniëren. De keuze voor een marktinterventie is voor de gemeente vrij. Het verrichten van een markthandeling is het verschil tussen een actief en een faciliteer grondbeleid. In de gebiedsontwikkeling zullen de partijen die veel financiële risico's dragen ook een hogere mate van zeggenschap over het gebied voeren (Segeren, 2007). Wanneer er voor partijen minder risico verbonden is aan de gebiedsontwikkeling, zal er ook minder mogelijkheid zijn op sturing of zeggenschap. De verschillende ontwikkelmodellen die hieruit zijn ontstaan zijn verder uitgewerkt in paragraaf 4.4.2.

BOX 3: David Ricardo

De financiële mogelijkheden van partijen hebben betrekking op 'het gevecht om het residu'. Het residu is de winst die ontstaat ten behoeve van de investeringen die gedaan worden bij ontwikkelingen. Partijen proberen deze winst naar zich toe te trekken (De Greef, 1997). Het residu bij een exploitatie is de uitkomst van de marktwaarde minus het totaal aan ontwikkelingswaarde. De residuele waarde is de maximale waarde die een gebruiker voor de grond zal betalen. De prijsbepaling van grond wordt bepaald door het product dat hierop geproduceerd kan worden en hiermee in lijn staat de activiteit die op de grond kan worden uitgevoerd. Deze economische theorie komt van de econoom David Ricardo (Segeren, 2007). De grondmarkt is hierdoor een afgeleide grondmarkt. Ook het kostenverhaal kan worden verhaald in dit residu door de gemaakte kosten in de verkoopprijs te verrekenen. Voor publieke partijen is deze mogelijkheid ook een belangrijk onderdeel om een interventie te plegen in het ontwikkelingsproces. Voorheen was dit voor publieke partijen de reden om actief grondbeleid te voeren. Dit motief is echter afgevlakt na het invoeren van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) in 2008 (Van der Krabben, 2011).

4.4.2 ONTWIKKELMODELLEN

In de Nederlandse praktijk van de gebiedsontwikkeling wordt vaak een combinatie van de instrumenten uit het actieve en het faciliterende grondbeleid gebruikt. Hierdoor is er een breed scala aan ontwikkelmodellen ontstaan voor de ontwikkeling van een gebied (Wolting, 2008).

*Een **ontwikkelingsmodel** is een strategie waarbij een wisselwerking tussen publieke en private partijen gezamenlijk zorgt voor de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied.*

De publieke exploitatie en het zelfrealisatierecht, zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, zijn twee uiterste varianten van respectievelijk actief en faciliterend grondbeleid van de publieke partij in samenwerking met een private partij. Binnen deze twee uiterste varianten zijn nog vele tussensoorten aan te wijzen voor de ontwikkeling van een gebied. Het gekozen ontwikkelingsmodel zorgt voor een publiek-private rolverdeling. Hierdoor vallen alle samenwerkingsvormen tussen publiek en privaat onder de verzamelnaam Publiek-Private Samenwerking (PPS). In deze paragraaf worden de verschillende ontwikkelmodellen in totaliteit uitgewerkt (aan de hand van o.a.: Kersten et al., 2011, Klijn & Twist 2008, Wolting 2008 & Ten Have & Nauta, 2004).

Traditioneel model

Binnen dit model verwerft de gemeente alle gronden, waarna zij de gronden ook bouw- en woonrijp maken. Vervolgens geeft de gemeente de bouwkavels uit aan geïnteresseerde marktpartijen die op dit gebied willen ontwikkelen. Vanuit historisch oogpunt is dit model traditioneel, doordat een goede

ruimtelijke ordening een overheidstaak is (Van der Krabben, 2011). Hierdoor heeft de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling lange tijd een zeer sterk sturende overheid gekend. De marktpartijen zullen binnen de publiekrechtelijke grenzen van het bestemmingsplan moeten ontwikkelen. De plannen worden uitgewerkt alvorens de kavels verkocht worden. Zeggenschap en risico liggen dus volledig bij de publieke partij.

Coalitiemodel

In het coalitiemodel verdelen de partijen aan de voorhand van de ontwikkeling de werkzaamheden, zeggenschap en risico's. Deze afspraken worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Bouwclaim is een coalitiemodel waarbij de private partijen de gronden overdraagt aan de gemeente die de gronden vervolgens bouw- en woonrijp maken. Dit model verschilt met het traditionele model door het kernthema 'voor wat hoort wat'. De private partijen verkopen de verworven gronden tegen een vaste prijs aan de gemeente en in ruil daarvoor levert de gemeente bouwrijpe woonkavels terug aan de private partijen.

Alliantiemodel

Dit model gaat uit van een gezamenlijke verdeling van risico's ten aanzien van kosten en opbrengsten. De werkzaamheden, zeggenschap en risico's worden gedeeld. De herverdeling en inrichting van de gronden worden via een gezamenlijke onderneming gerealiseerd. Publieke en private partijen in het plangebied verkopen de gronden meestal aan speciaal hiervoor opgerichte gemeenschappelijke projectorganisatie of joint venture (GEM), waarin zowel publieke als private partijen deelnemen (joint-venture).

Concessiemodel

Binnen dit model krijgen de private partijen de beschikking over alle gronden in een gebied door deze zelf te verwerven of door verkoop van gemeentelijke gronden aan de private partij. Het initiatief is aanvankelijk voor de publieke partij, doordat de ontwikkeling start vanuit een gemeentelijke grondpositie, in tegenstelling tot zelfrealisatie. De private partij zorgt vervolgens zelf voor het gehele exploitatietraject, van bouw- en woonrijp maken tot bouw exploitatie. De gemeente beperkt zich tot het stellen van randvoorwaarden en van het plangebied waarbinnen de private partij het plan kan ontwikkelen. Voor private partijen geldt hiervoor een grote mate van zeggenschap bij de planvoering, dat veelal in samenwerking wordt opgesteld.

Volledige zelfrealisatie

De laatste jaren hebben veel marktpartijen op strategische plekken grondposities ingenomen. Wanneer gemeenten een plan hebben ontwikkeld voor een gebied en de gronden in het bezit zijn van private partijen, kunnen deze marktpartijen zich beroepen op het recht tot zelfrealisatie. De ontwikkeling dient

voor eigen rekening en risico. De gemeente dient wel een exploitatieovereenkomst vast te stellen middels een anterieure of posterieure overeenkomst om de gemaakt planexploitatiekosten van een gemeente te kunnen verhalen op de private partijen (die in het traditionele model in de uitgifte van de grond verwerkt zit).

Al deze ontwikkelmodellen zijn in bovenstaande tabel uiteengezet door een invulling te geven aan de rolverdeling binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling.

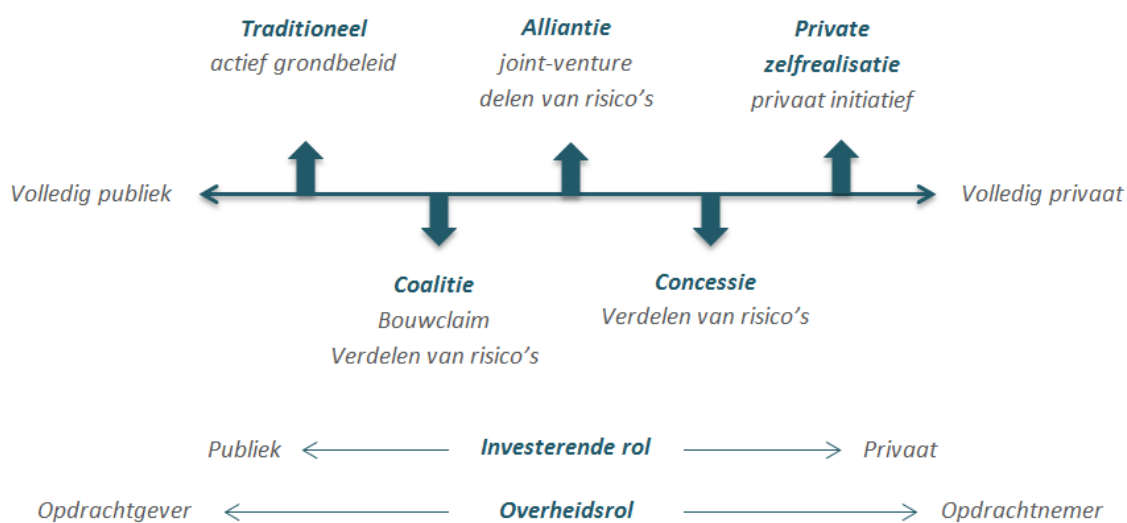
	<i>Traditioneel</i>	<i>Coalitie Bouwclaim</i>	<i>Alliantie Joint-venture</i>	<i>Concessie</i>	<i>Zelfrealisatie</i>
<i>Initiatief</i>					
<i>Haalbaarheid</i>					
<i>Realisatie</i>					
<i>Beheer</i>					

= rol voor private partij
 = rol voor publieke partij

TABEL 4. ROLVERDELING PER ONTWIKKELMODEL (EIGEN ILLUSTRATIE)

4.4.3 PUBLIEK-PRIVATE SPECTRUM

Binnen dit onderzoek wordt er gekeken naar de veranderingen bij de aanpak van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en wordt er gepoogd om de samenwerkingen te categoriseren aan de hand van de verschillende ontwikkelmodellen. De publiek-private samenwerking bij de aanpak van de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling wordt in onderstaande afbeelding, het PPS-spectrum, weergegeven. Hierbinnen zijn zowel de verschillende wijze van grondbeleid als de verschillende ontwikkelmodellen in schematische weergave verwerkt.



Figuur 11. Het PPS-spectrum (eigen illustratie)

Dit spectrum plaatst de verschillende ontwikkelmodellen op een vergelijkbaar niveau met betrekking tot publiek-private samenwerking. Alle modellen passen binnen de breedste definitie van PPS. Er is namelijk geen samenwerking meer wanneer er sprake is van volledig publiek en volledig privaat. Tussen de verschillende ontwikkelmodellen is er een onderscheid te maken in investerende rol voor publieke en private partijen en een overheidsrol.

Grofweg gesteld is links op het spectrum een grotere investerende rol weggelegd voor publieke partijen en rechts op het spectrum een grotere investerende rol weggelegd voor private partijen.

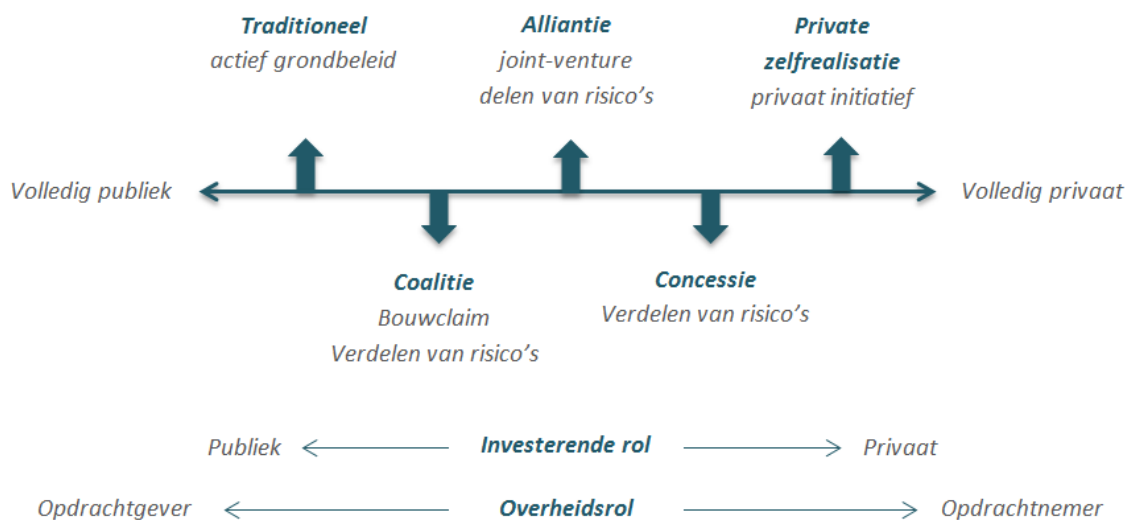
Tevens kan er vanuit het spectrum gesteld worden dat er een verschuiving van overheidsrol plaatsvindt. Links op het spectrum is er een opdrachtgevende overheidsrol van ruimtelijke ontwikkelingen en geheel rechts op het spectrum een opdrachtnemende overheidsrol van ruimtelijke ontwikkelingen.

Vanuit dit spectrum kan er worden gesteld dat het alliantiemodel en het concessiemodel niet eens zo ver bij elkaar vandaan liggen. Het alliantiemodel neemt namelijk een derde plaats in op het spectrum en het concessiemodel staat op de vierde plaats binnen het spectrum. Het verschil zit echter wel duidelijk in het initiatief van ontwikkelingen en het delen en verdelen van risico's.

4.5 CONCLUSIE

Dit hoofdstuk dient ervoor om een duidelijke afbakening vast te stellen en het onderzoek te voorzien van praktische informatie met betrekking gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling geldt namelijk als een containerbegrip voor allerlei processen en ontwikkelingen. Ten eerste is er een onderscheid te maken in uitleglocaties en binnenstedelijke locaties. Het verschil tussen de twee typen heeft te maken met de huidige functie en nieuwe functie. Bij uitleglocaties is hiervan meestal sprake van een overgang van landbouwgrond naar woningbouw of bedrijventerrein. Bij binnenstedelijke locaties is er al sprake van een stedelijke gebruiksfunctie en hierdoor is binnen binnenstedelijke locaties ook weer onderscheid te maken in transformatie en renovatie locaties. In dit onderzoek worden alleen binnenstedelijke ontwikkellocaties meegenomen door de toenemende urgentie van dit type. Ten tweede bestaat het ontwikkelproces gewoonlijk uit vier fases, namelijk de initiatiefase, haalbaarheidsfase, realisatiefase en beheerfase. Dit onderzoek zal alle fases van het ontwikkelproces in acht nemen, omdat afspraken binnen fases of bij de overgang van de fases invloed hebben op de verdere publiek-private samenwerking. Binnen de gezamenlijke fases van het ontwikkelproces bij gebiedsontwikkeling wordt er geparticipeerd door verschillende partijen, namelijk gemeente, projectontwikkelaar, bouwer en belegger. Dit onderzoek richt zich op de traditioneel belangrijke partijen in het ontwikkelproces, namelijk de gemeente en de projectontwikkelaar. Ten derde is er een onderscheid te maken in de aanpak van gebiedsontwikkeling. Ruwweg zijn er twee varianten mogelijk bij het te voeren grondbeleid, het actieve grondbeleid en het faciliterende grondbeleid. Bij gemeentelijk actief grondbeleid voert een gemeenten een markthandeling uit in de grondmarkt, terwijl bij faciliterend grondbeleid de gemeente geen markthandeling uitvoert en middels een andere weg sturing probeert te verkrijgen. Met betrekking tot binnenstedelijk gebiedsontwikkeling is er sprake van een complex en gevarieerd proces, waarin het uitzetten van het beleid en het komen tot ontwikkelmodellen een uitermate lastige opgave is. Hierdoor is er een breed scala aan ontwikkelmodellen ontstaan voor de ontwikkeling van een gebied. Twee uiterste vormen in haar 'eenvoud' van gebiedsontwikkeling zijn het traditionele model en de volledige zelfrealisatie. Binnen het traditionele model hebben gemeenten veel macht en sturing door het verkopen van bouwrijpe kavels aan marktpartijen die binnen de gestelde kaders een gebied tot ontwikkeling kunnen brengen. Maar ook private partijen zijn gronden gaan innemen op speculatieve locaties voor ontwikkelingen. Bij volledige zelfrealisatie kunnen de private partijen de gronden zelf realiseren binnen de gemaakte plannen van de gemeente. Mede door het innemen van strategische grondposities en het verkrijgen van marktkennis worden tegenwoordig de private partijen meer betrokken in de praktijk van de gebiedsontwikkeling. Grofweg zijn er hierdoor drie vormen van gebiedsontwikkeling bijgekomen, namelijk het coalitiemodel, het alliantiemodel en het concessiemodel. Deze samenwerkingsconstructies vallen onder de benoeming publiek-private samenwerkingen (PPS). Maar ook bij de publieke exploitatie en private zelfrealisatie is sprake van samenwerking tussen publieke en

private partijen. Bij elk ontwikkelmodel is dus zowel een publieke als een private partij betrokken en is er dus een bepaalde publiek-private rolverdeling aanwezig bij de ontwikkeling van een gebied. Tussen de verschillende ontwikkelmodellen die behoren tot de breedste definitie van een PPS is er een onderscheid te maken in investerende rol voor publieke en private partijen en overheidsrol (opdrachtgever en opdrachtnemer) bij de ruimtelijke ontwikkeling. Aan de hand van deze bevindingen op de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling is er een PPS spectrum opgesteld voor de verschillende modellen.



FIGUUR 12. HET PPS-SPECTRUM (EIGEN ILLUSTRATIE)

Binnen dit onderzoek wordt er gekeken naar de veranderingen bij de aanpak van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en wordt er een invulling gegeven aan de hand van de verschillende samenwerkingen binnen de ontwikkelmodellen op het spectrum.

5

VERANDERENDE PLANNINGSCULTUUR: VERWACHTINGEN

Dit hoofdstuk dient ervoor om het toetsingskader (hoofdstuk 2) te combineren met de afbakening op de Nederlandse praktijk van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling (hoofdstuk 4). In dit hoofdstuk ontstaat meer duidelijkheid over de invloed van het situationele grondbeleid op de publiek-private rolverdeling in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Tevens wordt, aan de hand van voorgaande theoretische beschouwingen en benadering van de praktijk van gebiedsontwikkeling, de rolverdeling tussen publieke en private partijen geoperationaliseerd voor het vervolg van het onderzoek. Voor de operationalisatie is alvorens een conceptueel kader gebruikt dat door bovengenoemde relevante theorieën, literatuur en praktijkervaringen is samengesteld. Het vervolg van het onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van de (voor dit onderzoek) de belangrijkste variabelen vanuit het conceptueel kader.

5.1 VERANDERENDE PLANNINGSCULTUUR

In hoofdstuk 2 en 4 zijn al respectievelijk verschillende planningsculturen en de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling aan bod gekomen. Van oorsprong kent de Nederlandse ruimtelijke ordening een 'comprehensive integrated' planningscultuur (CEC, 1997). Traditioneel is hierbij een actief grondbeleid van gemeenten de gewoonte in Nederland (Van der Krabben, 2011). Echter wordt er ook steeds vaker gebruikgemaakt van privaat gestuurde gebiedsontwikkeling (Heurkens, 2012). Dit wijst op signalen van het 'land-use management' uit het model van verschillende planningsculturen (CEC, 1997). Met deze neoliberale richting wordt er ingezet op verminderde overheidsopgaven en een grotere rol voor marktpartijen. Bestuurlijk in Nederland uit zich deze privaat gestuurde gebiedsontwikkeling als uitnodigingsplanologie (Van Rooy, 2011). Echter is het nog onduidelijk of deze vorm van uitnodigingsplanologie vaste waarde krijgt in gebiedsontwikkeling of dat het een trend is om de crisistijd door te komen. Gemeenten hebben ook door zowel bestuurlijke als financiële belangen in enkele gevallen nog steeds baat bij een actief grondbeleid (De Zeeuw & De Jong, 2015; Buitelaar, 2012 & Van Der Krabben, 2011) Hierdoor zijn zowel toelatingsplanologie als ontwikkelingsplanologie nog steeds herkenbaar in de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling

(Heurkens, 2012). In lijn met de verschuiving naar een steeds vaker voorkomende privaat gestuurde gebiedsontwikkeling zien we ook een verschuiving in de aanpak van projecten. Grotendeels is de aanpak van gebiedsontwikkeling niet meer gebaseerd op het PPS-alliantiemodel, maar is er steeds vaker een aanpak aan de hand van het PPS-concessiemodel waarneembaar. Dit komt voornamelijk tot stand doordat risico's en verantwoordelijkheden beter verdeeld kunnen worden dan gedeeld. Hierbij blijven mogelijk de managementbeginselen van het procesmanagement wel overeind. Dit wil zeggen dat het definiëren van problemen en het ontwikkelen van oplossingen plaatsvindt in een gezamenlijk proces tussen publieke en private partijen.

