

Het effect van gemeentelijk beleid en gemeentelijke instrumenten op binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

Een verkenning van de Binckhorst en Merwedekanaalzone



Radboud Universiteit Nijmegen

Jip Verbruggen (s1013879)

J.verbruggen@student.ru.nl

Master Spatial Planning Land and Real Estate Development

Radboud Universiteit Nijmegen

Dhr. Dr. E. van der Krabben

8 augustus 2019

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie “Effect van gemeentelijk beleid en instrumenten op binnenstedelijke gebiedsontwikkeling”. Het onderzoek voor deze scriptie is toegespitst op twee deelgebieden, de “*Merwedekanaalzone*” in Utrecht en “*Binckhorst*” in Den Haag. Deze scriptie heeft getracht de gemeentelijke regie bij complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en de verschillende actoren die daarin een rol spelen in kaart te brengen. Hiermee vormt deze scriptie het sluitstuk van de “Master Spatial Planning Land and Real Estate Development” van de Universiteit Nijmegen.

Allereerst wil ik Erwin van der Krabben hartelijk bedanken voor zijn toewijding en hulp tijdens het schrijven van deze scriptie. Erwin heeft mij ontzettend veel inzichten geboden en sturing gegeven om het resultaat te bereiken dat nu voor u ligt. Ook wil ik mijn stagebegeleider Ruud Nijveld van de Gemeente Utrecht bedanken voor de begeleiding en het delen van zijn kennis en contacten. Tevens wil ik mijn familie en vrienden, in het speciaal Sven Ruigrok en Jelle Koch, bedanken voor de ondersteuning tijdens mijn schrijfproces. Ik heb vaak met hen op effectieve wijze kunnen sparren over mijn onderzoek. Tot slot wil ik mijn respondenten bedanken voor de medewerking aan dit onderzoek, het heeft mij veel inzichten geboden in de verschillende invalshoeken van gemeentelijk beleid.

Ik wens u veel leesplezier toe,

Jip Verbruggen

Utrecht, 5 augustus 2019

Samenvatting

Inleiding

De Nederlandse steden zijn onderhevig aan grote veranderingen. Hoge woningnood zorgt voor een grote vraag naar nieuwe woningen. Bouwen in het buitengebied is in veel gebieden echter geen optie. Dit zorgt ervoor dat binnenstedelijk extra woningen ontwikkeld moeten worden. Bij binnenstedelijke ontwikkelingen is vaak sprake van versnipperd grondeigendom. Dit is een complexiteit. Klimaatverandering zorgt er voor dat steden zich moeten aanpassen aan de veranderende gesteldheid. Aan de andere kant moeten steden duurzamer worden om de impact op het klimaat te verkleinen. Aan de hand van deze opgaven moet de stad worden ontwikkeld. De strategieën die de gemeenten op gebiedsontwikkeling toepassen, zijn onder invloed van de macro-economische context ook veranderd in de jaren na de financiële crisis.

Probleemstelling

Nederland heeft de komende jaren een grote woningbouwopgave. Er moeten een hele hoop woningen worden bijgebouwd. In deze thesis wordt ingegaan op de transformaties en herontwikkelingen naar woonlocaties, eventueel in combinatie met andere functies. Voor de kredietcrisis van 2008 hadden gemeenten een actieve rol bij de stedelijke ontwikkeling. Een benadering die lange tijd traditie is geweest in Nederland. Sinds de crisis kiezen steeds meer gemeenten echter voor een overgang naar een andere benadering, waarbij zij een faciliterende rol aannemen. Een van de problemen waar gemeenten mee worden geconfronteerd, is de versnippering van het grondeigendom. Daarom stellen ze kaders en proberen ze invloed uit te oefenen op de feitelijke ontwikkeling. In deze thesis worden twee aspecten nader onderzocht:

1. de invloed van de gemeente op de investeringsstrategie en welke instrumenten zij hiervoor heeft;
2. het herkennen van de verschillende soorten eigenaren, hun houdingen ten aanzien van de ontwikkelen en hun investeringsstrategieën;
3. de kenmerken van complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

Beide onderzoeksvragen worden onderzocht aan de hand van twee casussen: *Merwedekanaalzone, deelgebied 5* in Utrecht en *de Binckhorst* in Den Haag. Twee gebieden die recentelijk zijn/worden getransformeerd naar nieuwe stukken binnenstedelijk gebied.

Onderzoeksaanpak

In dit onderzoek is gebruikgemaakt van een kwalitatieve analyse. Om de hoofdvraag te beantwoorden, is een trechteranalyse toegepast. Hierbij is de gemeentelijke strategie aan de hand van drie stappen geanalyseerd.

- 1) In de eerste trap wordt gekeken naar de verschuiving van gebiedsontwikkeling in Nederland.
- 2) In stap 2 wordt de verandering praktisch onderzocht door het model, ontwikkeld door PBL en Urhahn Urban Design (2012), toe te passen op de Merwedekanaalzone en de Binckhorst.
- 3) In stap 3, vervolgens, wordt gekeken naar de strategie die de gemeente kiest binnen de gebiedsontwikkeling. De strategie die wordt toegepast, wordt geanalyseerd aan de hand van de vier typen instrumenten die Adams en Tiesdell (2010) hebben beschreven.

Conclusies

In deze thesis is gebruikgemaakt van de kwalitatieve onderzoeksmethode om inzicht te krijgen van de verschillende beleidsvoeringprocessen ten aanzien van stadsontwikkeling. De unieke context en de diepgang per case verschillen, waardoor kwalitatief onderzoek het beste inzicht biedt in de gemaakte keuzes. Daarnaast is een analyse gemaakt van documenten en zijn semigestructureerde interviews gevoerd. Het onderzoek heeft zodoende de volgende conclusies opgeleverd:

1) De vraag naar woningen stijgt in de steden

De gebiedsontwikkeling in Nederlandse binnensteden is aan het veranderen, waarbij de vraag naar woningen in de steden stijgt. Aan de andere kant staat de maatschappij negatief tegenover uitbreiding van de stad ten koste van het groen om de stad. Dit zorgt voor een hogere druk op binnenstedelijke gebieden.

2) In de praktijk is genuanceerde strategie tussen integraal en organisch effectief voor gebiedsontwikkeling (Agile)

Planbureau voor de Leefomgeving heeft samen met Urhahn Urban Design een model voor gebiedsontwikkeling ontwikkeld. Hierbij zijn twee uitersten beschreven, namelijk de integrale en de organische gebiedsontwikkeling. Naar aanleiding van mijn onderzoek heb ik

het model aangescherpt en verfijnd met een derde variant: “Agile gebiedsontwikkeling” (zie tabel 1). Deze variant is mede gebaseerd op de bovengenoemde praktijkcasussen. De voordelen van deze Agile variant zijn: doelgerichter, meerdere opgaves gelijktijdig te adresseren, betere beheersing van risico’s mogelijk en problematiek is opdeelbaar in kleinere deelgebieden.

Voor gemeenten is het daarom zaak om:

- a) een gefaseerde aanpak te hanteren ;
- b) de schaal qua ontwikkeling niet te groot, maar ook niet te klein te maken (medium);
- c) de doelstellingen voor het gebied duidelijk te formuleren;
- d) te sturen op de opgave en doelstellingen;
- e) te zorgen voor een mix tussen kleine en grote partijen die aan de gebiedsontwikkeling meedoen;
- f) te zorgen voor een reactieve en participerende rol van de gemeente;
- g) cyclisch per deelgebied de ontwikkeling en het beheer vorm te geven.

	Integraal	Praktijk (Agile)	Organisch
Aanpak	In één keer	Gefaseerd	Geleidelijk
Schaal van ontwikkeling	Grootschalig	Medium schaal	Kleinschalig
Wijze van organiseren	Projectmatig	Sturend op einddoel	Procesmatig
Plan	Eindbeeld	Opgaven gestuurd	Strategisch
Type ontwikkelaar	Grote professionele partijen	Grote en kleine partijen	Kleine ontwikkelaars en particulieren
Rol gemeente	Actief en risicodragend	Reactief participierend	Faciliterend
Ontwikkeling en beheer	Volgordelijk	Cyclisch/per deelgebied	Door elkaar

Tabel 1 Verfijnd en aangescherpt model Gebiedsontwikkeling

3) **Grondgebied in steden is versnipperd, wat leidt tot “complexiteiten”**

Gebieden die ontwikkeld kunnen worden in de binnenstad, hebben vaak meerdere eigenaren. Dit zorgt voor een versnipperd grondgebied. Wanneer een te ontwikkelen gebied in het bezit

is van meerdere eigenaren, brengt dit problemen (hierna: “complexiteiten”) met zich mee. Deze complexiteiten hebben betrekking op de volgende punten:

- a) Het verwerven van grond is een van de obstakels bij het proces van binnenstedelijk ontwikkelen. Vanwege de versnippering zal een gemeente of ontwikkelaar die een gebied zelfstandig wil transformeren, uiteindelijk alle grond moeten zien te verwerven.
- b) De wijze waarop grondeigenaren handelen, is voor een groot deel afhankelijk van de rol die de gemeente aanneemt (collectiviteitsprobleem). Traditioneel heeft een gemeente een actieve rol, investeert ze en draagt ze risico. Sinds de financiële crisis in 2008 zijn gemeenten meer faciliterend en hebben zij slechts een dienstverlenende rol. Een probleem van deze faciliterende rol is dat risico's afzonderlijk worden verdeeld en gescheiden. Dit heeft negatieve effecten op zowel de samenwerking als de kwaliteit die wordt geleverd bij stedelijke ontwikkeling.
- c) De ontwikkeling richting een privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling is een trend in Nederland. De verschillende private partijen hebben echter verschillende drijfveren, die niet altijd synchroon lopen met de ambitie van de politiek. Juist wanneer de overheid meer nadruk wil leggen op duurzaamheid en stedelijke inbreiding, zal dat niet altijd hartelijk worden ontvangen door ontwikkelende partijen.

Een veelgebruikte oplossing voor deze complexiteiten kan worden gevonden in gebiedsontwikkeling waarbij eigendomsgevoelig wordt ontwikkeld. Bij deze benadering zijn de eigendomsgrenzen binnen een gebied leidend. Op deze manier kunnen partijen die niet actief zijn binnen de gebiedsontwikkeling worden buitengesloten. Gemeenten hebben beter inzicht in de grondwaarde, grondprijzen, exploitatie- en bouwkosten en kunnen daarmee het rendement mogelijk adequater inschatten.

4) ***Gemeenten hebben verschillende typen instrumenten om gebiedsontwikkeling te sturen***

Gemeenten hebben vier typen instrumenten om gebiedsontwikkeling te sturen:

- a) Met “shaping markets” ofwel “het vormen van de markt” wordt bedoeld: het creëren van een raamwerk waarbinnen de marktpartijen kunnen opereren en zodoende kan een situatie ontstaan waarbij het voor actoren interessant is om de doelen die de gemeente voor ogen heeft te realiseren.
- b) Een tweede instrument is regulering. Met dit instrument worden bepaalde gebruiken afgedwongen, beheerd of uitgesloten door regels te stellen waar marktpartijen zich aan

moeten houden. Dit zorgt ervoor dat de marktpartijen worden beperkt in hun autonome handelen.

- c) Wanneer instrumenten als regulering niet tot het gewenste resultaat leiden, kan het nodig zijn om de markt te stimuleren door: gemeentelijke investeringen, kostprijsbeïnvloeding, risicoverlaging en/of aanbieden van financiële middelen.
- d) Het laatste instrument om de markt te beïnvloeden is “capacity building”. Hiermee zorgt de gemeente voor het creëren, versterken en onderhouden van netwerkverbanden tussen de marktpartijen, opdat een kwalitatief goede gebiedsontwikkeling tot stand wordt gebracht.

5) *Groot spectrum van actoren met eigen en soms conflicterende strategieën*

Bij het ontwikkelproces van een stedelijk gebied zijn verschillende soorten marktpartijen betrokken met ieder een eigen investeringsstrategie. Zo zullen (vastgoed)beleggers vooral gedreven worden door financiële criteria. Het meest belangrijke criterium is de risico-rendementsverhouding, waarbij beleggers op basis van een diversificatie van het portofolio (sector en geografie) de risico's proberen te spreiden. De overheid is lange tijd gewend geweest om top-down ruimtelijk beleid te voeren vanuit het principe dat de samenleving maakbaar is. Het doel daarbij is om maatschappelijk en financieel rendement te genereren en de kwaliteit van het aanbod van de ruimtelijke ontwikkelingen te beheersen. Een derde groep zijn de ontwikkelaars. Zij hebben gespecialiseerde ontwikkelkennis, een hoog risicoprofiel en geen directe verbinding met bank of aannemer. Na de financiële crisis zijn de regels echter verder aangescherpt en is de financieringsmarkt kritischer geworden. Hierdoor zijn ontwikkelaars zich meer gaan focussen op gebieden waar de vraag het hoogst is en de afzetmarkt dus zekerder.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	1
SAMENVATTING.....	2
INLEIDING.....	2
PROBLEEMSTELLING	2
ONDERZOEKSAANPAK	3
CONCLUSIES	3
INHOUDSOPGAVE	7
1 INTRODUCTIE.....	9
1.1 INLEIDING	9
1.2 DOEL	10
1.3 VRAAGSTELLING	11
1.4 RELEVANTIE	12
1.5 IMPACT VAN DE LITERATUURSTUDIE OP DE VRAAGSTELLING	14
2 THEORETISCH KADER.....	15
2.1 COMPLEXITEITEN	15
2.2 INSTRUMENTEN	19
2.3 DE SITUATIE IN NEDERLAND AAN DE HAND VAN DE INSTRUMENTEN	23
2.4 ACTOREN	25
2.5 BESCHOUWING VAN HET THEORETISCH KADER	29
3 METHODE	32
3.1 ONDERZOEKSFILOSOFIE	32
3.2 “APPROACH TO THEORY DEVELOPMENT” OF OOK WEL DE ONDERZOEKSMETHODE.....	33
3.3 METHODOLOGISCHE KEUZE	33
3.4 ONDERZOEKSSTRATEGIE	34
3.5 TIJDSHORIZON.....	34
3.6 TECHNIEKEN EN PROCEDURES	34
3.7 GEOGRAFISCHE INKADERING	36
3.8 INTERNE VALIDITEIT	36
3.9 EXTERNE RELEVANTIE	36
4 DE NEDERLANDSE VERANDERINGEN BINNEN DE GEBIEDSONTWIKKELING.....	37
4.1 INTEGRALE GEBIEDSONTWIKKELING	37
4.2 ORGANISCHE GEBIEDSONTWIKKELING.....	38
4.3 EFFECTIVITEIT.....	39
4.4 EFFICIËNTIE	39
4.5 EERLIJKHEID	40
4.6 DE ROL VAN DE GEMEENTEN IS VERANDEREND	41
5 CASES.....	42
5.1 INLEIDING	42
5.2 CASUSBESCHRIJVING: BINCKHORST	42
5.2.2 ONTWIKKELINGSGESCHIEDENIS	44
5.3 CASUSBESCHRIJVING: MERWEDEKANAALZONE DEELGEBIED 5	48
5.4 VAN INTEGRAAL NAAR ORGANISCH: ANALYSE BINCKHORST EN MERWEDEKANAALZONE.....	54
5.5 INSTRUMENTEN MERWEDEKANAALZONE	60
5.6 INSTRUMENTEN BINCKHORST	61
5.7 OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN BINCKHORST MERWEDEKANAALZONE	63
6 CONCLUSIE	67
6.1 VERANDEROPGAVE	67
6.2 CONCLUSIE CASUSSEN	68
6.3 VARIANT MODEL BINNENSTEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING	70

6.4	DISCUSSIE	72
6.5	REFLECTIE	74
LITERATUURLIJST		75
BIJLAGE		78

1 Introductie

1.1 Inleiding

Dat binnenstedelijk bouwen en transformeren een belangrijk agendapunt is voor veel gemeenten, is terug te zien in de aandacht die het onderwerp krijgt van de media. Stedelijk sleutelen om tot meer of verbeterde functies te komen is niet iets van de laatste jaren, maar is een traditie geworden in Nederland. Al lange tijd vormen het saneringen van wijken en het vervangen van woningen tot een instrument van de overheid om de kwaliteit van de stad te verbeteren. Met dergelijke ingrepen wordt geprobeerd om binnen een stad economische en sociale doelen te realiseren (Buitelaar, Segeren, Kronberger, & Noorman, 2008). Zo worden bedrijfsterreinen aangepast om nieuwe bedrijven aan te trekken. In wijken die “verloederen” worden huizen gesloopt en opnieuw opgebouwd om er zo nieuwe goedverdienende bewoners naartoe te trekken. Dit zorgt voor een betere leefbaarheid binnen een wijk.

In Nederland zien we voor de komende periode, tot 2050, vooral een grote woningbouwopgave. Hoe groot deze woningbouwopgave wordt, ligt aan factoren als de economische en demografische groei. Er is discussie over waar deze woningen komen te staan. Vanuit de maatschappij komen er veel geluiden dat nieuwbouwwoningen niet op uitleglocaties, groene gebieden buiten stedelijk gebied, mogen worden gerealiseerd. Dit is ook terug te zien in de “ladder voor duurzame verstedelijking”, een instrument dat moet meehelpen voor een duurzame ontwikkeling van woningen te zorgen door middel van wetgeving bij besluitvorming omtrent nieuwe ontwikkeling van woningen. Dankzij deze opgave en regelgeving is er een discussie ontstaan wat betreft het transformatiepotentieel van bestaand stedelijk gebied. Waar in de stad liggen mogelijkheden om, door middel van transformatie, nieuwe woonlocaties te realiseren. Bedrijventerreinen kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. In Nederland bestond er in 2007 al 23.000 hectare aan verouderde bedrijfsterreinen (Gordijn, Renes, & Traa, 2007). Deze terreinen kunnen worden aangewend voor het ontwikkelen van nieuwe woningen. Echter, voor het transformeren en herontwikkelen van deze terreinen, de ontwikkeling en transformatie in het algemeen, is grondeigendom nodig. Zonder de grond kan er niet ontwikkeld worden. Wie de grond bezit, kan per slot van rekening, tot op zekere hoogte, bepalen wat met de grond wordt gedaan. Zeker binnen stedelijk gebied zijn er veel verschillende eigenaren van grond. Met andere woorden, het grondbezit is erg versnipperd (Buitelaar et al, 2008). De grondeigendomsverhoudingen blijven een obstakel. Projecten en plannen waarbij grondeigendomsproblematiek een rol speelt, worden vaak niet, gedeeltelijk, vertraagd of tegen

hoge kosten gerealiseerd. De oorzaken hiervan zijn de verschillende belangen die grondeigenaren hebben bij deze ontwikkelingen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat eigenaren geen belang hebben bij het project, er weinig voor voelen mee te werken aan een transformatieproject of de grond alleen maar voor een zo hoog mogelijk bedrag willen verkopen. Dit zorgt ervoor dat de grond voor zo'n hogere prijs wordt verkocht dat hoge woningdichtheid noodzakelijk is om plannen überhaupt rendabel te maken. Voor deze opgave bestaat geen universele aanpak die gemeenten kunnen inzetten. Steden zijn stuk voor stuk uniek en binnen deze stedelijke ruimtes hebben gemeenten verschillende benaderingen met betrekking tot hun ruimtelijk beleid. Bij binnenstedelijke transformatie/herontwikkeling is versnippering van grondeigendom een voorkomende barrière die op verschillende manieren wordt aangepakt. In deze thesis worden vooral transformaties en herontwikkelingen naar woonlocaties, eventueel in combinatie met andere functies, onderzocht. Hierbij wordt met name gekeken welke rol de gemeenten spelen in deze ontwikkeling. Voor de kredietcrisis hadden gemeenten een actieve rol bij de stedelijke ontwikkeling. Dit is een benadering die lange tijd traditie is geweest in Nederland. Sinds de crisis van 2008 kiezen steeds meer gemeenten voor een overgang naar een andere benadering, waarbij zij een faciliterende rol aannemen. De gemeente stelt kaders op en de markt krijgt daarbinnen de vrijheid om te handelen. Toch blijft de gemeente betrokken bij deze ontwikkelingen en oefent ze invloed uit op de ontwikkeling en op de partijen die ontwikkelen. Elke rol die de gemeente aanneemt, zal gevolgen hebben voor de eventuele uitkomst. De gekozen benadering en de gevolgen ervan worden in dit onderzoek belicht.

1.2 Doel

In de inleiding is duidelijk geworden dat in Nederland een flinke bouwopgave ligt, terwijl de uitleglocaties taboe lijken te zijn. Dit zorgt ervoor dat de focus op binnenstedelijk ontwikkelen groter wordt. Binnen de stedelijke ontwikkeling zijn de afgelopen jaren twee veranderingen op gang gekomen. Zo verandert de gemeente haar strategie om ontwikkelingen te realiseren. Hierdoor ontstaan complexe gebiedsontwikkelingen. Een daarvan is versnippering van het grondeigendom, wat zorgt voor een barrière (Buitelaar et al., 2008; Adams, Disberry, Hutchison, & Munjoma, 2002). Binnen het versnipperd gebied zijn verschillenden soorten eigenaren te onderscheiden die allemaal een verschillende investeringsstrategie hebben. De verschillende soorten eigenaren met de verschillende houdingen ten aanzien van de ontwikkelen en verschillende investeringsstrategieën herkennen is een doel van dit onderzoek. Daarnaast is de rol van de gemeente in dit proces de afgelopen jaren veranderd. In dit onderzoek wordt onderzocht wat de invloed is van de gemeente op de investeringsstrategie. Dit wordt empirisch

onderzocht aan de hand van twee casussen: de Merwedekanaalzone, deelgebied 5 in Utrecht en de Binckhorst in Den Haag. Dit zijn twee gebieden die recentelijk zijn/worden getransformeerd naar nieuwe stukken binnenstedelijk gebied. Bij deze twee gebieden wordt onderzocht wat de houdingen zijn van de verschillende actoren ten opzichte van het te ontwikkelen gebied.

1.3 Vraagstelling

Op basis van deze doelen kan een vraagstelling worden geformuleerd voor dit onderzoek. In deze vraagstelling moet duidelijk naar voren komen dat de doelen die hierboven zijn benoemd, terugkomen in het onderzoek. Vanuit dit perspectief is de volgende vraagstelling geformuleerd:

Hoe beïnvloedt de overgang van integrale naar organische gebiedsontwikkeling de gemeentelijke strategie?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden, moeten verschillende deelvragen beantwoord worden. Voor deze hoofdvraag is het als eerste van belang te achterhalen op welke manieren de gemeente invloed kan uitoefenen op een gebiedsontwikkeling. Zowel traditionele manieren als nieuwe instrumenten komen hier aan bod.

1. Welke instrumenten hebben gemeenten binnen stedelijke ontwikkeling?

Daarna is het van belang om verschillende typen eigenaren en actoren te identificeren die betrokken zijn bij met de gebiedsontwikkelingen. Naast het identificeren van type eigenaar wordt in dit hoofdstuk onderzocht welk type investeringsstrategie deze eigenaren doorgaans toepassen.

2. Welke typen grondeigenaren zijn er en hoe verschillen zij in belang?

Nadat verschillende typen eigenaren en hun investeringsstrategieën zijn uiteengezet, wordt onderzocht in hoeverre sprake is van een complex binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, welke factoren zorgen deze complexiteit is en hoe deze kunnen worden herkend.

3. Wat zijn de kenmerken van complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

Nu de complexiteit duidelijk is geworden, kan gekeken worden naar de verschillende investeringsstrategieën die onderscheiden kunnen worden. Daarnaast wordt in deze deelvraag de invloed meegenomen die de overheid heeft op deze strategieën.

De hoofdvraag omvat op dit moment de twee doelen die zijn vastgesteld in de vorige paragraaf: welke typen eigenaren worden onderscheiden en welke invloed heeft de overheid/gemeente op complexe gebiedsontwikkeling?

De hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van een aantal deelvragen. Om een duidelijk begin te maken, moet overzichtelijk gemaakt worden welke beleidstypen, ten aanzien van versnipperd grondgebruik, bekend zijn in de wetenschap. Daarnaast wordt een overzicht gecreëren van actoren die betrokken zijn bij de ontwikkelingen van deze projecten. Wanneer deze vragen zijn beantwoord, kan per casus beschreven worden welk beleid wordt gevoerd en wat het effect hiervan is op de transformatie/herontwikkeling van het gebied.