5.2 SITUATIONEEL GRONDBELEID

In de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling zijn een veelvoud aan gebiedsaanpakken te herleiden. Door deze veelvoud aan gebiedsaanpakken is er geen eenduidige planningscultuur meer te herkennen. Hierdoor kan er gesteld worden dat de planningscultuur gebaseerd is op een situationeel grondbeleid. Hierbij zijn de project specifieke kenmerken een bepalende factor in het kiezen van een grondbeleid en een daartoe bijhorend ontwikkelmodel (de gebiedsaanpak) (Watertorenberaad, 2014). Een samenwerking is hierbij niet het vaste doel, maar het ontwikkelmodel is afhankelijk van de unieke situatie die op een locatie bestaat. Actief en faciliterend grondbeleid zijn hierdoor nog beide mogelijk (De Zeeuw & De Jonge, 2015; Buitelaar, 2012 & Van der Krabben, 2011). Het bepalen van de aanpak van gebiedsontwikkeling wordt hierdoor een proces van maatwerk (Watertorenberaad, 2014 & NEPROM, 2014). Een uitgebreide analyse is dan ook steeds meer de basis voor de aanpak van een ontwikkeling (De Boer, 2013). Gemeenten passen de houding ten aanzien van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling aan op de locatie specifieke kenmerken die gelden voor het project en de gewenste of aanwezige middelen van een private partij.

5.2.1 LOCATIE SPECIFIEKE KENMERKEN

De locatie specifieke kenmerken die ten grondslag liggen in de analyse voor het te voeren grondbeleid en het bijbehorende ontwikkelmodel kunnen uiteen worden gezet in grondeigendom en planologische urgentie.

Grondeigendom

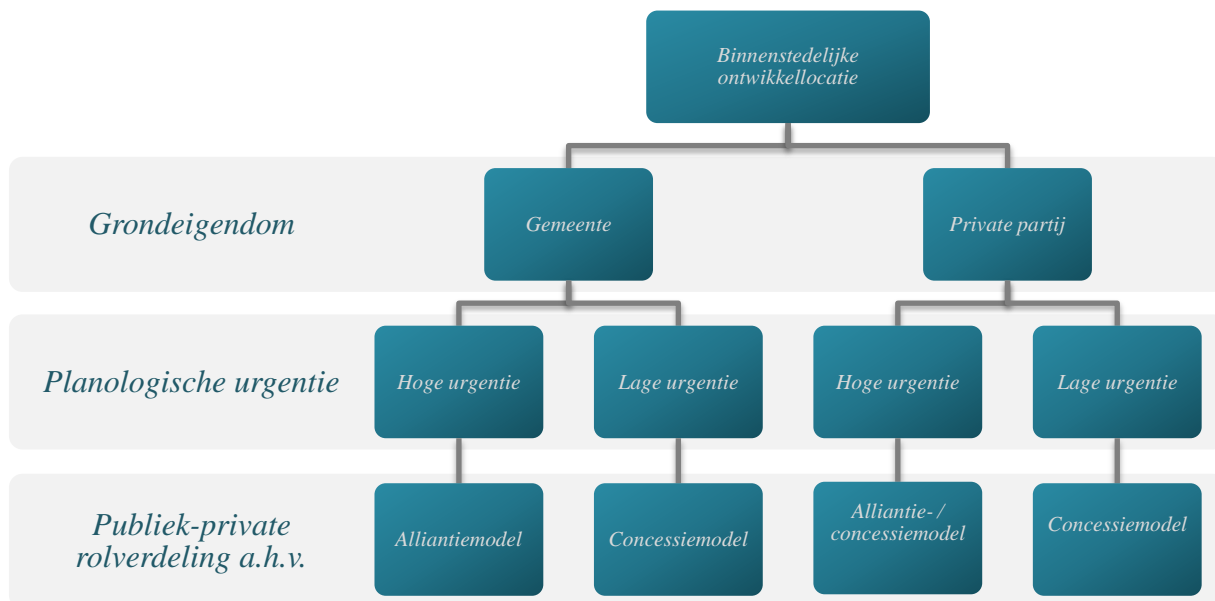
Het ontwikkelmodel bij gebiedsontwikkeling wordt in grote mate bepaald door de grondposities die zijn ingenomen (Wolting, 2006 & Watertorenberaad, 2014). Met betrekking tot het grondeigendom zijn er twee mogelijke opties, namelijk de gronden zijn in het bezit van de publieke partij of de gronden zijn in het bezit van de private partij. Gemeenten hadden lange tijd een monopolie op de grondmarkt (Segeren, 2007). Gemeenten verworven de ruwe bouwgrond, maakten de grond bouwrijp en verkochten de grond aan projectontwikkelaars of eindgebruikers (Segeren, 2007 & Van der

Krabben, 2011). Aan deze transformatie van gronden was veel geld te verdienen. Mede om deze reden gingen ook private partijen gronden verwerven op strategische posities. De financiële voordelen die een gemeente haalt uit het bouwrijp maken van gronden konden niet meer worden toegeëigend en ook de sturing op de ruimtelijke inrichting kwam hiermee in het geding (Segeren, 2007). Door het innemen van grondeigendom heeft een private partij invloed op de rolverdeling tussen publieke en private partijen (NEPROM, 2014). Gemeenten zijn hierbij afhankelijk geworden van de samenwerking met de marktpartijen die de gronden hebben verworven en er zijn nieuwe ontwikkelmodellen opgesteld zoals het coalitie-, alliantie- en concessiemodel. Bij een situationeel grondbeleid wordt er rekening gehouden met het grondeigendom op de locatie.

Planologische urgentie

Het in bezit hebben van grond of vastgoed alleen geeft geen garantie voor een ontwikkeling, een planologische urgentie is een tweede dimensie die een ontwikkelmodel bij gebiedsontwikkeling bepaalt. Afhankelijk van de bestemming is grond of vastgoed een schaars goed (Segeren, 2007). Door het bestemmen van locaties ontstaat er uitsluiting van gebruik en wordt er een markt gecreëerd voor bijvoorbeeld de bouwgrond voor woningen. Hierdoor is beschikbare grond of vastgoed in combinatie met de juiste planologische voorwaarden een vereiste voor het mogelijk maken van een gebiedsontwikkeling. Een planologische inpassing hoeft niet altijd op initiatief van een publieke partij te gebeuren aan de hand van een bestemmingsplan. Wanneer een private partij initiatief neemt om een locatie te ontwikkelen wordt er gepoogd een goedkeuring te verkrijgen voor een functiewijziging. Aan de hand van laatst genoemde procedure ontstaat een planologische inpassing ook op initiatief van een private partij. Maar marktpartijen blijven in zekere zin wel afhankelijk van de gemeente met betrekking tot de goedkeuring en medewerking van de planologische inpassing. Wanneer een private partij een ontwikkeling voorstelt die niet urgent is bij de gemeentelijke partij, zal er een andere houding zijn van gemeenten. Op deze manier heeft ook planologische urgentie een effect op het situationele grondbeleid.

Door het combineren van deze locatie specifieke kenmerken ontstaan er vier scenario's die van toepassing kunnen zijn op een locatie. Deze scenario's leiden tot een publiek-private rolverdeling aan de hand van het alliantiemodel of het concessiemodel bij de invulling van een binnenstedelijke ontwikkelingslocatie. Bij de modellen hoort een investerende rol voor voornamelijk de publieke of private partij en een opdrachtgevende of opdrachtnemende overheidsrol. In onderstaand figuur zijn deze scenario's naar verwachting uitgewerkt.



FIGUUR 13. SCENARIO'S VAN LOCATIE SPECIFIEKE KENMERKEN INCLUSIEF VERWACHTINGEN (EIGEN ILLUSTRATIE)

5.2.2 MIDDELEN PRIVATE PARTIJ

Naast de locatie specifieke kenmerken ontstaat een samenwerking ook op basis van het uitwisselen van middelen (Ginter, 2013 & Heurkens, 2012). Bij PPS wordt hiervan gebruik gemaakt door het gezamenlijk inzetten van kennis, geld en politieke middelen tussen de betrokken actoren (Edelenbos & Teisman, 2008). De private partijen bezitten bijvoorbeeld middelen die ervoor zorgen dat ze taken kunnen overnemen van publieke partijen. In een scriptie van Ginter⁴ (2013) en het proefschrift van Heurkens (2012) is aangetoond dat veranderingen bij gebiedsontwikkelingen vooral belemmerd worden door de institutionele aspecten en dat juist de sturing van actoren significante invloed heeft. Heurkens (2012) benoemt een sterke financiële huishouding als voorwaarde voor de verschuiving richting privaat gestuurde ontwikkeling. Ginter (2013) stelt dat ook door een proactieve en reactieve houding van private partijen ten aanzien van gebiedsontwikkeling een verandering tot stand komt. Private partijen maken dus onderdeel uit van het veranderproces dat gaande is in de gebiedsontwikkeling.

De middelen van een private partij kunnen op twee manieren betrokken worden bij een PPS. Enerzijds doordat er bij het concessiemodel de private partijen met de juiste middelen in het proces betrokken worden. Anderzijds kunnen de private partijen de samenwerking in het alliantiemodel beïnvloeden door het inzetten van middelen. Op deze tweeledige manier zijn de middelen van private partijen ook

⁴ MCD scriptieprijs 2013

kenmerken die ten grondslag liggen in de analyse voor het te voeren grondbeleid en het bijbehorende ontwikkelmodel.

Om erachter te komen op wat voor manier een projectontwikkelaar invloed heeft op het ontwikkelmodel voor gebiedsontwikkeling, is het van belang om de verschillende kenmerken van een ontwikkelaar uiteen te zetten. Op deze manier wordt het duidelijk met welke middelen een ontwikkelaar invloed kan hebben op een gebiedsontwikkeling. De belangrijkste kenmerken van een projectontwikkelaar zijn door Putman (2010) onderzocht aan de hand van een literatuurstudie en een paneldiscussie. Hierbij zijn positieve en negatieve kenmerken van een ontwikkelaar opgesteld. Aan de hand van deze studie zijn onderstaande kenmerken van een gebiedsontwikkelaar opgesteld;

- risicodragend investeren in grondpositie
- risicodragend investeren in planvorming en voorbereiding
- conceptontwikkeling
- productontwikkeling
- projectmanagement
- kennis van de afzetmarkt
- marketingkennis
- contracteren en organiseren
- netwerk en relaties
- gebrek aan transparantie
- slechte reputatie
- sterk intern gericht
- bedrijfsproces gebaseerd op herhaling en continue stroom van productie
- discutabele kennis over de afzetmarkt

Enkele kenmerken zijn gedeeltelijk aanwezig bij andere private partijen zoals architecten (procesontwikkeling), adviseurs (kennis) en juristen (contracteren). Het verschil met een ontwikkelaar is dat deze partij op eigen risico kan investeren. Daarbij bezit een ontwikkelaar een combinatie van alle competenties. Deze kenmerken geven de verschillen met betrekking tot andere private partijen (Putman, 2010). Hierdoor is een projectontwikkelaar juist een spin in het web bij het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling. De kenmerken geven echter een ingevulde rol aan en om deze kenmerken te koppelen aan de projectontwikkelaar is niet te verantwoorden. Nozeman (2008) maakt in een rapport van NEPROM onderscheid in vijf typen:

- de *ontwikkelaar gerelateerd aan een bouwbedrijf* heeft een stevige verbinding met het bouwproces en probeert de eigen bouwer aan het werk te houden,

- de *zelfstandige ontwikkelaar* is een zeer kleine ondernemingen die meestal een specifieke niche aansnijden,
- de *ontwikkelaar gerelateerd aan een belegger* ontwikkelt primair voor eigen vastgoedportefeuille van de institutionele belegger,
- de *ontwikkelaar gerelateerd aan een financiële instellingen* heeft een financiële instelling als moederbedrijf en hierdoor een groot kapitaal,
- tot de groep *overig* behoren de partijen met een andere corebusiness en opereren vanuit de hoofdzakelijke bedrijfsvoering (zoals Schiphol Vastgoed).

De verschillende typen ontwikkelaar hebben ieder eigen kenmerken en eigen doelen. Er kan ook wel gesteld worden dat een kenmerk een middel is om het eigen doel te bereiken. Investerend vermogen is bijvoorbeeld een middel om waarde te kunnen creëren. De overeenkomsten tussen de verschillende typen is dat zij alle risicodragend investeren (in de grondverwerking, planvorming en ontwikkeling van vastgoed) (Putman, 2010). Het verschil tussen de typen is dat de drijfveer anders van aard is. Dit kan verschillen in het behalen van bouwproductie of een beleggingsvolume veilig te stellen of om rendement te behalen.

Een ontwikkelaar kan vanuit het eigen business model verschillende middelen toepassen op een gebiedsontwikkeling. Het business model dient ervoor om waarde te creëren met betrekking tot alle componenten waarmee een ontwikkelaar mee te maken heeft, afzonderlijk en in samenhang met elkaar, in de vorm van waarde voorstellen of producten (Neurenberg, 2012). Hierdoor kan het ook voorkomen dat een projectontwikkelaar om strategische redenen kiest voor het niet inzetten van een middel, voor de inzet van maar één kenmerk of een combinatie van enkele kenmerken. In het theoretisch kader werd ook wel gesproken over het inzetten van publieke en private middelen om te komen tot een gezamenlijk kwalitatieve ontwikkeling in een PPS. Middelen die een ontwikkelaar bezit worden dus per project bewust ingezet of bewust niet ingezet. Uit het theoretische kader zijn de middelen financiële en creatieve aspecten al als middel aangehaald (Eversdijk, 2010). Echter zijn er vanuit de inzichten van Putman (2010) ook nieuwe kenmerken naar voren gekomen die hieronder vertaald zijn in de verschillende middelen van een private partij.

Expertise

Uit de kenmerken is een hoge mate van expertise naar voren gekomen. De kennis die een projectontwikkelaar bezit heeft betrekking op zowel het product als het proces. Met betrekking tot het product kan een projectontwikkelaar zorgen voor een juiste afzetmarkt door kennis van de markt te bezitten. Op deze manier zou de projectontwikkelaar de lokale markt kunnen bedienen door vraag gericht te ontwikkelen en te zorgen voor een gerichte en passende afzetmarkt. Dit zal in de haalbaarheidsfase onderzocht worden. Binnen de ontwerpfase heeft een projectontwikkelaar ook de expertise met betrekking tot het invullen van de doelstelling. Dit heeft enigszins te maken met de

kennis van de afzetmarkt, maar ook creativiteit, innovativiteit en professionaliteit speelt hier een belangrijke rol. Expertise in de lokale markt en creativiteit is een inzetbaar middel van een ontwikkelaar heeft.

Betrokkenheid

Door de kennis en ervaring toe te passen op het gehele proces van gebiedsontwikkeling kan een projectontwikkelaar de rol aannemen van een verbinder tussen alle processen en betrokken partijen. Met deze ervaring kan de projectontwikkelaar vanaf de initiatieffase tot aan de realisatiefase betrokken zijn bij het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling. Een ontwikkelaar zou ook betrokken kunnen zijn bij de beheerfase, maar nagenoeg altijd neemt hier de belegger een prominente rol in. Deze belegger kan ook verbonden zijn aan de projectontwikkelaar. Betrokkenheid in verschillende fasen en de termijn van betrokkenheid is een inzetbaar middel van een projectontwikkelaar.

Investeringsen

Projectontwikkelaars zijn ook de private partijen met eigen vermogen of de partijen die bereid zijn om risico te dragen binnen het ontwikkelproces. Het risico dat een projectontwikkelaar loopt, heeft betrekking op het bezit van de grond of vastgoedpositie wanneer deze locatie niet ontwikkeld gaat worden of het dragen van het risico bij een grondexploitatie of vastgoedexploitatie, wanneer de bouwrijpe gronden of gerealiseerde panden niet verkocht kunnen worden. Investeringsen aan de hand van investerend vermogen en risicodragend participeren is een inzetbaar middel van een projectontwikkelaar.

Vertrouwen

Zoals is gebleken uit de kenmerken zijn er ook negatieve aspecten van projectontwikkelaars. Deze gezamenlijke kenmerken zijn vertaald naar het kenmerk vertrouwen. Vertrouwen is een gevolg van partijen die onderling iets opbouwen⁵. Ook empathie en de zachte factoren die de interactie menselijk maken vallen onder dit kenmerk. Vertrouwen is geen doel op zich bij een samenwerking. Vertrouwen kenmerkt zich ook door het feit er niet veel voor nodig is om het weer kwijt te raken. Projectontwikkelaars proberen altijd vertrouwen op te bouwen vanuit eerdere samenwerkingen met een publieke partij en particulieren eigenaren door middel van een goede balans tussen professionaliteit en gemoedelijkheid. Deze factor heeft een sterke invloed op een potentiële samenwerking. Vertrouwen is onder te verdelen in professionaliteit en gemoedelijkheid als middel van een projectontwikkelaar.

⁵ Column Jeroen Hutten (2012). *Wat is er nog mogelijk met een eetlepel vertrouwen?* <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/wat-is-nog-mogelijk-met-een-eetlepel-vertrouwen/>

Beschikbare middelen van een private partij kunnen worden afgezet tegenover de gewenste middelen vanuit een publieke partij. De middelen van de private partij kunnen de middelen van de publieke partij aanvullen of overnemen. Op deze manier ontstaat er een soort criteria lijst waaraan de private partijen voldoen of aan dienen te doen. In onderstaande afbeelding zijn de middelen van een private partij schematisch weergegeven en uitgewerkt.



FIGUUR 14. STRATEGISCH IN TE ZETTEN MIDDELEN VAN EEN PRIVATE PARTIJ (EIGEN ILLUSTRATIE)

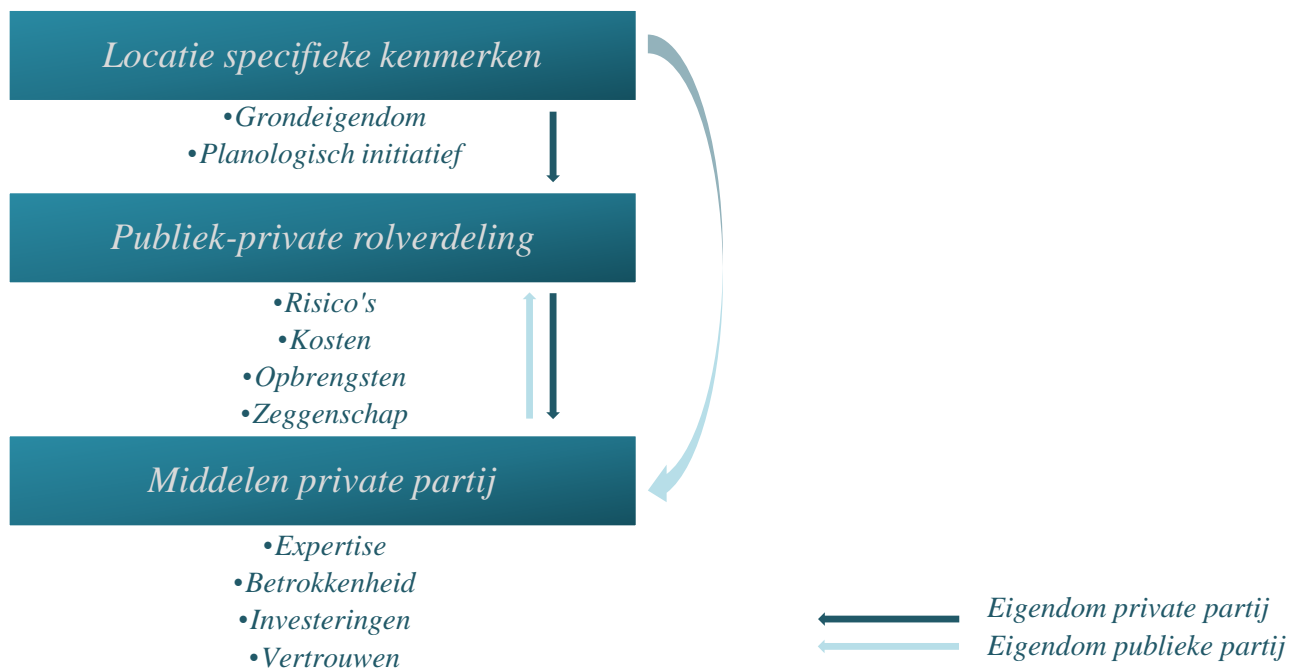
5.3 OPERATIONALISATIE

5.3.1 CONCEPTUEEL KADER

Onder het situationele grondbeleid is de aanpak van gebiedsontwikkeling afhankelijk van de situatie. De **publiek-private rolverdeling** is hierdoor de afhankelijke variabele in dit onderzoek. Bij deze publiek-private rolverdeling is er een verdeling van de *risico's, kosten, opbrengsten* en *zeggenschap*.