1.4 Relevantie

1.4.1 Maatschappelijke relevantie

Als maatschappij hebben we de komende decennia te maken met een groeiende vraag naar woningen. Dit komt door de groeiende bevolking en de aanhoudende trek naar de stad (Kooiman, de Jong, Huisman, & Van Duin, 2016). Daarnaast heeft de (lokale) overheid het doel de bouw van deze woningen zo veel mogelijk te realiseren in bestaand stedelijk gebied (Duinen, Rijken, & Buitelaar, 2016). Gebieden buiten bestaand stedelijk gebied die ontwikkeld kunnen worden, worden steeds schaarser (Buitelaar et al, 2008). De maatschappij wil niet meer natuur en buitengebied opofferen voor nieuwbouwwijken om de woningdruk op te vangen. Een andere belangrijke factor die meespeelt bij de drang naar binnenstedelijke herontwikkeling, zijn de verouderde gebieden in de stad. Steeds meer is te zien dat gebieden in de binnenstad niet meer van deze tijd zijn. Deze gebieden zijn toe aan herontwikkeling en transformatie. Wanneer dit soort gebieden weer een nieuw leven krijgt, door transformatie, zal dit de leefbaarheid van de omgeving verbeteren en ervoor zorgen dat de druk van de woningvraag iets meer afneemt. Hier is de maatschappij bij gebaat. Hoe deze stedelijke ontwikkelingen worden aangepakt, verschilt per gemeente. Een barrière bij binnenstedelijk ontwikkelen is versnipperd grondeigendom. Deze barrière zorgt ervoor dat het voor sommige gebieden moeilijk is om op een goede efficiënte manier ontwikkeld te worden. Tegelijkertijd veranderen ook de opgaves waar een gemeente voor staat. Naast de woningbouwopgave worden het klimaat en duurzaamheid steeds belangrijkere elementen binnen de gebiedsontwikkeling. Steden spreken uit dat ze streven naar een

energieneutrale stad. Tegelijkertijd moeten nieuwe en oude wijken zich aanpassen aan het veranderende klimaat. De complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling in combinatie met de grote woningbouwopgave en de maatschappelijke opgaven zoals de energietransitie en klimaatadaptatie zorgen ervoor dat een serieuze aanpak nodig is. Deze opgaves zijn namelijk het meest efficiënt aan te pakken wanneer alle eigenaren in een gebied samenwerken. Daarnaast zien we een veranderende relatie tussen overheid, markt en maatschappij als het gaat om stedelijke ontwikkeling. De verschuiving van integrale naar organische gebiedsontwikkeling creëert een nieuwe context waarbinnen gemeenten opereren. Om de juiste aanpak te kiezen, is het van belang om ontwikkelingen uit het verleden te evalueren en te analyseren. In deze thesis wordt onderzocht wat de verschillende houdingen ten aanzien van de ontwikkelingen zijn per type eigenaar en hoe de gemeente invloed heeft op het ontwikkelproces. Uit het onderzoek komt dan ook naar voren dat dit een mix is van verschillende strategieën die per situatie, ontwikkeling en type eigenaren kunnen worden toegepast.

1.4.2 Wetenschappelijke relevantie

In Nederland is in het afgelopen decennium een verandering te zien binnen de ruimtelijke ontwikkeling. Vooral op het gebied van stedelijke ontwikkeling zijn veranderingen gaande (Woestenburg, Krabben, & Spit, 2018). In de wetenschappelijke literatuur is veel geschreven over de aanpak van stedelijke ontwikkeling (Needham, 2014; Adams & Tiesdell, 2012). Hierin komt uitgebreid naar voren welke instrumenten de gemeenten hebben binnen de ruimtelijke ontwikkeling, maar over de aanpak bij complexe stedelijke ontwikkeling is echter maar weinig terug te vinden. Daarnaast is een verschuiving waarneembaar binnen de gebiedsontwikkeling. Private partijen behouden een heel grote rol in stedelijke ontwikkeling. Tegelijkertijd neemt de overheid steeds meer een faciliterende rol aan en stapt zij af van een actieve houding (Heurkens & Hobma, 2014). Deze verschuiving van integrale naar organische gebiedsontwikkeling en de verandering van strategieën zijn onderzocht, maar niet met betrekking tot binnenstedelijke gebiedsontwikkeling waarbij versnipperd grondeigendom een rol speelt (Woestenburg et al, 2018; Buitelaar, 2008).

Literatuur die de relatie tussen binnenstedelijke ontwikkeling en versnipperd grondeigendom beschrijft binnen Nederland is vrij beperkt. In 2008 is er een rapport over verschenen ten behoeve van het PBL geschreven door Buitelaar over de benadering van gebiedsontwikkeling in gebieden met versnipperd grondeigendom. In dit onderzoek is een “case study” gedaan naar verschillende gebieden waarbij versnipperd grondeigendom een rol speelt. In

de context van die periode was sensitief plannen een oplossing voor de gemeenten. Echter, eerder aangegeven, zijn verschillende elementen van de context waarin dit onderzoek is gedaan veranderd. De belangrijkste veranderingen zijn de maatschappelijke en vastgoed opgaves waaraan voldaan moet worden. Dit vraagt om bepaalde aanpak waarbij het integrale te ontwikkelen gebied meewerkt. Om deze reden is sensitief plannen niet meer de beste oplossing. Door de veranderende context is er nog veel aanvulling nodig op de wetenschappelijke literatuur om te begrijpen hoe verschillende actoren invloed op elkaar hebben binnen dit nieuwe speelveld. Dit onderzoek draagt daaraan bij door in een empirisch onderzoek de rol van de gemeente op verschillende type actoren te onderzoeken.

1.5 Impact van de literatuurstudie op de vraagstelling

De gebiedsontwikkeling in Nederlandse binnensteden is dus aan het veranderen. Uit de inleiding kan opgemaakt worden dat de woningvraag in de steden stijgt. Aan de andere staat de maatschappij negatief tegenover uitbreiding van de stad ten koste van het groen rondom de stad. Dit zorgt voor een hogere druk op binnenstedelijke gebieden. Gebieden die in de binnenstad ontwikkeld kunnen worden, hebben vaak meerdere eigenaren. Dit zorgt voor een versnipperd grondgebied. Wanneer meerdere eigenaren in een te ontwikkelen gebied grond bezitten, brengt dit complexiteiten met zich mee.

Om met deze “complexiteiten” om te gaan hebben gemeenten jarenlang een actief of sensitief grondbeleid gevoerd. Echter, de tijden zijn veranderd en de financiële crisis vanaf 2008 en de klimaatveranderingen hebben ervoor gezorgd dat er op een andere manier naar een oplossing moet worden gezocht om gebieden op een juiste manier te ontwikkelen. In dit onderzoek wordt de houding van de gemeente tegenover gebiedsontwikkeling in binnenstedelijk gebied onderzocht. Door middel van twee casussen wordt gekeken welke elke trend in Nederland in het algemeen is terug te zien en hoe deze trend terug te zien is in specifieke gemeenten.

2 Theoretisch kader

In dit theoretische kader wordt onderzocht wat in de literatuur beschreven wordt over stedelijke gebiedsontwikkelingen en de complexiteit die hierbij komt kijken. Het theoretisch kader is ingedeeld in drie onderdelen, die samen de “complexiteit” omvatten. Het eerste onderdeel beschrijft de problemen die tegenwoordig worden ervaren met het binnenstedelijk ontwikkelen en versnipperd grondeigendom in het bijzonder. Deze problemen worden onderverdeeld in drie typen die terugkomen in de huidige ontwikkeling. De focus ligt op de verdeling en verwerving van de grond, het collectiviteitsprobleem en de drijfveer/strategie van verschillende partijen binnen een ontwikkeling. Vervolgens is er een paragraaf gewijd aan het instrumentarium dat de gemeenten voorhanden hebben om deze complexe binnenstedelijke ontwikkelingen te sturen en ervoor te zorgen dat een gewenste ontwikkeling tot stand komt. De instrumenten die hierin naar voren komen zijn: “shaping markets”, “regulating markets”, “stimulating markets” en “capacity building”. Aan de hand van deze instrumenten kunnen de handelingen die overheidsinstanties (voornamelijk gemeenten) gebruiken, worden geclassificeerd. In het laatste deel worden de verschillende actoren behandeld die deelnemen aan dit proces. Deze actoren hebben allen verschillende doeleinden en strategieën. In dit onderdeel worden deze basisstrategieën/drijfveren per actor toegelicht, zodat aan het eind van dit kader duidelijk is welke actoren betrokken zijn bij het ontwikkelproces. Daarnaast wordt duidelijk voor welke complexiteiten de actoren komen te staan en hoe deze door overheidsingrijpen gestuurd kunnen worden.

2.1 *Complexiteiten*

Het onderzoek omtrent het versnipperde grondeigendom in binnensteden, dat in 2008 is uitgevoerd door het Planbureau voor de Leefomgeving, heeft bijgedragen aan de kennis ten aanzien van de “complexiteit”. De complexiteit omvat het vraagstuk wanneer in binnenstedelijk gebied wordt ontwikkeld. In dit onderzoek beschrijft Buitelaar et al. (2008) dat het grondbezit in stedelijk gebied sterk versnipperd is, met als gevolg dat de mate van complexiteit stijgt. Dit komt doordat in Nederland geldt dat degene die de grond bezit, bepaalt wat ermee gebeurt. Buitelaar et al. (2008) onderscheidt dan ook verschillende factoren die een ontwikkeling complex maken.

2.1.1 *Verdeling en verwerving grond*

Ten eerste blijkt uit onderzoek van Buitelaar et al. (2008) dat het verwerven van grond een van de eerste obstakels is bij het proces van binnenstedelijk ontwikkelen. De grond in stedelijk

gebied is, zoals hierboven vermeld, sterk versnipperd. Dit betekent dat wanneer een gemeente of ontwikkelaar een gebied zelfstandig wil transformeren, zij uiteindelijk alle grond moet zien te verwerven. Binnenstedelijke ontwikkelingen zijn dan ook vaak het gevolg van de verwervingsmogelijkheden. Private partijen zijn geregeld de initiatiefnemers bij binnenstedelijke transformatie door de grond te verwerven. Toch hebben gemeenten een aanzienlijke rol in dit proces. Zij hebben een publiekrechtelijke taak om bouwplannen te toetsen en om bestemmingsplannen te herzien. Daarnaast geeft Buitelaar et al. (2008) aan dat de gemeente ook een belangrijke taak heeft om grond te verwerven, ondanks dat de initiatiefnemer een private partij is. Om deze grond te verwerven, gebruikt de gemeente verschillende instrumenten waar de ontwikkelaar niet over beschikt. Zo zal de gemeente eerst proberen de grond te verwerven door te onderhandelen met ruillocaties of subsidies. Uiteindelijk kan de gemeente eveneens kiezen voor onteigening. Dit proces van het verwerven van locaties kan echter tijdrovend zijn, omdat met verschillende grondeigenaren onderhandeld moet worden. Wanneer de gemeente besluit verschillende stukken grond te verwerven bij verschillende eigenaren loopt zij meer risico. Dit risico wordt veroorzaakt door de onzekerheid of alle grond daadwerkelijk verworven wordt (Buitelaar et al., 2008).

De wijze waarop grondeigenaren handelen, is voor een groot deel afhankelijk van de rol die de gemeente aanneemt. Wat veel voorkomt, is de keuze tussen een actief of een faciliterend beleid van de gemeente. Bij een actieve rol neemt de gemeente actief deel aan de gebiedsontwikkeling. Dit betekent dat de gemeente investeert en daarmee risico draagt (Needham, 2014). De actieve beleidsvorm was traditioneel leidend binnen gemeenten; voornamelijk bij uitleglocaties (Needham, 2014). Voor binnenstedelijke projecten is de gemeente regelmatig terughoudender met deze aanpak. Binnenstedelijke projecten, waarbij met meerdere grondeigenaren onderhandeld moet worden, maken het risico voor de gemeente aanzienlijk groter, waardoor zij ervan weerhouden worden een actief grondbeleid toe te passen. Een alternatief is het aannemen van faciliterend beleid, waarbij de gemeente slechts een dienstverlenende rol heeft. In de praktijk is echter vaak geen sprake van een compleet gefaciliteerd grondbeleid, omdat gemeenten niet alle controle willen verliezen in een transformatiegebied. In de periode voor de financiële crisis van 2008 voerden meerdere gemeenten een combinatie van actief en faciliterend beleid. Op verzoek van ontwikkelaars nemen gemeenten in een later stadium deel aan een transformatie en gaan ze op dat moment over tot grondverwerving. De ontwikkelende partij heeft hiervoor twee motieven: het spreiden van de risico's en de mogelijkheid om gebruik te maken van het gemeentelijk publiekrechtelijk

instrumentarium (Buitelaar et al, 2008). Gemeenten hebben op zulke locaties vaak gronden in bezit, zoals de openbare ruimte of de bestaande infrastructuur.

Tegenwoordig blijkt dat gemeenten steeds meer geneigd zijn faciliterend grondbeleid te voeren in tegenstelling tot het traditionele actieve grondbeleid. Om deze verschuiving van actief naar faciliterend grondbeleid goed te laten verlopen, is een cultuuromslag nodig bij overheidsinstanties, voornamelijk bij de gemeenten zelf. Heurkens (2012) heeft in zijn proefschrift onderzoek gedaan naar privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling in Nederland en Engeland. Hij concludeert dat wanneer de gemeente een faciliterende rol heeft, er ook een ander samenwerkingsverband nodig is tussen gemeenten en marktpartijen om de verschuiving naar een privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling in goede banen te leiden. Dit nieuwe samenwerkingsverband zal de Publiek Private Samenwerking (PPS) moet vervangen. Dit is een systeem waarbij een hybride vorm van samenwerking zorgt voor een evenredige risicoverspreiding, in plaats van afzonderlijke verdeling van gescheiden risico's. Concurrentie en transparantie waren bij deze PPS-vorm ver te zoeken (Heurkens 2012). Daarnaast heeft de sterke afhankelijkheid die voorkomt in joint ventures negatieve effecten op zowel de samenwerking als de kwaliteit die wordt geleverd bij een stedelijke ontwikkeling. Hierbij kan gedacht worden aan de stagnerende innovatie binnen marktpartijen die subsidies ontvangen van de gemeente voor de stedelijke ontwikkelingen (Heurkens 2012). Tot slot zullen ontwikkelaars en investeerders gebruikmaken van grote gemeentelijke belangen bij de gebiedsontwikkeling, door de begroting rooskleuriger voor te stellen dan die in werkelijk is. De marktpartijen gaan er hierbij van uit dat de gemeente wel een vangnet zal vormen.

2.1.2 Drijfveren van verschillende private partijen

De ontwikkeling richting een privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling lijkt niet alleen een trend te zijn in Nederland. In meerdere landen zorgt deze trend ervoor dat marktpartijen meer verantwoordelijkheid krijgen bij zowel grond-, vastgoed- als beheerexploitatie van gebieden, waarbij de gemeenten faciliterend optreden (Heurkens 2012). In privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling gaat het onder andere om een ontvlechting van publieke en private rollen, maar tegelijkertijd om veel 'informele' interactie tussen de partijen. Volgens Adams & Tiesdell (2012) hebben de gemeenten vier verschillende type instrumenten om gebiedsontwikkeling te sturen: vormgeven (inhoudelijk richting geven door middel van flexibele plannen), reguleren (regelgeving afstemmen op opgaven), stimuleren (fiscale/juridische/financiële incentives) en activeren (netwerken voor maatschappelijk en politiek draagvlak). Bij deze veranderende positie

moeten gemeenten invulling geven aan hun sturingsrol via andere instrumenten dan het hebben van een grondpositie. Ze moeten leren gebruik te maken van netwerken en onderhandelen met marktpartijen om sturing te geven binnen de complexe samenwerking. Belangrijk is dat gemeenten leren inzien dat ze onderdeel zijn van de markt, en er niet boven of buiten staan. Adams & Tiesdell (2012) definiëren dat als ‘planners as market actors’, die in hun faciliterende rol de marktomgeving en marktpartijen (in)direct kunnen beïnvloeden. Daar hoort geheel volgens de Angelsaksische traditie geen actieve risicodragende mee-ontwikkende gemeente bij. Hier wordt in het volgende hoofdstuk dieper op ingegaan, gezien het feit dat de tools die hieruit voortkomen invloed hebben op de marktpartijen en de uitkomst van de ontwikkelstrategie.

Hoewel Adams en Tiesdell (2012) hiervoor het instrumentarium geven, vragen zij zich tegelijkertijd af of de ontwikkeling richting de Angelsaksische traditie wel wenselijk is. Wanneer ontwikkelaars en andere marktpartijen de ambities van het politieke apparaat moeten verwezenlijken, moet goed gekeken worden of ze worden gedreven door dezelfde motieven. Juist wanneer een overheid meer nadruk wil leggen op duurzaamheid en stedelijke inbreiding, zal dat niet altijd hartelijk worden ontvangen door ontwikkelende partijen (Adams & Tiesdell, 2012). Ontwikkelaars in Nederland en Engeland behoren wereldwijd niet tot de meest innovatieve ontwikkelaars (Heurkens, 2012). In Engeland is aan de hand van door de overheid vastgestelde criteria aangetoond dat slechts 18 procent van de gebouwde huizen in 2018 “heel goed” of “goed” bevonden zijn. Uit het onderzoek van Buskens (2015) blijkt dat de motieven die ontwikkelaars hebben om duurzaam te ontwikkelen voornamelijk zijn:

- marketing voor het bedrijf (70%)
- sociale verantwoordelijkheid (70%)
- opgelegde regulaties (57%)
- competitievoordeel (50%)
- klantsupport

Bij deze cijfers stellen Buskens & Heurkens (2016) derhalve de vraag of ontwikkelaars zich intrinsiek kunnen verbinden aan duurzaam ontwikkelen. Adams & Tiesdell (2012) werpen dezelfde vraag op met betrekking tot de investeerders die een rol spelen binnen binnenstedelijke ontwikkeling.

2.1.3 *Collectiviteitsprobleem*

Naast de vraag of ontwikkelaars de duurzaamheidsmaatregelen willen doorvoeren en in het gewenste type woningen willen voorzien, moeten de ontwikkelaars ook steeds meer samenwerken met andere grondeigenaren. Dit kan zorgen voor een collectiviteitsprobleem. Dit probleem komt voornamelijk voor bij versnipperd grondeigendom. Het wordt gecreëerd doordat partijen niet als eerste willen beginnen met een ontwikkeling, uit angst voor “free riding”. Dit is meeliften en meeverdienen op andermans investeringen, zonder daarbij zelf te investeren (Olson, 1965). In tegenstelling tot de theorie van Adam Smith (1776), die beweert dat wanneer iedereen voor zijn eigen belang opkomt het gemeenschappelijke belang wordt gediend. Olsen (1965) daarentegen beweert dat wanneer iedereen alleen voor zijn eigen belang opkomt, de ondeelbare ontwikkelingen of ontwikkelingen waarvan andere partijen niet uitgesloten kunnen worden, niet snel van de grond zullen komen. De negatieve externaliteit van versnipperd grondeigendom kan tot een collectiviteitsprobleem leiden, wanneer de overheid hier geen zorg voor draagt (Adams & Tiesdell, 2012). Wanneer bij versnipperd grondeigendom een van de bezitters een stuk gebied ontwikkelt, zal dit de waarde van het gehele gebied doen stijgen. Dit kan een incentive zijn voor andere grondeigenaren, om de waardevermeerdering af te wachten (free-riden) zonder daarbij zelf te investeren. Hieruit kan worden opgemaakt dat het vertrouwen in de marktpartijen nog niet voldoende is om de stedelijke ontwikkeling, met versnipperd grondeigendom in het bijzonder, volledig aan marktwerking over te laten. Volgens deze theorie heeft de maatschappij de overheid nodig als haar vertegenwoordiger om deze negatieve externaliteit te minimaliseren (Adams & Tiesdell, 2012).

2.2 *Instrumenten*

De gemeente kan bepaalde instrumenten inzetten om de in de vorige paragraaf beschreven barrières op te heffen. Adam en Tiesdell (2012) bespreken vier verschillende typen instrumenten die invloed hebben op de marktactoren. Deze worden hieronder verder uiteengezet. Daarnaast wordt aangegeven hoe deze instrumenten in Nederland kunnen worden ingevuld binnen de gebiedsontwikkeling.

2.2.1 *Shaping markets*

Met “shaping markets” ofwel “het vormen van de markt” wordt bedoeld: het creëren van een raamwerk waarbinnen de marktactoren kunnen opereren. Op deze manier wordt geprobeerd een situatie te laten ontstaan waarbij de marktactoren het interessant gaan vinden om de doelen

te halen die de gemeente voor ogen heeft. De gemeente kan dit bereiken door de partijen duidelijk te maken hoe zij de toekomst van bepaalde gebieden voor zich ziet. Dit doet ze door visies, plannen en strategieën openbaar te maken. Hiermee wordt een duidelijk verwachtingspatroon geschetst voor marktpartijen, zoals investeerders en ontwikkelaars. Daarnaast is het van belang dat ervoor wordt gezorgd dat een gedeeld belang ontstaat, voor zowel de samenwerking met meerdere marktpartijen, als het bereiken van de doelen die zijn gesteld door de gemeente. Volgens Adams en Tiesdell (2012) probeert de overheid met het vormend instrument de volgende vijf verschillende integratiemislukkingen te voorkomen:

- 1) De integratie tussen verschillende percelen, aangezien ontwikkelaars onafhankelijkheid prefereren.
- 2) De investeringskeuze tussen publieke en private grond. Dit komt doordat voor een marktpartij niet inzichtelijk is hoeveel rendement goede publieke ruimte extra oplevert ten opzichte van extra vierkante meters om te verkopen aan een private partij.
- 3) De integratie van direct en indirect rendement. Aangezien de ontwikkelaar de ontwikkeling verkoopt wanneer deze afgerond is, zal hij weinig interesse hebben in uitgaven die niet meteen rendement opleveren, maar waarde toevoegen over een langere termijn.
- 4) De investering in extra infrastructurele voorzieningen (wegen, rioolsystemen, publieke voorzieningen). Ontwikkelaars zullen proberen om de ontwikkeling aan te sluiten op de bestaande infrastructuur en zullen inzetten op de verantwoordelijkheid van de overheid om deze voorzieningen te creëren.
- 5) Investeringshorizon. Doordat de ontwikkelaars, zoals eerder aangegeven, winst maken door de verkoop van het project op het moment dat het wordt opgeleverd, is de langetermijnvisie minder aantrekkelijk en heeft bijvoorbeeld duurzaamheid van het gebouw een lagere prioriteit.

De integratiemislukkingen zijn voor een ontwikkelaar rationeel goed te beargumenteren, aangezien een ontwikkelaar het doel heeft om een zo hoog mogelijk rendement te behalen. Het is voor de overheid uitermate belangrijk om een duidelijk institutioneel raamwerk te creëren, zodat ontwikkelaars en investeerders hun beoogde rendement kunnen behalen wanneer er samengewerkt wordt en doelen worden nagestreefd die voor een duurzaam en leefbaar project zorgen.

2.2.2 *Regulating markets*

Het tweede instrument dat de overheid kan inzetten, is regulering. Regulerende acties zorgen ervoor dat bepaalde gebruiken worden afgedwongen, beheerd of uitgesloten door regels op te stellen waar marktpartijen zich aan moeten houden. Dit zorgt ervoor dat de marktpartijen worden beperkt in hun autonome handelen. De regulering wordt vaak gebruikt naast een van de andere drie instrumenten die worden genoemd door Adams & Tiesdell (2012).

2.2.3 *Market stimulus*

Wanneer instrumenten als regulering en het vormen van de markt niet tot het gewenste resultaat leiden, kan het voorkomen dat de markt op deze plek niet lucratief is en de markt voor ontwikkeling dun is. In deze gebieden is het nodig om de markt te stimuleren wanneer ontwikkeling wel gewenst is. Dit kan door middel van investering vanuit de gemeente en andere maatregelen. Adams & Tiesdell (2012) onderscheiden vier verschillende vormen van stimulerende maatregelen:

1) *Gemeentelijke investeringen*

De gemeente kan ervoor kiezen om direct in het gebied te investeren om een investering op te starten. Dit kan door middel van investering in de infrastructuur, de fysieke omgeving of door grond aan te kopen en zelf als marktspeler op te treden. Zelf grond aanschaffen en gebruiken voor ontwikkeling is een instrument waar gemeenten door heel Nederland lang gebruik van hebben gemaakt om voor ontwikkelingen te zorgen en inkomsten te genereren. Deze inkomsten werden lang gebruikt om kosten te dekken voor extra investeringen in de infrastructuur en publieke voorzieningen. Naast deze actieve aanpak kan gekozen worden voor een joint venture. Dit betekent dat zowel de gemeente en een private marktpartij samenwerken en beide grond inbrengen.