De eerste onafhankelijke variabele die de publiek-private rolverdeling beïnvloedt, is de **locatie specifieke kenmerken**. Deze variabele is onder te verdelen in *grondeigendom* en *planologische urgentie*. Vervolgens is er nog een derde variabele, **middelen van een private partij**. De rol van de middelen van een private partij zijn tweeledig in het conceptueel kader. Deze rol varieert door het grondeigendom dat in het bezit is van een publieke partij óf private partij. Wanneer het eigendom in

het bezit is van een publieke partij, worden de gewenste middelen van een private partij bij de rolverdeling betrokken, wanneer het eigendom in privaat bezit is dan hebben de middelen van een private partij invloed op de rolverdeling. De middelen van een private partij zijn uiteen te zetten in *expertise, betrokkenheid, investeringen* en *vertrouwen*. In onderstaande afbeelding zijn de variabelen op een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid weergaven, namelijk in een conceptueel kader. Aan de hand van dit conceptueel kader wordt het vervolg van het onderzoek verder uitgevoerd om meer inzichten te verkrijgen in de onderlinge verbanden van het conceptueel kader.



FIGUUR 15. CONCEPTUEEL KADER

5.3.2 ANALYSE KADER

Voor de operationalisatie worden de dimensies van het conceptueel kader verder uitgewerkt tot topics om deze verder te concretiseren (Doorewaard, Kill & Van de Ven, 2015). De topics zijn uitgewerkt per dimensie en er is rekening gehouden met de focus en haalbaarheid voor het onderzoek. De dimensies en topics die horen bij de kernbegrippen zijn terug te vinden in bijlage 2. Bij de empirische studie, de documentstudies en de semi gestructureerde interviews, zal er worden gelet op indicatoren die de topics verwoorden. Wanneer de onafhankelijke variabelen zijn geanalyseerd bij publieke en private partijen, kunnen er uitspraken worden gedaan over de publiek-private rolverdeling bij het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling. Hierdoor zal er een richting worden gegeven aan de dimensies en kunnen er uitspraken worden gedaan over de gestelde hypothesen zoals deze in de conclusie zijn opgesteld.

5.4 CONCLUSIE

5.4.1 CONCLUSIE

De planningscultuur in Nederland lijkt op een punt te zijn gekomen waarop een verandering plaatsvindt. Traditioneel staat de Nederlandse planningscultuur bekend als ‘comprehensive integrated’ waarbij een actief grondbeleid van een gemeente de gewoonte is. In de afgelopen jaren zijn er ook steeds meer aanwijzingen te vinden voor een planningscultuur van ‘land-use management’ waarbij private partijen meer ruimte krijgen en een faciliterende rol van de overheid de maatstaaf is. Hierdoor is er een opkomst waar te nemen in de aanpak van gebiedsontwikkeling aan de hand van het PPS-concessiemodel ten koste van de aanpak aan de hand van het PPS-alliantiemodel. Dit komt voornamelijk tot stand doordat risico’s en verantwoordelijkheden beter verdeeld kunnen worden dan gedeeld. Hierbij blijven mogelijk de managementbeginselen van het procesmanagement wel overeind. Dit wil zeggen dat het definiëren van problemen en het ontwikkelen van oplossingen in een gezamenlijk proces tussen publieke en private partijen plaatsvindt.

Beide varianten blijven echter bruikbaar binnen de Nederlandse gebiedsontwikkeling. In de praktijk van gebiedsontwikkeling wordt hierdoor ook wel steeds vaker gesproken over een situationeel grondbeleid. Met betrekking tot dit grondbeleid is een samenwerking niet het vaste doel, maar is de unieke situatie de bepalende factor in het kiezen van de aanpak van gebiedsontwikkeling. Het uit te voeren ontwikkelmodel verschilt hierdoor per locatie. De wijze waarop een rolverdeling tot stand komt voor de ontwikkeling van een gebied is afhankelijk van de locatie specifieke kenmerken die gelden voor het project en de gewenste of aanwezige middelen van een private partij. De publiek-private rolverdeling is onder te verdelen in risico’s, kosten, opbrengsten en zeggenschap. De locatie specifieke kenmerken zijn onder te verdelen in grondeigendom en planologische urgentie. De kenmerken van een private partij zijn onder te verdelen in expertise, betrokkenheid, investeringen en vertrouwen. Aan de hand van de project specifieke kenmerken wordt er gekozen voor de aanpak van een samenwerking in de vorm van een concessiemodel of alliantiemodel.

5.4.2 HYPOTHESEN

In dit onderzoek zal aan de hand van bovenstaande theorieën en praktijkbevindingen de onafhankelijke factoren voor de publiek-private rolverdeling in beeld worden gebracht. Door de informatie, zoals deze is weergegeven in hoofdstuk 2, 4 en 5, zijn onderstaande hypothesen opgesteld:

Hypothese 1

In de Nederlandse stedelijke ontwikkeling is sprake van een veranderende inzet van ontwikkelmodellen en hierdoor een verandering in de planningscultuur waarneembaar.

Uit de literatuur is gebleken dat de traditionele planningscultuur in Nederland is veranderd. Door de

inzet van een situationeel grondbeleid zijn er meerdere richtingen waar te nemen. Door externe ontwikkelingen, voornamelijk de economische crisis, is gebleken dat gemeenten terughoudender zijn met het voeren van het traditioneel actief grondbeleid en krijgt een faciliterend grondbeleid de voorkeur. Dit heeft geresulteerd in een verschuiving van de Nederlandse planningscultuur van een extreme positie ('comprehensive integrated') richting 'land-use management', een positie meer in het midden.

Hypothese 2

Door de verandering in planningscultuur zal in toenemende mate gebruik worden gemaakt van een publiek-private rolverdeling aan de hand van het concessiemodel.

Uit de literatuur is gebleken dat zowel het alliantiemodel als het concessiemodel mogelijk blijven in de praktijk van gebiedsontwikkeling. Echter zal het gebruik van het concessiemodel toenemen. De ervaringen van de economische crisis leren dat publieke en private partijen risico's beter kunnen verdelen dan delen. Het concessiemodel maakt namelijk een duidelijker onderscheid tussen het type relatie en is gebaseerd op meer zekerheid. Echter zijn er ook aspecten van het alliantiemodel die blijven bestaan. Private partijen krijgen meer ruimte voor zeggenschap in het definiëren van problemen en oplossingen. Dit is sterk verbonden met het aanhouden van het procesmanagement. Het alliantiemodel zou van toepassing kunnen blijven zijn bij een ontwikkellocatie wanneer er sprake is van een hoge planologische urgentie.

Hypothese 3

Door gebruik te maken van een situationeel grondbeleid, is de planningscultuur dat er een nauwkeurige analyse van de project specifieke kenmerken wordt uitgevoerd waaraan het ontwikkelingsmodel wordt gekozen.

Door uit te gaan van een situationeel grondbeleid zijn de project specifieke kenmerken de maatstaf voor een te voeren ontwikkelmodel. De analyse van de locatie specifieke kenmerken zal een belangrijke plaats innemen, boven de kenmerken van een private partij. Een aanpak aan de hand van zowel het alliantiemodel als het concessiemodel blijft mogelijk.

Hypothese 4

Wanneer er sprake is van een hoge planologisch urgentie door een publieke partij, zijn de kenmerken van een private partij van groter belang en worden de middelen van private partijen zorgvuldiger vergeleken alvorens een ontwikkelmodel wordt gekozen.

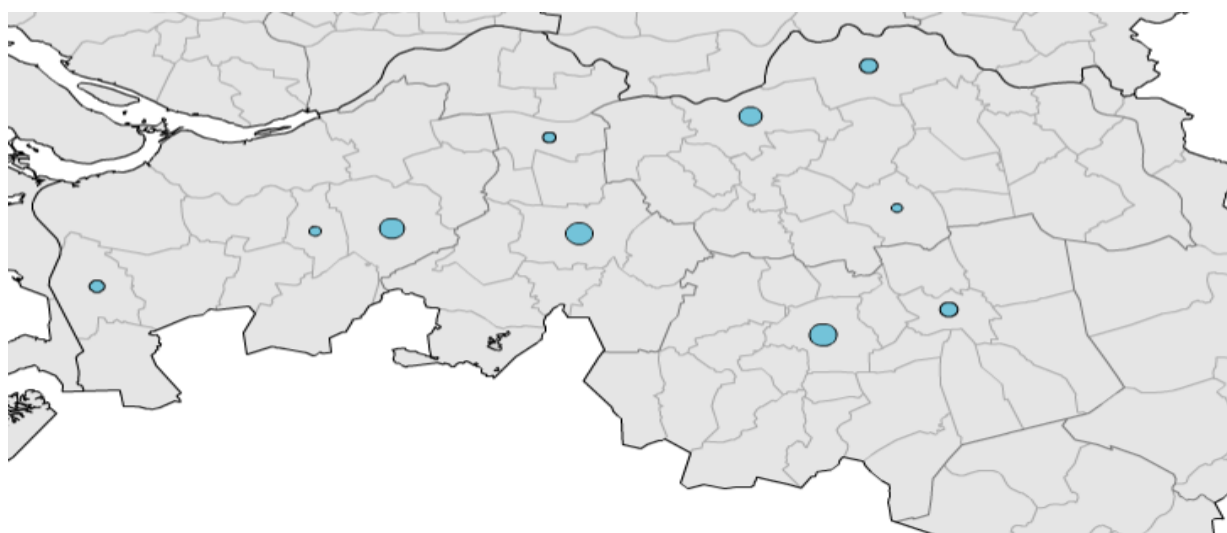
Uit de literatuur is gebleken dat de middelen van een private partij (expertise, betrokkenheid, investeringen en vertrouwen) belangrijker worden in de afwegingen voor een ontwikkelmodel. De middelen van een private partij hebben hierdoor invloed op het ontwikkelmodel. De ontwikkelmodellen kunnen hierdoor verschillen op ontwikkellocaties met een private eigenaar en ontwikkellocaties met een publieke eigenaar.

6 DE ANALYSE VAN DE SAMENWERKING

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het empirische onderzoek getoond. Voor dit onderzoek is een variatie aan publieke en private partijen geraadpleegd. Vervolgens wordt er vanuit een combinatie van documentstudie en interviews de empirische resultaten over de geanalyseerde publiek-private samenwerking omschreven.

6.1 INTRODUCTIE VAN DE ANALYSE

Voor de analyse van het beleid ten aanzien van binnenstedelijke ontwikkellocaties zijn 10 gemeenten in de provincie Noord-Brabant geanalyseerd, waarbij is gekeken naar de rolverdeling tussen publieke en private partijen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. In onderstaande afbeelding zijn respectievelijk van west naar oost de gemeenten Bergen op Zoom, Etten-Leur, Breda, Waalwijk, Tilburg, Den Bosch, Oss, Eindhoven, Veghel en Helmond aangegeven op de kaart. In onderstaande tabel zijn absolute inwoneraantallen weergegeven.



<i>Bergen op Zoom</i>	<i>Etten-Leur</i>	<i>Breda</i>	<i>Waalwijk</i>	<i>Tilburg</i>	<i>Den-Bosch</i>	<i>Oss</i>	<i>Eindhoven</i>	<i>Veghel</i>	<i>Helmond</i>
66.237	42.832	181.611	47.021	212.941	151.608	90.003	224.755	38.078	90.127

TABEL 5. INWONERAANTALLEN. BRON: CBS, JUNI 2016

De geanalyseerde gemeenten omvatten een goede verscheidenheid binnen de regio Noord-Brabant. Er is een goede variatie van grote, middelgrote en kleine stedelijke gemeenten in zowel aantallen als in geografische verspreiding binnen de provincie. Door de geografische differentiatie kunnen de gemeenten verschillen in marktwerking ondervinden. Ten eerste doordat deze niet in een aantrekkelijke regio gesitueerd zijn voor wonen en werken. Ten tweede doordat steden elkaar kunnen beconcurreren met betrekking tot wonen, werken en functie. In de tabel op de volgende pagina is verdere achtergrondinformatie weergegeven over de gemeenten.

<i>Gemeente</i>	<i>Groote stedelijke gemeente</i> ⁶	<i>Totale plan-capaciteit</i> ⁷	<i>Woningbouw-capaciteit op inbreidings-locaties (percentage van totaal)</i>	<i>Zachte plan-voorraad op inbreidings-locaties (percentage van totaal op inbreidings-locaties)</i>	<i>Potentieel van de zachte plan-voorraad op inbreidings-locaties</i>	<i>Prognose groei woning-voorraad 2030</i> ⁸	<i>Planca-paciteits-index</i> ⁹
<i>Eindhoven</i>	<i>Groot</i>	<i>12.205</i>	<i>9.125 (75%)</i>	<i>4.745 (52%)</i>	<i>3.175</i>	<i>12.400</i>	<i>98%</i>
<i>Tilburg</i>	<i>Groot</i>	<i>15.440</i>	<i>10.455 (68%)</i>	<i>7.215 (69%)</i>	<i>2.405</i>	<i>12.740</i>	<i>124%</i>
<i>Breda</i>	<i>Groot</i>	<i>8.820</i>	<i>6.035 (68%)</i>	<i>2.160 (36%)</i>	<i>1.630</i>	<i>11.560</i>	<i>76%</i>
<i>Den Bosch</i>	<i>Groot</i>	<i>8.700</i>	<i>4.555 (52%)</i>	<i>1.950 (43%)</i>	<i>1.150</i>	<i>10.180</i>	<i>85%</i>
<i>Helmond</i>	<i>Middel-groot</i>	<i>6.080</i>	<i>2.805 (46%)</i>	<i>665 (24%)</i>	<i>0</i>	<i>5.920</i>	<i>103%</i>
<i>Oss</i>	<i>Middel-groot</i>	<i>3.595</i>	<i>2.225 (62%)</i>	<i>840 (38%)</i>	<i>195</i>	<i>5.320</i>	<i>68%</i>
<i>Bergen op Zoom</i>	<i>Middel-groot</i>	<i>3.945</i>	<i>2.080 (52%)</i>	<i>520 (25%)</i>	<i>10</i>	<i>3.095</i>	<i>127%</i>
<i>Waalwijk</i>	<i>Klein</i>	<i>2.880</i>	<i>890 (31%)</i>	<i>550 (62%)</i>	<i>225</i>	<i>2.665</i>	<i>108%</i>
<i>Etten-Leur</i>	<i>Klein</i>	<i>1.925</i>	<i>1.245 (65%)</i>	<i>355 (29%)</i>	<i>30</i>	<i>1.855</i>	<i>104%</i>
<i>Veghel</i>	<i>Klein</i>	<i>3.620</i>	<i>940 (26%)</i>	<i>375 (40%)</i>	<i>0</i>	<i>3.035</i>	<i>119%</i>

TABEL 6. INFORMATIE GEMEENTEN

⁶ <http://bevolkingsprognose.brabant.nl/hoofdstuk/ontwikkeling-van-de-brabantse-woningvoorraad>

⁷ Provincie Noord-Brabant, Monitor bevolking en wonen, April 2016

<https://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/bouwen-en-wonen/feiten-en-cijfers-wonen/monitor-bevolking-en-wonen.aspx>

Met betrekking tot de totale plancapaciteit behoren zowel de harde (onherroepelijk en vastgesteld) als de zachte (ontwerpplannen, planologische voorbereiding en potentieel) plancapaciteit.

⁸ Provincie Noord-Brabant (2014). De bevolkings- en woningbehoefteprognose Noord-Brabant, actualisering 2014.

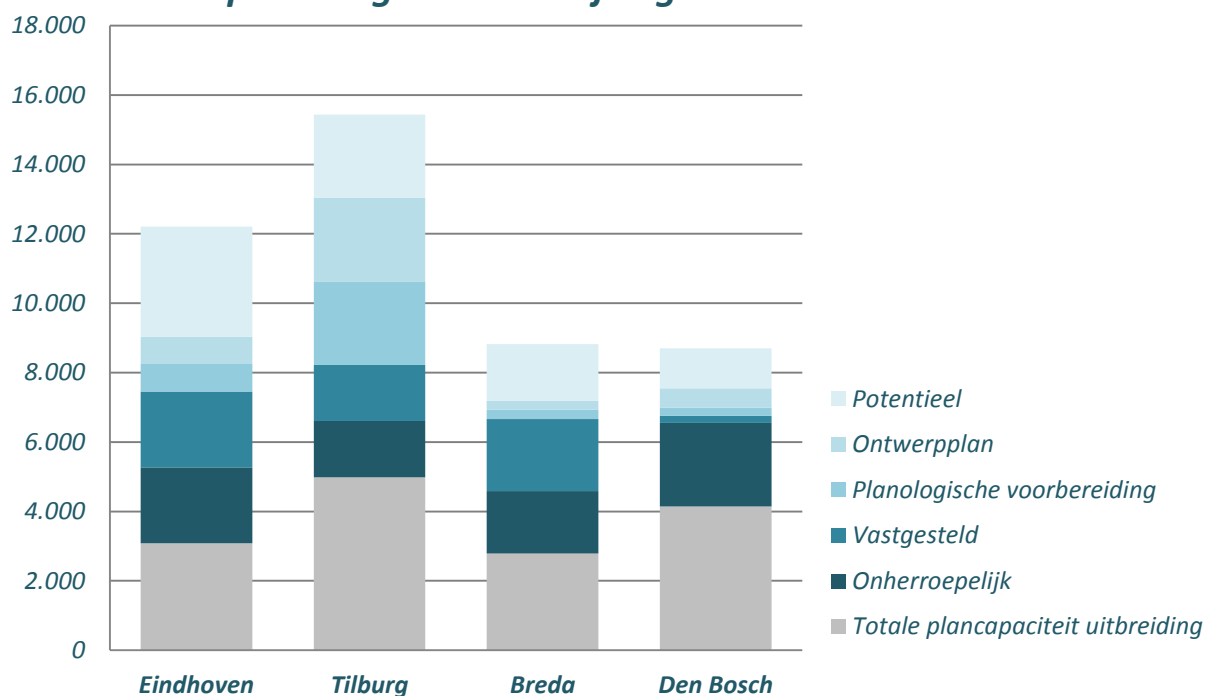
⁹ Een plancapaciteitsindex van >100% betekent dat totale plancapaciteit voldoende is om de prognose van de groei woningvoorraad te kunnen opvangen t/m 2029.

In de vier groot stedelijke gemeenten zijn de grootste opgaves te vinden met betrekking tot de absolute groei van de totale woningvoorraad. Van deze groei in de woningvoorraad zal ruim het overgrote gedeelte gerealiseerd worden op inbreidingslocaties. Binnen deze steden is er tevens een hoog potentieel voor woningbouw op inbreidingslocaties. Dit wil zeggen dat de locaties van nieuwbouw bekend zijn, maar voor desbetreffende locaties nog geen ontwerpplan of planologische voorbereiding is gestart. De uitwerking staat dus nog geheel open. Bij alle vier de grote gemeenten betrekken deze potentiële woningbouwcapaciteit op inbreidingslocaties een groot gedeelte van de zachte plancapaciteit. De dekkingsgraad van de plancapaciteit (plancapaciteitsindex) is niet voor elke gemeente voldoende om aan de voorspelde groei voor woningbehoefte in 2030 te voldoen. Alleen de gemeente Tilburg heeft ruim voldoende plannen om de voorspelde groei op te kunnen vangen. De gemeente Eindhoven haalt de prognose net niet en de gemeente Den Bosch en Breda hebben niet voldoende plancapaciteit met respectievelijk een plancapaciteitsindex van 85% en 76% op de woningbouwvoorraad.