2) *Kostprijsbeïnvloeding*

Gemeenten kunnen de kostprijs van ontwikkeling beïnvloeden. Door subsidies te geven of belastingvoordelen aan te bieden, kan de gemeente zorgen dat de kosten lager worden of de opbrengsten hoger. Naast deze instrumenten waarbij de gemeente zelf financieel moet bijdragen, kan gedacht worden aan maatregelen die geen kosten voor de gemeente met zich meebrengen, maar idem zorgen dat de opbrengsten hoger worden voor de ontwikkelaars en investeerders. Hierbij kan gedacht worden aan toestemming om met een hogere dichtheid te bouwen, waardoor meer woningen kunnen worden gerealiseerd. Ook zou de gemeente een verminderd percentage sociale huurwoningen kunnen vragen. De luxere

woningen die hiervoor in de plaats kunnen komen, hebben een hoger rendement. Dat maakt deze gebieden aantrekkelijker voor private partijen om te ontwikkelen (Needham, 2014). Naast verdichting kan worden gedacht aan het toestaan van nieuwe woningconcepten, waarbij kleinere luxewoningen worden gerealiseerd. Dit zorgt ervoor dat er zonder subsidie toch voldoende opbrengsten uit de grondexploitatie worden gehaald (De Zeeuw, 2018). In andere landen bestaat de optie dat gemeenten ervoor kiezen bouwrechten te verhandelen als een partij wil ontwikkelen op een locatie die minder aantrekkelijk is. Echter, deze mogelijkheid is nog niet van toepassing in Nederland (Gielen & Krabben, 2019). Als laatste kan de gemeente grond die zij zelf in bezit heeft uitgeven voor een lagere prijs. Dit om ervoor te zorgen dat het lucratiever wordt voor marktpartijen om te investeren en te ontwikkelen in een bepaald gebied (Needham, 2014).

3) *Risicoverlaging*

Als derde instrument kan de gemeente voor risicoverlaging verschaffen. Dit instrument is erop gefocust om de marktpartij zo veel mogelijk duidelijkheid te bieden. Het gaat hierbij om accurate marktinformatie en zekerheid op het gebied van huidig en toekomstig beleid dat gevoerd wordt/zal worden. Daarnaast kunnen investeringen in publieke en culturele projecten een katalysator zijn voor nieuwe gebiedsontwikkelingen, doordat het gebied op deze manier aantrekkelijker wordt gemaakt voor nieuwe partijen. Al deze instrumenten moeten ervoor zorgen dat de private partijen er zeker van zijn dat er ontwikkeld kan worden en het proces vanuit zowel de overheid als de private kant wordt ondersteund (Adams & Tiesdell, 2012).

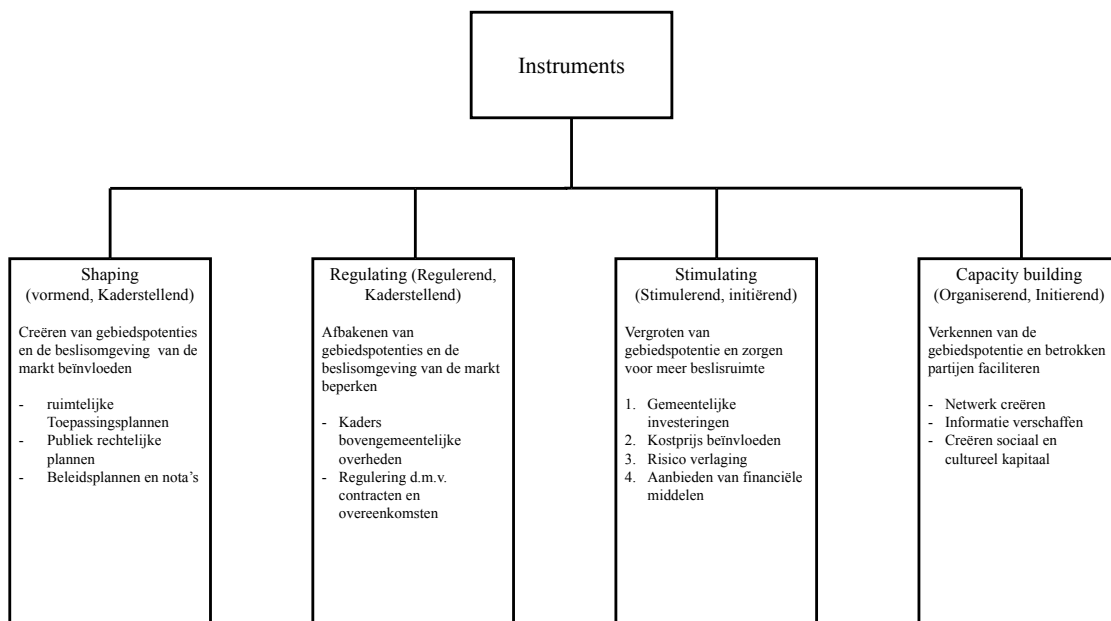
4) *Aanbieden van financiële middelen*

Tot slot kan de overheid voorzien in financiële middelen voor ontwikkelende partijen wanneer deze niet bij elkaar kunnen worden gebracht door private investeerders of leningen bij banken. Als vangnet kan de Nationale Investeringsinstelling bijspringen om institutionele investeerders te ondersteunen (De Zeeuw, 2018).

2.2.4 *Capacity building*

Het laatste instrument om de markt te beïnvloeden, wordt “capacity building” genoemd door Adams & Tiesdell (2012). Het is van belang dat de marktpartijen die samenwerken op de juiste wijze zijn geïnformeerd en dat met name de juiste informatie beschikbaar is. Doorslaggevend is dat de gemeente de juiste tools heeft om netwerken te kunnen creëren die ervoor zorgen dat er een kwalitatief goede gebiedsontwikkeling tot stand kan worden gebracht.

Het is voor gebiedsontwikkeling bijvoorbeeld van belang dat competente marktpartijen worden betrokken bij de planvorming (de Zeeuw, 2017).



Figuur 1 Instrumenten a.d.h.v. Adams & Tiesdell

Aan de hand van deze verschillende instrumenten (figuur 1) kan de overheid invloed uitoefenen op gebiedsontwikkeling. De instrumenten kunnen op verschillende momenten worden ingezet, aan de hand van verscheidende redenen. Een gemeente kan kiezen hoe een gebiedsontwikkeling tot stand komt door een markt te vormen. Dit kan door de potentie van de markt te creëren, af te bakenen, te vergroten of juist te verkennen (Heurkens, Daamen, & Pol, 2015). Deze markt wordt gecreëerd door verschillende typen elementen die deze instrumenten bezitten toe te passen. Dit kan door het kiezen van individuele instrumenten, maar vaak wordt een effectieve combinatie gezocht voor deze elementen om tot het beste resultaat te komen.

2.3 De situatie in Nederland aan de hand van de instrumenten

De instrumenten die hierboven zijn benoemd, kunnen in Nederland worden toegepast aan de hand van tools die in Nederland voorhanden zijn. Deze tools kunnen we wederom onderverdelen onder de vier verschillende instrumenten.

2.3.1 Shaping markets

In Nederland wordt de markt gevormd door het stellen van beleidskaders. Aan de hand van dit kader wil de gemeente laten zien wat voor soort ontwikkeling mogelijk is, gewenst is of wordt voorgeschreven. Dit wordt gedaan door het gebruik van visies en beleid. Voorbeelden hiervan

zijn het stedelijk beleid op sociaal, economisch en ecologisch gebied. Aan de hand van visies wordt duidelijk welke kant ze op willen op het gebied van wonen en met bepaalde gebieden binnen gemeenten. Een andere manier voor een gemeente om kaders te stellen, is het creëren van prioritaire gebieden. Daarnaast kunnen niet-bindende instrumenten gebruikt worden die wel heel duidelijk de visie van de gemeenten weergeven. Voorbeelden hiervan zijn het masterplan en beeldkwaliteitsplannen (Daamen, Franzen & Vegt van der, 2012). Met deze instrumenten wordt geprobeerd om risico's weg te nemen bij ontwikkelaars en investeerders die grond willen aankopen met als doel deze te ontwikkelen.

2.3.2 *Regulating markets*

Naast het kaderstellen aan de hand van beleid, worden er ook juridisch planologische kaders gesteld (Daamen et al., 2012). Dit zijn instrumenten die door kaders te stellen de ontwikkelpotentie beperken. Ze geven echter wel zekerheid doordat de kaders, in de vorm van wet- en regelgeving, houvast geven wat betreft de mogelijkheden die al wel aanwezig zijn. Een voorbeeld van regulering is het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan, zoals genoemd in paragraaf de “shaping markets”, is een instrument dat ervoor zorgt dat de markt gevormd kan worden en dat daarnaast aan de hand van het bestemmingsplan regulering kan worden doorgevoerd (Needham, 2014). Het geeft duidelijk aan wat wel en niet is toegestaan op een bepaalde locatie. Middelen die kunnen worden ingezet om ontwikkelingen te reguleren, zijn onder andere omgevingsvergunningen en bouwvergunningen. Daarnaast kan deze regulering uitgevoerd worden aan de hand van bindende structuurvisies en verordeningen die worden opgesteld door de overheid (Daamen et al, 2012). Een ander voorbeeld van een regulerende maatregel binnen de Nederlandse gebiedsontwikkeling is de milieuwetgeving. Aan de hand van deze regulering is een ontwikkelaar verplicht om binnen de ontwikkeling aan bepaalde voorwaarden te voldoen. Voor de milieuwetgeving zijn bijvoorbeeld geluid, duurzaamheid, CO2-uitstoot en de parkeernorm van belang. Door deze regulering kan de overheid/gemeente bepaalde gebruiken afdwingen en beheersen, aangezien partijen verplicht zijn hier rekening mee te houden bij de gebiedsontwikkeling (de Zeeuw, 2018).

2.3.3 *Stimulating markets*

Naast een kaderstellende rol heeft de overheid de mogelijkheid om marktpotentie te vergroten door ontwikkelingen te initiëren. Deze actieve rol zal vooral worden toegepast in gebieden die voor marktpartijen minder potentie hebben. Dit in tegenstelling tot het actieve beleid dat Nederlandse overheden traditioneel hebben gevoerd waarbij ook actief beleid bij

potentiële gebieden werd gevoerd om inkomsten te genereren. Instrumenten die Nederlandse gemeenten hiervoor hebben zijn sociale of ecologische subsidies en premies voor het slopen. Daarnaast kan de gemeente grond verwerven of eigenaren onteigenen. Verder kunnen overheden investeren in voorzieningen als infrastructuur. Aan de hand van deze instrumenten kunnen Nederlandse gemeenten voor potentie zorgen en een ontwikkeling van de grond krijgen (Daamen et al., 2012).

2.3.4 Capacity building

“Capacity building” wordt ook wel het “faciliteren van de markt” genoemd. Nederlandse gemeenten hebben verschillende mogelijkheden om marktpartijen zo goed mogelijk te faciliteren in alle processen van een ontwikkeling. Dit is dan ook meteen het eerste instrument. Gemeenten kunnen zich opstellen als procesbegeleider door middel van gebiedsmanagers. Ze kunnen informatie leveren via gemeentelijke loketten en de markt faciliteren door netwerken passief en actief te stimuleren of door formele en informele samenwerkingsvormen op te zetten. Op deze manier faciliteert de gemeente bij het verkennen van de potentie van een bepaald gebied en wordt de besluitvorming van marktpartijen ondersteund (Daamen et al, 2012).

2.4 Actoren

De verschillende actoren die bij het ontwikkelproces betrokken zijn en een proces initiëren, worden hieronder uiteengezet. Verschillende actoren hebben bij het ontwikkelen van een stedelijk gebied verschillende belangen en verschillende investeringsstrategieën.

2.4.1 Belegger

Gedurende de twintigste eeuw heeft de vastgoedbeleggingsratio zich ontwikkeld van het huisvesten van bedrijven of mensen tot een rendabele langetermijninvestering vanuit financieel perspectief (Bol, 2003). Dit verklaart dat de besluitvorming en prioriteiten van vastgoedbeleggers in de huidige tijd met name gekenmerkt worden door financiële criteria. Het meest belangrijke criterium met betrekking tot de besluitvorming, is de risico-rendementsverhouding. Beleggers zullen op basis van een strategisch portofolio de risico's proberen te spreiden. Dit doen ze door een diversificatie van het portofolio, zowel op sector als op geografische allocatie (Van Gool, Jager, Theebe, & Weisz, 2013). Daarnaast worden de investeringshorizon, de periode dat investeringen rendement opleveren en het gebruikmaken van vreemd vermogen gezien als belangrijke financiële criteria. Verwacht wordt dat hier nog een verschil ligt tussen institutionele beleggers en beleggers. Particuliere beleggers zullen immers meer risico nemen om een hoger

rendement te creëren. Institutionele beleggers daarentegen nemen een minder hoog risico voor een zekerder rendement, aangezien zij meestal investeren met geld waar de maatschappij op rekent zoals pensioenen en verzekeringen (Van Gool et al., 2013). Een belegger kan er dus voor kiezen om deze criteria te bereiken door een gebiedsgeoriënteerde investeringsstrategie te hanteren. Dit is een investeringsstrategie die specifiek gericht is op het ontwikkelen binnen een bepaald gebiedsontwikkelingstraject. Essentieel is dat de belegger zich toelegt op het faciliteren van de marktvraag in plaats van zich te specialiseren in een bepaalde rol die hij kan spelen binnen de vastgoedsector (Sturm, 2014).

Het basiskarakter van de investeringsstrategie van een institutionele belegger kent veelal beleggingen in duurdere huurwoningen. Waar de woningbouwcorporaties ophouden met sociale huurwoningen, gaan de institutionele beleggers verder. De investeringsstrategie van institutionele beleggers is door de jaren heen veranderd. Waar zij vroeger grond toegewezen kregen door de gemeenten, mengen zij zich nu meer in de grondmarkt of kopen zij direct van de ontwikkelaar. Het kopen van grond van een ontwikkelaar is echter moeilijk. Het verdienmodel van ontwikkelaars is rendement behalen uit ontwikkelen en niet uit verkoop van grond. Voor beleggers is het minder rendabel om woningen te kopen van een ontwikkelaar, omdat het rendement hierop moet worden gedeeld. Een andere methode is dat de belegger zich mengt op de grondmarkt en zelf grond probeert te verwerven. Dit gebeurt steeds vaker en het geeft de belegger wederom twee opties. Hij kan kiezen voor het verdienmodel waarbij het rendement wordt gehaald uit de ontwikkeling van woningen of rendement behalen uit het beleggen in de grond die is aangekocht. Hierbij is het bouwen van woningen geen specifiek doel, maar de waardecreatie die de grond genereert al voldoende (Segeren, 2007). Dit komt voor bij zowel institutionele beleggers als particuliere beleggers die een kortere investeringshorizon hebben. Het verdienmodel van particuliere beleggers is het op korte termijn, met de juiste toekomstige plannen, vooral rendement creëren.

2.4.2 Overheid

Ruimtelijke ontwikkeling is al lange tijd een geïnstitutionaliseerd instrument waar de overheid over beschikt. Sinds de invoering van de Woningwet, begin 20e eeuw, heeft de overheid controle over de ruimtelijke ordening. De overheid was lange tijd gewend om in ruimtelijk beleid top-down beleid te voeren vanuit het principe dat de samenleving maakbaar is en dat dit haar rol is in de verzorgingsstaat (Boelens, 2010). Dankzij het uitgebreide publiekrechtelijke en

privaatrechtelijke instrumentarium konden gemeenten zich deze rol veroorloven. Zoals eerder beschreven, ontleenden overheden hun macht aan:

- a) de inzet van bestemmingsplannen;
- b) omgevingsvergunningen;
- c) bouwbesluiten;
- d) onteigeningswet;
- e) anterieure exploitatieovereenkomsten;
- f) de keuze om actief te zijn op de grondmarkt.

Al deze instrumenten worden ingezet met als doel om invloed uit te oefenen op het tempo, het maatschappelijk en financieel rendement en de kwaliteit van het aanbod van de ruimtelijke ontwikkelingen (Berg v.d., 2014).

De inkomsten die werden verworven uit het actieve grondbeleid, waren lange tijd een bron van inkomsten voor het vrij te besteden budget. Dit was belangrijk omdat een groot deel van de gemeentelijke begroting was toegeschreven aan vastgestelde bestemmingen. Met het vrij te besteden geld konden gemeenten beleidsambities realiseren (Berg, 2014). Sinds de economische crisis en de recessie op de vastgoedmarkt, hebben de gemeenten EUR 2,6 miljard verlies gemaakt en dit is de afgelopen jaren nog verder opgelopen (Deloitte, 2013). Het gevolg hiervan is dat gemeenten hun toekomstige rol in de ruimtelijke ontwikkeling in heroverweging nemen. Door het gebrek aan financiële middelen voor ruimtelijke ontwikkeling dat is ontstaan in de crisis, is de overheid nu genoodzaakt anders tegen ruimtelijke ontwikkeling aan te kijken. Er zijn verschillende redenen waarom de overheid geen actief grondbeleid meer voert. Reserves van het grondbedrijf staan vaak onder hoge druk of zijn negatief. Daarnaast vallen de subsidies vanuit de staat voor ruimtelijke ontwikkeling weg (Wicherson, 2014).

2.4.3 Ontwikkelaars

Marktpartijen die traditioneel al veel verbonden waren met ruimtelijke ontwikkelingen, hebben hun rol de afgelopen jaren zien veranderen. Ontwikkelaars hebben gespecialiseerde ontwikkelkennis, een hoog risicoprofiel en ze hebben geen directe verbinding met bank of aannemer (Wolting, 2008). Ze hebben in de afgelopen jaren, net als de gemeenten, verliezen moeten verwerken. Ook bij hen is de financieringskracht afgenomen (Neprom, 2014). Dit komt voornamelijk doordat de financieringsmarkt steeds voorzichtiger is geworden in de periode na de crisis en de regels werden aangescherpt (Neprom, 2014). Door de crisis is het aantal ontwikkelaars afgenomen. Dit zorgt er ook voor dat de ontwikkelaars die er nog zijn zich meer

gaan focussen op gebieden waar de vraag het hoogst is en de afzetmarkt zekerder. Volgens de Zeeuw (2013) is dit voornamelijk de noordkant van de Randstad.

Daarnaast moeten ontwikkelaars zich op een andere manier positioneren in de markt. Niet langer de grondposities, maar de kwaliteit van de ontwikkelingen worden een belangrijk handelsmerk (Neprom, 2014). Dit is ook terug te zien in de zogenoemde tenders die gemeenten uitschrijven bij stedelijke ontwikkelingen. Hierbij moet een kwalitatief voorstel gedaan worden waarbij de gemeente uit verschillende voorstellen kan kiezen. De kwaliteit die een ontwikkelaar levert en de ontwikkelingen waaraan hij in het verleden heeft bijgedragen, krijgen op deze manier een belangrijke positie. Ontwikkelaars moeten innovatieve bedrijven worden die zorgen voor duurzame gebouw- en gebiedsontwikkeling. Echter, uit onderzoek van Panteia (2013) komt naar voren dat Nederlandse ontwikkelaars erg laag staan in de wereldwijde ranglijst als het gaat om innovatie binnen stedelijke ontwikkelingen. Desondanks werd de afgelopen jaren verwacht dat de ontwikkelaar een leidende rol speelt in het ontwikkelproces en het initiatief neemt. Deze verschuiving is erg interessant voor de context waarin dit onderzoek gedaan wordt. In 2006 gaf de toenmalige burgemeester van Almere, Annemarie Jorritsma, nog aan dat ontwikkelaars werken met een kortetermijnblik en dat de overheid om die reden niet moet toegeven aan de markt. Ook gaf Jacques Wallage, oud burgemeester van Groningen, een nuancering waarbij hij aangaf dat niet alle ontwikkelaars werken met een kortetermijnvisie. Dit geeft aan hoe er in die tijd werd aangekeken tegen de ontwikkelaar.

Segeren (2007) heeft de investeringsstrategieën van ontwikkelaars beschreven. Hij maakt onderscheid tussen de strategie om vroegtijdig stukken grond te kopen of later in het proces met daaraan gekoppelde gevolgen. Wanneer een ontwikkelaar in een vroeg stadium grond verwerft, wordt deze beslissing gebaseerd op onderzoek naar mogelijke ruimtelijke ontwikkelingen binnen en buiten een stad. Door deze richtingen te onderzoeken, krijgen ontwikkelaars een beeld van de locaties waar in de toekomst woningbouw gaat plaatsvinden. Dit zijn locaties waar nog geen plannen of visies voor zijn, maar die qua ligging wel potentie hebben. Factoren die hierbij een grote rol spelen, zijn de ontsluiting, grondsoort, structuur van de stad en eventuele negatieve aspecten zoals ecologische hoofdstructuur of waardevolle natuurgebieden die de ontwikkelingen minder waarschijnlijk maken. Doordat grote ontwikkelaars op grote schaal grond opkopen op locaties met potentie, is het zeer waarschijnlijk dat er een locatie tussen zit waar daadwerkelijk gebouwd zal worden (Segeren, 2007). Daarnaast is het voordeel van deze methode dat de ontwikkelaar de grond koopt op het moment dat er nog geen plannen zijn. Dit betekent dat de grondprijs nog lager ligt. Wanneer een locatie wordt aangewezen als nieuwe woningbouwlocatie,

stijgt de prijs. Wanneer er uiteindelijk geen ontwikkeling plaatsvindt op de locatie, kan de ontwikkelaar de grond vaak weer terug verkopen aan een agrarische belangstellende of de gemeente. De ontwikkelaar compenseert de gebieden waar uiteindelijk geen ontwikkelingen plaats kunnen vinden met gebieden die wel in waarde zijn vermeerderd door ontwikkelingen (Segeren, 2007). Dit fenomeen is nog steeds van groot belang voor het rendement van ontwikkelaars. Rond de grote steden in de Randstad zijn grote percelen eigendom van ontwikkelaars, terwijl er nog helemaal geen plannen zijn om te bouwen. In totaal hebben ontwikkelaars ongeveer 14.000 hectare grond in bezit. 78% van deze grond ligt buiten de rode contouren van steden. Rond de groeiende steden Utrecht en Amsterdam is dit zelfs 80 à 90% (Buitelaar et al., 2008). Op deze locaties staat ontwikkeling nog niet op de gemeentelijke agenda.

Een andere strategie die de ontwikkelaar kan kiezen, is het verwerven van grond in een latere fase, wanneer er al meer zekerheid is over de toekomstplannen van een gebied. De hoge investering die hieraan gekoppeld is zal in dat geval goedge maakt moeten worden door de projectontwikkeling. De strategie die de ontwikkelaar vervolgens kiest om deze kosten terug te winnen, kan verschillen. De ontwikkelaar kan er allereerst voor kiezen om de grond voor de aankoopkosten of met winst door te verkopen aan de gemeente of aan een andere marktpartij. Hiermee kan de ontwikkelaar een bouwclaim afdwingen. Ten tweede kan de ontwikkelaar ervoor kiezen de woningdichtheid te verhogen en op deze manier een positief resultaat op de balans te creëren. Ten derde kan de ontwikkelaar ervoor kiezen om huizen te creëren in een duurder segment. Dit kunnen meer luxewoningen zijn en minder sociale huurwoningen (Segeren, 2007).

2.5 *Beschouwing van het theoretisch kader*

Uit dit theoretische kader blijkt dat complexe binnenstedelijke ontwikkelingen niet nieuw zijn. Al langere tijd wordt de vraag gesteld hoe overheden en marktpartijen omgaan met meerdere en verschillende grondeigenaren binnen te ontwikkelen stedelijk gebied (Buitelaar et al., 2008). In het onderzoek van Buitelaar et al (2008) is naar voren gekomen dat versnipperd grondeigendom complexiteiten met zich meebrengt. Een veelgebruikte oplossing voor deze complexiteiten kan worden gevonden in gebiedsontwikkeling waarbij eigendomsgevoelig wordt ontwikkeld. Bij deze benadering zijn de eigendomsgrenzen binnen een gebied leidend. Gesteld wordt dat gemeenten inzicht hebben in de grondwaarde, grondprijzen, exploitatie- en bouwkosten. Aan de hand van deze kosten kunnen gemeenten zelf berekenen of een integrale gebiedsontwikkeling een goede optie is of dat er om bepaalde percelen heen gepland wordt.

Kunnen de kosten van grondverwerving, onteigening en het ontwikkelproces worden terugverdiend of levert het een verliesgevend en onrendabel project op.

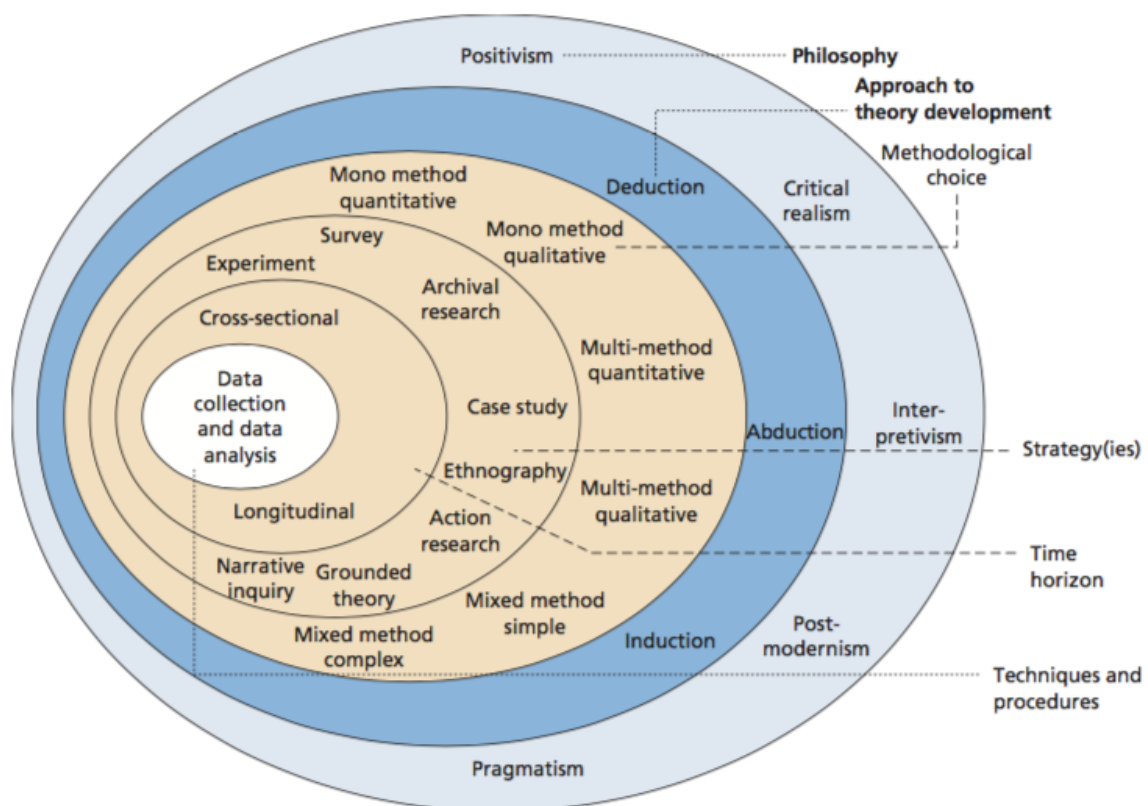
Grootschalige geïntegreerde projecten zorgen ervoor dat er op strategisch, inhoudelijk niveau functies goed op elkaar kunnen worden afgestemd en geïntegreerd. Deze integrale aanpak kan op financieel gebied echter ook voor problemen zorgen wanneer de gemeente alle percelen grond zelf wil verwerven. Wanneer dit niet mogelijk is, neigt de gemeente er bij dit soort projecten naar samen te werken met alle eigenaren. Dit brengt verschillende risico's met zich mee. Wanneer een van de partijen met financiële problemen kampt of besluit niet mee te werken, zorgt dit ervoor dat de ontwikkeling vertraagt of zelfs dat het project niet door kan gaan. Bij gebiedsgevoelig plannen wordt vooraf rekening gehouden met dit soort obstakels. Bij organische gebiedsontwikkelingen worden deze risico's voor de gemeente beperkt. Organische gebiedsontwikkeling is een type beleid waar sinds de crisis veel voor wordt gekozen. Bij organische gebiedsontwikkeling voert de gemeente een hoofdzakelijk faciliterend beleid. De grondeigendommen worden hierbij gerespecteerd. De oorspronkelijke indeling van grondeigendommen in het gebied wordt aangehouden. Per perceel wordt er ontwikkeld. Dit zorgt voor minder financiële risico's voor gemeenten, omdat zij zelf geen percelen grond hoeven te verwerven. Doordat de ontwikkeling stukje bij stukje groeit, vinden er ook minder samenwerkingen plaats tussen partijen binnen deze gebieden. Ook het organisch en eigendomsgevoelig plannen brengen verschillende risico's met zich mee. Een van deze risico's is dat grondeigenaren zullen "freeriden". Ze zullen wachten op ontwikkelingen in de omgeving, voordat zij zelf actie ondernemen met hun grond. De grond wordt zo meer waard zonder dat deze eigenaren zelf hebben geïnvesteerd. Daarnaast gaat organische gebiedsontwikkeling langzamer dan ontwikkelingen die actief gestuurd worden door de gemeente (Buitelaar et al, 2008).

Verder geeft Buitelaar et al. (2008), zoals eerder aangegeven, in zijn onderzoek aan dat wanneer er kwalitatief goede afstemming tussen alle projecten en snelheid wordt gevraagd, dit het beste gerealiseerd kan worden door een integrale aanpak. Juist in deze tijd zijn dat ook de opgaves waar gemeenten voor staan. De grote hoeveelheden woningen die moeten worden gerealiseerd, de mix van typen woningen en de beperkte ruimte in binnenstedelijk gebied creëren een complexe vastgoedopgave waaraan voldaan moet worden. Daarnaast zorgen thema's zoals verduurzaming van de stad door klimaatadaptatie en de energietransitie voor nog meer complexiteit. Ook de mobiliteitsopgave, waarbij de auto steeds minder ruimte krijgt in de stad en de vraag naar aanpassingen en uitbreiding van andere vervoersmogelijkheden, zorgt ervoor dat samenwerking tussen veel partijen van groot belang is.

Of aan deze opgaven voldaan kan worden door eigendomsgevoelig en/of organisch te ontwikkelen, is een vraag van deze tijd. Daarbij komt de vraag naar meer integraliteit vanuit twee perspectieven. Integraliteit is volgens Buitelaar et al. (2008) positief wanneer inhoudelijke kwaliteiten op elkaar moeten worden afgestemd en wanneer in hoog tempo vastgoed ontwikkeld moet worden. Inhoudelijke kwaliteit staat hierin voor de verduurzaming van de stad. Daarnaast is in het theoretisch kader naar voren gekomen dat ontwikkelaars niet altijd uit zichzelf aan deze opgaven willen voldoen. De gemeenten hebben hierbij instrumenten nodig om de ontwikkelaars te sturen. Het grootste negatieve punt van een integrale aanpak van gebiedsontwikkeling, waarbij versnipperd grondeigendom een rol speelt, zijn nog steeds de financiële risico's die het met zich meebrengt, door de afhankelijkheid van verschillende actoren. Deze angst was vooral relevant tijdens de crisis, toen gemeenten geen grote risico's konden lopen. Geeft de huidige economische toestand gecombineerd met de grote maatschappelijke en vastgoed opgaves legitimiteit voor gemeenten om meer risico's te nemen en weer meer controle over te nemen. Welke instrumenten heeft de gemeente hiervoor in handen en hoe hebben deze instrumenten invloed op het ontwikkelproces van binnenstedelijke gebieden waar de eigendomsverhoudingen versnipperd zijn.

3 Methode

Om dit onderzoek te kunnen uitvoeren en de hoofdvraag te beantwoorden, moeten in verschillende fases verschillende keuzes gemaakt worden. In dit hoofdstuk wordt de keuze voor de gebruikte data behandeld en welke technieken worden gebruikt om deze data te bemachtigen. De keuzes die zijn gemaakt en de technieken die worden gebruikt, worden uitgelegd aan de hand van de “onderzoeks-ui”. Aan de hand van deze ui wordt een overzicht worden gegeven van de achterliggende redenen waarom voor deze technieken is gekozen. Hieronder wordt per schil ingegaan op de keuzes die voor dit onderzoek relevant zijn.



Figuur 2 Research Onion, Saunders (2011)

3.1 Onderzoeksfilosofie

Onderzoeksfilosofie refereert aan het systeem van overtuigingen en aannames die worden gedaan met betrekking tot de ontwikkeling van kennis. In het onderzoek naar de verschillende soorten beleid ten aanzien van versnipperd grondeigendom kan geen sluitende wetmatigheid geschetst worden. Verschillende benaderingen zijn gebruikt in verschillende gemeenten. Hiervan kunnen we niet per definitie zeggen dat één benadering de juiste is, omdat elke gemeente onderhevig is aan verschillende invloeden. Vanuit het onderzoek kunnen we wel meer betekenis

geven aan de verschillende manieren van beleid bepalen. Dit komt voort uit het interpretivisme (Saunders, 2011).

3.2 “Approach to theory development” of ook wel de onderzoeksmethode

In deze schil wordt onderzocht hoe het onderzoek is opgezet. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen een deductieve, inductieve of abductieve benadering. Bij een deductieve benadering wordt een bestaande theorie getest aan de hand van een onderzoek. Bij inductief onderzoek wordt een theorie gevormd aan de hand van het onderzoek dat is gedaan. Als laatste is er abductief onderzoek, een mix waarbij een bestaand “verrassend” gegeven wordt onderzocht aan de hand van een plausibele theorie (Saunders, 2011). In het onderzoek dat hier uitgevoerd wordt, is een deductieve benadering van toepassing. Binnen de voor dit onderzoek relevante theorieën zijn verschillende typen beleid en maatregelen beschreven die toegepast worden bij stedelijke ontwikkelingen. Aan de hand van deze theorieën wordt gekeken of deze van toepassing zijn op de verschillende onderzoekseenheden. Eventueel zou er een toevoeging gedaan kunnen worden aan dit onderzoek door, naast het herkennen van verschillende typen beleid, ook een theorie te vormen die verklaart welke vorm het meest efficiënt is. Dit zou een inductieve toevoeging kunnen zijn aan dit onderzoek.

3.3 Methodologische keuze

Nu is vastgesteld hoe kennis benaderd wordt en hoe de theorieontwikkeling in dit onderzoek gebruikt wordt, wordt de methode van onderzoek bepaald. De eerste stap binnen het selecteren van de juiste methode is de keuze tussen een kwalitatieve, kwantitatieve of mixed methode-benadering. Deze methode is van belang voor de volgende stappen zoals strategie en verdere technieken. Voor dit onderzoek wordt gebruikgemaakt van de kwalitatieve methode, aangezien in dit onderzoek wordt getracht duiding te geven aan verschillende processen binnen de beleidsvoering ten aanzien van stadsontwikkeling. Doordat deze processen zich elk afspelen in een unieke context en de diepgang per case anders is, geeft kwalitatief onderzoek het beste inzicht in de gemaakte keuzes. Dit wordt gedaan aan de hand van verschillende methodes, waaronder het analyseren van documenten en het voeren van semigestructureerde interviews. Voor deze analyse zijn geen gestandaardiseerde cijfers beschikbaar. Er worden verschillende documenten gebruikt waaruit door de onderzoeker wordt geïnterpreteerd welke informatie op verschillende manieren van toepassing is. Daarnaast komt data voort uit interviews die gehouden worden met verschillende partijen. Wanneer wordt gekeken hoe deze aanpak binnen de onderzoeks-ui past, kan vastgesteld worden dat dit een multiple-kwalitatief onderzoek wordt.

3.4 Onderzoeksstrategie

In dit onderdeel wordt een strategie gekozen voor het onderzoek. De strategie is het middel dat ingezet wordt om de hoofdvraag te beantwoorden. Voor dit onderzoek wordt ervoor gekozen gebruik te maken van een case study. Dit is een diepteonderzoek waarbij de dynamiek van het probleem van belang is. Een belangrijke eigenschap van een case study is dat je wilt weten wat er binnen je case gebeurt en waarom dit gebeurt. Dit sluit erg goed aan op de geformuleerde hoofdvraag van dit onderzoek. De cases in dit onderzoek zijn de ontwikkelde gebieden die te maken hebben met versnipperd grondeigendom. Het is bij een case study van belang dat er een duidelijke afbakening plaatsvindt van de geselecteerde case en de grenzen die de case omvatten. Voor het onderzoek is een holistische multiple-case study design gehanteerd. Voor deze aanpak wordt gekozen om binnen verschillende gemeenten te onderzoeken welk beleid wordt gevoerd ten aanzien van versnipperd grondeigendom. Om deze cases te kunnen vergelijken, wordt geprobeerd contextverschillen op andere vlakken zo veel mogelijk uit te sluiten. Dit wordt gedaan door vergelijkbare gemeenten te kiezen voor het onderzoek. In dit onderzoek betekent dit dat wanneer een case wordt onderzocht in Utrecht, andere cases ook uit een van de grote Randstedelijke gemeenten moet komen, bijvoorbeeld uit Rotterdam of Amsterdam. Een ontwikkeling in de Randstad kan namelijk heel anders lopen dan in het buitengebied, waar wellicht andere factoren van belang zijn bij de ruimtelijke ontwikkeling.

3.5 Tijdshorizon

Nu is vastgesteld dat een multiple case study uitgevoerd wordt, is het van belang de tijdshorizon te bepalen. Hierbij kan gekozen worden voor een longitudinaal onderzoek, waarbij naar een verandering gekeken wordt of er wordt een doorsnede gemaakt (een momentopname). Voor dit onderzoek wordt gebruikgemaakt van een momentopname. Ook al is een ontwikkeling natuurlijk niet in een moment te vatten, wat in dit onderzoek onderzocht wordt, is een enkele ontwikkeling. Deze wordt achteraf onderzocht.

3.6 Technieken en procedures

Welke technieken en procedures worden gebruikt, is van groot belang bij het verzamelen van data. Dit kan aan de hand van primair en secundair materiaal. In dit onderzoek wordt voornamelijk gebruikgemaakt van secundair materiaal in de vorm van beleidsstukken en rapporten. Primaire informatie wordt verkregen door middel van het voeren van interviews.

3.6.1 Secundair materiaal

Binnen het onderzoek dat uitgevoerd wordt, wordt niet alle informatie nieuw gecreëerd. Er wordt gebruikgemaakt van data die reeds voorhanden is. Gemeenten rapporteren tijdens de besluitprocessen over de beslissingen die worden genomen en op basis waarvan. Daarnaast zijn bij de stedelijke ontwikkeling verschillende partijen betrokken. Tussen deze partijen is correspondentie. Deze geeft een goede weergave van het proces van stedelijke ontwikkeling. Doordat deze scriptie gepaard gaat met een stage bij de gemeente Utrecht, zal deze relevante informatie beter bereikbaar zijn.

Aan de hand van deze secundaire data kan een overzicht worden gecreëerd van de partijen die betrokken zijn bij de ontwikkeling van het stedelijk gebied. Hierbij kan met gedacht worden aan de verschillende taken die elke partij uitvoert. Verder wordt verwacht dat uit deze data naar voren komt hoe de grondeigendomssituatie aan het begin van het proces is en welke ontwikkelingen zich gedurende het proces afspelen. Aan de hand van dit overzicht kan een beter beeld gecreëerd worden van de rol die de gemeente speelt binnen de stedelijke ontwikkeling.

3.6.2 Interviews

Nadat aan de hand van secundair materiaal een weergave is geschetst van het beleid dat de gemeenten hebben gevoerd en de werking die dit heeft gehad op de ontwikkeling, wordt de diepte ingegaan door middel van interviews. Interviewen is een techniek die voor diepte zorgt in het onderzoek. Door middel van vraag en antwoord kan dieper worden ingegaan op het probleem. Er zijn verschillende soorten interviews. Dit varieert van een ongestructureerd interview, waarbij informeel wordt ingegaan op het gebied van het onderzoeksonderwerp tot een gestructureerd interview waarbij de exacte vragen al vooraf vaststaan. Voor dit onderzoek is voor een middenweg hiertussen gekozen. Een semigestructureerd interview is, zoals de naam al suggereert, deels vooraf vastgesteld. Maar een semigestructureerd interview geeft ook de ruimte om verder uit te weiden tijdens het interview. Aangezien verschillende interviews in verschillende contexten zullen plaatsvinden, wordt verwacht dat via dit middel de diepte ingegaan kan worden en dat de case toch vergelijkbaar blijft met de andere cases. De interviews zijn afgenomen met verschillende partijen die een rol spelen bij de stedelijke ontwikkeling (zie bijlage). Zo ligt het voor de hand dat er interviews afgenomen worden met ambtenaren die gaan over de stedelijke ontwikkeling binnen de eigen gemeente. Daarnaast zijn ontwikkelaars geïnterviewd. Zij hebben informatie verschaft over de barrières die zij signaleren ten aanzien van versnipperd grondeigendom en de gevolgen die zij ondervinden van het gemeentelijk beleid.

Door deze twee kanten te belichten kan een volledig beeld worden gevormd van de gevolgen van versnipperd grondeigendom en het beleid dat daarop wordt gevoerd.

3.7 *Geografische inkadering*

Nu is vastgesteld welke methodes en technieken gekozen worden binnen dit onderzoek, is het van belang de geselecteerde cases verder uit te lichten. Deze cases zullen bestaan uit een gebied waarbinnen recentelijk een ruimtelijke ontwikkeling heeft plaatsgevonden waarbij versnipperd grondeigendom een rol heeft gespeeld. Aangezien de cases nog niet vaststaan en hier tijdens de stage meer zekerheid over komt, wordt in deze onderzoeksopzet aangenomen dat de gebieden die geselecteerd worden in steden als Amsterdam, Rotterdam en Utrecht liggen. In het begin van het onderzoek zijn de geselecteerde gebieden vastgesteld.

3.8 *Interne validiteit*

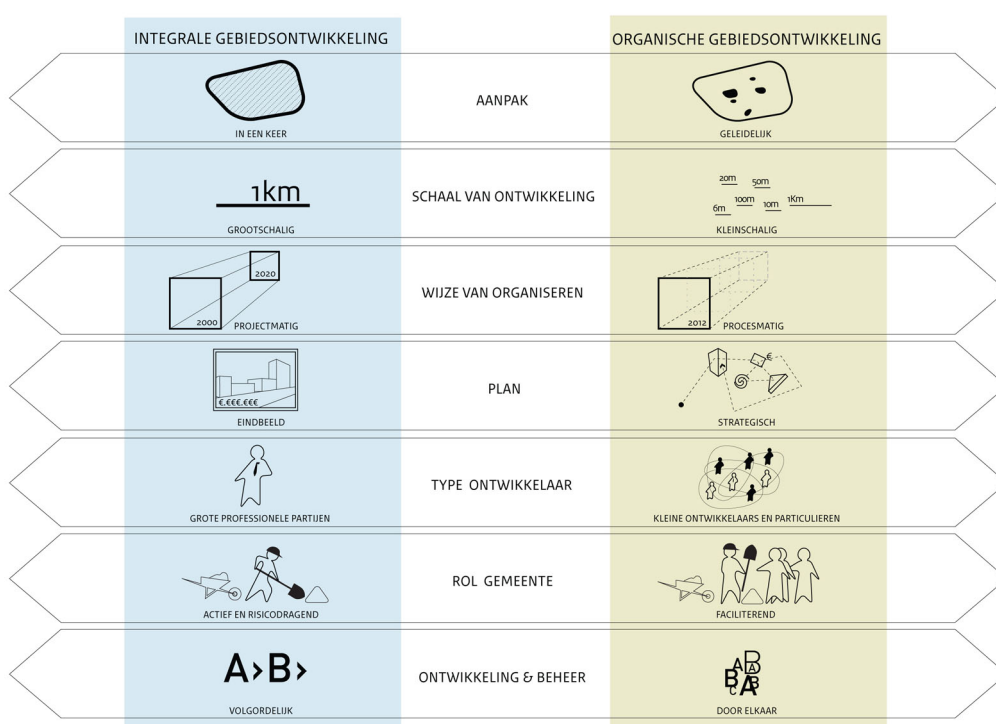
Interne validiteit houdt in dat de verkregen onderzoeksdata accuraat zijn en dat de onderzoeksresultaten de werkelijkheid weergeven (Verschuren & Doorewaard, 2007). In dit onderzoek worden interviews afgenomen. Interviews meten geen feitelijk gedrag. Er is een kans dat er sociaalwenselijke antwoorden worden gegeven. Om deze antwoorden zo min mogelijk het onderzoek te laten beïnvloeden, zijn er interviews afgenomen met partijen die vanuit verschillende perspectieven zijn betrokken bij de cases. Daarnaast zijn er interviews gehouden met experts die niet betrokken zijn bij een van de twee cases. Door afhankelijke en onafhankelijke interviews te gebruiken, wordt getracht de betrouwbaarheid van de uitkomst van dit onderzoek te vergroten.

3.9 *Externe relevantie*

Externe validiteit houdt in dat de onderzoeksresultaten generaliseerbaar zijn. Gelden de conclusies die uit dit onderzoek naar voren komen ook voor andere cases. Op deze manier zouden algemene uitspraken gedaan kunnen worden (Verschuren & Doorewaard, 2007). Omdat hier twee cases worden onderzocht door middel van kwalitatief explorerend onderzoek en deze cases van elkaar verschillen, kunnen er geen generaliseerbare conclusies worden getrokken uit dit onderzoek. Dit komt door het kwalitatieve karakter van het onderzoek. Daarnaast kan gesteld worden dat gebiedsontwikkelingen zeer divers zijn, doordat ze door heel veel verschillende elementen en actoren worden beïnvloed. Dit zorgt ervoor dat het heel moeilijk is om iets generaliseerbaars te zeggen over de gebiedsontwikkelingen in Nederland, wanneer onderzoek wordt gedaan naar specifieke cases als de Binckhorst en de Merwedekanaalzone.

4 De Nederlandse veranderingen binnen de gebiedsontwikkeling

Zoals eerder is aangegeven, heeft gebiedsontwikkeling te maken met veranderingen. Dit komt door de maatschappelijke en economische context die constant aan verandering onderhevig is. Het zorgt ervoor dat actoren binnen gebiedsontwikkeling zich aanpassen en mee veranderen. Welke rol de overheid heeft gehad voor en na de verandering is al een paar keer kort voorbijgekomen, maar in dit hoofdstuk wordt aan de hand van rapporten en experts aangegeven welke veranderingen er hebben plaatsgevonden en welke invloed deze hebben gehad op verschillende type actoren binnen de stedelijke ontwikkeling.



Figuur 3 Integrale/Organische Gebiedsontwikkeling Bron: PBL

4.1 Integrale gebiedsontwikkeling

Over het algemeen is er een verschuiving te zien van integrale naar organische gebiedsontwikkeling. Integrale gebiedsontwikkeling wordt ook wel traditionele gebiedsontwikkeling genoemd. Veel Vinex-locaties werden aan de hand van dit model ontwikkeld (Buitelaar, 2010). Bij deze ontwikkelingen zorgt de gemeente voor de grondverwerving, die zij vervolgens bouwrijp maakt, waarna zij bouwkvavels creëert met als doel deze te verkopen aan marktpartijen. De marktpartij realiseert vervolgens het vastgoed (Janssen-Jansen, Lloyed, Peel, & Van der Krabben, 2013). Dit grondbeleid vraagt een behoorlijke

voorinvestering vanuit de gemeente en die moet worden gecompenseerd met de baten die voortvloeien uit de verkoop van de kavels aan marktpartijen. De eigenschappen die integrale gebiedsontwikkeling kenmerken zijn in figuur 3 samengevat, te weten: aanpak in één keer, grootschaligheid van de ontwikkeling, projectmatige ontwikkeling, duidelijk eindbeeld van het plan, grote professionele partijen als ontwikkelaar, actieve en risicodragende gemeente en volgordelijkheid in ontwikkeling/beheer.

4.2 *Organische gebiedsontwikkeling*

Met organische gebiedsontwikkeling wordt het volgende bedoeld: “een optelsom van relatief kleinschalige (her)ontwikkelingen, met een open-eindproces zonder blauwdruk, waarbij ontwikkeling en beheer door elkaar lopen, met een dominante rol voor de eindgebruikers en een faciliterende rol voor de overheid” (Buitelaar et al., 2012). Tot deze vorm van gebiedsontwikkeling is overgegaan nadat bleek dat de context waarbinnen de gebiedsontwikkeling plaatsvond, veranderde. De maakbaarheid van de grootschalige en ruimtelijke ingrepen bleek niet meer bestand tegen de veranderingen op economisch niveau (Buitelaar et al, 2012). Organische gebiedsontwikkeling heeft een kleinschaliger karakter in vergelijking met integrale gebiedsontwikkeling (Buitelaar, Kooiman, & Robbe, 2012). Bij organische gebiedsontwikkeling wordt veel meer de samenwerking gezocht met lokale kleine partijen en eindgebruikers. Dit zorgt ervoor dat de ontwikkelingen veel meer vraaggestuurd zijn dan aanbodgestuurd (Jonker-Verkaart, 2015). Door de vraaggestuurde ontwikkeling wordt de blauwdruk vervangen door gebiedsontwikkeling met een doel/stip op de horizon waar naartoe gewerkt wordt. Hierdoor wordt flexibiliteit gecreëerd en kan sneller geanticipeerd worden op veranderingen van de context op macroniveau. De gemeenten hanteren bij deze vorm van gebiedsontwikkeling een faciliterende rol. De kenmerken die organische gebiedsontwikkeling onderscheiden per thema van integrale gebiedsontwikkeling zijn in figuur 3 weergegeven.