De middelgroot stedelijke gemeenten hebben relatief gezien ook een hoge mate van plancapaciteit met betrekking tot inbreidingslocaties. Bij deze gemeente betreft de woningbouwcapaciteit op inbreidingslocaties gemiddeld meer dan de helft van de totale plancapaciteit. Van de woningbouwcapaciteit op inbreidingslocaties bevindt echter nog maar een klein gedeelte in de zachte planvoorraad. Dit wil zeggen dat het grootste gedeelte van de woningbouwcapaciteit onherroepelijk is of vastgesteld. In lijn met het lage percentage zachte planvoorraad binnen deze gemeenten is er ook een beduidend lager potentieel voor woningbouwcapaciteit op inbreidingslocaties. Bij de zachte planvoorraad op inbreidingslocaties is voor het overgrote deel al een ontwerpplan of planologische voorbereiding gestart. Deze middelgrote gemeenten hebben over het algemeen dus een beter beeld van de toekomstige woningbouwlocaties op inbreidingsgebieden. De dekkingsgraad van de plancapaciteit (plancapaciteitsindex) variëren voor de middelgrote gemeenten. De gemeente Bergen op Zoom heeft ruim voldoende plancapaciteit met een plancapaciteitsindex van 127%, de gemeente Helmond dekt ook de verwachtingen met een plancapaciteitsindex van 103%. De gemeente Oss valt echter lager uit met een plancapaciteitsindex van 68%.

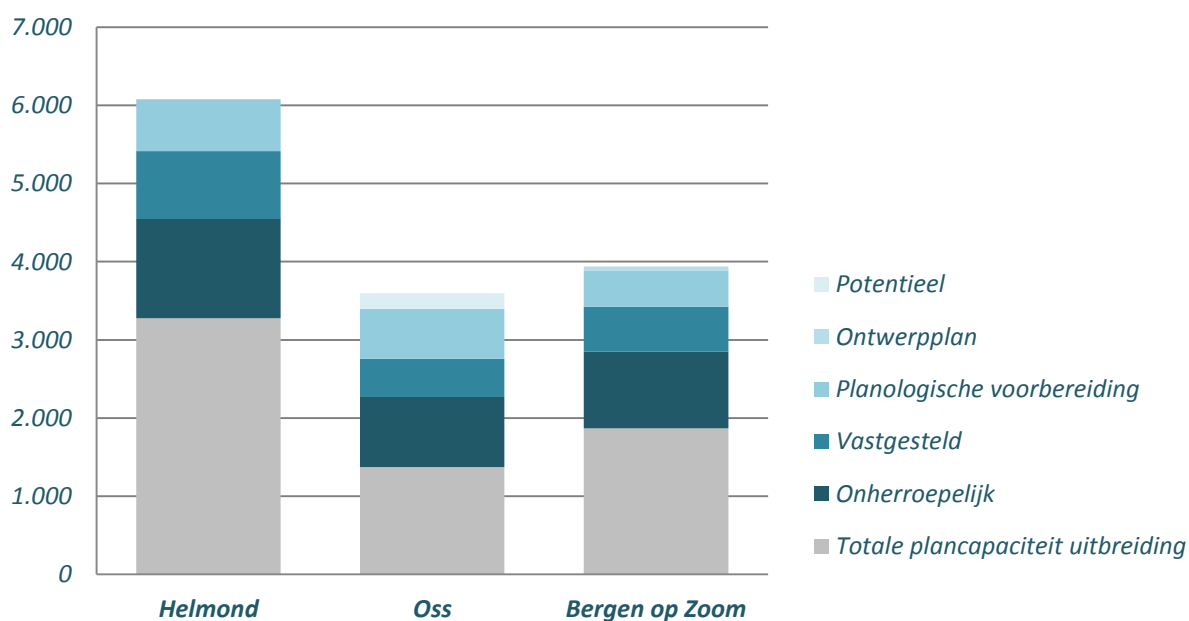
De klein stedelijke gemeenten hebben over het algemeen een lager percentage plancapaciteit op inbreidingslocaties. Alleen Etten-Leur heeft met 65% een groot aandeel van de plancapaciteit op inbreidingslocaties. Binnen deze steden is er ook een laag aantal van het potentieel voor woningbouw met betrekking tot inbreidingslocaties. Alleen Waalwijk is hierop een uitzondering, waarbij bijna de helft van de zachte plancapaciteit uit potentieel bestaat. Dit percentage van de gemeente Waalwijk ligt op hetzelfde niveau als de groot stedelijke gemeenten. De klein stedelijke gemeenten scoren allen boven de 100% op de tekort index. Binnen deze gemeenten is voldoende plancapaciteit aanwezig om in de voorspelde woningvoorraad van 2030 te kunnen voorzien.

Plancapaciteit groot stedelijke gemeenten



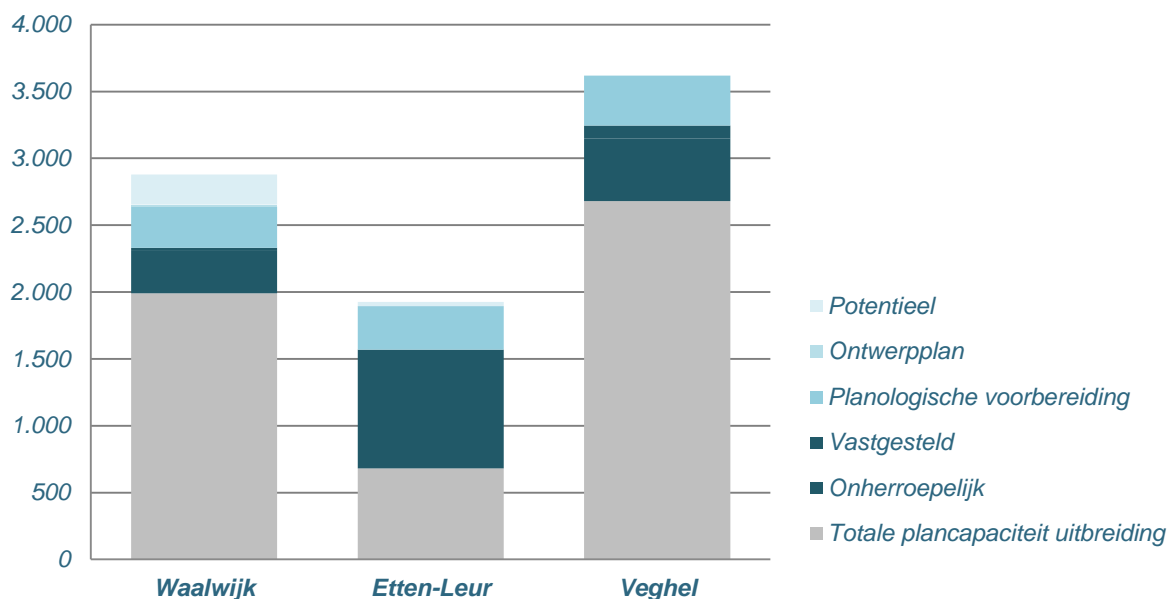
TABEL 7. PLANCAPACITEIT GROOT STEDELIJKE GEMEENTEN. BRON: PROVINCIE NOORD-BRABANT, 2016 (EIGEN BEWERKING)

Plancapaciteit middelgroot stedelijke gemeenten



TABEL 8. PLANCAPACITEIT MIDDELGROOT STEDELIJKE GEMEENTEN. BRON: PROVINCIE NOORD-BRABANT, 2016 (EIGEN BEWERKING)

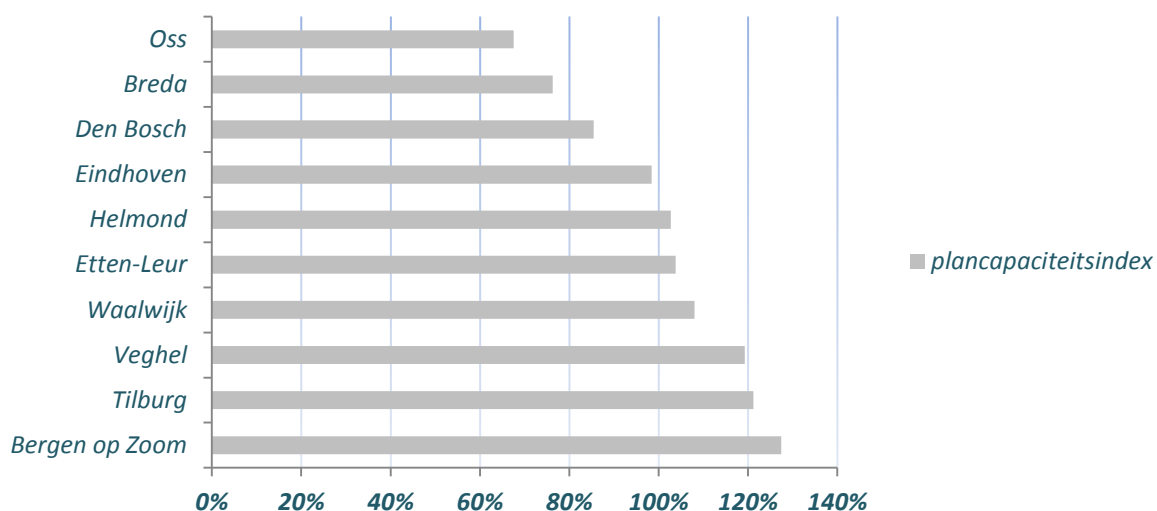
Plancapaciteit klein stedelijke gemeenten



TABEL 9. PLANCAPACITEIT KLEIN STEDELIJKE GEMEENTEN. BRON: PROVINCIE NOORD-BRABANT, 2016 (EIGEN BEWERKING)

De informatie over de plancapaciteiten geeft een duidelijker beeld van de gemeenten over de verhouding tussen uitbreidings- en inbreidingsplannen en de verhouding tussen de harde en zachte plancapaciteit. In combinatie met de plancapaciteitsindex kan er een duidelijker beeld ontstaan over de huidige situatie en de ambities van gemeenten om te komen tot de geprognostiseerde groei van de woningvoorraad in 2030.

Plancapaciteitsindex



TABEL 10. PLANCAPACITEITSINDEX VAN GEMEENTEN. BRON: PROVINCIE NOORD-BRABANT (EIGEN BEWERKING)

De plancapaciteitsindex impliceert de druk op de nieuwbouwmarkt binnen de steden. De geprognoseerde woningvoorraad is opgesteld vanuit het provinciaal verstedelijkingsbeleid. Aan de hand van bevolkingsontwikkelingen, bevolkingssamenstellingen en migratiestromen wordt er bepaald waar stedelijke ontwikkelingen plaatsvinden. Bij deze cijfers is ook rekening gehouden met eventuele herontwikkeling van gebieden. De provincie is verantwoordelijk dat de regionale woningmarkt goed functioneert. Regionale samenhang, afstemming en afspraken staan centraal in de regionale agenda voor wonen van de Provincie Noord-Brabant.

De plancapaciteitsindex laat zien dat er een aantal gemeenten zijn die naar verwachting op de middellange termijn (tot aan 2030) een tekort aan plannen hebben om de geprognoseerde woningvoorraad op te kunnen vangen. Bij deze gemeenten kan dus een grotere marktdruk ontstaan waarbij de vraag naar woningen groter is dan het aantal voorbereide plannen. Dit geldt voor de gemeenten Oss, Breda, Den Bosch en Eindhoven.

Voor de overige gemeenten geldt dat er een overschot is aan plancapaciteit vergeleken met de verwachte behoefte in de woningvoorraad. Dit geldt voor de gemeente Helmond, Etten-Leur en Waalwijk en in grotere mate voor de gemeente Veghel, Tilburg en Bergen op Zoom.

Dit zijn echter enkel kwantitatieve opgaven en zeggen niets over de kwaliteit van plannen die dit evenwicht kunnen verstoren. Maar rekening houdend met de demografische ontwikkelingen geeft dit een goed beeld van de gewenste plancapaciteit per stad en hierdoor een goed beeld van de situatie en ambities van gemeenten.

Er zijn ook enkele private partijen benaderd voor een interview. Deze partijen zijn allen actief op de woningbouwmarkt in de provincie Noord-Brabant. Hierdoor zijn deze partijen bekend bij gemeenten en zijn anderzijds de gemeenten bekend bij de private partijen. Dit maakt dat de ervaringen met elkaar te vergelijken zijn. De meewerkende partijen zijn Amvest Vastgoed ontwikkeling & Investment management, BPD en SDK Vastgoed. Deze partijen verschillen van elkaar door het type projectontwikkelaar dat ze zijn en uitvoeren. Amvest is een ontwikkelaar gerelateerd aan een belegger, BPD is gerelateerd aan een financiële instelling en SDK is een ontwikkelaar gerelateerd aan een bouwbedrijf. Hierdoor is er tevens een goede variatie en verscheidenheid aan private partijen.

6.2 PUBLIEK PRIVATE ROLVERDELING

Tijdens de gegevensverzameling ten aanzien van de samenwerking tussen publieke en private partijen in gebiedsontwikkeling is de houding en de rolverdeling van beide partijen geanalyseerd. Deze inzichten omschrijven de samenwerkingsrelatie tussen de publieke en private partij die gericht is op het gezamenlijk realiseren van een publiek product of dienst. De gegevens zijn opgesteld aan de hand van kenmerken van de PPS-modellen uit het theoretische hoofdstuk.

6.2.1 PPS-MODEL

Uit de documentstudies en de interviews met participanten is gebleken dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden in het aangaan van een gebiedsontwikkeling. In alle benaderde gemeenten is er sprake van een verschuiving ten aanzien van de rolverdelingen tussen betrokken partijen bij gebiedsontwikkeling.

De type relatie tussen beide partijen is echter niet eenduidig te definiëren vanuit de twee modellen uit de theorie (alliantiemodel of concessiemodel). Overheid en private partijen zijn steeds meer gezamenlijk betrokken bij het ontwerp, constructie en uitvoering. Voorheen waren de meeste gemeenten opdrachtgever van ontwikkelingen zoals deze waren opgesteld in een bestemmingsplan. Tegenwoordig is er een duidelijker onderscheid te maken tussen publieke en private partijen als opdrachtgever en opdrachtnemer. Binnen de meeste gemeenten heeft er een bewustwording plaatsgevonden dat ze juist opdrachtnemer zijn van kwalitatief goede stedelijke ontwikkelingen. Binnen de gewenste ontwikkelingen laten gemeenten veel meer de inhoudelijke inpassingen open voor private partijen. Private partijen zijn zich er van bewust geworden dat ze deze kwalitatief goede stedelijke ontwikkelingen kunnen bewerkstelligen middels vraaggestuurde gebiedsontwikkeling. De contacten met en informatie over de woonconsumenten zijn korter geworden. Bij de haalbaarheidsfase past hierbij een controlerende rol voor de publieke partij. Deze controlerende rol gebeurt wel met een hoge mate van onderlinge interactie. Dit is ingezet in de hoop dat initiatieven van marktpartijen beter kunnen worden beoordeeld op de haalbaarheid. Hierbij kunnen zowel publieke als private partijen gezamenlijk nadenken over het vervolg van het proces en elkaar kunnen ondersteunen in de praktische aanpak van het proces waar nodig. Deze gezamenlijke planvorming is beperkt tot aan de realisatiefase. Vanuit zowel publieke als private optiek is hierna enkel de private partij aansprakelijk voor het risico.

“Voorwaartse integratie om begrip voor elkaar te creëren”

Private partijen kunnen helpen bij de overtuiging van de politieke organen over de besluitvorming. Publieke partijen kunnen helpen bij een eventuele veranderende planvorming wanneer de voorgestelde ontwikkeling niet plaats kan vinden. Bij de gemeenten is veel aandacht besteed om de taal van de markt te kunnen spreken. Hiervoor zijn in veel gemeenten werk- of projectgroepen opgestart die fungeren als een verbinding tussen overheid en markt. Voornamelijk de klein stedelijke gemeenten, zoals Oss en Veghel merken op dat tijdens de crisis juist deze samenwerkingen zijn geïntensiveerd.

BOX 4: Projectgroepen en denktanks

*Van elkaar leren, dat is het motto. Hierdoor worden er in verschillende gemeenten bijeenkomsten georganiseerd waarbij de publieke en private partijen samenkomen. In de gemeente Oss is een **WonenInOss** opgericht en de gemeente Veghel heeft een werkgroep **Centrum Management**.*

De rol van contracten is groter geworden om duidelijkheid en zekerheid vast te stellen in de samenwerking. Er is minder nadruk op wederzijds vertrouwen. De contracten dienen voornamelijk om het verloop van de ontwikkeling op een afgesproken snelheid te laten plaatsvinden. Er worden vaker harde data afgesproken over het tempo van de ontwikkelingen in het gebied of gemaakte afspraken, zoals planologische medewerking, zijn maar een bepaalde tijd geldig. Onderling gemaakte afspraken kunnen hierdoor niet geparkeerd worden om op een later moment een beroep op te doen. De gemeenten Breda en Tilburg beschikken over goede voorbeelden en tevens vinden de private partijen dit fijne samenwerkingsconstructies.

In lijn met het type relatie wordt het definiëren en specificeren van problemen en oplossingsrichtingen vormgegeven door beide partijen. Echter wordt dit niet in een volledige samenwerking uitgevoerd. Met betrekking tot binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is er wel spraken van een opvolging van deze aspecten. Verreweg het grootste gedeelte van potentiële binnenstedelijke ontwikkellocaties zijn al voorzien van een opgestelde visie of ambitie. Dit is vaak vanwege de urgente situationering van de locaties met betrekking tot stedelijk aanzicht of stedelijke kwaliteit. Door het opstellen van dergelijke locatievisies of -ambities is het definiëren en specificeren van problemen een publieke taak. Maar deze visies en ambities zijn niet meer gedetailleerd uitgewerkt waardoor de richting van de oplossingen wordt overgelaten aan private partijen. Deze trend is bij alle gemeenten waar te nemen. De vorm van het bestemmingsplan is aangepast. Waar voorheen gedetailleerde masterplan werden ingezet, wordt er nu vaker gebruik gemaakt van een flexibel en open bestemmingsplan (of omgevingsvisie). Voornaamste redenen hiervoor zijn om de creativiteit en de kennis vanuit de markt te stimuleren. Er heeft een verschuiving plaatsgevonden van alles vastleggen naar het onnodige uitsluiten. Dit ontwerpproces stimuleert tevens de voortgang van projecten doordat plannen eerder aangepast kunnen worden aan nieuwe marktomstandigheden. Enkele gemeenten gaven aan deze veranderingen in het bestemmingsplan al voor de crisis zijn ingezet. Private partijen investeren in het vergaren van kennis met betrekking tot marktonderzoek, stedenbouwkundige inpassingsplannen en duurzaamheidsaspecten. Het definiëren en specificeren van problemen en oplossingen vindt dus plaats in onderlinge samenhang, maar met individuele aansprakelijkheid op de uitwerkingen.

“De kennis van marktpartijen moeten over de ambities van de markt komen te liggen, dan vullen ze elkaar aan”

De reikwijdte van ontwikkelingen zijn niet gebonden aan duidelijke grenzen. Doordat initiatieven open en flexibel opgesteld worden en gehouden tijdens het definiëren van de plannen is de realiserende partij vrij om uitbreiding te zoeken met andere partijen en elementen die binnen het project kunnen behoren. Publieke partijen zijn hierin soepeler geworden en stellen dat dit altijd mogelijk is wanneer de uitbreiding positief is ten behoeven van de uitwerking van het plan. Private partijen verwachten hierbij wel een duidelijke controlerende publieke partij. Deze rol voor een gemeente is ook vanuit publieke optiek van belang om differentiatie tussen de verschillende ontwikkelingen binnen een groter geheel te voorkomen. Vrijheid in reikwijdte kan namelijk leiden tot verrommeling of planafwijking. Ervaringen over een prettige werkwijze zijn vanuit beide partijen wanneer er vooraf een duidelijk kader over de stedenbouwkundige visie en ambitie aanwezig is van een gebied. Wanneer een gebied in meerdere planfasen of door meerdere eigenaren ontwikkeld wordt, is het van belang om de grote lijnen georganiseerd te hebben. Want om regie te blijven voeren moet je een duidelijke visie hebben zodat beslissingen beargumenteert kunnen worden op zowel afkeuring als goedkeuring. Gemeenten merken namelijk dat marktpartijen veel vaker met vragen komen bij de uitvraag van gebiedsontwikkelingen. De meeste gemeenten hebben het in de markt zetten van locaties hierdoor ervaren als een lastige opgave waar aan de voorkant toch duidelijke maar open kaderstellingen geplaatst moeten worden. Zowel voor gemeentelijke partijen als marktpartijen is deze grootschalige nieuwe werkwijze een proces dat gewenning nodig heeft.