De verschuiving van integrale naar organische gebiedsontwikkeling en veranderingen van de context op macroniveau hebben ervoor gezorgd dat gemeenten de strategieën van gebiedsontwikkeling aan moeten passen. Deze strategieën hebben uitwerking op het effect, de efficiëntie en de eerlijkheid van de gebiedsontwikkeling (Woestenburg et al., 2018). De kenmerken van organische gebiedsontwikkeling ten opzichte van integrale gebiedsontwikkeling zijn in figuur 3 aan de rechterzijde weergegeven, te weten: geleidelijke aanpak, kleinschalige ontwikkeling, procesmatige ontwikkeling, strategische kijk op het plan, kleine professionele

partijen of particulieren als ontwikkelaar, faciliterende rol van de gemeente en door elkaar in ontwikkeling/beheer.

4.3 Effectiviteit

Effectiviteit geeft weer op welke manier de doelen binnen een project worden behaald. De manier waarop gemeenten nu gebiedsontwikkelingen sturen en de manieren waarop in voorgaande jaren gebiedsontwikkelingen tot stand kwamen, hebben tot verschillende resultaten geleid. Het actieve grondbeleid, waar Nederland om bekendstond, zorgde voor snelle implementatie van de gebiedsontwikkelingen doordat de gemeente zelf investeerde en er dus baat bij had wanneer aangekochte grond weer snel geld op zou leveren om zo de rentekosten laag te houden (Woestenburg et al., 2018). Naast het hoge tempo heeft het actieve grondbeleid ook als voordeel dat de mate van sturing maximaal is. Dit betekent dat op een hoog tempo opgaves voldaan kunnen worden.

Na de financiële crisis is te zien dat een deel van de gemeenten niet meer in staat is het risico te nemen. Andere gemeenten kiezen ervoor om wel actief grondbeleid te blijven voeren, maar passen de risicoanalyses aan. Effectiviteit blijft hier een belangrijke rol spelen. In Nijmegen wordt aangegeven dat private partijen niet kunnen investeren en dus moet de gemeente deze verantwoordelijkheid nemen en het voortouw nemen binnen de gebiedsontwikkeling door grond aan te blijven kopen voor ontwikkelingen (Kadernota Grondbeleid “Ontwikkelingen op goede gronden”, 2009). Andere gemeenten, zoals Amersfoort, kiezen er juist voor om de risico’s niet meer te nemen en de verantwoordelijkheid van het ontwikkelproces bij de ondernemers, inwoners en ontwikkelaars neer te leggen (Amersfoort 2030, 2011). De Gemeente Utrecht kiest voor een derde strategie waarbij alle wettelijk voorgeschreven planologische instrumenten gebruikt kunnen worden. Er kunnen echter geen privaatrechtelijke instrumenten worden gebruikt. Dit betekent dat een gemeente geen grond kan kopen als rechtspersoon en dus überhaupt niet als rechtspersoon op de markt kan handelen (Nota grondbeleid “Regie op goed Gronden”, 2011). Bij deze twee laatste methodes neemt de gemeente voor lief dat de periode waarin aan opgaves voldaan kan worden zal worden verlengd.

4.4 Efficiëntie

De efficiëntie van de gebiedsontwikkeling gaat over de kosten die staan tegenover de gewenste effecten. Hierbij worden ook wel gesproken over de winsten die behaald kunnen worden tegen bepaalde risico’s. Deze winsten zijn in Nederland in de jaren voor de financiële

crisis erg hoog geweest (Rli, 2004). Dat er voor de opbrengsten een risico werd genomen, is goed terug te zien tijdens de financiële crisis, toen gemeenten met gronden bleven zitten en er grote verliezen werden geleden (Woestenburg et al., 2018). Hoe efficiënt een gebiedsontwikkeling is, hangt derhalve af van de afweging tussen kosten, snelheid en risico. Om de snelheid te waarborgen, hebben gemeenten instrumenten nodig die hen in staat stellen doortastend te handelen (Woestenburg et al., 2018). Door de verschuiving van integrale naar organische gebiedsontwikkeling, zullen de middelen om grond te verwerven ook afnemen. Dit is terug te zien in steden als Amersfoort en Arnhem waar geen financiële middelen meer worden vrijgegeven voor het verwerven van grond. Andere gemeenten, zoals de gemeente Utrecht, geven in de beleidsambities aan dat de gemeente geen grond meer zal verwerven. De beleidsmedewerkers hebben echter wel de financiële middelen gekregen om eventueel grond te verwerven ten behoeve van het ontwikkelen van gebieden (Nota Grondbeleid “Regie op goed Gronden”, 2011). Andere gemeenten hebben juist een klein budget gekregen om bepaalde stukken grond te kunnen kopen vanuit een strategisch oogpunt. Vanuit dit oogpunt kan ervan uitgegaan worden dat er vroeg wordt gekocht om zo veel mogelijk winst te behalen bij toekomstige gebiedsontwikkeling (Woestenburg et al., 2018). In de gemeente Haarlem wordt op strategisch plekken grond verworven. Dit doet de gemeente om ervoor te zorgen dat bepaalde opgaves, zoals genoeg sociale huurwoningen, gerealiseerd worden. Ook ontwikkelaars geven aan dat met doortastende besluitvorming gezorgd kan worden voor een sneller ontwikkelproces (interview reshape properties, 2019).

4.5 Eerlijkheid

Eerlijkheid betreft de transparantie bij het ontwikkelproces. Wie verdient wat met de ontwikkelingen en hoe worden deze verdiensten ingezet ten behoeve van de stad. Wanneer een gemeente ervoor kiest om actief grondbeleid te voeren, helpen de opbrengsten hiervan om voorzieningen en woningen te creëren voor de lagere inkomens en segregatie te voorkomen (Woestenburg et al., 2018). Doordat de gemeente niet meer de risico's wilde nemen die komen kijken bij actief grondbeleid, zijn ook de opbrengsten voor een groot deel verschoven naar andere partijen. Onder andere grote woningcorporaties en ontwikkelaars zijn partijen die met de grote winsten aan de haal gingen doordat zij de enige partijen zijn die wel de kosten en risico's konden dragen die komen kijken bij de ontwikkeling van grote hoeveelheden woningen (Van der Krabben & Needham, 2008). Doordat andere strategieën zijn gekozen dan het actieve grondbeleid, vloeit er steeds meer waarde weg uit gebieden naar private ondernemers/ontwikkelaars. Deze extra waardes kunnen hierdoor niet meer worden ingezet ten

behoefte van de gemeente en dus ten behoeve van het voldoen in de opgaves die gemeenten hebben gesteld. Dit heeft dus de distributie van de gelden aangepast. Doordat de gelden terechtkomen bij andere partijen, zijn ook weer andere instrumenten nodig om ervoor te zorgen dat voldoende sociale voorzieningen en sociale huurwoningen worden ontwikkeld en geen segregatie plaatsvindt.

4.6 De rol van de gemeenten is veranderend

Uit de beleidsdocumenten en grondnota's die zijn opgesteld door gemeenten in Nederland, kan worden afgeleid dat inderdaad een verschuiving plaatsvindt binnen de gebiedsontwikkeling. De verschuiving die waar te nemen is, gaat van integrale naar organische gebiedsontwikkeling. Deze twee typen gebiedsontwikkeling hebben verschillende kenmerken op het gebied van De verschuiving van integrale gebiedsontwikkeling naar organische gebiedsontwikkeling zien we bij verschillende gemeenten verschillend tot uiting komen. Deze twee typen gebiedsontwikkelingen hebben verschillende gebiedsontwikkeling terugkomen in bepaalde mate. Om het effect van deze verschuivingen op kleinere schaal te onderzoeken, wordt in het volgende hoofdstuk op twee casussen ingegaan. Deze twee casussen moeten het effect laten zien van de verschuiving die in dit hoofdstuk is waargenomen.

5 Cases

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is duidelijk gemaakt dat in Nederland een verschuiving zichtbaar is binnen de gebiedsontwikkeling. Om deze verandering verder te onderzoeken, is ervoor gekozen om twee cases uit te kiezen en te kijken hoe deze verandering effect heeft op deze twee cases.

Voor dit onderzoek zijn twee cases geselecteerd, de Binckhorst in Den Haag en de Merwedekanaalzone in Utrecht. Deze twee cases betreffen binnenstedelijk gebied, waarvan de functie als bedrijventerrein verloren is gegaan door insluiting in de stad. Voor beide gebieden is net voor de financiële crisis van 2008 aangegeven dat het ontwikkeld zal worden tot een stuk stad waar wonen en werken centraal staan. Het ontwikkelproces loopt hierdoor gelijk aan de veranderingen binnen de gebiedsontwikkeling. Aan de hand van deze cases is empirisch onderzoek gedaan naar de verandering van gebiedsontwikkeling en hoe dit terug is te zien in gemeentelijke ontwikkelstrategieën.

In dit hoofdstuk wordt gewerkt aan een analyse van de Binckhorst en de Merwedekanaalzone aan de hand van drie stappen. In het eerste deel wordt een algemene beschrijving gegeven van de twee gebieden die worden behandeld en met welke opgaves deze gebieden/gemeenten te maken hebben. Bij de tweede stap wordt aan de hand van het model van PBL en Urhahn Urban Design (Buitelaar et al. 2012), zoals afgebeeld in het hoofdstuk hierboven, een analyse gemaakt van de cases. Hieruit komt naar voren welke kenmerken terug te zien zijn in deze twee gebiedsontwikkelingen. Aangezien dit model een globale weergave geeft van organische en integrale gebiedsontwikkeling, wordt dieper ingegaan op de rol van de gemeente in stap drie. In deze stap worden de acties die de gemeente heeft ondernomen onderverdeeld in vier verschillende typen instrumenten. Deze zijn gegeven door Adams en Tiesdell (2012). Door deze typen instrumenten toe te schrijven aan organische of integrale gebiedsontwikkeling kan een specifiekere analyse worden gegeven van de ontwikkelstrategie die de gemeenten kiezen.

5.2 Casusbeschrijving: Binckhorst

5.2.1 Geschiedenis gebied

In 1905 werd op het noorden van het Binckhorstterrein begonnen aan de bouw van de tweede gemeentelijke gasfabriek. In de daaropvolgende jaren groeide deze fabriek uit tot een

fabriekscomplex van ruim 17 hectare. Ondertussen werd op dit terrein ook teer, ammoniak en onkruidverdelging geproduceerd. De oude veenpolder was toen nog officieel in handen van de gemeente Voorburg. De gemeente Den Haag kwam pas officieel in bezit van de Binckhorstpolder in 1907 door annexatie. In 1908 maakte architect H.P. Berlage (1856-1934) een structuurplan voor Den Haag. Hierin was voor het Binckhorstterrein woningbouw en plaats voor goederenopslag van de spoorwegen gepland. Dit plan werd echter niet uitgevoerd. Verdere ontwikkeling van het terrein verliep in een langzaam tempo. In 1920 werd ondanks weerstand van de gemeente een begraafplaats van 4 hectare op het terrein ontwikkeld. Vervolgens werd vlak voor de Tweede Wereldoorlog aan de zuidkant van het terrein de Binckhorsthaven gerealiseerd. In 1949 werd opnieuw een structuurplan ontwikkeld, deze keer door architect W.M. Dudok (1884-1974). Opnieuw werd dit plan niet uitgevoerd. Wel werden op het Binckhorstterrein 120 gemeentewoningen en een winkel gebouwd. Tussen 1945 en 1953 werden alle onontwikkelde gebieden op het Binckhorstterrein via erfpacht uitgegeven aan diverse industrieën. Uitzondering was het noordoostelijk deel van het terrein, dat gereserveerd werd voor spoorwegdoeleinden. In 1955 waren op het Binckhorstterrein nog maar enkele stukken grond beschikbaar voor verkoop. In de periode 1950 tot en met 1970 had het gebied zich volop ontwikkeld tot een industrieel gebied. De verschillende fabrieken boden samen duizenden banen. Vanaf de jaren zestig werd de auto steeds belangrijker in het verkeersbeeld. De verschuiving van vervoer over water of via het spoor naar vrachtvervoer leverde problemen op voor het Binckhorstterrein. Doordat de geplande Rotterdamsebaan niet gebouwd werd, bleef het gebied voor vrachtverkeer slecht ontsloten. Dit zorgde ervoor dat steeds meer bedrijven, zoals Stork in 1966, het Binckhorstterrein verlieten. De sluiting van de gasfabriek, in 1967, kondigde de neergang van de industrie in Binckhorst aan. Hierna werden al snel diverse gebouwen op het complex gesloopt. Het gehele Binckhorstterrein, dat een industriële eenheid vormde, ontwikkelde zich langzaam tot een versnipperd gebied met een divers karakter. Onder andere autosloopbedrijven, brandstoffenhandel en de VAM voor de afvoer van het huisvuil van de randgemeenten vestigden zich op het terrein. Eind jaren zeventig werd een nieuwe verbindingsweg met de binnenstad aangelegd. Dit zorgde voor de start van ontwikkeling van kantoren, bouwmarkten en dergelijke bedrijven op het terrein. Het Binckhorstterrein ontwikkelde zich hiermee, met zijn 130 hectare, tot het grootste bedrijventerrein van Den Haag. Eind jaren negentig kwamen vele kantoorpanden leeg te staan. Als reactie hierop werden twee grote leegstaande kantoorpanden ingericht als asielzoekerscentrum en nachtopvang van het Leger des Heils.

Vanaf 2001 werd, in opdracht van de gemeente, onderzoek gedaan naar de ontwikkelingsmogelijkheden om het Binckhorstterrein van andere functies te voorzien. Vervolgens werd het terrein in 2004 aangemerkt als een locatie binnen de stad, die te veel onbestemde terreinen en rommelige bebouwing kende. Er moest actie ondernomen worden om de kwaliteit van het terrein te verbeteren.

5.2.2 Ontwikkelingsgeschiedenis

In de structuurvisie 2020 (vastgesteld in 2005) wordt benoemd dat Binckhorst ontwikkeld zal worden tot een aantrekkelijk gemengd woon-, voorzieningen-, en werkgebied met intensief en meervoudig grondgebruik. Met deze ontwikkeling moet het centrum over het spoor heen getild worden. Verder zal Binckhorst door de komst van de Rotterdamsebaan een belangrijke entree-functie kunnen vervullen. In 2006 heeft Metropolitan Architecture (OMA) een masterplan ontwikkeld in opdracht van BPF Bouwinvest, Rabo vastgoed en de gemeente Den Haag. Binnen dit masterplan moet in drie hoofdzones ontwikkeld gaan worden. Op basis van het masterplan van 2007 is het proces in gang gezet om ervoor te zorgen dat dit gebied door middel van een publiek-private samenwerking ontwikkeld kan worden. De ontwikkeling zal tussen de twintig en dertig jaar duren. De gemeente zal in dit plan een actieve rol spelen en het land opkopen, slopen en saneren om op deze manier het transformatieproces in gang te zetten.

In 2008 dient echter de economische crisis zich aan. Het gevolg van deze crisis is dat de beoogde samenwerking met de grote marktpartijen niet van de grond komt. Een grootschalige integrale gebiedsontwikkeling waarbinnen de gemeente een actieve rol heeft, is voor dit gebied niet langer realistisch en verantwoord (Investerings programma stedelijke ontwikkeling, 2011)³. Daarnaast speelt het overaanbod op de kantorenmarkt nog een negatieve rol. Het investeringsniveau daalt en er ontstaat leegstand. Ook het overige vastgoed kampte met achterstallig onderhoud aangezien veel eigenaren sinds de aankondiging van het masterplan en de integrale ontwikkeling weinig onderhoud hadden gepleegd aan het vastgoed (Lindemann, 2015). Eind 2008 probeert de gemeente nog om de Binckhorst zo veel mogelijk integraal te laten ontwikkelen. Urhahn Urban Design en Floris van Alkemade Architect hebben een integraal ontwikkelingsplan (IOP) ontwikkeld. Dit is een plan dat niet fungeert als een blauwdruk voor de ontwikkeling, maar een streefbeeld geeft voor de langere termijn in combinatie met een regelmatig geactualiseerde aanpak op korte termijn. Dit betekent dat dit plan veel meer een raamwerk zou zijn voor nieuwe ontwikkelingen. Het gevolg hiervan is dat de gemeente op zoek is gegaan naar nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling die hier beter bij aansluiten. In de

gebiedsaanpak Binckhorst wordt aangegeven dat de rol van de gemeente verschuift van voorheen een actieve en regisserende rol naar een faciliterende en reactieve rol. Deze aanpak neigt naar een organische aanpak en moet ervoor zorgen dat het gebied niet meer wordt ontwikkeld aan de hand van een alles omvattend masterplan of blauwdruk, maar een ontwikkeling die langzaam maar geleidelijk wordt verspreid en over een langere periode tot stand komt. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de huidige ontwikkelaars. De huidige eigenaren bestaan uit vastgoedeigenaren, kleine bedrijven, grote bedrijven, creatieve bedrijven en investeerders. Daarnaast heeft de gemeente een groot aantal stukken land die zij al had aangekocht op het moment dat de crisis begon. De gemeente blijft wel een belangrijke rol spelen aangezien zij de helft van alle gebouwen in bezit heeft. Deze zijn aangekocht in de tijd van het masterplan voor de integrale ontwikkeling van het hele gebied.

5.2.3 Opgaven

De gemeente Den Haag heeft voor zichzelf opgaven gesteld waaraan voldaan moet worden. Het groeiende aantal inwoners van de stad, samen met het doel om als gemeente in 2030 klimaatneutraal te zijn, zorgt ervoor dat deze opgaven flink zijn.

1) Vastgoedopgave

De gemeente Den Haag groeit snel. In het jaar 2015 woonden er nog 515.000 inwoners in de gemeente en de verwachting is dat dit aantal groeit tot minimaal 610.000 inwoners in 2040 (bevolkingsprognose Den Haag, 2017). Per jaar groeit het aantal inwoners ongeveer met 4.000. Het gevolg hiervan is, dat over de komende 20 jaar bij een gelijkblijvende groei er 80.000 inwoners die een woning nodig zullen hebben bij komen in de gemeente (gebiedsaanpak Binckhorst, 2018). De gemeente heeft op dit moment als doel om tot 2040 niet minder dan 30.000 woningen bij te bouwen. Bij deze woningen is ook van belang dat ze worden gebouwd voor alle doelgroepen. De gemeente Den Haag stelt dat bij nieuwbouw 30% van de woningen bestemd moet zijn voor sociale huurwoningen. In de woonvisie van 2011 is vastgesteld dat ongeveer 5.000 woningen zullen worden gerealiseerd in de Binckhorst. Daarnaast is in de woonvisie van 2017 vastgesteld dat een centrum-stedelijk woonmilieu gewenst is. Dit betekent dat er een mix wordt gecreëerd tussen wonen en werken, met de nadruk op wonen.

2) Maatschappelijke opgave

Naast de vastgoedopgave heeft de gemeente maatschappelijke doelen gesteld. De transformatie van de Binckhorst moet bijdragen aan deze maatschappelijke opgave. Hierbij speelt de verduurzaming van Den Haag een grote rol. De gemeente heeft aangegeven in 2040 energieneutraal te willen zijn. Dit zorgt ervoor dat er in komende jaren veel werk aan de winkel is, wil de gemeente dit doel behalen. Nieuwe transformaties zijn dan ook een goed instrument om de verduurzaming en klimaatadaptatie van de stad te verhogen. De nieuwe coalitie heeft voor de periode 2018 - 2022 drie kernthema's benoemd. Groei van de stad voor iedereen, mobiliteit, duurzaamheid. Het eerste thema kan worden gezien als de vastgoedopgave, beschreven in de paragraaf hierboven. Op het gebied van verduurzaming heeft de gemeente voor de periode 2015-2020 vier prioriteiten opgegeven:

- a) verlagen CO₂-uitstoot
- b) uitbreiden en verduurzamen van het warmtenet
- c) de stad klimaatbestendig maken
- d) versterken verduurzamen Haagse kracht

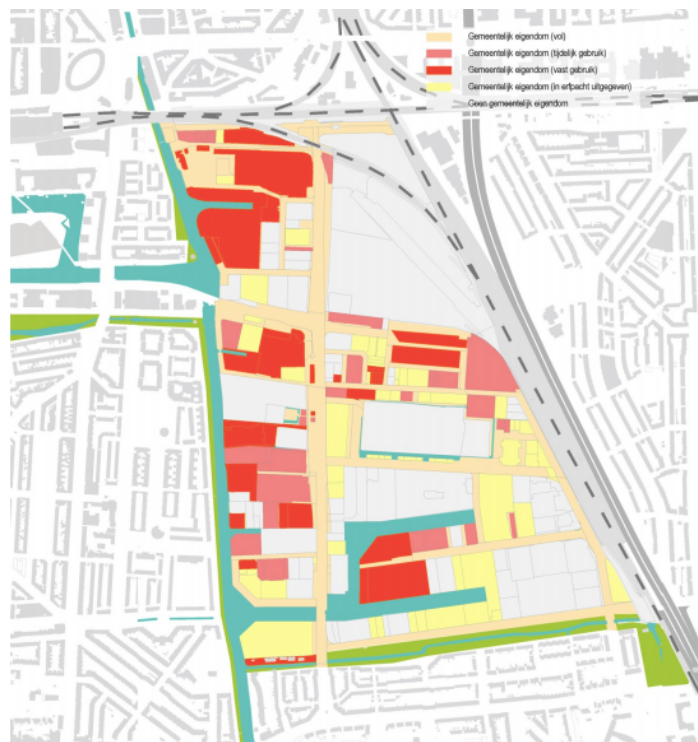
De eerste drie punten spreken voor zich. Het versterken van verduurzamen Haagse kracht staat voor de verduurzaming die moet plaatsvinden door het samenwerken van de inwoners van Den Haag.

Op het gebied van mobiliteit legt Den Haag de nadruk op een schaa sprong van het openbaar vervoer. Dit houdt ook in dat er een mogelijkheid is voor een nieuwe metrolijn die de bereikbaarheid binnen de stad moet vergroten. Daarnaast zal gefocust worden op het fietsverkeer door het netwerk van fietspaden te verbeteren.

Deze kernthema's hebben ook invloed op de ontwikkeling van de Binckhorst. Alle nieuwe gebouwen in de Binckhorst worden klimaatneutraal en dus zonder aardgas opgeleverd. Bij renovaties is aardgasvrij ook het uitgangspunt. Daarnaast wordt een deel van de Binckhort benut voor opwekking en transport van duurzame energie. Dit heeft gevolgen voor locaties die door onderzoek aangewezen worden als kansrijk voor geothermie, welke door de gemeente zullen worden gereserveerd (Gebiedsaanpak Binckhorst, 2018 p. 21). Op het gebied van mobiliteit moeten nieuwe netwerken ervoor zorgen dat de Binckhorst beter wordt aangesloten met belangrijke economische locaties van de stad, zoals de binnenstad, Scheveningen en het Central Innovation District (CID). Daarnaast heeft de gemeente zich als doel gesteld een fijnmazig netwerk te creëren voor langzaam verkeer (voetgangers en fietsers) (Gebiedsaanpak Binckhorst, 2018).

5.2.4 Eigendomsverhouding

De gemeente Den Haag heeft in de jaren voor de crisis een hoop grond verworven in de Binckhorst. In de afbeelding hieronder is te zien welke gebieden in 2011 in het bezit waren van de gemeente. Zoals in de ontwikkelgeschiedenis is beschreven, heeft de gemeente vanaf 2005 de ambitie gehad de Binckhorst integraal en grootschalig te transformeren. Voor dit project is in die tijd geld vrijgemaakt waarmee verschillende stukken grond zijn verworven. Aangezien de grootschalige transformatie door de crisis is gewijzigd naar een organische ontwikkeling, heeft de gemeente nu wel grond in handen die zij niet direct aanwendt voor transformatie. Op de kaart is goed te zien dat het aandeel grond van de gemeente groot is. Zoals op deze kaart (figuur 4) te zien is, zijn de grijze percelen niet in handen van de gemeente. Deze zijn eigendom van particulieren of marktpartijen/ontwikkelaars. De gemeente is echter wel bezig om van haar gronden in dit gebied af te komen. Zij doet dit voornamelijk door middel van tenders.



Figuur 4 Kaart Binckhorst

5.2.5 Strategie

Voor de ontwikkeling van de Binckhorst heeft de gemeente gekozen voor een organische aanpak (Gebiedsaanpak Binckhorst, 2011). Deze strategie is tot stand gekomen nadat samenwerking met grote ontwikkelaars niet van de grond kwam, door het begin van de crisis in 2008. Hierdoor was de gemeente gedwongen haar strategie te wijzigen, want grootschalige

gebiedsontwikkeling met actieve grondpolitiek was niet verantwoord. Daarnaast zijn sinds 2008 de drijvende krachten achter gebiedsontwikkelingen gewijzigd. De woningmarkt zit op slot. Banken verstrekken minder gemakkelijk leningen en consumenten hebben minder te besteden. Dit heeft ook zijn weerslag op de gemeente die moet bezuinigen en dus minder kan investeren. Dit zorgt ervoor dat de strategie vanuit de gemeente verandert. Voorheen had de gemeente een sterk regisserende en actieve rol, gestuurd op het creëren van aanbod. Sinds 2011 kiest de gemeente voor een meer faciliterende en reactieve rol, gestuurd op het reageren op de vraag vanuit de markt. Dit zorgt ervoor dat stedelijke ontwikkelambities meer geleidelijk en gespreid over langere termijn tot stand zullen komen. Hieruit blijkt dat de gemeente kiest voor een organische aanpak waarbij de Binckhorst stukje voor stukje ontwikkeld zal worden. Een groot deel van de verantwoordelijkheid wordt hierbij gelegd bij de markt, de eigenaars en de gebruikers. De gemeente kiest er daarnaast voor het investeringsklimaat in de Binckhorst te verbeteren door de infrastructuur aan te pakken (Gebiedsaanpak Binckhorst, 2011). In 2011 is een nieuwe gebiedsaanpak gepresenteerd met daarin aanpassingen aan de gemeentelijke strategie. Deze aanpassingen zijn een gevolg van verschillende actuele ontwikkelingen. De aantrekkende economie en de ambitieuze woningbouwopgave hebben impact op de Binckhorst. Hierdoor ontstaat behoefte aan meer regie. Deze behoefte wordt door zowel de markt als de overheid geuit. In de gebiedsaanpak wordt aan deze behoefte voldaan. De gemeente gebruikt een omgevingsplan om kaders te stellen. Dit is een methode die voortkomt uit de nieuwe Omgevingswet. Daarnaast wil de gemeente door samenwerking tussen de aanwezige en toekomstige marktpartijen zorgen voor integrale gebiedsontwikkeling (Gebiedsaanpak Binckhorst, 2018).

5.3 Casusbeschrijving: Merwedekanaalzone deelgebied 5

5.3.1 Ligging en ontstaansgeschiedenis.

De Merwedekanaalzone deelgebied 5 is een gebied in Utrecht. Dit gebied ligt aan het Merwedekanaal en wordt verder begrensd door Europalaan en Beneluxlaan. Het is een gebied dat zich sinds 1892 heeft ontwikkeld van landbouw naar industrieterrein langs het Merwedekanaal. Het Merwedekanaal was in deze tijd een handelsroute van Amsterdam naar Duitsland. Dit betekent dat de gronden langs dit kanaal werden gebruikt voor industrieën die dit kanaal gebruikten voor de aan- en afvoer van materialen. Met de opening van het bredere en diepere Amsterdam-Rijnkanaal in de jaren '30, verloor het gebied zijn waarde voor de industrieën die afhankelijk waren van het kanaal. Dit verlies van concurrentiepositie zorgde ervoor dat het

gebied zich transformeerde naar een distributiegebied in de jaren '60 en '70, met de Europalaan als belangrijke vervoersader de stad uit kreeg het gebied opnieuw een bedrijfsfunctie. Grote distributiehallen verschenen in het gebied tussen het kanaal en de Europalaan. Tegen de eeuwwisseling kreeg het gebied steeds meer te kampen met leegstand. Door uitbreidingen van de stad kwam het gebied steeds meer ingesloten te liggen en weken distributiecentra verder uit richting de periferie van de stad. Sinds die periode studeert de stad op een manier om het gebied te transformeren naar een nieuw stuk stad waar de bedrijfsfunctie voor een groot deel verdwijnt en woningen, recreatie en kleine bedrijven zich moeten vestigen. In deze case wordt ingegaan op deelgebied 5. Naast deelgebied 5 zijn er nog twee deelgebieden waar gebouwd wordt. In deelgebied 5 wordt sinds 2012 in verschillende samenstellingen gewerkt aan een integraal plan voor de ontwikkeling van een nieuwe stadswijk.

5.3.2 Ontwikkelgeschiedenis

Sinds 2000 werkt de stad aan de transformatie van het gebied van 24 hectare. In 2005 stelt de gemeente een visie voor het gebied vast. Deze visie verduidelijkt nogmaals het belang van een transformatie, waarmee het gebied wordt verankerd in de ruimtelijke strategie van Utrecht tot 2030. In de visie van 2005 komt naar voren dat het een gebied is waarvoor hoge ambities zijn opgesteld en dat langzaamaan het hele gebied getransformeerd zal worden naar een nieuw stuk stad. Echter, in de crisisjaren vallen de ontwikkelingen helemaal stil. Een actieve grondaanpak was voor dit gebied geen optie, aangezien de gemeente in dit gebied weinig grond in eigendom had en dit voor te veel risico's en kosten zou zorgen. In deze periode waren er gebieden in Utrecht die meer aandacht nodig hadden, zoals Leidsche Rijn.

De crisis zorgde ervoor dat op een andere manier werd aangekeken tegen stedelijke ontwikkelingen. De organische vormen van gebiedsontwikkeling kwamen op en ook de gemeente Utrecht paste dit toe in het stedelijk masterplan, dat werd gepresenteerd in 2011. Vanuit dit masterplan werden de bewoners van Utrecht samen met ondernemers uitgedaagd in gesprek te gaan over ontwikkelingen in de stad. Dit gold voor een aantal verschillende gebieden, waaronder de Merwedekanaalzone.

Voor het gebied de Merwedekanaalzone viel deze beslissing samen met enkele andere ontwikkelingen. Voor de Merwedekanaalzone was in 2011 een inwoner van het gebied een rapport aan het opstellen voor een marketingstrategie van het gebied dat de nadruk legde op de bestaande sterke kwaliteiten van de Merwedekanaalzone. Vanuit het rijk en de gemeente die op

dat moment bezig waren met het opzetten van een bottom-up organische strategie voor deze gebieden, werd de schrijver van het rapport, Emilie Vlieger, benaderd. Door de hulp van subsidies ontstond met de hulp van Emilie Vlieger een initiatief om partijen binnen de Merwedekanaalzone bij elkaar te brengen. Dit initiatief wordt “Meer Merwede” genoemd. Zij initieerde het idee om de Merwedekanaalzone te ontwikkelen door middel van samenwerking. Door dit initiatief zijn verschillende ontwikkelaars, eigenaren en de gemeente rond de tafel gegaan om de toekomst van de Merwedekanaalzone te bespreken.

Uit onderstaand citaat is duidelijk te herleiden hoe deze ontwikkeling bottom-up tot stand is gekomen:

“In september 2012 initieerde ik het project in het voormalig industriegebied in het zuiden van Utrecht, tussen het Merwedekanaal en Park Transwijk. Vanuit de bestaande kwaliteiten wilde ik het gebiedsimago verbeteren en daarmee onderdeel zijn van een gebiedstransformatie waarin gebiedsgebruikers (bewoners en ondernemers) op gelijke voet samenwerken met eigenaren, ontwikkelaars en gemeente. Opdat de kwaliteiten behouden worden en de werkelijke identiteit versterkt wordt vanuit het gebied zelf” (Emilie Vlieger, 2012).

Deze samenwerking heeft geresulteerd in een gezamenlijke perspectief (2013). Aan de hand van dit perspectief zijn in 2015 de ambities van deze partijen opgeschreven in “Merwede compact, gezond en gelukkig”. Belangrijk voor deze samenwerking was het perspectief dat zowel de gemeente als de commerciële partijen kregen door middel van de samenwerking. De gemeente hoefde minder grote investeringen te doen, doordat zij niet alle gronden hoefde te verwerven en door de aanwezigheid van de gemeente aan tafel waren de risico's die commerciële partijen namen minder groot (Mix Merwede, 2013). In de jaren nadat de eerste ambities waren afgesproken, veranderde het een en ander, onder druk van de groeiende vraag op de woningmarkt en de verdichtingsambities van de gemeente. Na deze nieuwe ambities wijzigde de samenstelling van het eigenarencollectief een aantal keren. Merwedekanaalzone werd in de ruimtelijke strategie van 2016 samen met drie andere gebieden aangewezen als een prioritair gebied. Dit betekent dat het gebied voor de komende jaren een prioriteit was geworden binnen de afdeling Stedelijke Ontwikkeling van Utrecht. In 2017 kwam het eigenarencollectief tot een schetsontwerp voor het gebied. Grote veranderingen in het ontwerp ten opzichte van de ambities die waren gecreëerd in 2005, waren de verhoogde woningdichtheid en de verhoudingen tussen sociale en middelhuurwoningen. In 2018 werd vervolgens een omgevingsvisie voor dit gebied opgesteld.

5.3.3 Opgaven

De gemeente Utrecht heeft voor de hele gemeente verschillende opgaven gesteld waaraan in de komende jaren voldaan dient te worden.

1) *Vastgoed opgave*

Utrecht is een van de sterkst groeiende steden in Nederland. Daarnaast is Utrecht een zeer compacte stad, die zal groeien van 330.000 inwoners in 2016 naar 410.000 inwoners in 2030. Dit houdt in dat 80.000 nieuwe inwoners een woning nodig zullen hebben. Er ligt dus een flinke opgave om deze woningen te ontwikkelen. De gemeente Utrecht heeft de Merwedekanaalzone bestempeld als een prioritair gebied naast het stationsgebied, Leidsche Rijn (centrum) en Sciencepark. Dit betekent dat de gemeente groot belang bij ziet om de Merwedekanaalzone te transformeren naar een nieuw stuk stad waar gezond stedelijk leven centraal staat. In de totale Merwedekanaalzone zullen hiervoor tussen de 6.000 en 9.000 woningen worden gerealiseerd. Deze woningen kunnen onderverdeeld worden in verschillende typen woningen. Dit onderscheid wordt gemaakt om voor een stadsdeel te zorgen waar ruimte is voor mensen die een sociale huurwoning zoeken, de middenklasse en de bovenklasse die een huurwoning zoekt. Daarnaast dient er ruimte zijn voor koopwoningen. Vanuit de gemeente is in de omgevingsvisie een verdeling gemaakt waar het gebied aan zou moeten voldoen. Voor de Merwedekanaalzone is de verdeling 30% sociale huurwoningen, 25% middeldure huur en minimaal 45% koopwoningen.

2) *Maatschappelijke opgave*

Naast de vastgoedopgave, het ontwikkelen van woningen en het waarborgen van de kwaliteit hiervan, heeft de gemeente maatschappelijke doelen opgesteld die door middel van de transformatie van deze gebieden tot stand moet komen. Deze maatschappelijke

doelen komen tot uiting met het doel gezond stedelijk leven te creëren. De gemeente heeft vier verschillende kernwaarden uitgewerkt die hieraan gekoppeld kunnen worden.

3) *Kwaliteit van leven*

Mobiliteit is een belangrijk aspect in de transformatie van het gebied. De voorzieningen en infrastructuur voor de beweging en mobiliteit van de bewoners moet op een toekomstgerichte manier worden ontwikkeld. Zo zal de infrastructuur zich focussen op langzaam verkeer en openbaar vervoer.

a) Bedrijvige mix

Zorgen voor een mix van typen gebouwen, oud en nieuw, verschillende typen woningen en verschillende functies.

b) Duurzaam en slim

Deze kernwaarde heeft betrekking op de klimaatadaptatie en de verduurzaming van de stad. Dit wordt gedaan door de energietransitie, de focus op groen, water en circulair bouwen, om op die manier het milieu zo min mogelijk te belasten.

c) Robuust en flexibel

De ontwikkelingen vragen om een robuust en flexibel raamwerk dat voor een langere periode meekan. Hierdoor kan de grote omvang van woningen worden gefaseerd zonder constante aanpassingen wat betreft bruikbaarheid, aantrekkelijkheid en klimaatadaptatie in verschillende tijdsperioden.

5.3.4 Eigendomsverhoudingen

Merwedekanaalzone heeft te maken met versnipperd grondeigendom. Dit houdt in dat meerdere partijen een stuk grond bezitten in het gebied dat ontwikkeld zal worden. De eigendomsverhouding in dit gebied staat nog niet helemaal. Gedurende de periode dat aan dit onderzoek is gewerkt, hebben nog transacties plaatsgevonden en zijn stukken grond van eigenaar verwisseld. In figuur 5 is op de kaart aangegeven welke percelen er zijn en welke eigenaar daarbij hoort. In dit gebied heeft de gemeente een groot aandeel van de grond. Dit is aan de ene kant verworven in 2005, toen het OPG-terrein te koop kwam. In die tijd heeft de gemeente dit terrein met het oog op de toekomst gekocht. De andere helft van dit gebied was al in bezit van de gemeente doordat de busmaatschappij, Gemeentelijk Vervoer Utrecht, hier gevestigd is. Aangrenzend aan dit gebied ligt het gebied van AM/Synchroon. Dit is een samenwerking tussen twee dochterbedrijven van de grote ontwikkelaars BAM en TBI. De samenwerking die zij hebben

opgezet, noemen zij Merwede-C. Ze hebben het gebied gekocht waar voorheen drukkerij Roto Smeets gevestigd was.



Figuur 5 Kaart Merwedekanaalzone

Aan de zuidkant van het gebied zijn twee andere grondeigenaren die aanzienlijke stukken grond hebben verworven. Langs het kanaal heeft een van deze grondeigenaren een samenwerking van verschillende bedrijven een gebied van 4,5 hectare weten te kopen waar nu het smart business park ligt. Deze samenwerking bestaat uit vastgoedontwikkelaar Boelen en Gruyter, G&S-vastgoed en vastgoedinvesteerder, -ontwikkelaar, en -beheerder Round Hill Capital. Deze partij heeft dit stuk grond kunnen kopen van M7 Real Estate. Dit is een bedrijf dat vastgoed in portefeuille heeft als investering. Aan de Europalaankant van het zuidelijke deel van het deelgebied is Greystar in het bezit van het gebied waar nu Ramphastos op staat. Ramphastos heeft dit gebied kunnen aankopen van een beleggingsvehikel die het in de jaren '90 had aangekocht van het moederbedrijf van de V&D (Quote, 23 augustus 2017). Greystar heeft deze grond weer van Ramphastos overgekocht en is nu de partij die mee zal gaan ontwikkelen. In dit gebied heeft tot die tijd het distributiecentrum van de V&D gestaan. Tussen deze grote blokken liggen wat kleinere stukken grond die in het bezit zijn van ontwikkelaars BPD en Janssen de Jong. Janssen de Jong hebben een kantoor gekocht. Dit pand is nu in gebruik als werkplek voor

creatieve ondernemers. Ook de vereniging van eigenaren Merwede heeft een stuk grond. Zij hebben ontwikkelaar Lingotto in de arm genomen voor de projectontwikkeling.

In dit gebied is ook nog een aantal stukken grond aanwezig van een partij die nog niet mee wil werken aan dit plan. Dit is een eigenaar van een opslagbedrijf. Met deze eigenaar wordt nog wel gesproken om ervoor te zorgen dat het plan niet onderbroken wordt of dat er sensitief gepland moet worden. Wanneer deze eigenaren toestemmen in de gebiedsontwikkeling, zijn alle partijen bereid om te ontwikkelen. Dit zorgt ervoor dat het gebied in zijn geheel ontwikkeld kan worden in de komende jaren.

5.3.5 Ontwikkelstrategie

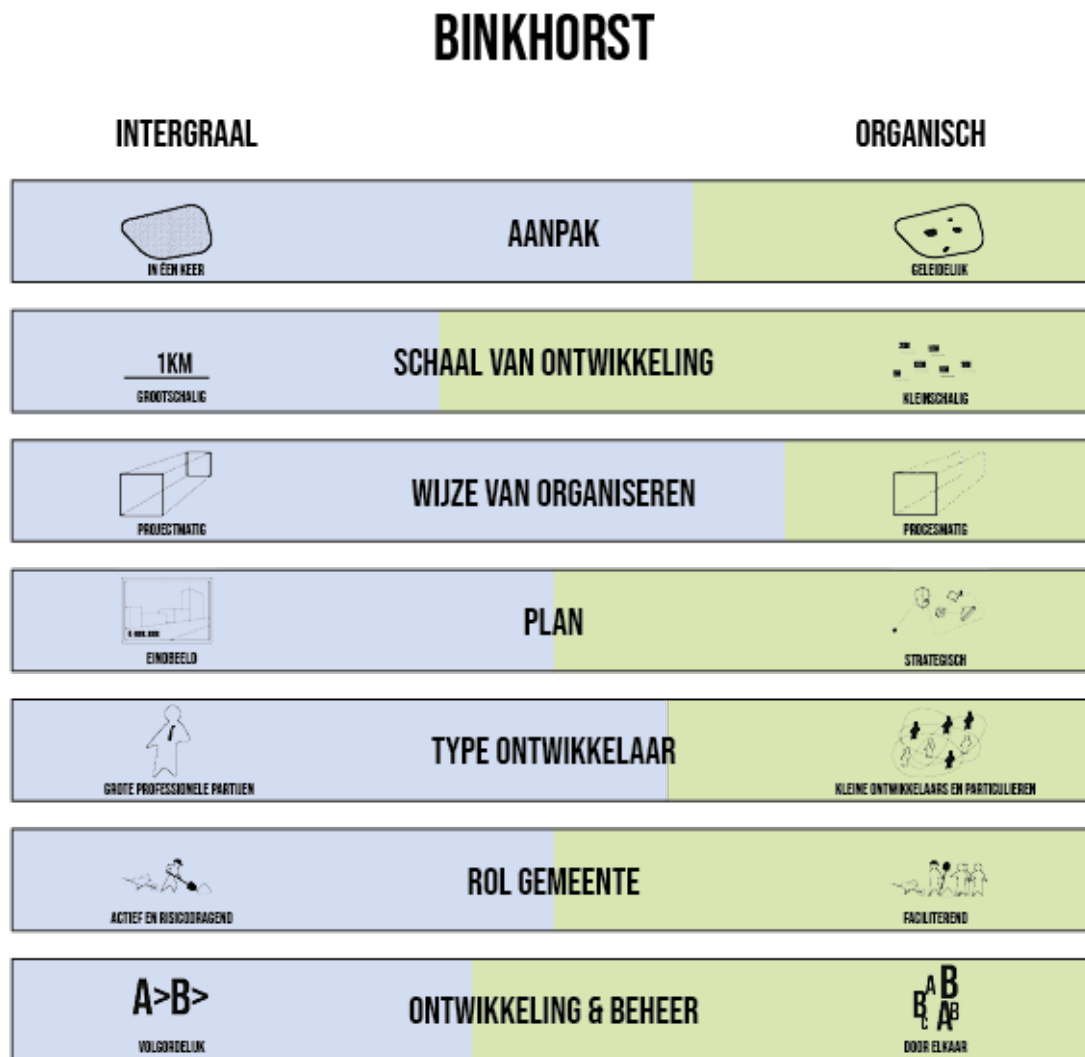
De ontwikkeling van Merwede is een initiatief van de private eigenaren en de gemeente. Door samen te werken, willen ze van het gebied een energiek en innovatief stadsdeel maken. Zo'n ambitie is alleen moeilijk te realiseren. Derhalve wordt getracht om door samenwerking tussen de betrokken partijen de doelen te bereiken. Merwede zal niet in een keer uit de grond gestampt worden. Voor het diverse en gelaagde karakter, met verschillende eigenaren en gebruikers, om een gefaseerde aanpak. Dit houdt in dat de ontwikkeling van de kavels op doordachte wijze moet samenvallen met niet alleen de realisatie van voorzieningen, maar ook met de uitvoering van bouwwerkzaamheden. De ontwikkelstrategie bestaat uit een aantal onderdelen: het pakket van collectieve gebiedsinvesteringen, de volgorde van gebiedsinvesteringen en de wijze waarop de gebiedsexploitatie wordt beheerd.

5.4 Van integraal naar organisch: analyse Binckhorst en Merwedekanaalzone

Gemeenten maken sinds de economische crisis een verschuiving door van actief naar organisch grondbeleid. Het verschil tussen deze twee ontwikkelstijlen is reeds uitgelegd in het theoretische hoofdstuk. In dit hoofdstuk worden de verschillende eigenschappen die organische en integrale gebiedsontwikkeling volgens het model van het PBL en Urhahn (2012) kenmerken, geanalyseerd voor de Binckhorst en de Merwedekanaalzone. Hieruit moet naar voren komen welke eigenschappen beide gebiedsontwikkelingen hebben binnen het model. Daarnaast wordt hiermee duidelijk gemaakt welk type gebiedsontwikkeling herkend kan worden in beide gebieden. Eerst wordt de Binckhorst behandeld en vervolgens de Merwedekanaalzone.

In figuren 6 en 8 geeft blauw de mate van “integraal” en groen de mate van “organische” gebiedsontwikkeling weer van de verschillende casussen. Aan het einde van dit hoofdstuk worden de resultaten samengevat.

5.4.1 Binckhorst



Figuur 6 Beoordeling Binckhorst

1) Aanpak

In de Binckhorst is de aanpak van de gebiedsontwikkeling een geleidelijk proces. Er is geen plan om het hele gebied in een keer te transformeren. Daarentegen zijn wel reeds de grenzen voor het te ontwikkelen gebied gegeven. Daarnaast is de Binckhorst verdeeld in vier gebieden en twintig kleinere deelgebieden. Op deze manier kunnen een planning en fasering in kaart gebracht worden en wordt door middel van een gebiedspaspoort een kader opgesteld per deelgebied.

2) Schaal van ontwikkeling

De schaal van de verschillende projecten is door het gebruik van deelgebieden in de Binckhorst klein gehouden. Maar doordat er wel een plan ligt voor het hele gebied, kunnen infrastructurele aanpassingen wel doorgevoerd worden. Bijvoorbeeld

energietransitieprojecten kunne worden opgeschaald, omdat voor het hele gebied een plan/doel is beschreven en schaalvoordelen hier een deel van uitmaken. Aan de hand van het omgevingsplan kan worden bepaald hoeveel ontwikkelaars binnen de Binckhorst moeten meebetalen aan deze investering.

3) *Wijze van organiseren*

De ontwikkeling op de Binckhorst is voornamelijk procesmatig georganiseerd. Een procesmatige aanpak kan, zoals eerdergenoemd, herkend worden aan verschillende kenmerken. Een belangrijk kenmerk is vertrouwen. Dit is voor de gemeente een heel belangrijk aspect binnen de Binckhorstontwikkeling. Maar ook het zoeken van draagvlak door middel van rondetafelgesprekken die door de gemeente worden geïnitieerd. Daarnaast probeert de gemeente een flexibele houding aan te nemen door commerciële en particuliere partijen de vrijheid te geven initiatieven en projecten aan te dragen (interview gemeente Den Haag, 2018).

4) *Plan*

Op het gebied van planning kan gesteld worden dat binnen het gebied strategisch wordt gehandeld door kaders te stellen en te sturen aan de hand van de regels van het omgevingsplan en gebiedspaspoorten (Gebiedsaanpak Binckhorst, 2018). Er is echter wel degelijk een eindbeeld in de vorm van een doel waar naartoe gewerkt moet worden binnen het te ontwikkelen gebied.

5) *Type ontwikkelaar*

Binnen de Binckhorst is de ontwikkeling al flink op gang gekomen. Te zien is dat op de verschillende kavels door verschillende typen eigenaren wordt ontwikkeld. Op de meeste locaties zijn dit echter wel grote ontwikkelaars. Het zijn immers ontwikkelaars die voornamelijk door het hele land actief zijn en niet specifiek op de Binckhorst ontwikkelen, omdat er een extra binding is met gebied. Dit gebeurt af en toe echter wel in samenwerking met kleinere partijen die wel binding hebben met het betreffende gebied. Zo is deelgebied Binckkade ontwikkeld door grote ontwikkelaars VORM en BPD, maar dit is in samenwerking gegaan met 'local', een plaatselijke initiatiefnemer.

6) *Rol gemeente*

De rol van de gemeente is in dit project niet consistent en is in de ontwikkelperiode veranderd. Waar de gemeente tijdens de aanvang van project Binckhorst in 2002 een actieve houding wilde innemen tijdens de ontwikkeling, is deze houding veranderd door de crisisjaren (gebiedsaanpak Binckhorst, 2011). Na de crisis is ervoor gekozen om niet

meer een actief, maar faciliterend grondbeleid te voeren. Hier komt de gemeente nu echter deels op terug. In een nieuwe periode is de gemeente reactief en scheppen zij randvoorwaarden en reageren zij op initiatieven vanuit de markt en ontwikkeling dan samen met ontwikkelaars (Gebiedsaanpak Binckhorst, 2018 ;).