BOX 5: Strijp-S

Waar ooit Philips zorgde voor innovaties in de technische sector, zijn het nu de oude industriepanden die zorgen voor een vooruitstrevende wijze van gebiedsontwikkeling. Verbinden en initiëren zijn hier de centrale aspecten. De afspraken tussen de gemeente Eindhoven en de private partijen gelden nog steeds, maar tussentijds is het wel mogelijk geweest om de fasering en planning aangepast conform de ontwikkelingen van de markt. Er wordt gedacht in netwerken. De uitwerking van het gebied is hierdoor niet zeker, maar het is waarschijnlijk wel zeker dat de ontwikkeling van vaste waarde blijft in de stad

6.2.2 MANAGEMENT VAN PPS

Het laatste waaraan het samenwerkingsmodel zich door kenmerkt is het management tijdens een ontwikkeling. Dit is de manier waarop de aanpak van een ontwikkeling benaderd wordt en vormt een zeer belangrijk onderdeel. Doordat deze aanpak doorwerkt in het gehele ontwikkelingsproces, van initiatief tot aan realisatie, is het van belang om de managementbeginselen van PPS apart te benoemen.

Uit de analyse van gemeenten en ontwikkelaars is gebleken dat de manier van aanpakken een mengvorm is van projectmanagement en procesmanagement. Bij de initiatieffase wordt er aangegeven bij alle projecten te willen werken vanuit de beginselen van procesmanagement. Zowel gemeenten als

private partijen vinden het belangrijk dat er draagvlak gecreëerd wordt tijdens het ontwikkelproces. Een mogelijkheid die vaak wordt toegepast binnen het planvormingsproces is het ophalen van ideeën vanuit de markt of vanuit de inwoners van het gebied of stad. Hierdoor wordt de definiëring van problemen en oplossingen steeds meer een wisselwerking tussen een intern en extern proces.

“Gemeenten zijn veel meer gaan vissen in de markt en bij de bewoners, we denken het niet meer allemaal alleen te kunnen”

De voornaamste reden voor deze aanpak is dat de projecten door middel van procesmanagement tijd en geld kunnen besparen. Dit is in vergelijking met vooraf uitgewerkte planvorming, waarbij de mogelijkheid bestaat van een langdurig proces van bezwaarschriften via de publiekrechtelijke procedures. Betrokken actoren en belanghebbende worden hierdoor in een vroege fase bij de planvorming van het proces betrokken.

Tijdens het verloop van het project, richting realisatie, lijken de beginselen van projectmanagement weer de overhand te nemen. Enkele gemeenten beginnen met het opstellen van harde en duidelijke afspraken aan de hand van een vaststaand tijdschema. Maar daarbij geven zowel publieke als private partijen het belangrijk dat de partijen elkaar kunnen sturen op voortgang en het afmaken van ontwikkelingen. Vanuit publieke optiek is dit ook een politieke wens om de controlerende rol op zich te nemen. Vanuit dit moment is er geen sprake meer van een dynamisch proces. De sturing is op realisatie. Wel kan er gemakkelijker een stap terug in het proces plaatsvinden. Door de openheid en flexibiliteit van de planvorming is het gemakkelijker om met dezelfde publiekrechtelijke bevoegdheden een andere invulling aan de ontwikkellocatie te bewerkstelligen.

Hierdoor is er een schema op te stellen van een gewenste samenwerking aan de hand van beide modellen. Dit schema kan worden gezien als een idealistische samenwerking dat uit de analyse is gebleken van zowel publieke als private partijen.

<i>Kenmerk</i>	<i>Aan de hand van PPS-model</i>
<i>Type relatie</i>	<i>Concessie-model</i>
<i>Rol van contracten</i>	<i>Concessie-model</i>
<i>Vaststellen van problemen en oplossingen</i>	<i>Mengvorm</i>
<i>Reikwijdte</i>	<i>Alliantie-model</i>
<i>Management beginselen</i>	<i>Procesmanagement</i>

TABEL 11. SAMENWERKINGSMODEL

6.3 DE AANPAK VAN GEBIEDSONTWIKKELING

In lijn met een veranderende rolverdeling tussen publieke en private partijen is tevens de aanpak van gebiedsontwikkeling in hoge mate geëvalueerd. Er is bij zowel publieke als private partijen een andere kijk ontstaan op de aanpak van gebiedsontwikkeling.

6.3.1 GRONDBELEID

Alle gemeenten geven aan dat een verschuiving naar een faciliterend grondbeleid plaats heeft gevonden of reeds plaatsvindt. De inzet naar een faciliterend grondbeleid heeft zowel financiële redenen alsmede ook te maken met een grote politieke wens. Het grondbeleid verschuift richting faciliterend omdat een gemeente nog zo min mogelijk risico wil dragen met betrekking tot het financiële aspect. De politieke wens is ontstaan uit zowel het beperken van de risico's alsmede enkele gemeenten faciliterend handelen door het bereiken van de eigen groeicapaciteit. Gemeenten hebben tijdens de crisis weinig nieuwe aankopen verricht en voornamelijk vastgoed verkocht. Daarbij hebben ook veel gemeenten afgeboekt op gronden met de intentie om ontwikkelingen sneller op gang te kunnen krijgen. Dit proces is ook bij enkele gemeenten ingezet als reactie op een terugvallende ontwikkelmarkt en een verlieslijdend grondbedrijf. Door de crisis heeft risico management een prominentere rol in het grondbeleid ingenomen. Voor de keuze van het grondbeleid worden zorgvuldige afwegingen gemaakt en kunnen middels risico management worden beargumenteerd. Door het maken van een zorgvuldigere afweging in combinatie met tijdelijk economische en blijvend maatschappelijke omstandigheden krijgt de faciliterende aanpak in grotere mate de voorkeur.

“Des te meer er over risico gesproken wordt, des te meer risico's er op het pad komen. Hier moeten we niet in doorslaan.”

Het faciliterende aanpakken van gebiedsontwikkeling gaat wel gepaard met meer afspraken. Gemeenten zijn namelijk het middel grond kwijt om invloed te kunnen uitoefenen op de ontwikkelingen. Uitgebreide contractuele afspraken moeten het middel grond vervangen. Hiertoe behoren ook steeds vaker juridisch dwingendere afspraken die contractueel regelen, wanneer er wordt gestart met de ontwikkeling van de gronden en onder welke voorwaarden. In enkele gevallen met sancties wanneer deze afspraken niet worden nageleefd. De gemeenten Breda en Tilburg geven een goed voorbeeld met betrekking tot het maken van contractuele afspraken in plaats van zelf actief te participeren. Er worden harde data afgesproken over het tempo van de ontwikkelingen of de gemaakte afspraken, zoals planologische medewerking, zijn maar een bepaalde tijd geldig. Afspraken kunnen dus niet geparkeerd worden om op een later moment een beroep op te doen. Op een ideale wijze bevatten gemaakte afspraken kleinere gedeelten van het ontwikkelproces en kan er gemakkelijker worden teruggevallen op eerder gemaakte afspraken. Afspraken die passen bij een faciliterend grondbeleid bestrijken over kortere perioden en volgen elkaar sneller op.

‘Faciliteren is dirigeren op realiseren’

In lijn met dit faciliteer beleid wordt ook het actief makelen en verbinden tussen partijen belangrijker. Dit geldt voor de publieke partijen om private partijen zover te krijgen tot investeringen alsmede voor samenwerkingspartners op de juiste plek bij elkaar te krijgen, waarbij ook een rol is weggelegd voor de private partij. Enkele gemeenten zien hierbij de noodzaak om voorinvesteringen te doen met betrekking tot inbreidingslocaties. Dit zijn voornamelijk kleinschalige fysieke investeringen. Op deze manier worden particulieren en private initiatieven ondersteund of eigenaren en investeerders worden overgehaald om ook te investeren. In kleinere mate wordt dit gepoogd door middel van een gebiedsfonds of subsidieregelingen. In kleinschalige voorinvesteringen zagen voornamelijk de gemeenten Oss, Veghel en Helmond de noodzaak van in. Deze voorinvesteringen werden ook gedaan om een ‘voor-wat-hoort-wat mentaliteit’ te creëren. Deze manier van ontwikkelen kan vanuit gemeentelijke optiek ook wel gezien worden als investerend of stimulerend grondbeleid. Hierbij neemt de gemeentelijke partij niet actief gronden in bezit, maar brengt wel financiële injecties aan binnen het plangebied.

‘Investeringen niet meer financieel voor het vastgoedbedrijf, maar voor de stedelijke kwaliteit. In de hoop dat hiermee marktpartijen met plannen komen’

BOX 6: De Cacaofabriek

Energie geven aan een verlaten stuk centrumrand. Met de Cacaofabriek heeft de gemeente Helmond de juiste invulling gegeven aan het behoud van een industrieel pand met nieuwe culturele en commerciële functies. Door extra energie en geld in de kwaliteit van de fysieke omgeving te investeren, wordt er gepoogd om het gebied prominenter op te kaart te zetten. En dit is uitstekend gelukt.

Geen enkele gemeente sluit daarentegen een actief grondbeleid volledig uit. Actief grondbeleid zal altijd een mogelijkheid blijven waarbij dit het belang van de stad dient. Vóór de crisis werd het actieve grondbeleid ook nog vaak ingezet om financiële redenen en om de begroting in orde te maken. Stedelijke kwaliteit is de nieuwe maatstaaf. Het probleem is echter dat deze maatstaaf moeilijk te kwantificeren is. Hierdoor is het een steeds belangrijker taak om politieke bestuurders te kunnen overtuigen van een actieve interventie in de grondmarkt. Het invullen met maatschappelijke functies wordt hierdoor vaak meegenomen in de besluitvorming. Kanttekening is wel dat bij de binnenstedelijke locaties de doorlooptijden korter zijn, dus minder risicovol. Daarbij zijn deze locaties ook nog eens veel waardevoller voor de stedelijke kwaliteit.

Ook sluiten de gemeenten een actief grondbeleid niet uit op locaties waarbij de opgaven op voorhand niet zonder de investeringen van een gemeenten kan plaatsvinden. Dit argument is vaak van toepassing

op bedrijventerreinen met milieutechnische omstandigheden. Op deze manier wordt er gepoogd om de kans van slagen van de gebiedsontwikkeling te vergroten.

In de crisis is er echter ook in bijzondere gevallen een beroep gedaan op een actief grondbeleid waarbij de geschetste samenwerking van vóór de crisis de voortgang in tijden van de crisis belemmerde. Voorbeelden hiervan zijn enkele joint-venture samenwerkingen (PPS-alliantiemodel), waarbij de gemeentelijke partij de privaten partijen heeft uitgekocht met het doel om het gebied in een hoger tempo te kunnen ontwikkelen met nieuwe private partijen. Dit is ook het geval geweest bij afgesproken bouwclaim contracten, waarbij de gemeente het risico naar zichzelf heeft gehaald om op korte termijn ontwikkelingen te bevorderen naar eigen wens. Hierdoor konden nieuwe partijen de kans krijgen om ook een stuk grond tot ontwikkeling te brengen.

Een ander gehoord argument zijn de marktomstandigheden. Wanneer er een duidelijk en positief beeld is over het af te zetten product, dan wil een gemeente actief participeren in een gebiedsontwikkeling. Dit wil wel suggereren dat een gemeente terugvalt in oude gewoontes om het risico naar zich toe te halen met betrekking tot de grond en het vastgoed.

‘‘Wanneer je als gemeente iets wil, moet je een actief grondbeleid niet uitsluiten’’

Pro-actief beleid om vastgoed en grond aan te kopen, om zeker te zijn van de regisserende rol, zal naar alle waarschijnlijkheid niet meer voorkomen. Dit komt mede doordat veel gemeenten tijdens de crisis een vorm van risico management hebben opgesteld. Het actieve grondbeleid heeft bij veel gemeenten gezorgd voor een financiële kostenpost ten tijden van de crisis. Maar het actieve grondbeleid heeft ook effect op de doorwerking van de planvorming van stedelijke ontwikkeling. De grond die zijn aangekocht door de gemeenten vóór de crisis krijgen op dit moment prioriteit. Dit belemmert gedeeltelijk een privaat gestuurde gebiedsontwikkeling in Nederland.

6.3.2 ONTWIKKELMODELLEN

Er heeft een bezinning plaatsgevonden van de rollen die gevoerd werden tijdens de economische hoogtij. Naast de verschillende interventies van het grondbeleid is ten tijden van de crisis ook veel geëvalueerd over de verschillende ontwikkelmodellen. Er zijn enkele uitspraken te doen over de toekomstige strategie waarbij een wisselwerking tussen publieke en private partijen gezamenlijk zorgt voor de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied, oftewel het ontwikkelmodel.

Het traditionele model zal een mogelijkheid blijven voor de ontwikkeling. Dit model is inzetbaar bij de verkoop van gemeentelijk vastgoed. Voornamelijk bij vastgoed of grondposities die op urgente locaties gesitueerd zijn ten aanzien van een stedelijk bepalende beeld. Het behoud van gemeentelijke regie op de stedenbouwkundige inpassing is hierbij een bepalende factor. Dit zullen

voornamelijk kleinschalige locaties zijn, waarbij herontwikkeling een belangrijke positie inneemt binnen een bestaand stedelijk centrum gebied.

Het coalitiemodel zal naar alle waarschijnlijkheid een andere vorm aannemen dan het bekende huidige bouwclaim model om een toekomstbestendig ontwikkelmodel te worden voor de ontwikkeling van locaties of gebieden. De ervaringen van de crisis hebben opgeleverd dat het middel grond in enkele gevallen uit handen is gegeven door een bouwclaim aan een private partij. Wanneer een bouwclaim is afgegeven op een bepaalde locatie en de private partij wil of kan vanwege verslechterde marktomstandigheden niet ontwikkelen, dan mist de publieke partij het middel grond om de locatie te ontwikkelen met een andere partij. Wanneer een bouwclaim zonder realisatiedatum wordt afgegeven dan ervaart een gemeente, bij langdurig stil liggen, het als een blok aan het been. Hierdoor hebben enkele gemeenten ingezet op harde contractuele afspraken met private partijen met betrekking tot realisatie afspraken. Op het moment hebben voornamelijk publieke partijen negatieve ervaringen met gevoerde bouwclaim modellen.

Het alliantiemodel, de puurste PPS vorm, zal naar alle waarschijnlijkheid geen toekomstbestendig ontwikkelmodel zijn voor de ontwikkeling van gebieden in een samenwerking van publieke en private partijen. Tijdens de crisis zijn de tegengestelde belangen in een gemeenschappelijke exploitatie maatschappij (GEM) duidelijk geworden. De individuele belangen blijven te groot en het gezamenlijke belang wordt hierdoor overstegen. Zowel publieke als private partijen hebben negatieve ervaringen met het alliantiemodel (voornamelijk GEM) ten tijden van de crisis.

In lijn met een gemeente die minder risico wil nemen en vaker de innovatieve kennis vanuit de markt wil benutten, zal het concessiemodel en zelfrealisatie aan populariteit toenemen. Dit is zowel vanuit praktische redenen als vanuit kwalitatieve redenen voor de ruimtelijke ordening. Het initiatief van de planvorming en de haalbaarheid van de planvorming wordt bij deze ontwikkelmodellen namelijk geschetst door de private partij. Een gemeente neemt hierbij een toetsende houding aan bij de planvorming. Het concessiemodel is in de crisis veelvuldig toegepast aan de hand van tenderen. Ook private zelfrealisatie komt vaker voor, waarbij de private partijen zelf verantwoordelijk zijn voor het opstellen of veranderen van een bestemmingsplan. Door deze werkwijze zal in de meeste gevallen het planvormingsproces sneller verlopen en kan er makkelijker worden geanticipeerd op veranderingen met betrekking tot langdurige ontwikkelingen. Voornamelijk private partijen hebben logischerwijs positieve ervaringen met deze ontwikkelmodellen.

Tevens wordt het beheer van openbare gebieden steeds nadrukkelijker in de planvorming meegenomen. Het langdurige beheer van openbare gebieden wordt echter maar bij enkele gemeenten gevraagd. De gemeenten Etten-Leur en Tilburg proberen hier bijvoorbeeld actief op te sturen. Dit is

om de terugtrekkende rol van de overheid verder in te zetten en kosten te kunnen besparen. Grote en kwalitatief goede plannen van vóór de crisis zijn nu erg duur in het beheer. Maar deze gemeenten voorzien nog een lange weg om ook de private partijen daadwerkelijk zover te krijgen tot het langdurig beheer van gebieden. Langdurige betrokkenheid behoort ook niet tot de wens van de meeste private partijen. Er worden wel samenwerkingsvormen gestart tussen projectontwikkelaars en woningcorporaties en er zijn de beleggende ontwikkelaars waarbij de ontwikkelaar bouwt voor de belegger. In enkele gevallen vindt een gemeente het namelijk toch idealiter om afstand te nemen van een beheerfunctie van een gebied. Het merendeel van de gemeenten vindt echter dat het beheer van gebieden een functie van de overheid moet blijven om praktische redenen en het kunnen bedienen van de inwoners. Dit wordt ook nog eens benadrukt door de ondervraagde ontwikkelende partijen die hier niet op staan te wachten.

“De openbare ruimte blijft vanuit praktische redenen een opgave voor de overheid”

Wel proberen enkele gemeenten het eigen beheer te vergemakkelijken. Onder andere voor het stimuleren van innovatieve ideeën vanuit de markt. Dit is tevens in lijn met het toenemende gebruik van het concessiemodel en zelfrealisatie, waarbij het openbare gebied wordt gerealiseerd door private partijen. De gemeente Helmond noemt dit beheervriendelijk ontwerpen. Het principe gaat uit van dezelfde kwaliteit van de openbare ruimte, maar met minder beheerkosten voor de publieke partij. Bij het ontwerp en invulling kunnen private partijen een rol spelen. Deze ontwikkelmethode, soort DBFM, kan worden gezien als duurzame methode om met een lange termijn perspectief op kwaliteit en onderhoud.

BOX 7: “Right to challenge”

Publieke en private betrokkenen mogen de gemeente Tilburg en Eindhoven uitdagen als zij denken een gemeentelijke taak beter uit kunnen voeren dan nu gebeurt. Uitdagingen kunnen ook betrekking hebben op het beheer.

6.4 PLANNINGSCULTUUR

De rolverdeling tussen publieke en private partijen geven een duidelijk inzicht in de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling. Uit de introductie, de beleidstukken (nota's grondbeleid en structuurvisies/omgevingsvisies) en de interviews zijn ook uitspraken te verrichten over de Nederlandse planningscultuur in de praktijk van gebiedsontwikkeling. In onderstaande paragraaf zijn uitspraken gedaan over de verschillen in planningscultuur ten opzichte van vóór 2008 en de periode vanaf 2015.

De planningscultuur in de Nederlandse binnenstedelijke gebiedsontwikkeling laat zich op dit moment kenmerken door een terugtrekkende en controlerende overheid. Het grondbeleid heeft een sterke voorkeur voor faciliteren. Maar actief grondbeleid is wel degelijk nog mogelijk. Dit zal steeds vaker voorkomen in een investerende vorm. Gemeenten willen geen risico meer dragen en zullen niet meer meedelen in de winsten, maar zijn wel bereid om in de kosten te delen wanneer dit de kwaliteit en het tempo van de ontwikkeling ten goede komt. Actief participeren in de markt, het bezitten van grond, zal in mindere mate voorkomen door. De voornaamste redenen zijn dat hiermee het risico verminderd wordt en dat een faciliteer beleid een politieke wens is om bottom-up initiatieven en initiatieven vanuit de markt te stimuleren. De capaciteit om het risico te kunnen dragen in combinatie met productkennis worden belangrijke aspecten die de markt dient over te nemen van de publieke partijen. Maar er is dus wel degelijk sprake van een situationeel grondbeleid waarbij er een gerichte overweging is over het te voeren grondbeleid.

Er zijn wel verschillen tussen gemeenten te herkennen met betrekking tot de houding tegenover het te voeren grondbeleid. Deze verschillen lijken geen direct verband te hebben met de grootte van de stedelijke gemeenten, zoals geschetst in 6.1, en financiële situatie van de gemeenten. Hierover waren de houdingen van gemeenten over het te voeren grondbeleid namelijk te wisselend.

Het verschil lijkt wel voort te komen uit marktomstandigheden. Wanneer de marktomstandigheden positief zijn, dan is er eerder een neiging om een actief grondbeleid te voeren. Het verschil zit ook voornamelijk in het vertrouwen van het actief of faciliteer handelen om de beste uitkomst te verkrijgen. Gemeenten die meer vertrouwen hebben in de markt zijn eerder geneigd om op bepaalde aspecten toe te geven met betrekking tot de planvorming. Het vertrouwen in de markt over een kwalitatieve uitwerking van plannen leidt tot een open houding ten opzichte van het faciliteer grondbeleid.

Wel lijkt er een definitieve verschuiving te zijn van het aangaan van een planvorming. Dit is ongeacht een actief of faciliteer grondbeleid. Bij de planvorming wordt niet meer enkel uitgegaan van de eigen kennis, maar wordt de creativiteit vanuit de markt en inwoners gehaald. Het grondbezit blijft hierbij een belangrijk middel om het gewenste resultaat te creëren. Nog niet alle gemeenten hebben namelijk de expertise om een controlerende rol te fungeren en duidelijke kaders te stellen voor gewenste ontwikkelingen. Want er is ook gebleken dat de open en flexibele houding ten aanzien van de planvorming goed bevalt bij zowel de publieke partijen als marktpartijen. De publieke partijen hebben namelijk ten tijden van de crisis ingezien dat ontwikkeling ook geïnitieerd kunnen worden door te faciliteren. Uit de crisisperiode is ook gebleken dat door het faciliteer beleid plannen snel aangepast kunnen worden aan de op dat moment spelende behoeften in woningvoorraad. Hierdoor waren gemeenten eerder geneigd om de producten te veranderen. Dit had soms ook financiële redenen. Private partijen hebben deze werkwijze hierdoor ook als prettig ervaren.

Uit de analyse van de samenwerkingen is ook gebleken dat gemeenten met een lage marktdruk, waarbij de gemaakte plannen moeilijker tot ontwikkeling komen in de markt, eerder geneigd zijn om

de planvorming aan te passen naar de behoeften van de markt dan andere gemeenten. Enkele gemeenten geven, nu de gehele economische markt weer aantrekt, de markt minder ruimte.

Wel zijn alle gemeenten het erover eens dat het niet meer de gewoonte is om grootschalige projecten te realiseren. Met betrekking tot binnenstedelijke locaties is dit sowieso in mindere mate het geval. Wanneer de plannen toch grootschalig zijn, is het van belang dat de plannen sterker gefaseerde worden. Elke fase moet op zichzelf leefbaar zijn.

Wel wordt er nog altijd geprobeerd om plannen integraal aan te pakken. Het koppelen van actoren en financiële middelen wordt nog steeds door de gemeenten gestimuleerd. Er kan ook gesteld worden dat dit in grotere mate wordt gestimuleerd dan vóór de crisis. Gemeentelijke partijen participeren namelijk in mindere mate financieel in gebiedsontwikkeling. Hierdoor worden samenwerkingen tussen nieuwe actoren bevorderd. Met name tussen beleggers en projectontwikkelaars voor de huur en tussen afnemers en projectontwikkelaars voor de koop.

6.5 CONCLUSIE

De verschuiving naar een toetsende bevoegdheid van de overheid maakt dat gemeenten over het algemeen meer toestaan en vaker bereid zijn om medewerking te verlenen. De gemeenten zijn zich er ook van bewust dat de marktpartijen betere kennis bezitten voor het ontwikkelen van concepten.

Deze manier van werken is praktischer. Dit is voornamelijk herkenbaar geweest vanuit grondbezit van gemeenten, maar lijkt ook door te zetten naar ontwikkelingen vanuit privaat grondbezit. In dit proces wordt de kennis uit de markt gebruikt om de planvorming te realiseren. Deze situatie is tweeledig. Een gemeente wil geen risico meer lopen en dus zal geen vastgoed meer in het bezit nemen, wat leidt tot een faciliterende houding. Maar ook omdat de overheid de kennis uit de markt wil halen. De planontwikkeling van gebiedsontwikkeling komt te liggen bij de private partijen. Waar vóór de crisis voornamelijk intern een planvorming werd ontwikkeld, gebeurt dit tegenwoordig veel vaker vanuit een wisselwerking tussen intern en extern. Het is van belang om een goed draagvlak te creëren, hierdoor wordt de snelheid in de ontwikkeling gehouden en kan dit kosten besparen doordat een planvorming niet opnieuw opgesteld hoeft te worden. Door de veranderende aanpak merken alle partijen dat er achteraf nog nauwelijks bezwaren zijn op de plannen. Gedetailleerd uitgewerkte masterplannen zullen namelijk niet meer voorkomen. Dit heeft ook te maken doordat het initiatief veel vaker vanuit de markt komt. Hierbij is het wel belangrijk dat een gemeente een duidelijke visie of ambitie heeft, voornamelijk met betrekking tot binnenstedelijke locaties. Ook private partijen vinden dit prettig bij de beoordeling van een potentiële locatie.

Er kan gesteld worden dat er sprake is van een grondbeleid afgesteld op de situatie zoals deze aanwezig is. Faciliterend grondbeleid wordt gezien als de hoofdtaak van een publieke partij, maar daar waar een interventie van een publieke partij benodigd blijft, kan sprake zijn van een actief grondbeleid. Dit was bij alle geanalyseerde gemeenten het geval. Er zijn ook vormen van een veranderend actief grondbeleid ontstaan. Dit wil zeggen dat een gemeente investeert in kleinere fysieke aanpassing in het gebied of door middel van fondsen en subsidies probeert om het aantrekkelijker te maken voor marktpartijen. Hierbij wordt een risicodragende private partij bij de ontwikkeling betrokken. Tevens hechten de meeste gemeenten veel waarde aan de aanwezige kennis, zoals marktonderzoek, van de private partijen.

Toelatingsplanologie komt steeds vaker voor in de planningscultuur van Nederlandse gebiedsontwikkeling. De typerende Nederlandse planningscultuur 'comprehensive integrated' is echter niet geheel verdrongen in de huidige binnenstedelijke ontwikkeling. De drie kenmerken, het actieve grondbeleid, uitgebreide ontwikkelingen en integrale ontwikkelingen, zijn nog maar gedeeltelijk te herkennen met betrekking tot binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Allereerst is duidelijk geworden dat het actieve grondbeleid niet meer het voornaamste ontwikkelmodel is. Het actieve grondbeleid kan

in enkele gevallen nog steeds voorkomen, maar het doel is niet meer om grote mate van sturing in het project te verkrijgen. Het actieve grondbeleid lijkt enkel worden toegepast wanneer dit het ontwikkelproces een grotere kans van slagen kan geven of wanneer dit de voortgang van het ontwikkelproces kan versnellen. Tevens zal het niet meer de gewoonte zijn om grootschalige projecten te realiseren. Met betrekking tot binnenstedelijke locaties is dit sowieso moeilijker om te bewerkstelligen, maar de crisis heeft doen ervaren dat gefaseerde plannen op zichzelf leefbaar moeten zijn. Wel wordt er nog altijd geprobeerd om plannen integraal aan te pakken. Het koppelen van actoren en financiële middelen wordt nog steeds op grote schaal toegepast door partijen. Er kan ook gesteld worden dat dit in grotere mate wordt gestimuleerd dan vóór de crisis. Gemeentelijke partijen participeren namelijk in mindere mate financieel in gebiedsontwikkeling. Voor private partijen geldt hiervoor dat deze met meer stedenbouwkundige kennis richting gemeentelijke partijen moeten treden.

7 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk wordt het onderzoek afgesloten met de conclusies. In voorgaande hoofdstukken zijn de samenwerkingsvormen tussen publieke en private partijen ten aanzien van binnenstedelijke ontwikkeling bestudeerd, geanalyseerd en omschreven. In deze conclusie komt de theorie en praktijk samen en worden de gestelde hypothesen en de onderzoeksvraag afzonderlijk beantwoord.

7.1 CONCLUSIE: SYNTHESE THEORIE EN PRAKTIJK

De verschuiving naar een situationele aanpak ten tijden van crisis leidt tot structurele en minder structurele veranderingen in de publieke en private rolverdeling ten aanzien van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Structureel lijkt het sterker betrekken van private partijen bij de initiatieffase en de haalbaarheidsfase binnen het ontwikkelproces. Minder structureel lijkt de flexibiliteit waarmee de gemeenten ontstaan voor nieuwe planvormingen. Dit is zeer afhankelijk van de druk die ontstaat vanuit politieke of financiële belangen. Onderstaand is een uitwerking gegeven van de hypothesen en de hoofdvraag om de theorie en praktijk aan elkaar te toetsen.

7.1.1 HYPOTHESEN

Hypothese 1

In de Nederlandse stedelijke ontwikkeling is sprake van een veranderende inzet van ontwikkelmodellen en hierdoor een verandering in de planningscultuur waarneembaar.

Uit de literatuur is gebleken dat de traditionele planningscultuur in Nederland is veranderd. Door externe ontwikkelingen, voornamelijk de economische crisis, is gebleken dat gemeenten terughoudender zijn met het voeren van het traditioneel actief grondbeleid en krijgt een faciliteer grondbeleid de voorkeur. Desondanks zijn door de inzet van een situationeel grondbeleid nog altijd meerdere richtingen waar te nemen. Dit heeft geresulteerd in een verschuiving van de Nederlandse planningscultuur van een extreme positie ('comprehensive integrated') richting 'land-use management', een positie meer centraal gelegen.

Uit de empirie is ook gebleken dat er niet meer één vaste planningscultuur bestaat in Nederland. Het gebruik van situationeel grondbeleid is toegenomen door zowel benodigde kennis als politieke en financiële redenen. Er heeft een omslag plaatsgevonden in de planningscultuur waarbij faciliteer grondbeleid de nieuwe normering is. Echter is actief grondbeleid niet uit te sluiten in bijzondere gevallen.

Ten eerste is de overtuiging gegroeid dat stedelijke ontwikkelingen ook op een kwalitatief goede manier gerealiseerd kunnen worden door middel van faciliteren. Deze overtuiging is onder andere ontstaan vanuit de vernieuwde beleidskader die voor handen zijn, zoals de exploitatiewet en de in proef genomen omgevingsvisie. Voorbeelden tonen de eerste succesverhalen, waarbij gemeenten samen met de betrokken actoren bepaalt waar welke functie komt of ontwikkeling plaatsvindt. De rolinvulling is wel afhankelijk van de grootte en capaciteit van de ambtelijke partij. De overtuiging voor faciliteer grondbeleid is voornamelijk in de vooruitstrevende gemeenten toegenomen door de inzet van kennis over de faciliterende rol.

Ten tweede nemen gemeenten door het voeren van een faciliteer grondbeleid minder financiële risico's. De ervaring uit de crisis hebben geleerd dat een actief grondbeleid risicovol is. Hierdoor is het voeren van een faciliteer grondbeleid in sommige gevallen noodzakelijk en in andere gevallen bruikbaar om risico's te mijden. Laatstgenoemde reden kan dus zowel een politieke als een financiële oorzaak hebben.

De faciliterende aanpak van gebiedsontwikkeling wordt verder gestimuleerd doordat zowel publieke als private partijen prettige ervaringen hebben met een faciliteer grondbeleid. Private partijen nemen hierbij het risico op de grond en het vastgoed. Hierdoor krijgen private partijen ook meer zeggenschap, maar dit is vaak gewenst. Maar het voeren van een faciliteer grondbeleid is echter geen passieve taak. Het stellen van duidelijke en heldere kaders vraagt om tijd en kennis vanuit publieke partijen. Wanneer vooraf op een duidelijke manier de ambities kenbaar zijn gemaakt door middel van een kaderstelling, werd dit door alle betrokken partijen als een prettige samenwerking ervaren. Dit is voornamelijk een kwestie van aanwezige expertise binnen gemeenten.

Deze verandering in de gezamenlijke aanpak van gebiedsontwikkeling tussen publieke en private partijen heeft gezorgd voor een verschuiving richting 'land-use management'. Op de korte termijn zal deze planningscultuur ook niet volledig geïntegreerd worden. Over het algemeen willen gemeenten een hoge mate van zeggenschap behouden over de beheersing van de stedelijke groei.

Hypothese 2

Door de verandering in planningscultuur zal in toenemende mate gebruik worden gemaakt van een publiek-private rolverdeling aan de hand van het concessiemodel.

Uit de literatuur is gebleken dat zowel het alliantiemodel als het concessiemodel mogelijk blijven in de praktijk van gebiedsontwikkeling. Echter zal het gebruik van het concessiemodel toenemen. De ervaringen van de economische crisis leren dat publieke en private partijen risico's beter kunnen verdelen dan delen. Het concessiemodel maakt namelijk een duidelijker onderscheid tussen het type relatie en is gebaseerd op meer zekerheid. Echter zijn er ook aspecten van het alliantiemodel die blijven bestaan. Private partijen krijgen meer ruimte voor zeggenschap in het definiëren van problemen en oplossingen. Dit is sterk verbonden met het aanhouden van het procesmanagement. Het alliantiemodel zou van toepassing kunnen blijven zijn bij een ontwikkellocatie wanneer er spraken is van een hoge planologische urgentie.

Uit de empirie is gebleken dat publiek-private samenwerkingen aan de hand van het alliantiemodel niet meer voor zullen komen. Tevens blijkt dat het pure concessiemodel ook niet de nieuwe samenwerkingsvorm beschrijft. De samenwerking is meer gebaseerd op een samenvoeging van de twee modellen.

Ten eerste is de type relatie niet als eenduidig te beschrijven. De gemeenten gaan steeds meer een rol aannemen als opdrachtnemer van stedelijke ontwikkelingen, waar voorheen een rol was weggelegd als opdrachtgever. Gemeenten worden opdrachtnemer van kwalitatief goede stedelijke ontwikkelingen die private partijen te bieden hebben. Het management van de plannen is steeds vaker gebaseerd op een dynamisch proces waarbij dit in samenspraak met particulieren en private partijen wordt opgesteld. Gedetailleerd uitgewerkte bestemmingsplannen zullen dan ook niet meer voorkomen en de omgevingsvisie zal dit alleen maar bevorderen. Het definiëren en specificeren van problemen en oplossingsrichtingen vindt respectievelijk achtereenvolgend plaats door de publieke partij en private partij. Dit is voornamelijk om de creativiteit en de kennis vanuit de markt te stimuleren binnen de gestelde kaders van de markt.

Vervolgens is de private partij in grotere mate alléén aansprakelijk voor het financiële risico van de uitvoering. Dit maakt dat er een controlerende rol is voor de publieke partij. Deze controlerende rol vindt wel plaats met een hoge mate van onderlinge interactie. Ook private partijen gaven aan dat dit een gewenste houding is van gemeenten. Hierbij behoort vooraf wel een duidelijk kader over de stedenbouwkundige visie en ambitie van het gebied. Dit gegeven is voornamelijk van belang wanneer er sprake is van verschillende ontwikkelingen binnen één groter geheel. Want om regie te blijven voeren moet je een duidelijke visie hebben, zodat je beslissingen kunt beargumenteren op zowel afkeuring als goedkeuring.

Om de open samenwerking toch te voorzien van zekerheid worden contracten van groter belang. Er is minder nadruk op wederzijds vertrouwen van realisatie. Zowel publieke als private partijen sturen elkaar hierdoor op harde afspraken met betrekking tot de voortgang.

Dit maakt dat het toekomstige ontwikkelmodel gebaseerd is op een combinatie van het concessie- en het alliantiemodel. In onderstaande afbeelding staat een overzicht van een ideale samenwerking zoals deze is vertaald vanuit de gegevens van publieke en private partijen aan de hand van de twee PPS-modellen.

<i>Kenmerk</i>	<i>Aan de hand van PPS-model</i>	<i>Uitwerking</i>
<i>Type relatie</i>	<i>Concessiemodel</i>	<i>Er is een duidelijk onderscheid tussen de verschillende rollen van publieke en private partijen.</i>
<i>Rol van contracten</i>	<i>Concessiemodel</i>	<i>De rol van contracten zijn belangrijk om afspraken te voorzien van een geldigheidstermijn en hiermee de samenwerking te professionaliseren.</i>
<i>Vaststellen van problemen en oplossingen</i>	<i>Mengvorm</i>	<i>In een gewenste samenwerking vanuit het perspectief van zowel publieke als private partijen worden de problemen gedefinieerd aan de hand van visies en ambities door de publieke partij en draagt een private partij bij aan de definiëring van de oplossing.</i>
<i>Reikwijdte</i>	<i>Alliantiemodel</i>	<i>De reikwijdte is breed om samenhang tussen alle elementen, tevens nog niet bekende elementen, te bevorderen in een open en flexibele planvorming.</i>
<i>Managementbeginselen</i>	<i>Alliantiemodel</i>	<i>De managementbeginselen zijn gebaseerd op procesmanagement met een dynamisch proces om de verschillende doelen en perspectieven van de betrokken actoren te integreren.</i>

TABEL 12. IDEALE SAMENWERKING VOOR PUBLIEKE EN PRIVATE PARTIJEN

Hypothese 3

Door gebruik te maken van een situationeel grondbeleid, is de planningscultuur dat er een nauwkeurige analyse van de project specifieke kenmerken wordt uitgevoerd waaraan het ontwikkelingsmodel wordt gekozen.

Door uit te gaan van een situationeel grondbeleid zijn de project specifieke kenmerken de maatstaaf voor een te voeren ontwikkelmodel. De analyse van de locatie specifieke kenmerken zal een belangrijke plaats innemen, boven de middelen van een private partij. Een aanpak aan de hand van zowel het alliantiemodel als het concessiemodel blijft mogelijk.

Situationeel grondbeleid heeft intrede gedaan bij alle gemeenten. Actief grondbeleid wordt hierdoor minder vanzelfsprekend dan voorheen. Per project worden door gemeenten realisatie strategieën opgesteld. Voor het beargumenteren (financiële en politieke verantwoording) van de rol binnen gebiedsontwikkeling heeft risicomangement bij de meeste gemeenten een belangrijke plaats ingenomen. Bij de keuze van een ontwikkelmodel nemen de locatie specifieke kenmerken in waarde toe ten opzichte van de middelen van een private partij.

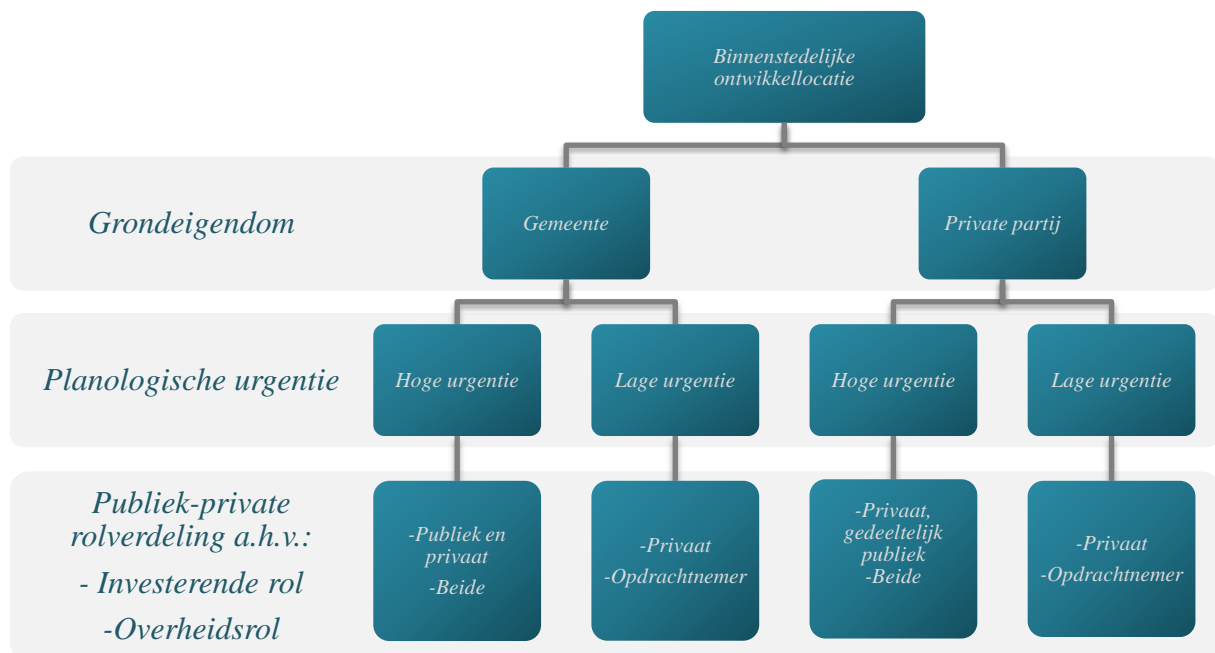
Het grondeigendom lijkt in invloed af te nemen als afhankelijke factor voor het ontwikkelmodel. Door toenemend aantal juridisch planologische mogelijkheden, exploitatiewet en omgevingsvisie, wordt het steeds beter mogelijk om stedelijke ontwikkelingen te faciliteren. Kanttekening hierbij is wel dat gemeenten er financieel, dus maatschappelijk, belang bij hebben om in eigendom zijnde gronden te ontwikkelen. Hierbij kan de vraag ontstaan of de prioritering van gronden ten dienst is van stedelijke ontwikkeling.