7) *Ontwikkeling en Beheer*

In de Binckhorst is duidelijk te zien dat de ontwikkelingen door elkaar lopen. De projecten die nu afgerond zijn, gestart zijn of op de planning staan, liggen willekeurig verspreid door het gebied zoals hieronder is afgebeeld in figuur 7 (Gebiedsaanpak Binckhorst, 2018).



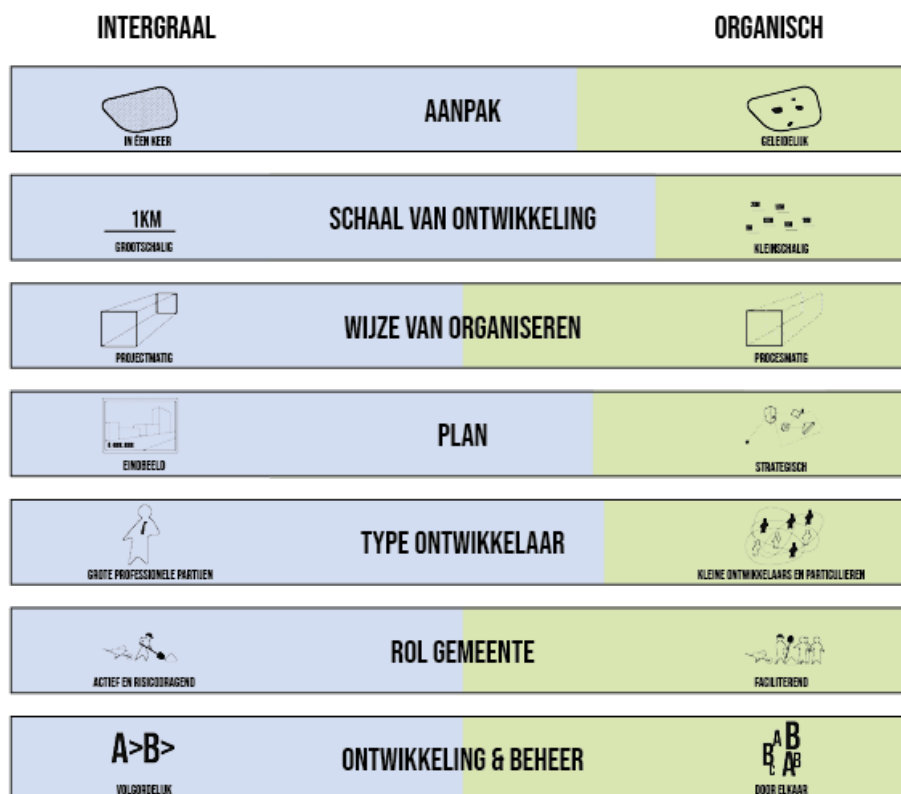
Figuur 7 Projecten in de Binckhorst: nu, komende vijf jaar en verkenning - Bron: Gebiedsaanpak Binckhorst, 2018

Dit betekent ook dat voor dit gebied de ontwikkeling en het beheer door elkaar lopen. Wanneer een project op de ene locatie overgaat naar beheer, bijvoorbeeld Binckeland, start de ontwikkeling op een andere locatie binnen de Binckhorst. Dit is mogelijk door een integrale planning en fasering van publieke voorzieningen en infrastructuur (Gebiedsaanpak Binckhorst, 2018).

5.4.2 *Merwedekanaalzone*

Wanneer het model van de spontane stad gevolgd wordt voor de gemeente Utrecht en dan specifiek voor de gebiedsontwikkeling, de Merwedekanaalzone, is een vorm te herkennen die ligt tussen integraal ontwikkelen en organisch ontwikkelen (zie figuur 8). Hierbij geeft blauw de mate van “integrale” ontwikkeling weer en groen de mate van “organische” gebiedsontwikkeling.

MERWEDEKANAALZONE



Figuur 8 Beoordeling Merwedekanaalzone

1) Aanpak

Voor het gebied Merwedekanaalzone is gekozen om een plan te maken voor het gebied als geheel. Echter zal de uitvoering gefaseerd worden uitgevoerd. De ontwikkeling zal dus niet in een keer plaatsvinden maar er wordt wel een plan gemaakt om het gebied in een bepaalde volgorde continue te ontwikkelen.

2) Schaal van ontwikkeling

De Merwedekanaalzone zal in zijn geheel worden herontwikkeld tot een nieuwe stadswijk. Dit gebied is in totaal 24 hectare groot. De ontwikkeling zal in fases worden uitgevoerd (Schetsontwerp Merwede, 2017). Hierdoor zullen sommige huidige activiteiten binnen het gebied door kunnen blijven gaan wanneer de bouw in het gebied zal beginnen. Aangezien er al een ontwerp ligt voor het gehele gebied, is de schaal van de ontwikkeling meer groot- dan kleinschalig, aan de andere kant is een gebied van 24 hectare geen grootschalig gebied.

3) Wijze van organiseren

De wijze waarop de ontwikkeling van de Merwedekanaalzone wordt georganiseerd, is niet eenduidig aan te geven. De gemeente zit namelijk met twee petten op in de

gebiedsontwikkeling. De gemeente heeft enerzijds de rol om de gebiedsontwikkeling procesmatig te begeleiden. Daarnaast heeft de gemeente een stuk grond, waardoor zij ook als mede-grondeigenaar aan tafel zit. Wanneer de gemeente aan tafel bij de onderhandelingen, is zij meer op projectmatige basis bezig.

4) *Plan*

Voor de Merwedekanaalzone is een schetsontwerp ontwikkeld voor het gehele gebied. Dit betekent dat voor dit gebied een eindbeeld is vastgelegd. Doordat samengewerkt wordt tussen verschillende partijen en deze van elkaar afhankelijk zijn, kan dit eindbeeld altijd nog veranderen onder invloed van een van de grondeigenaren.

5) *Type ontwikkelaar*

Bij de herontwikkeling van de Merwedekanaalzone zijn bijna alleen maar grote of middelgrote projectontwikkelaars betrokken. Dit betekent dat er wel meerdere ontwikkelaars in het gebied aanwezig zijn. Het zijn echter niet de kleine lokale ontwikkelaars die bouwen.

6) *Rol van de gemeente*

In dit gebied werkt de gemeente samen met ontwikkelaars en beleggers om ervoor te zorgen dat een gebiedsontwikkeling plaatsvindt die voldoet aan de doelen die de gemeente heeft gesteld. Hierbij neemt de gemeente twee verschillende rollen aan. Aan de ene kant heeft de gemeente een faciliterende rol en aan de andere kant heeft de gemeente de rol van grondeigenaar die ook rendement dient te maken. Met behulp van een gebiedsregisseur zorgt de gemeente ervoor dat de faciliteiten aanwezig zijn voor ontwikkelaars om in een samenwerking de Merwedekanaalzone te ontwikkelen.

7) *Ontwikkeling en beheer*

Ontwikkeling en beheer zullen in dit gebied volgordelijk gaan. Er zal in een bepaalde volgorde ontwikkeld worden, waarna het beheer overgedragen zal worden. Doordat het ontwikkelen in fases gebeurt en het project niet in het geheel in een keer wordt overgedragen van ontwikkeling naar beheer, kan niet gezegd worden dat het volledig volgordelijk gaat, er zit een vorm van herhaling of cyclische vorm van ontwikkeling en beheer. Maar omdat er een fasering in zit die van tevoren wordt vastgelegd, kan worden gezegd dat het wel meer volgordelijk is dan door elkaar.

5.4.3 Beide cases kenmerken zich hoofdzakelijk als integrale gebiedsontwikkeling

In dit hoofdstuk zijn de verschillende eigenschappen van organische en integrale gebiedsontwikkeling voor de gebieden Merwedekanaalzone en Binckhorst geanalyseerd. Aan de hand van deze analyse is een figuur gecreëerd die inzichtelijk maakt dat er een “mix” zichtbaar is van eigenschappen die worden toegeschreven aan organische of integrale gebiedsontwikkeling. Merwedekanaalzone kent nog meer integrale gebiedsontwikkeling kenmerken dan de Binckhorst. Maar ook in het gebied in Den Haag, waar aangegeven wordt dat organische gebiedsontwikkeling wordt toegepast, zijn kenmerken terug te vinden die meer bij integrale gebiedsontwikkeling horen dan bij organische gebiedsontwikkeling.

Om hier voor beide gebieden specifieker in te gaan op de rol die de gemeente hierin heeft, wordt in de volgende paragrafen een analyse gemaakt aan de hand van de instrumenten die de gemeente gebruikt om de ontwikkeling te beïnvloeden/sturen.

5.5 Instrumenten Merwedekanaalzone

De gemeente Utrecht en de gemeente Den Haag hebben bij de gebiedsontwikkeling op verschillende manieren invloed uitgeoefend om de gebiedsontwikkeling te realiseren met als doel deze ontwikkeling effectief en efficiënt te sturen, zodat aan zowel de vastgoedopgave als de maatschappelijke opgave wordt voldaan. Deze manieren van sturing kunnen we onderverdelen in de verschillende rollen en instrumenten die de gemeente heeft volgens Adams en Tiesdell (2010). Net als bij veel gebiedsontwikkelingen is bij de ontwikkeling van de Binckhorst en de Merwedekanaalzone gebruikgemaakt van een combinatie van verschillende instrumenten. De gebruikte instrumenten worden hieronder geanalyseerd per categorie die Adams en Tiesdell hebben gegeven. Deze categorieën kunnen daarnaast worden redelijk worden gekoppeld aan organische of integrale gebiedsontwikkeling. Dit zorgt ervoor dat aan het eind van dit hoofdstuk kan worden opgemaakt of instrumenten die zijn gebruikt typisch bij de categorie van integrale of organische gebiedsontwikkeling passen.

5.5.1 Vormend

De gemeente Utrecht heeft de markt op verschillende manieren gevormd. Ze heeft in 2005 een visie ontwikkeld. In deze visie is aangegeven dat de Merwedekanaalzone een nieuwe functie zal krijgen. In die tijd was het gebied bestemd voor bedrijven. De gemeente wilde dit gebied betrekken bij de stad en er voornamelijk woningen creëren. Aan de hand van deze visie heeft de gemeente duidelijk gemaakt aan de markt dat er een verandering van bestemming aanstaande is.

In 2011 werd in een stedelijk masterplan nog eens bevestigd dat ontwikkeling op de Merwedekanaalzone gewenst is. Door middel van dit masterplan werden bewoners, grondbezitters en commerciële partijen uitgedaagd om in gesprek te gaan over de toekomst van de Merwedekanaalzone. In 2016 werd nogmaals bevestigd dat gemeente een groot belang heeft bij de ontwikkeling van de Merwedekanaalzone door het gebied als een prioritair gebied te bestempelen.

5.5.2 Stimulerend

De gemeente Utrecht heeft in 2005 het OPG-terrein aangekocht in de Merwedekanaalzone. Dit valt samen met de eerste visie waarin de Merwedekanaalzone wordt bestempeld als potentieel gebied waar een bedrijventerrein kan worden getransformeerd tot woon-werkgebied. In deze visie wordt aangegeven dat de gemeente de openbare ruimte moet voor toekomstig gebruik en toekomstige beleving (visie Merwedekanaalzone, 2005).

In 2011 is begonnen met initiatief “meer Merwede”. Dit project werd financieel ondersteund door de gemeente. Deze financiële maatregel had als bedoeling om deze samenwerking te stimuleren en een collectief op te starten. Een ander stimulerend middel is de hogere woningdichtheid. Deze maatregel is in de gemeente Utrecht niet zozeer genomen om de particuliere partijen tegemoet te komen, maar meer om aan de vastgoedopgave te voldoen. Desondanks zorgt deze maatregel er wel voor dat het voor marktpartijen interessanter is om in dit project te stappen door de financiële voordelen die ze hieruit kunnen halen.

5.5.3 Organiserend

De gemeente Utrecht gebruikt in dit gebied verschillende instrumenten om ontwikkelingen te organiseren. Zo hebben zij in 2011 financiële en middelen aangesproken om te onderzoeken of een samenwerking mogelijk is binnen de Merwedekanaalzone.

5.6 Instrumenten Binckhorst

5.6.1 Vormend

In de Binckhorst zijn verschillende instrumenten gebruikt die de markt hebben gevormd tot de markt die er nu is. Dit begon in 2005 met de structuurvisie. In deze visie werd de Binckhorst aangemerkt als een van de negen aandachtsgebieden. Hierop volgde in 2006 een masterplan. In dit masterplan werd duidelijk dat de gemeente Den Haag de Binckhorst wilde transformeren tot

een gebied met 7.000 woningen, 200.000 vierkante meter kantoorruimte en een groot stadspark. In deze fase was het de bedoeling dat de gemeente een actief grondbeleid zou voeren. Dit houdt in dat de gemeente alle grond zou verwerven en bouwrijp zou maken. Dit masterplan was echter te ambitieus, zeker met de crisis die volgde vanaf 2008. Hiermee werden het masterplan en structuurvisie in één keer een document waarmee aan de markt duidelijk werd gemaakt welke potentie de gemeente in het gebied zag en welke mogelijkheden er zouden komen (Masterplan Binckhorst, 2006). Nadat de gemeente besloot dat er geen actief grondbeleid gevoerd zou worden, maar dat het gebied organisch ontwikkeld zou worden, is een gebiedsaanpak opgesteld (Gebiedsaanpak Binckhorst, 2011). In deze aanpak staat beschreven dat de gemeente de particuliere en marktpartijen uitnodigt de handschoen op te pakken. De gemeente zal nog wel zorgdragen voor de aanleg van de Rotterdamsebaan, een ingreep die nodig is om de Binckhorst goed bereikbaar te houden. De gemeente Den Haag besloot de Binckhorst te ontwikkelen aan de hand van de nieuwe Omgevingswet. Om dit te bewerkstelligen, is een omgevingsplan geschreven. Hierin zijn de ambities voor het gebied kenbaar gemaakt (Omgevingsplan Binckhorst, 2018).

5.6.2 Regulerend

Op het gebied van regulerende maatregelen heeft de gemeente met het omgevingsplan een mooi instrument in handen om naast ambities ook de kaders kenbaar te maken. Deze kaders worden per locatie binnen de Binckhorst beschreven aan de hand van gebiedspaspoorten. Het omgevingsplan is zeer flexibel en werkt met saldering, waardoor de initiatiefnemer zelf zijn keuzes kan maken binnen de juiste kaders. Er is echter wel een aantal harde juridisch vastgestelde regels opgenomen. Deze regels betreffen bijvoorbeeld de milieuwetgeving (Gebiedsaanpak Binckhorst, 2018).

5.6.3 Stimulerend

Van 2005 tot 2008 heeft de gemeente een actief grondbeleid gevoerd. Dit betekent dat veel stukken grond zijn verworven in deze periode. Deze grond kan nu actief worden ingezet binnen de gebiedsontwikkeling. Deze grond wordt voornamelijk uitgegeven door middel van tenders. De bouwgrond wordt dan bouwrijp aangeleverd aan de partij die de beste ontwikkeling aanbiedt. Belangrijk is dat hiermee uiteraard het risico wordt genomen dat, wanneer er geen aanbiedingen komen, de gemeente nog wel de grond heeft. Naast het deels actieve grondbeleid, geeft de gemeente een stimulerende impuls door de Rotterdamsebaan aan te leggen (Gebiedsaanpak,

2011). Er worden nog meer investeringen gedaan om de bereikbaarheid van het gebied te verbeteren. Voorbeelden hiervan zijn de uitbreiding van het metronetwerk en de aanleg van de Regulusweg.

5.6.4 Organiserend

De organiserende instrumenten die de gemeente inzet om voor een goede gebiedsontwikkeling te zorgen, zijn belangrijk wanneer via organische gebiedsontwikkeling. De gemeente bijgedragen aan de oprichting van het platform “I’m Binck”. Dit is een platform dat ervoor zorgt dat verschillende partijen, bewoners, ondernemers, ontwikkelaars en de gemeente, bij elkaar komen door middel van netwerkborrels en rondetafelgesprekken. Voornamelijk de rondetafelgesprekken zijn volgens de gemeente een erg goed middel om informatie te verstrekken over de ambities, doelen, huidige ontwikkelingen en trends. Daarnaast zijn deze bijeenkomsten van groot belang om partijen met elkaar in contact te brengen. Ook voor ontwikkelaars zijn deze gesprekken van belang aangezien de gemeente ook deelneemt aan deze gesprekken. De gemeente geeft aan dat ontwikkelaars van deze momenten gebruikmaken om in overleg te komen met gemeenten over eventuele ontwikkelingen in de Binckhorst. Daarnaast kunnen zij op een informele manier hun ideeën voorleggen om te pijlen hoe de gemeente tegenover deze ideeën staat. Kortom, deze rondetafelgesprekken zijn een goede manier om kennis te delen tussen betrokken partijen (interview gemeente Den Haag).

5.7 Overeenkomsten en verschillen Binckhorst Merwedekanaalzone

Via interviews met betrokken personen uit Utrecht en Den Haag is getracht om de oorzaken en gevolgen van het gemeentelijk instrumentarium inzichtelijk te maken. In deze paragraaf worden deze resultaten vergeleken om de overeenkomsten en verschillen tussen beide cases te beschrijven. Hierbij wordt aan de hand van vier typen instrumenten worden beschreven welke overeenkomsten en verschillen te zien zijn tussen de case op de Binckhorst, Merwedekanaalzone en de experts.

Hierbij moet wel in acht worden genomen dat beide gebieden en de startsituatie verschillend zijn. Zo heeft de gemeente Den Haag in de Binckhorst al een groot deel van de grond in handen wanneer wordt aangegeven een faciliterende houding aan te nemen. Dit zorgt voor een andere uitgangspositie bij de onderhandelingen met andere partijen binnen het te ontwikkelen gebied. Dit is dan ook meteen een verschil dat terug zal komen in de analyse (zie tabel 2).

Overeenkomst		Vershil
Vormend	Nadat visies en ambities zijn uitgesproken, pakken particulieren de ontwikkeling op.	
Regulerend	Beide gebieden kiezen niet voor het exploitatieplan maar voor een andere manier om de kosten te verhalen.	De gemeente Den Haag werkt aan hand van het model van de nieuwe Omgevingswet.
Stimulerend	- Beide gemeenten hebben grondpositie in het gebied. - Beide gemeenten gaan met partijen rond de tafel.	
Organiserend		- Binckhorst maakt gebruik van gebiedsagenda's en is organisator van rondetafelgesprekken - Utrecht heeft financiële middelen ingezet om samenwerking te stimuleren.

Tabel 2 Verschillen Overeenkomsten Binckhorst Merwedekanaalzone per instrument

5.7.1 Vormend

In beide gebieden hebben de gemeenten een potentieel ontwikkelgebied gecreëerd. Dit hebben zij gedaan door verschillende soorten visies te publiceren. In beide gebieden zijn, nadat de gemeente de ambities uitsprak, activiteiten op gang gekomen. Samenwerkingen van ontwikkelaars zijn opgericht. Dit heeft ervoor gezorgd dat de gemeente een stuk controle opgeeft. Zij weet immers dat wanneer grond wordt verworven door ontwikkelaars, deze akkoord moeten gaan met de eisen van de gemeente.

5.7.2 Stimulerend

Door de verworven grondposities heeft de gemeente Utrecht een plekje aan de onderhandelingstafel binnen de samenwerking die moet zorgen voor de ontwikkeling van de Merwedekanaalzone. Dit zorgt ervoor dat zij de eisen/ambities voor de Merwedekanaalzone via deze weg kunnen verwezenlijken. De gemeente Den Haag, op haar beurt, heeft grondposities binnen de Binckhorst. Ook deze gemeente gaat de samenwerking aan door met partijen om de tafel te gaan als medegrondbezitter. De ontwikkelaars reageren bij beide gebieden positief op deze ontwikkeling. Zo voorkomen zij harde kaders.

Een andere uitkomst van deze publiek-private samenwerking is dat de gemeente constant op de hoogte blijft van de ontwikkelingen. In tegenstelling tot een gebied waarbij de gemeente als kadersteller en faciliterende actor, de plannen alleen toetst. Door in het proces betrokken te zijn kan in een vroeger stadium veranderingen worden aangebracht. Een belangrijk punt in dit proces is bijvoorbeeld de verdeling van het type woningen. In beide gebieden worden laag-, midden- hoogsegment woningen gerealiseerd. Doordat de gemeente met een eigen stuk grond aan tafel zit, heeft de gemeente ook een middel op de minder aantrekkelijke woningen, laag en middensegment woningen te waarborgen voor de stad. Ook vanuit de experts komt naar voren dat het van groot belang is.

5.7.3 Organiserend

De gemeenten hebben in beide gebieden rond 2010 aangegeven een faciliterende rol op zich te nemen bij de gebiedsontwikkeling van de Binckhorst en de Merwedekanaalzone. Bij beide is deze volledige faciliterende rol voor een groot deel teruggedraaid en is er aangegeven meer regie in handen te nemen. In de Binckhorst komt dit terug in gebiedsaanpak 2018 waarin wordt beschreven dat door grote opgaves er vraag is vanuit de markt om meer regie vanuit de gemeente te voeren. Bij de Merwedekanaalzone is de gemeente eerder ingestapt als actieve actor. Nadat verschillende ontwikkelaars met elkaar en losse ontwerpen en voorstellen hadden aangedragen bij de gemeente, heeft de gemeente besloten om actiever deel te nemen binnen het proces. De reden dat de gemeente Den Haag meer controle terugpakt, is de ambitieuze woningbouwopgave en de aantrekkende economie. Hieruit kan worden opgemaakt dat er meer middelen vanuit de gemeente beschikbaar zijn en/of de risico's bij een actieve houding tegen grondbeleid lager zijn. Daarnaast geeft de gebiedsaanpak aan dat aan de hand van organische gebiedsontwikkeling de ambitieuze vastgoedopgave niet behaald zal kunnen worden. Deze faciliterende rol en organische gebiedsontwikkeling gaat minder snel. Dit is door literatuur en experts ook aangegeven. Dit zien we terug in beide gebieden, door veel overleg en wederzijdse aanpassing en samenwerking, neemt de ontwikkeling meer tijd in beslag dan wanneer een partij zelf de touwtjes in handen heeft.

5.7.4 Financieel

Als gekeken wordt naar de redenen waarom de samenwerking tussen gemeente en marktpartijen en marktpartijen onderling moeizaam verloopt, kan men er in Utrecht niet omheen dat de financiële aspecten een rol spelen. De financiële kant van het verhaal is vanuit meerdere perspectieven voor de gemeente een reden om meer de regisserende rol te pakken:

a) *Een nadeel van onvoldoende actief grondbeleid is de grondspeculatie*

Wanneer de grond niet in handen is van de overheid en zij visies en ambities uitspreekt, betekent dat dat de waarde van grond zal stijgen. Hier komen investeerders en ontwikkelaars op af die zich deze waardeverhoging proberen toe te eigenen door de grond te kopen. Hierdoor vloeit een groot deel van de meerwaarde die gebruikt kan worden voor de ontwikkelen van een gezonde stad weg uit het gebied. Deze ontwikkeling is ook te zien geweest bij de Merwedekanaalzone. Doordat dit geld niet terecht komt bij de partijen die ontwikkelen in het gebied, kan de overwaarde ook niet geïnvesteerd worden in het gebied.

b) *Een nadeel van onvoldoende actief beleid is te weinig maatschappelijk gewenste woningverdeling*

Een ander financieel aspect is de noodzaak van ontwikkelaars om rendement te creëren voor investeerders. In combinatie met opgedreven prijzen kan dit ervoor zorgen dat de ontwikkelende partij niet meer in staat is om sociale huurwoningen te creëren. Dit zijn woningen die minder rendement opleveren. Zowel de experts als literatuur geven aan dat dit ervoor zorgt dat de woningverdeling tussen laag-, midden- en hoogsegment, onder druk staat. Gemeente Utrecht en Gemeente Den Haag geven aan dat dit een van de redenen is om meer controle te willen binnen de gebiedsontwikkeling.

6 Conclusie

6.1 Veranderopgave

In deze thesis is de veranderende gebiedsontwikkeling van Nederland besproken. Getracht is in kaart te brengen welke verschuiving de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden en hoe deze verandering is terug te zien in de huidige gebiedsontwikkelingen in Utrecht en Den Haag. In dit onderzoek stond aldus de volgende vraag centraal: *Hoe beïnvloedt de gemeente verschillende investeringsstrategieën binnen complexe binnenstedelijke ontwikkelingen?*

1) *De vraag naar woningen stijgt in steden*

De gebiedsontwikkeling in Nederlandse binnensteden is aan het veranderen, waarbij de vraag naar woningen in de steden stijgt. Aan de andere kant staat de maatschappij negatief tegenover uitbreiding van de stad ten koste van het groen om de stad. Dit zorgt voor een hogere druk op binnenstedelijke gebieden.