De planologische urgentie neemt een belangrijker plaats in bij de bepaling van het grondbeleid. Gemeente zijn dan ook eerder geneigd om actief te faciliteren of financieel bij te dragen aan de ontwikkeling waarbij de planologische urgentie hoog is. Actief faciliteren houdt in dat gemeenten vaker bereid zijn om procesmatig te ondersteunen aan een gezamenlijk passend planvormingsproces (initiatieffase en haalbaarheidsfase). Dit kan door de eigen verwachtingen bij te stellen of door de private partijen te begeleiden bij een veranderende planvorming. Wanneer de urgentie hoog is, leidt dit actief faciliteren en actief financieel bijdragen tot een snellere ontwikkeling. Actief risico dragen is geen rol meer voor de publieke partij, maar een rol voor de private partij. Aan de andere kant kunnen er ook locaties zijn waarbij de urgentie zeer laag is. In deze gevallen kan een gemeente ook in onvoldoende mate participeren binnen een project. Dit kan zowel vanuit gemeentelijk grondbezit als vanuit privaat grondbezit.

De middelen van een private partij zijn geen doorslaggevende factor voor de keuze van een aanpak bij gebiedsontwikkeling. De keuze voor een grondbeleid wordt vaak vooraf bepaald door de locatie (voornamelijk planologische urgentie en in mindere mate grondeigendom). Wel kan bij de aanwezigheid van de juiste middelen voor een samenwerking de private partij verschillende taken overnemen, wanneer dit wordt geaccepteerd door een gemeente. De middelen van de private partij zijn verder uitgewerkt in hypothese 3.

Als laatste lijken ook marktomstandigheden invloed te hebben op het grondbeleid. Enkele gemeenten geven aan dat ze eerder geneigd zijn om actief risico te dragen wanneer economie weer aantrekt. Deze gemeenten willen gebruik maken van de waarde sprong die er te verdienen is.

Vervolgens kunnen deze afhankelijke variabelen van de publiek-private rolverdeling worden ingevuld in de scenario's van de locatie specifieke kenmerken. Uit de empirische analyse is gebleken dat de scheiding tussen het gebruik van het alliantiemodel en het concessiemodel niet eenduidig te splitsen is. De ervaringen uit de crisis resulteren eerder in een mengvorm van de twee PPS-modellen. Het verschil tussen het gebruik van het alliantiemodel en het concessiemodel heeft te maken met de investerende rol van partijen en de overheidsrol (zie PPS-spectrum). In onderstaande afbeelding zijn de scenario's uitgewerkt en verdeeld aan de hand van de verschillende rolinvullingen.



In de scenario's met een privaat grondeigendom is de investerende rol eerder weggelegd voor de private partij en is er de overtuiging ontstaan dat de overheid beter een rol kan aannemen van

opdrachtnemer van kwalitatieve stedelijke ontwikkelingen. Hierbij is er sprake van een samenwerking die het meest gebaseerd is aan de hand van het concessiemodel.

In de scenario's met een hoge planologische urgentie, bij zowel publiek als privaat grondbezit, blijft een investerende rol mogelijk van de publieke partij. Ook zal de publieke partij sterker betrokken zijn bij het planvormingsproces binnen dit laatst genoemde scenario. Bij een hoge planologische urgentie is er sprake van een samenwerking gebaseerd aan de hand van het alliantiemodel. Echter zal er door de betrokken publieke en private partijen geen risico meer gedeeld worden. Publieke partijen willen nog wel investeren, maar vervullen niet meer de rol om zowel te delen in de verliezen als de winsten.

Uit hypothese 2 is al gebleken dat samenwerkingen, gebaseerd op een PPS-model, vooral te onderscheiden zijn aan het type relatie als kenmerk. Er kan gesteld worden dat de modellen (alliantie en concessie) in de puurste vorm niet meer voorkomen maar spraken is van een mengvorm die sterker gebaseerd is op één van de PPS-modellen. Bij samenwerkingen gebaseerd op het concessiemodel geven partijen elkaar meer ruimte, bij samenwerkingen gebaseerd op het alliantiemodel zijn de partijen sterker met elkaar betrokken ten aanzien van de planvorming.

Hypothese 4

Wanneer er sprake is van een hoge planologisch urgentie door een publieke partij, zijn de kenmerken van een private partij van groter belang en worden de middelen van private partijen zorgvuldiger vergeleken alvorens een ontwikkelmodel wordt gekozen.

Uit de literatuur is gebleken dat de middelen van een private partij (expertise, betrokkenheid, investeringen en vertrouwen) belangrijker worden in de afwegingen voor een ontwikkelmodel. De middelen van een private partij hebben hierdoor invloed op het ontwikkelmodel. De ontwikkelmodellen kunnen hierdoor verschillen op ontwikkellocaties met een private eigenaar en ontwikkellocaties met een publieke eigenaar.

Vanuit de empirie kan ook worden geconcludeerd dat het ontwikkelmodel afhankelijk kan worden gesteld aan de middelen van een private partijen. Deze relatie is echter vele male groter wanneer het grondbezit privaat is.







Wanneer de grond in het bezit is van een publieke partij dan worden er van tevoren duidelijke kaders gesteld waar een private partij aan dient te voldoen. Dit komt voornamelijk tot uiting in de vorm van tenderen en openbare aanbestedingen. Deze vorm van aanbesteden voor stedelijke ontwikkelingen is de laatste jaren toegenomen. Door de marktvraag proberen publieke partijen de ideale marktpartij uit te kiezen waarbij de verhoudingen tussen prijsbieding en plancapaciteit worden afgewogen.

In het geval van privaat grondeigendom in combinatie met een hoge planologische urgentie dan hebben de middelen van een private partij meer invloed op het ontwikkelmodel. Wanneer er niet wordt voldaan aan de gewenste middelen, is een publieke partij eerder geneigd om de middelen over te nemen of aan te vullen. Vice versa is een gemeente ook bereid om activiteiten over te laten aan de markt, wanneer private partijen voldoen aan de gewenste middelen. Dit gegeven heeft betrekking op kennis en investeringen.

Per project wordt er naar de mogelijkheden gekeken om de middelen te verdelen tussen publieke en private partijen. Idealiter is de investerende, en hierdoor risicodragende, rol voor de private partij. Publieke partijen dragen nog wel financieel bij, maar delen niet meer in het risico. Kennis, met betrekking tot de planvorming, is sterk afhankelijk van het vertrouwen in de markt van een gemeente. Het zijn voornamelijk de grote en middelgrote gemeenten die private partijen in grotere mate betrekken bij de planvorming. Daarbij is betrokkenheid veel meer een pré geworden ten tijde van de crisis. Voornamelijk door kleinschalige en stapsgewijze ontwikkelingen en een financieel terugtrekkende overheid is het zeer gewenst dat een private partij een langere termijn betrokkenheid heeft bij ontwikkelingen. Dit is zowel aan de voorzijde als de achterzijde van het ontwikkelproces van

belang. Vertrouwen is in het geval van privaat grondbezit een zeer belangrijker aspect om middelen over te nemen of aan te vullen bij een ontwikkeling. In onderling overleg zullen taken, verantwoordelijkheden en risico's worden verdeeld.

Onderstaande tabel is gebaseerd op de benodigde middelen van een private partij bij een hoge planologische urgentie en een publiek grondbezit. Echter, een private partij welke over onderstaande middelen beschikt, is voor alle scenario's geschikt, ongeacht de grondpositie.

	<i>Expertise</i>	
<i>Relevant</i>		<i>Irrelevant</i>
<i>Creatief</i>		<i>Behoudend</i>
	<i>Betrokkenheid</i>	
<i>Kort</i>		<i>Lang</i>
<i>Begin</i>		<i>Eind</i>
	<i>Investerings</i>	
<i>Relevant</i>		<i>Irrelevant</i>
	<i>Vertrouwen</i>	
<i>Relevant</i>		<i>Irrelevant</i>

Hierbij neemt de kennis met betrekking tot planvorming (expertise) een belangrijke rol in. Private partijen worden steeds vaker betrokken bij de planvorming. Een gemeente vindt het verder prettig als een afnemer, kopers of beleggers, vroegtijdig in beeld kunnen zijn (betrokkenheid). De gemeenten vinden de opbrengsten voor de grond of vastgoed ook een belangrijk aspect. Mede hierdoor zullen marktinvesteringen gestimuleerd worden vanwege een terugtrekkende houding en bezuinigingen (investeringen) Verder zijn eerdere samenwerkingen minder van belang (vertrouwen). Dit komt ook doordat een aanbesteding vaak openbaar is en er geen partijen kunnen worden uitgesloten.

7.1.2 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAAG

Is er een veranderende publiek-private rolverdeling waar te nemen en leidt dit tot een veranderende planningscultuur ten aanzien van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?

De crisis heeft ervoor gezorgd dat er een andere kijk is ontstaan op gebiedsontwikkeling bij alle betrokken partijen. De rolverdeling die was opgesteld in economische hoogtijdagen, was niet meer vanzelfsprekend in de periode na 2008. Veel publieke en private partijen zijn omgevallen, hebben afgezien van ontwikkelingen of hebben de zogenaamde ‘hit-and-run’ methode gebruikt. Daarbij passen veel gemaakte plannen van vóór de crisis nu niet meer bij de huidige markt en zijn de plannen eveneens uitgesteld of aangepast. De crisis heeft extra druk op de rolverdeling gelegd die beide belang hebben bij de ontwikkeling van gebieden in de vorm van financiële of stedenbouwkundige doelstellingen. Dit heeft geleid tot een bezinning van de rolverdeling.

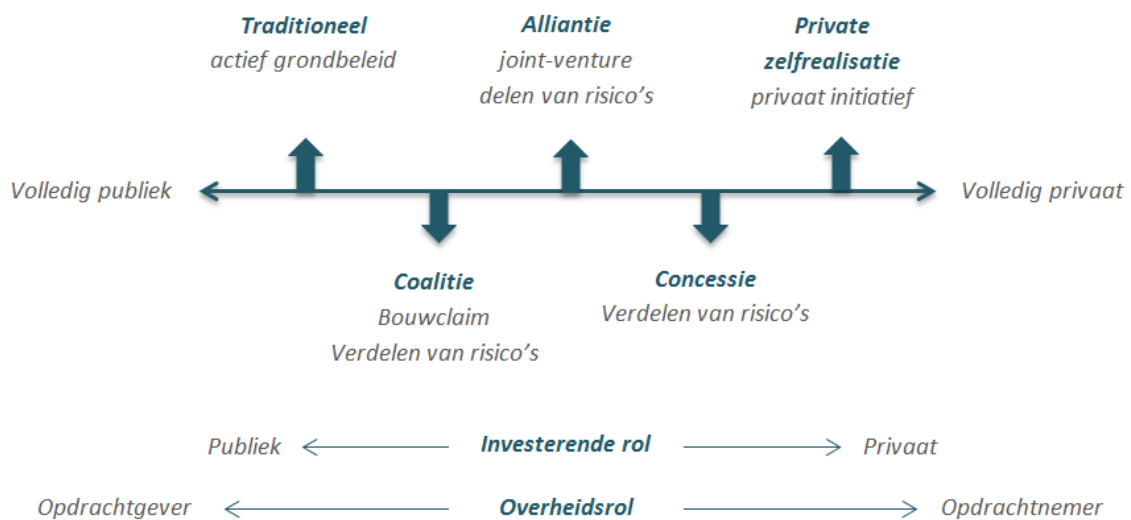
- Gemeenten willen zonder risicovol deel te nemen in gebiedsontwikkeling nog wel de regisserende rol.
- Private partijen willen een soepele overheid die flexibel meebeweegt in de voorgestelde planvorming.

Het resultaat is dat beide partijen elkaar eerder opzoeken in het ontwikkelproces. Hiervoor dient geen gebruik meer te worden gemaakt van gedetailleerd uitgewerkte masterplannen. Private partijen wordt de ruimte gegeven om ideeën en kennis over de ontwikkeling van een gebied in te brengen. Een controlerende rol van publieke partijen en een investerende en innovatieve rol voor marktpartijen. Publieke partijen die gebruikmaken van een controlerende rol, kunnen de regie behouden en tevens soepel meebewegen met de markt. Zowel publieke als private partijen hebben positieve ervaringen en voorbeelden van ontwikkelingen die zijn opgezet middels deze geschetste rolverdeling. Deze samenwerkingsvormen werden als prettig ervaren. Wanneer er een juiste onderlinge afstemming is, is er geen actief grondbeleid voor publieke partijen benodigd en dienen private partijen hun toegevoegde waarde voor de ontwikkeling van de stad te tonen. Hiervoor dienen er vooraf duidelijke ambities en visies opgesteld te worden waarbinnen de markt innovatieve concepten kan ontwikkelen. Op deze manier vullen de publieke en private rolverdeling elkaar aan.

Door in dit onderzoek te focussen op de publiek-private rolverdeling ten aanzien van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, kan er een uitspraak worden gedaan over een veranderende planningscultuur. Er is een verschuiving waarneembaar op het PPS-spectrum naar de rechterzijde. Door deze veranderende rolverdeling komt toelatingsplanologie steeds vaker voor in de Nederlandse planningscultuur. Samenwerkingen aan de hand van het concessiemodel en de zelfrealisatie doen een belangrijke intrede. Daarentegen zal een samenwerking door middel van het alliantiemodel niet meer voorkomen doordat publieke en private partijen geen risico's meer gaan delen. Samenwerkingen aan de hand van

het traditionele model en een veranderend coalitiemodel blijven echter wel de mogelijkheid in gebiedsontwikkeling. Hierdoor is er een verschuiving waarneembaar in de Nederlandse planningscultuur richting ‘land-use management’ waarbij er meer vrijheid is voor de stedelijke groei met private inbreng, maar waarbij er wel beheersing blijft van de gronden door publieke partijen door middel van de publiekrechtelijke planologische beleidsinstrumenten.

De aanpak van gebiedsontwikkeling heeft ten tijde van de crisis een verandering doorgemaakt in alle gemeenten en het lijkt erop dat deze veranderende aanpak ook wordt doorgevoerd in de toekomstige gebiedsontwikkeling. Dit komt mogelijk door de relatief korte onderlinge contacten die er bestaan in de Nederlandse sector van gebiedsontwikkeling. Daarbij hebben veel publieke en private partijen zich verenigd in werkgroepen en denktanks. Kennis over aanpak en inhoud van gebiedsontwikkeling wordt hierdoor onderling uitgewisseld. Ook is bij de meeste gemeenten het vertrouwen in de planvorming van de markt toegenomen. Door middel van faciliteren, kan hetzelfde bereikt worden. Ook deze kennis heeft zich in hoog tempo verspreid. Deze aanpak zal enkel verder gestimuleerd worden met de invoering van de omgevingsvisie.



FIGUUR 16. HET PPS-SPECTRUM

Steden zijn niet te categoriseren op een grondbeleid uit bovenstaande tabel. Het is wel duidelijk gebleken dat alle gemeenten zijn afgestapt van één bewuste handelingswijze. Hiervoor in de plaats is het situationele grondbeleid gekomen in alle gemeenten, waarbij actief faciliteren de voorkeur heeft. Actief faciliteren houdt in dat gemeenten vaker bereid zijn om procesmatig te ondersteunen aan een gezamenlijk passend planvormingsproces (initiatieffase en haalbaarheidsfase). Situationeel grondbeleid is de nieuwe uitgangspositie, waarbij de rolinvulling grotendeels afhankelijk zijn de locatie specifieke kenmerken. De huidige planningscultuur is ontstaan uit een meest optimale oplossing. Er is veel geleerd in de economisch mindere tijden. Voor betrokken partijen is het nu de

noodzaak om de geleerde aspecten ook toe te passen in de toekomst, met betrekking tot de veranderende overheidsrol, het dragen van risico en het gericht toepassen van kennis, ook wanneer de markt weer aantrekt.

Steden hebben behoefte aan een slimme en strategische overheid die vanuit scherp gedefinieerde doelen en een breed instrumentarium zichzelf, de markt en maatschappelijke organisaties handelingsperspectieven geeft. Om bedrijven te verleiden voor kwalitatief fysieke en duurzame investeringen, zal de overheid ervoor moeten zorgen dat die investeringen renderen en beloond worden. Kaderstellen, investeren en innovaties aanjagen, waarbinnen de private partijen de kwalitatieve meerwaarde moeten tonen. De overheid nodigt anderen uit om met ideeën te komen. Dit betekent dat de regie in sommige gevallen bij andere partijen komt te liggen. Er is minder zekerheid, maar dit hoeft niet te leiden tot negatieve gevolgen.

Door deze verschuivingen in rolverdeling en veranderingen in de planningscultuur zijn er op basis van dit onderzoek enkele afsluitende conclusies samengesteld.

- Er lijkt definitief te zijn afgestapt van grootschalige projecten, waarbij door middel van een GEM of bouwclaim de rechten op een samenwerking al vergeven werden en met gezamenlijke aansprakelijkheid gerealiseerd worden. De risico's zullen verdeeld worden (in plaats van gedeeld) richting de private partij. Hierbij behoort tevens dat het initiatief vaker vanuit de markt zal komen middels het concessiemodel of private zelfrealisatie wanneer de overheid afstapt van haar rol als marktspeler.
- Private partijen dienen zich minder te richten op publiek-private samenwerkingen, maar eerder op private-private samenwerkingen om gezamenlijk op te trekken in een project om bijvoorbeeld financiële slagkracht te verkrijgen en integrale innovatie te creëren. Het investerende vermogen van private partij wordt belangrijker. Daarbij worden private partijen eerder in het ontwikkelproces betrokken voor de haalbaarheid en planvorming. Hierdoor wordt de kennis en de creativiteit vanuit de markt uitgedaagd. Duurzame planvorming met betrekking tot product en relaties zullen een belangrijke positie innemen. Private partijen zullen van elkaars kennis moeten profiteren en afnemers vroegtijdig in beeld hebben.
- Voor zowel publieke als private partijen blijft het benodigd om op strategische posities gronden in te nemen. Doordat de planvorming stapsgewijs (en onzeker) plaats zal vinden, kan dit echter op kleinere schaal en minder op speculatieve wijze.

Gebiedsontwikkeling is bij uitstek een dynamisch proces, met veel beweging en onverwachte factoren. De ambities van zowel gemeenten als private partijen spelen een belangrijke rol als het gaat om een toevoeging van kwalitatieve en duurzame vernieuwing van de steden. Deze ambities moeten elkaar kunnen vinden.

7.2 REFLECTIE ONDERZOEKSRESULTATEN

In deze paragraaf wordt er gereflecteerd op de inhoud en het proces van het onderzoek. Aan de hand van een opsomming worden onderwerpen belicht die opvielen tijdens het schrijven van dit onderzoek. Het is voornamelijk duidelijk gebleken dat gebiedsontwikkeling een uitwerking is van vele verschillende directe en indirecte factoren. Voornamelijk de voor de hand liggende kennis van het moment en politieke standpunten, in combinatie met financiële aspecten, zijn in grote mate bepalend voor de koers die ingezet wordt. De crisis heeft de aanpak van gebiedsontwikkeling in grote mate ontwricht. Nu, ongeveer 8 magere jaren na het begin van de crisis, lijkt er weer enige stabiliteit te zijn gekomen in de aanpak van gebiedsontwikkeling. Dit onderzoek heeft in beeld gebracht wat de gevolgen zijn van deze periode en hoe dit mogelijksterwijs door zal werken in toekomstige gebiedsontwikkeling.

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een kwalitatief survey. Door gebruik te maken van een survey is er een volledig beeld geschetst van samenwerkingen op een grote verscheidenheid van regionale en demografische verschillen. Door de beïnvloedbare factoren van gebiedsontwikkeling is het niet altijd gemakkelijk geweest om een eentonig beeld te kunnen schetsen. Een case-study had het onderzoek wellicht makkelijker gemaakt, maar het gebruik van een grotere onderzoeksomvang heeft wel geresulteerd tot sterkere uitspraken. Daarbij geeft een case-study niet altijd zekerheid voor het gebruik in de toekomst. Samenwerkingen kunnen ingezet worden als tijdelijke oplossingen. Vanuit het survey zijn hierdoor meningen van meerderen en verschillende betrokkenen opgenomen over samenwerkingen.

Desondanks was het soms moeilijk om gesprekken tastbaar te maken. Omdat er naar de mening werd gevraagd over een breed omvattend proces als gebiedsontwikkeling. Toch zijn er met alle respondenten goede gesprekken gevoerd en was het zeer behulpzaam wanneer er duidelijke voorbeelden aangedragen werden. Op deze manier zijn ook veel samenwerkingsvormen aan bod gekomen.

De laatste opmerking over het proces heeft betrekking op de functie van de respondenten. De meningen over de publiek-private rolverdelingen ten aanzien van gebiedsontwikkeling varieerden per respondent en er was enige samenhang met de functie van de respondent. Er waren soms duidelijke verschillen tussen de respondenten vanuit de publieke sector en private sector. Maar ook binnen de verschillende ambtelijke partijen was er een trend waar te nemen met de functie binnen de gemeente. Door de uitgebreidheid van het survey zijn de onderzoeksresultaten hierdoor echter niet beïnvloed.

7.3 SLOTWOORD

Er komen invloedrijke innovaties en transformaties op binnensteden af die de nieuwe functie van de binnenstad beïnvloeden. Denk aan nieuwe vormen van mobiliteit, andere manieren van wonen, werken, zorgen en verblijven, de opkomst van de deeleconomie, verduurzaming, allerlei smart-toepassingen, vergrijzing en de binnenstad als identiteitsdrager. Hiervoor zal een rol zijn weggelegd voor de private partijen om binnen de gekozen ambities en visie van de gemeente een toegevoegde waarde te zijn. Publieke en private partijen moeten hiervoor samen optrekken en elkaar ondersteunen in de activiteiten.

Vanuit dit onderzoek zijn er een aantal rollen aan te duiden. Bij de publieke partijen zijn drie rollen te onderscheiden, namelijk faciliteren, regisseren en investeren. Hierbij wordt in terminologie meer rekening gehouden met de bereidheid tot medewerking in plaats van een sterke nadruk op interventie op de grondmarkt. Faciliteren is puur het toestaan van ontwikkelingen. Maar een afwachtende overheid volstaat niet meer tegenwoordig. Een regisserende overheid is bereid medewerking te verlenen en mee te denken aan de planvorming en het proces. Initiëren is hierbij een belangrijke taak, waarbij er een korte relatie is met alle partijen binnen de stad. Met betrekking tot ontwikkelingen initiëren past in enkele gevallen een investerende overheid om de kans van slagen te vergroten. Zolang deze investeringen gericht zijn op de stedelijke kwaliteit boven de financiële voordelen kan hiermee veel bereikt worden. Dit vraagt ook een andere houding van private partijen. Lange termijn betrokkenheid voor een gebied of stad wordt een belangrijke factor. Individueel of gezamenlijk met andere private partijen kunnen deze zorgen voor het dragen van risico. Hierdoor komt er ook meer zeggenschap op de ontwikkeling, maar moeten ze een publieke partij blijven uitdagen middels de juiste planvorming.

De reeds aanwezige planningscultuur is ontstaan door de veranderingen ten tijde van de crisis. Dit lijkt momenteel een optimale samenwerkingsstructuur, ook in vooruitstrevende tijden. Het is nu doel voor alle partijen om deze planvormingsprocessen te handhaven nu de markt weer aantrekt. Voor de private partijen is het hierdoor van belang dat ze kunnen laten zien waartoe ze in staat zijn en gemeenten moeten hierop vertrouwen. Gemeenten kunnen alleen soepel blijven als ook private partijen daadwerkelijk de verantwoording nemen over een kwalitatief en duurzaam stedelijk gebied.

Beuzenberg, V. (2012). *Van Machtige naar Krachtige ontwikkelaars*. Master Thesis Planologie, Radboud Universiteit Nijmegen.

Buitelaar, E. (2010). Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid: Continuïteit en verandering in de rol van gemeenten op de Nederlandse grondmarkt. *Ruimte & Maatschappij*, Vol. 2, No. 1: p. 3-20.

Buitelaar, E. (2012). *Nederland in 2040: gebiedsontwikkeling in onzekere tijden*. Amsterdam: ASRE

Buitelaar, E. & Bregman, A. (2016). *Dutch land development and institutions in the face of crisis: trembling pillars in the planners' paradise*. *European Planning Studies*, DOI

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.

Booth, P. (2011). Culture, planning and path dependence: some reflections on the problems of comparison. *Town Planning Review*, 82, 13-28.

CEC. (1997). *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. Luxembourg: European Commission.

Daamen, T. (2010). *Strategy as Force*. Delft: University of Technology Delft

Deloitte (2010). *Schuivende panelen. Een visie op gebiedsontwikkeling*. Rotterdam

Deloitte & Akro Consult (2012). *Samenwerking tussen publiek en privaat in een andere realiteit. Nieuwe modellen in theorie en praktijk*. Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, Delft.

De Boer, R. (2013). *Spontaan gestuurd. Het nieuwe 'master'plan voor stedelijke gebiedsontwikkeling*. Master City Development

De Greef, J. (1997). *Het gevecht om het residu: gemeente versus marktpartijen op grond van de residuele waardemethode*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam

De Zeeuw, F. (2007). *De engel uit het marmer: Reflecties op gebiedsontwikkeling*. Delft: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft

De Zeeuw, F. (2011). *Gebiedsontwikkeling in Nederland: diepe val dwingt tot reflectie*.

De Zeeuw, F. (2013). *Grondbeleid: met een paar modernisering en kunnen we weer vooruit*. VHV-bulletin, juli.

De Zeeuw, F. & De Jonge, H. (2015). *Conclusies Grond, geld en gemeenten*. Geraadpleegd op 17 december 2015, van: <http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/32695-rondetafelgesprek-over-grond-geld-en-gemeenten>

De Zeeuw, F. & Franzen, A. (2011). *Tien acties voor gebiedsontwikkeling*. Delft: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft

De Klerk, L. (2008). *De modernisering van de stad, 1850-1914. De opkomst van de planmatige stadsontwikkeling in Nederland*. Rotterdam, NAI Uitgevers.

Doorewaard, H., Kil, A. & Van de Ven, A. (2015). *Praktijkgericht kwalitatief onderzoek. Een praktische handleiding*. Boom Lemmers, Amsterdam

Edelenbos, J. & Teisman, G.R. (2008). Public-private partnerships: on the edge of project and process management. Insights from Dutch practice: the Sijte wende spatial development project. *Environment and Planning*. 6, p. 614-626.

Eversdijk, E. (2010). *Publieke besluitvorming over publiek-private samenwerking*.

Eversdijk, A. & Korsten, A. (2008). De bestuurskundige mythe van verbindend PPS-management: de Tweede Coentunnel als illustratie. *Bestuurswetenschap*. 3, p. 29-56.

Faludi, A. (2012). The Netherlands: A Culture with a Soft Spot for Planning, in *Comparative Planning Cultures*.

Ginter, D (2013). *Vermogen tot veranderen*. Scriptie Master City Developer

Healey, P. (2004). The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 45-67.

Healey, P. (2010). *Making better places: The planning project in the twenty-first century*. Bakingstoke.

Heurkens, E. W. T. M. (2012). *Privaat-gestuurde Gebiedsontwikkeling: Sturing, Samenwerking & Effecten in Nederland en Engeland*. Delft: TU Delft

Heurkens, E., F. Hobma & F. de Zeeuw (2008). *Gebiedsconcessie: een omstreden nieuwkomer*. In: RO Magazine, oktober 2008, pp. 12-15.

Janssen-Janssen, L., Lloyd, G., Peel, D. & Van der Krabben, E. (2013). *Planning in an environment without growth*. Invited essay for Raad voor de Leefomgeving

Kersten, R.A.E.M., Wolting, A., Ter Bekke, M.G.A. & Bregman, A.G. (2011). *Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2011, Een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Klijn, E.H. & Van Twist, M. (2007). *PPS in Nederland: retoriek of bloeiende praktijk?*

Korthals Altes, W. K., Groetelaers, D.A. & De Wolff, H.W. (2009). *Grond in beweging: Effectiviteit en efficiëntie van het Enschedese actieve grondbeleid*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.

Lindblom, C. E. (2001). *The market system: What it is, how it works, and what to make of it*. New Haven, CT: Yale University Press

Needham, B. (2005). *Een andere marktwerking. Een verkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijke beleid*. Ruimtelijk Planbureau, Den Haag

Needham, B. (2006). *Planning, Law and economics. The rules we make for using land*. Routledge.

NEPROM (2014). *Partnerkeuze bij gebiedsontwikkeling – Houd het simpel met vlag en wimpel*. Een handreiking voor marktpartijen en overheden.

Nozeman, E. (2008). *Handboek Projectontwikkeling: een veelzijdig vak in een dynamische omgeving*. Voorburg: NEPROM.

PBL & Urhahn Urban Design (2012). *Vormgeven aan de Spontane Stad. Belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*. PBL, Den Haag.

Peek, G.J. (2012). *Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl: Handreikingen voor samenwerking en verdienmodellen*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Putman, M (2010). *Een nieuwe ontwikkelaar? Een toekomstperspectief voor de projectontwikkelaar in gebiedsontwikkeling*. Rotterdam: Master City Developer

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

Priemus, H. (2002). Public-private partnerships for spatio-economic investments: a changing spatial planning approach in the Netherlands. *Planning, practice and research*. 17, 2, p. 197-203

Raad voor de financiële verhoudingen [RFV] (2015). *Grond, geld en gemeenten: De betekenis en gevolgen van de gemeentelijke grondexploitaties voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen*.

Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A. (2007). *Research Methods for Business Students*. Prentice Hall

Segeren, A. (2007). *De grondmarkt voor woningbouwlocaties: Belangen en strategieën van grondeigenaren*. Rotterdam: NAI Uitgevers

Sturm-Reijnders, M. (2010). *Gebiedsontwikkeling 2.0. Uitgangspunten voor een succesvolle samenwerking bij gebiedsontwikkeling als gevolg van de kredietcrisis*. Amsterdam: Master of Real Estate

Sturm, C., Heurkens, E. & Bol, N. (2014). Belegger gestuurde gebiedsontwikkeling. Lessen van binnenstedelijke herontwikkeling in de V.S.. *Real Estate Quarterly*, Juni, 23-32

Taylor, Z. (2013). Rethinking planning culture: A new institutionalist approach. *Town Planning Review*, 84, 683–702.

Van der Krabben, E. (2011). *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden*. Nijmegen: Radboud Universiteit

Van der Krabben, E. & Jacobs, H.M. (2013). Public land development as strategic tool for redevelopment: Reflections on the Dutch experience. *Land Use Policy*, 30, 774-783.

Van Joolingen, P., Kersten, R. & Franzen, A. (2009). *Gebiedsontwikkeling en de kredietcrisis*. Den Haag: Akro Consult & TU Delft.

Van Rooy, P. (2011). Uitnodigingsplanologie als sociaal-cultureel perspectief. *Building business*, nr.10, Amsterdam: Building Business Uitgeverij BV .

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag, Boom Lemma uitgevers, vierde druk.

Watertorenberaad (2014). *Naar een Nota Grondbeleid Nieuwe Stijl*. Rotterdam

Wolting, B. (2008). *PPS en gebiedsontwikkeling*. Tweede druk. Den Haag: Sdu uitgevers.

Geraadpleegde documenten bij gemeenten

Bergen op Zoom:

Gemeente Bergen op Zoom (2015). Programmabegroting 2015-2018. *Paragraaf Grondbeleid*.

Gemeente Bergen op Zoom (2010). Structuurvisie Bergen op zoom 2030. *Nota van Uitgangspunten*.

Breda:

Gemeente Breda (2014). Nota Grondbeleid 2014. *Een heroriëntatie op het grondbeleid*.

Gemeente Breda (2013). Structuurvisie 2030. *Keuzes maken in een dynamische tijd*.

's-Hertogenbosch:

Gemeenten 's-Hertogenbosch (2014). Ruimtelijke Structuurvisie. *Stad tussen Stromen*.

Eindhoven:

Gemeente Eindhoven (2015). *Nota Grondbeleid 2015 Plan van Aanpak*.

Etten-Leur:

Gemeente Etten-Leur (2013). *Nota Grondbeleid*.

Gemeente Etten-Leur (2012). Etten-Leur doet het gewoon. *Toekomstvisie Etten-Leur*.

Helmond:

Gemeente Helmond (2012). *Nota grondbeleid 2013-2016*.

Gemeente Helmond (2013). *Structuurvisie Helmond 2030*.

Oss:

Gemeente Oss (2006). Oss 2020. *Structuurvisie*.

Gemeente Oss (2016). Begroting 2016. *Paragraaf Grondbeleid*.

Tilburg:

Gemeente Tilburg (2013). *Nota Grondbeleid Tilburg 2013*.

Gemeente Tilburg (2015). *Omgevingsvisie Tilburg 2040*.

Veghel:

Gemeente Uden en Veghel (2015). Nota Grondbeleid. *Deel II uitwerkingsnota 2015*.

Waalwijk:

Gemeente Waalwijk (2016). Waalwijk 2025, onderscheidend meer verleiden. *Deel C: uitvoeringsprogramma Structuurvisie*.

9 BIJLAGE

9.1 BIJLAGE 1: RESPONDENTEN

Partij	Datum	Naam	Functie
BPD	06-04-2016	Desirée Uitzetter	Directeur Gebiedsontwikkeling
Gemeente Den Bosch	26-04-2016	Theo Meijer	Hoofd afdeling Wonen en Grondzaken
Gemeente Waalwijk	02-05-2016	Lex van Gent	Projectmanager Binnenstad
Gemeente Oss	09-05-2016	Gé van Tiem	Projectleider Vastgoedbedrijf
Gemeente Breda	10-05-2016	Maurice van den Heuvel	Gebiedsmanager Binnenstad
Gemeente Tilburg	11-05-2016	Hedwig Harks	Procesmanager Stedelijke Ontwikkeling
		Edwin van der Heuvel	Projectmanager Stedelijke Ontwikkeling
Gemeente Etten-Leur	18-05-2016	Michel in 't Groen	Hoofd afdeling Gebiedsontwikkeling
Gemeente Helmond	20-05-2016	Harry Morskate	Afdelingsmanager Projectbureau
Gemeente Bergen op Zoom	24-05-2016	Luuk van Baalen	Projectleider - Stedenbouwkundige
Gemeente Veghel	25-05-2016	Stefan van Bogget	Projectmanager Afdeling Ruimte
SDK-vastgoed	01-06-2016	Ferdinand Gremmen	Directeur
Amvast	03-06-2016	Ralf Peeters	Ontwikkelingsmanager
Gemeente Eindhoven	07-06-2016	Roy Beijnsberger	Directeur Economie, Stedelijke Ontwikkeling en Strategie

9.2 BIJLAGE 2: OPERATIONALISATIE

Variabele	Kernbegrip	Dimensie	Topic	
Afh. Var.	Publiek-Private rolverdeling	Risico's	Verdeling van risico's	
		Kosten	Verdeling van kosten	
		Opbrengsten	Verdeling van opbrengsten	
		Zeggenschap	Verdeling van zeggenschap	
Onafh. Var.	Locatie specifieke kenmerken	Grondeigendom	Bezit van gronden	
		Planologische inpassing	Prioritering	
		Marktomstandigheden	Demografische kenmerken	
			Economische kenmerken	
		Middelen private partij	Expertise	Lokale kennis
				Creativiteit
	Betrokkenheid		Termijn van betrokkenheid	
			Fase van betrokkenheid	
	Investerings		Investerend vermogen	
			Risico dragend	
	Vertrouwen	Professionaliteit		
		Gemoedelijkheid		

9.3 BIJLAGE 3: INTERVIEWGUIDE PUBLIEKE PARTIJEN

Introductie

Dit interview zal gebruikt worden om informatie te verkrijgen voor mijn afstudeerscriptie voor de Masteropleiding Planologie aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Mijn scriptie gaat over ‘de veranderende rolverdeling tussen publieke en private partijen ten aanzien van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling’.

Hiervoor zal ik het interview graag willen opnemen, geeft u hiervoor toestemming?

Dan zal ik nu het interview starten.

Algemeen

Zou u een korte introductie kunnen geven van uzelf?

Hoe was de rolverdeling tussen publieke en private partijen bij de plannen van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling die zijn gemaakt vóór 2008?

Welke ontwikkelmodellen werden door de gemeente toegepast in samenwerking met private partijen?

Was er één vaste aanpak of op basis waarvan werden deze ontwikkelmodellen opgesteld?

Hoe heeft de gemeente de crisis ervaren en wat is hiervan geleerd met betrekking tot de rolverdeling bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?

Is er door de crisis vanaf 2008 een andere kijk ontstaan over de rolverdeling tussen publieke en private partijen ten aanzien van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?

Op basis van welke factoren zijn deze ontwikkelmodellen opgesteld of is er een vaste aanpak?

Toespitsing

Afhankelijk van locatie specifieke kenmerken

-Grondeigendom

Is er een voorkeur met betrekking tot de grondposities bij een planvorming?

Heeft de verdeling/bezit van het grondeigendom effect op de samenwerking?

-Planologische inpassing

Welke rolverdeling heeft de voorkeur van een gemeente wanneer een private partij initiatief neemt?

Welke rolverdeling heeft de voorkeur van een gemeente bij eigen initiatief?

Afhankelijk van private partijen

Welke rolinvulling vinden jullie belangrijk van private partijen bij de ontwikkeling van een binnenstedelijk gebied en waarom?

Is er een mogelijkheid dat een ontwikkelmodel veranderd door aanwezige middelen of kenmerken van een private partij?

-Expertise

Op welke manier dient een private partij kennis in te brengen?

Is het van belang dat een private partij beschikt over lokale kennis?

-Betrokkenheid

Bij welke fase(s) van het ontwikkelproces ziet de gemeente een rol voor private partijen?

Op welke manier worden private partijen in het proces betrokken?

-Investerend vermogen

Heeft uw gemeente een investerende rol in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?

Is het van belang dat een private partij een investerende rol heeft in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?

-Vertrouwen

Hebben eerdere samenwerkingen met private partijen effect op toekomstige samenwerkingen?

Afsluiting

Met welke private partijen werken jullie als gemeente graag samen bij de ontwikkeling van binnenstedelijk gebied en waarom?

9.4 BIJLAGE 4: INTERVIEWGUIDE PRIVATE PARTIJEN

Introductie

Dit interview zal gebruikt worden om informatie te verkrijgen voor mijn afstudeerscriptie voor de Masteropleiding Planologie aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Mijn scriptie gaat over 'de veranderende rolverdeling tussen publieke en private partijen ten aanzien van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling'.

Hiervoor zal ik het interview graag willen opnemen, geeft u hiervoor toestemming?

Dan zal ik nu het interview starten.

Algemeen

Op welke aspecten zien jullie verschillen in de publiek-private samenwerking in vergelijking met voor de crisis en nu?

Is er een verschil te herkennen in samenwerkingen tussen gemeenten?

Denken jullie dat jullie als private partij invloed hebben op de publiek-private rolverdeling?

Toespitsing

-Expertise

Op welke manier dient een private partij kennis in te brengen?

Is het van belang dat een private partij beschikt over lokale kennis?

-Betrokkenheid

Bij welke fase(s) van het ontwikkelproces ziet de gemeente een rol voor private partijen?

Op welke manier worden private partijen in het proces betrokken?

-Investerend vermogen

Heeft uw gemeente een investerende rol in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?

Is het van belang dat een private partij een investerende rol heeft in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?

-Vertrouwen

Hebben eerdere samenwerkingen met private partijen effect op toekomstige samenwerkingen?

Hoe staan jullie tegenover uitbestedingen en/of tenderen vanuit gemeenten?

In Hoe verre merken jullie een faciliterend grondbeleid van gemeenten?

Zijn er veranderingen te vinden in de planvorming van het proces?

Maken jullie meer gebruik van (andere) samenwerkingsconstructie en waardoor komt dit?

Is er vanuit de optiek van jullie een rol weggelegd voor het beheer van gebieden door private partijen?