2) *Versnipperd grondeigendom vergoot de kans op belangentegenstellingen*

Gebleken is dat er meerdere factoren zijn die de complexiteit van binnenstedelijke ontwikkelingen veroorzaken. De eerste factor en tevens een van de belangrijkste: het versnipperde grondeigendom. Dit houdt in dat de verscheidenheid aan eigenaren binnen een te ontwikkelen gebied voor problemen zorgt, aangezien elk type eigenaar zijn eigen belangen heeft waar rekening mee gehouden moet worden. Zo hebben investeerders en projectontwikkelaars een sterk financieel belang bij de ontwikkeling, terwijl de gemeente met name een maatschappelijk belang vertegenwoordigt. Daarnaast hebben bewoners hun eigen belangen. Hoewel er om al deze partijen samen te laten werken, instrumenten zijn ontwikkeld die de markt vormen, reguleren, stimuleren en organiseren, zijn er naar de mening van de onderzoeker meer instrumenten (zie paragraaf 2.2) vanuit de overheid nodig om de ontwikkeling goed te laten verlopen.

3) *Puur hanteren van integrale of organische gebiedsontwikkeling is onvoldoende toereikend*

De afgelopen tien jaar heeft een duidelijke verschuiving plaatsgevonden van een integrale naar een meer organische gebiedsontwikkeling. Dit betekent dat zich een verschuiving van actief naar faciliterend grondbeleid heeft voorgedaan. Deze verschuiving is in de Nederlandse gemeenten in verschillende vormen te herkennen. In de praktijk wordt echter nauwelijks een volledig organische gebiedsontwikkeling toegepast. Deze nuances wordt

voornamelijk veroorzaakt door de opgaves waar de gemeenten voor staan, bijvoorbeeld: vastgoedopgave (aantal en type woningen) en maatschappelijke opgave (klimaat en duurzaamheid). Een voorbeeld van zo'n verschuiving is terug te zien in de organische aanpak die is gekozen voor de Binckhorst en de publiek-private samenwerking op Merwedekanaalzone, die beide ontstaan zijn tijdens de kredietcrisis en duidelijk zijn gevormd door de risico's die tijdens de financiële crisis werden blootgelegd bij actief grondbeleid.

6.2 Conclusie casussen

Vanuit deze analyse zien we dat deze twee verschillende aanpakken zorgen voor een mix van kenmerken uit zowel het instrumentarium van faciliterend als actief grondbeleid (zie tabel 3). Tijdens de verschuiving zijn dus verschillende elementen wel van waarde gebleven. Zo blijkt uit beide gebieden dat een duidelijke vorm van regie heeft standgehouden of weer is teruggekomen. Dit heeft te maken met enerzijds de grote opgaven waar de gemeenten voor staan op zowel maatschappelijk gebied als op het gebied van vastgoed. Anderzijds blijkt dat de ontwikkelaars ook de zekerheid zoeken die de overheid kan bieden.

	Binckhorst	Merwedekanaalzone
Regierol	- In de Binckhorst komt de vraag naar meer regie vanuit de markt. Ontwikkelaars en investeerders willen meer zekerheid over de toekomst. - Daarnaast erkent ook de gemeente Den Haag dat met de huidige opgaves op het gebied van wonen, klimaatenergietransitie en mobiliteit in combinatie met de huidige economische context, een actievere rol vanuit de gemeente gewenst is.	- Aangegeven wordt dat de gemeente in deze samenwerking is gestapt om ervoor te zorgen dat het gebied integraal aan de hand van een plan wordt ontwikkeld. - Hieruit spreekt dat het vertrouwen in de samenwerking zonder gemeente minder kans van slagen heeft. - Dit komt mede doordat voor dit gebied hoge ambities zijn uitgesproken, te weten: hoge woningdichtheid, duurzaamheid en mobiliteit.
Doelen	Voor de Binckhorst zijn doelen gesteld. Ook in de Binckhorst ligt de nadruk op woningbouw. Er moeten 5.000 woningen in het gebied gerealiseerd worden. Daarnaast moet de Binckhorst bijdragen aan de verduurzaming van Den Haag door CO2-neutraal te worden en er zal energie opgeslagen worden.	Het doel in de Merwedekanaalzone is het creëren van een nieuw stuk stad. Er worden 6.000 woningen gebouwd en er moet 1000m2 aan bedrijfsruimte komen. Daarnaast zijn de duurzaamheidsopgaven ambitieus.
Uitgangspositie	Op de Binckhorst heeft de gemeente meerdere percelen in handen. Deze zijn verkregen in de periode dat de gemeente actief grondbeleid voerde als strategie. Op de eigendomskaart van 2011 is te zien dat dit een omvangrijk deel is. Door deze eigendommen heeft de gemeente een middel in handen om eisen te stellen aan de ontwikkelingen die plaatvinden op de Binckhorst.	Binnen de Merwedekanaalzone heeft de gemeente een deel van de grondposities; ongeveer een derde van het totale gebied. Door deze grondpositie heeft de gemeente zich een plek aan de onderhandeltafel kunnen toe-eigenen.
Beleid en instrumenten	Bij de Binckhorst is gekozen voor een organische ontwikkeling. Deze ontwikkeling is wel duidelijk ingedeeld in deelgebieden om structuur te geven aan de ontwikkeling. Daarnaast beschikt de gemeente zelf over veel stukken grond. Deze worden voornamelijk uitgegeven door middel van tenders.	Bij de Merwedekanaalzone is gekozen voor een publiek-private samenwerking. Deze is tot stand gekomen door eerst faciliterend op te treden, visies bekend te maken en op die manier duidelijk te maken dat de Merwedekanaalzone een gebied met potentie is. In dit gebied is door inwoners en eigenaren uit het gebied zelf een samenwerking opgestart.
Huidige resultaten	Wat betreft de Binckhorst geldt een meer gefaseerde en strategische ontwikkeling. Er is voor het gehele gebied een indeling gemaakt van twintig kleine gebieden waarvoor gebiedspaspoorten zijn of worden gemaakt. Deze twintig gebieden zijn vervolgens in vier grotere gebieden onderverdeeld. Op dit moment zijn in een aantal gebieden al ontwikkelingen aan de gang en zijn in andere gebieden plannen ontwikkeld. Echter, er zijn ook nog veel gebieden waar geen plannen voor aanwezig zijn. Tot slot zijn er vanuit de gemeente al verschillende investeringen gedaan. Zo wordt de Rotterdamsebaan in 2019 opgeleverd en is de openbare ruimte op verschillende plaatsen al voorzien.	Wat betreft de Merwedekanaalzone ligt het schetsontwerp op tafel met daarbij een integraal plan. Alle partijen liggen op één lijn wat betreft de inhoud van het gebied.
Risico's	Een risico voor de Binckhorst is dat de projecten allemaal langzaam op gang zullen komen. Er wordt veel verwacht van kleine initiatieven binnen het grote plan. Deze initiatieven moeten echter wel opgepakt worden. Aan de andere kant is er in de Binckhorst nog steeds bedrijvigheid die moeilijk samengaat met wonen; indien hier geen goede oplossing voor wordt gevonden, kan dit het proces van herontwikkeling vertragen.	In de Merwedekanaalzone beginnen nu de onderhandelingen over de verdeling van de financiële aspecten van het project. Zowel vanuit de ontwikkelaars die betrokken zijn bij het project als vanuit op zichzelf staande projectontwikkelaars, wordt duidelijk gemaakt dat het moeilijke gesprekken zijn. Dit komt doordat in deze gesprekken wordt bepaald hoeveel de partijen moeten bijdragen en dus ook of een ontwikkeling rendement kan opleveren en of alle wensen haalbaar zijn.

Tabel 3 Verschillen tussen de casussen

6.3 *Variant model binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*

In de cases die zijn onderzocht, heeft de gemeente een grondpositie in het gebied dat ontwikkeld zal worden. Door deze grondpositie heeft de gemeente een stoel aan de onderhandeltafel om op deze manier actief deel te nemen aan de ontwerpfasen van het gebied en kan ze actief sturen, zodat de gebiedsontwikkeling aan de juiste eisen voldoet.

In figuur 9 is een model ontwikkeld, aan de hand van de analyse die is gedaan in hoofdstuk 6, die de kenmerken weergeeft van de gewenste binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Deze kenmerken zijn ingedeeld in de volgorde die ook in het model van PBL en Urhahn Urban Design (2012) worden gehanteerd.

- a) gefaseerde aanpak;
- b) medium schaal qua ontwikkeling;
- c) sturend op doelstelling;
- d) opgave/doelstelling gestuurd;
- e) grote en kleine professionele partijen;
- f) reactief participerende rol van de gemeente;
- g) cyclisch per deelgebied in ontwikkeling en beheer.

Type aanpak: in beide gebieden, zowel de Binckhorst als de Merwedekanaalzone, is ervoor gekozen om het gebied niet in een keer te ontwikkelen. In plaats daarvan is ervoor gekozen een fasering toe te passen. In de Merwedekanaalzone is de indeling van de fasering nog niet bekend. In de Binckhorst is een duidelijke indeling gemaakt van deelgebieden. Per deelgebied zal er worden ontwikkeld. Dit kan dus ook een soort fasering genoemd worden.

De schaal: bij integrale gebiedsontwikkeling wordt op grote schaal ontwikkeld. Bij organische gebiedsontwikkeling wordt juist op hele kleine schaal ontwikkeld. Bij de binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen die in dit onderzoek zijn bestudeerd, is juist een schaal gevonden die niet klein maar ook niet groot genoemd kan worden. Dit komt in de Merwedekanaalzone doordat een fasering wordt toegepast op een gebied van 24 hectare. Dit zorgt automatisch voor middelgrote ontwikkelgebieden. In de Binckhorst is, zoals eerder genoemd, een verdeling gemaakt en zorgen de deelgebieden ervoor dat er niet op grote schaal wordt ontwikkeld. Aan de andere kant zijn de deelgebieden te groot om als kleinschalig beschouwd te worden. Dit betekent dat in de gebieden Merwedekanaalzone en Binckhorst op medium schaal wordt ontwikkeld.

Wijze van sturen: doordat de gemeente nog maar een deel van de grond in handen heeft, kan het de gebiedsontwikkeling niet aanpakken als een project en wordt het steeds meer procesmatig. De onderzoeker is echter van mening dat de gemeente juist met de grond die ze heeft nog wel stuurt en invloed uitoefent om een bepaald programma aan eisen als eindresultaat te behalen.

Plan: het plan wordt bij integrale gebiedsontwikkeling op eindbeeld gestuurd. We zien dat in de cases voornamelijk wordt gestuurd op de opgaven die de gemeente heeft gesteld. Dit is in de Binckhorst meer richting de strategische planontwikkeling, met gebiedspaspoorten en het gebruik van een omgevingsplan (Gebiedsaanpak, 2018), en in de Merwedekanaalzone is dit meer met een eindbeeld, aan de hand van het schetsontwerp Merwedekanaalzone (2017).

Type ontwikkelaar: in beide gebiedsontwikkelingen zijn samenwerkingen te zien tussen verschillende soorten ontwikkelaars. Gevestigde klassieke ontwikkelaars werken samen met innovatieve ontwikkelaars, bijvoorbeeld AM in samenwerking met Synchroon in de Merwedekanaalzone. Daarnaast werken grote nationale ontwikkelaars samen met kleinere lokale ontwikkelaars. Bijvoorbeeld Local, die als lokale ontwikkelaar in Den Haag samenwerkt met Amvest, een landelijke ontwikkelaar.

Rol gemeente: de rol van de gemeente is een belangrijk kenmerk binnen dit onderzoek. Uit het onderzoek is gebleken dat de rol van de gemeente zeker veranderd is sinds de financiële crisis. De gemeente faciliteert niet alleen, maar doet actief mee in het ontwikkelproces. Hierin werkt de gemeente meer samen met ontwikkelaars. De houding die nu is aangenomen, kan beter omschreven worden als reactief. Wanneer initiatieven vanuit de markt worden gedaan, reageert de overheid, springen zij in het project en investeren zij dus ook mee in de ontwikkeling.

Ontwikkeling en beheer: de ontwikkeling en het beheer zullen per fase/deelgebied worden afgewisseld. Dit zorgt voor een cyclische opeenvolging van ontwikkeling en beheer.

GEBIEDSONTWIKKELING

INTERGRAAL	PRAKTIJK (AGILE)	ORGANISCH
 IN EEN KEER	 GEFASSEERD	 GELEIDELIJK
 GROOTSCHALIG	 MEDIUM SCALE	 KLEINSCHALIG
 PROJECTMATIG	 STUREND OP EINDDOEL	 PROCESMATIG
 EINDBEELD	 OPGAVEGESTUURD	 STRATEGISCH
 GROTE PROFESSIONELE PARTIJEN	 GROTE EN KLEINE PARTIJEN	 KLEINE ONTWIKKELAARS EN PARTICULIEREN
 ACTIEF EN RISICODRAGEND	 REACTIEF PARTICIPEREND	 FACILITEREND
$A > B >$ VOLGORDELIJK	 CYCLISCH/ PER DEELGEREID	 DOOR ELKAAR

Figuur 9 Model voor gebiedsontwikkeling

6.4 Discussie

In het komende onderdeel wordt het onderzoek ter discussie gesteld. In het eerste deel wordt besproken hoe dit onderzoek bijdraagt aan de huidige theorie. Daarna wordt ingegaan op wat het onderzoek betekent voor de praktijk en worden aanbevelingen gedaan. Tot slot worden de beperkingen van het onderzoek aangegeven en worden suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

Uit de literatuur is gebleken dat er een overgang plaatsvindt binnen de gebiedsontwikkeling (PBL, 2012). Er wordt gesteld dat deze verschuiving voornamelijk plaatsvindt van integrale gebiedsontwikkeling, met hoge risico's voor de gemeenten, naar organische

gebiedsontwikkeling met minder risico's voor de gemeenten. De verschillende eigenschappen voor deze typen gebiedsontwikkelingen zijn daarbij beschreven en herkend. Daarnaast stelt de literatuur vast dat wanneer er binnenstedelijk wordt ontwikkeld, verschillende complexiteiten een rol spelen.

Gezien het feit dat ervan uit kan worden gegaan dat complexiteit vraagt om meer sturing, is de trend binnen gebiedsontwikkeling dat juist sprake is van een hoge mate van controle bij integrale gebiedsontwikkeling, terwijl mindere controle plaatsvindt wanneer organische gebiedsontwikkeling wordt toegepast. Welke effecten deze trends op elkaar hebben, is vooralsnog onvoldoende beschreven in de wetenschappelijke literatuur. Dit onderzoek vult dan ook deze leemte in.

Uit dit onderzoek blijkt echter dat hoewel de verschuiving inderdaad plaatsvindt op enkele van deze eigenschappen, dit bij binnenstedelijke ontwikkeling niet geheel het geval is. Namelijk, onder de invloed van de grote opgaves en de complexiteit, worden bij binnenstedelijke ontwikkeling ook eigenschappen van het integraal ontwikkelen toegepast. Dit komt ook door een stuk pad afhankelijkheid vanuit de gemeente en ontwikkelaar. Doordat gemeenten gewend zijn geraakt om actief grondbeleid te voeren, is de overstap naar faciliterend grondbeleid en de strategieën die daarbij horen moeilijk, omdat de juiste kennis van faciliterend beleid wellicht niet aanwezig is binnen de organisatie. De grote opgaves waaraan voldaan moet worden, leggen extra druk op het belang van de juiste kennis. Wellicht kan een nieuw model worden ontwikkeld om de overgang van integrale naar organische gebiedsontwikkeling te begeleiden.

Het model dat is gecreëerd in figuur 9, is de uitkomst van de analyse die is gedaan in hoofdstuk 4 en 5. De uitkomst die hieruit voortkomt kent grote gelijkenissen met de "Agile" werkvorm die op grote schaal wordt toegepast in grote bedrijven zoals ING, ABN Amro en de Rabobank. Maar ook overheidsorganisaties zoals de politie werken hiermee. Bij Agile werken is gelijkwaardig werken met verschillende partijen van belang en wordt een flexibele strategie ontwikkeld waarbinnen nog wel gestuurd kan worden. Dit komt overeen met de samenwerking op de Merwedekanaalzone en de omgevingsrapporten op de Binckhorst. Daarnaast zien we de fasering terug in de Binckhorst. Dit zorgt voor een cyclische ontwikkeling waarbij constant verbeteringen worden doorgevoerd door reflectie. Deze overeenkomst is interessant voor verder onderzoek.

6.5 *Reflectie*

In deze paragraaf wordt kritisch naar het voorliggende onderzoek gekeken en wordt uiteengezet wat de limitaties zijn van dit onderzoek. Door deze beperkingen te herkennen, kunnen ook suggesties worden gedaan voor vervolgonderzoek. In dit onderzoek ben ik tegen een aantal beperkingen aangelopen. Tijdens het creëren van een model om de mate van organische en integrale gebiedsontwikkeling te toetsen, was het lastig om een goede classificering te maken en deze statistisch te onderbouwen. De figuren 6 en 8 zijn gemaakt op basis van empirische bevindingen en interpretatie van de interviews en rapporten. De figuur is echter niet opgemaakt aan de hand van een score of puntentelling, dit zorgt voor een figuur dat subjectief is, wanneer dit onderzoek wordt herhaald door een andere onderzoeker kan deze een figuur vormen dat afwijkt van het figuur waar ik op uit ben gekomen. In vervolgonderzoek zou aan de hand van meer casussen een classificering kunnen worden opgesteld waardoor het figuur een objectiever beeld weergeeft.

Tijdens het onderzoek van de cases ben ik erachter gekomen dat het lastig is om de huidige eigendomstoestand te achterhalen binnen het casusgebied. De gemeenten en particuliere partijen geven deze niet zo snel vrij. Daarnaast ben ik erachter gekomen dat, wanneer partijen worden geïnterviewd die participeren in een gebiedsontwikkeling, zij niet zo loslippig zijn en voornamelijk een rooskleurig beeld geven van processen. Dit zorgt ervoor dat validiteit van deze stukken in twijfel kan worden getrokken. Dit komt waarschijnlijk doordat zij nog afhankelijk zijn van andere partijen. Het zou interessant zijn om deze casussen te onderzoeken wanneer de gebiedsontwikkeling helemaal is voltooid. Op die manier kan vanuit retroperspectief worden geanalyseerd welke houding de verschillende partijen hebben aangenomen binnen de samenwerking. Op die manier kan dan ook beter worden ingeschat welke ontwikkelstrategie de verschillende partijen hebben gekozen. Op dat moment zullen ook de partijen een meer waarheidsgetrouw beeld kunnen geven.

Waar ik nog meer tegen aangelopen ben, is het zoeken naar de juiste vraagstelling binnen mijn onderzoek. Doordat deze niet geheel duidelijk was en er gedurende het onderzoek nog verschillende malen is herzien, is er veel informatie verzameld die voor de huidige vraagstelling minder relevant is. Dit is dan ook een leerpunt om in vervolgonderzoek de vraag eerst beter in te kaderen en dan pas te beginnen met data verzamelen.

Literatuurlijst

- Adams, D., Disberry, A., Hutchison, N., & Munjoma, T. (2002). Land policy and urban renaissance: the impact of ownership constraints in four British cities. *Planning Theory & Practice*, 3(2), 195-217.
- Adams, D., & Tiesdell, S. (2012). *Shaping places: urban planning, design and development*. Routledge.
- Buskens, B., & Heurkens, E. W. T. M. (2016). De duurzame private gebiedsontwikkelaar. *Real Estate Research Quarterly*, 15(3).
- Buitelaar, E., Segeren, A., Kronberger, P., & Noorman, N. (2008). *Stedelijke transformatie en grondeigendom*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Buitelaar, E. (2010). *Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid. Continuïteit en verandering in de rol van gemeenten op de Nederlandse grondmarkt*. Ruimte & Maatschappij, 2(1), 5-22.
- Buitelaar, E., Kooiman, M., & Robbe, C. (2012). *Planeconomie en organische gebiedsontwikkeling. Grondzaken in de praktijk*, 25-27.
- Buitelaar, E., Feenstra, S., Galle, M., Lekkerkerker, J., Sorel, N., & Tennekes, J. (2012). Vormgeven aan de spontane stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling. *Den Haag/Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving/Urhahn Urban Design*.
- Boelens, L. (2010). Theorizing practice and practising theory: Outlines for an actor-relational-approach in planning. *Planning theory*, 9(1), 28-62.
- Deloitte Real Estate Advisory, 2013. *Financiële Situatie bij Gemeentelijke Grondbedrijven*. Deloitte, Amsterdam, pp. 2013.
- Den Haag, G. (2011). *Gebiedsaanpak Binckhorst*. Den Haag.
- Den Haag, G. (2018). *Gebiedsaanpak Binckhorst*. Den Haag.

Duinen van, L., Rijken, B., & Buitelaar, E. (2016). *Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad*.

Eigenarencollectief Merwede (2017) *Schetsontwerp Merwede*. Utrecht.

Emilie Vlieger. (z.d.). Geraadpleegd op 8 mei 2018, van <https://archief.nederlandwordtanders.nl/netwerk/emilie-vlieger/>

Gielen, D. M., & van der Krabben, E. (Eds.). (2019). *Public Infrastructure, Private Finance: Developer Obligations and Responsibilities*. Routledge.

Gordijn, H., G. Renes & M. Traa (2007) *Beleidsadvies: naar een optimaler ruimtegebruik door bedrijventerreinen*, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

't Hart, H., Boeije, H., & Hox, J. (2005). *Onderzoeksmethoden* (7 ed.). Amsterdam: Boom Onderwijs.

Heurkens, E. W. T. M. (2012). *Privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling: sturing, samenwerking & effecten in Nederland en Engeland*. A+ BE.

Heurkens, E. W. T. M., Daamen, T. A., & Pol, P. (2015). *Faciliteren als basis: Lessen uit Rotterdam*. ROm Magazine, (1-2), 2015.

Heurkens, E. W. T. M., & Hobma, F. (2014). *Private sector-led urban development projects: Comparative insights from planning practices in the Netherlands and the UK*. Planning Practice and Research, 29(4), 350-369.

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

Jonker-Verkaart, M. (2015). *Stedelijk ontwikkelen nieuwe stijl*. Den Haag: Platform31.

Kooiman, N., de Jong, A., Huisman, C., Van Duin, C., & Stoeldraijer, L. (2016). PBL/CBS Regionale bevolkings-en huishoudensprognose 2016–2040: sterke regionale verschillen. *Statistics Netherlands: Bevolkingstrends, september 2016*.

Krabben der, E. V., & Needham, B. (2008). *Land readjustment for value capturing: a new planning tool for urban redevelopment*. Town Planning Review, 79(6), 651-672.

Lichfield, N., & Darin-Drabkin, H. (1980). *Land policy in planning* (Vol. 8). Taylor & Francis.

Panteia, 2013, *Innovatie van het MKB in 2013*, Panteia, Zoetemeer.

Meer Merwede (2015) *Utrecht Merwede compact, gezond en gelukkig*, van <http://vliegerprojecten.nl/wp-content/uploads/2015/11/ontwikkelambitie-klein.pdf>

Needham, D. B. (2014). *Dutch land use planning*. The Hague: Taylor & Francis Ltd

Neprom & Akro Consult. (2014). *Partnerkeuze bij gebiedsontwikkeling. Houd het simpel met vlag wimpel*. Een handreiking voor marktpartijen en overheden in het verlengde van de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011. Voorburg: Neprom.

Rli, (2004) *Kwaliteit Zonder Groei –over De Toekomst Van De Leefomgeving*. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Den Haag.

Saunders, M. N. (2011). *Research methods for business students, 5/e*. Pearson Education India.

Segeren, A. (2007). *De grondmarkt voor woningbouwlocaties: belangen en strategieën van grondeigenaren*. Ruimtelijk Planbureau.

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

Van den Berg, H. (2014). *Gebiedscoalities: Sturen in binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen*. *Master's City Developer thesis*, Erasmus University Rotterdam.

Wicherson, J. (2011). *Strategie en rolbepaling in stedelijke gebiedsontwikkeling*. De gemeentelijke organisatie.

Woestenburg, A. K., van der Krabben, E., & Spit, T. J. (2018). *Land policy discretion in times of economic downturn: How local authorities adapt to a new reality*. *Land use policy*, 77, 801-810.

Wolting, B., Bregman, A., & Pool, M. (2006). *PPS en gebiedsontwikkeling*. Sdu Uitgevers.

Bijlage

Studiemateriaal

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een casestudy. De twee cases die worden gebruikt in dit onderzoek zijn de Binckhorst in Den Haag en de Merwedekanaalzone deelgebied 5 in Utrecht. Om deze cases te analyseren zijn verschillende technieken toegepast. Er is gebruik gemaakt van secundair materiaal. Hiermee worden voornamelijk beleidsstukken bedoelt. In deze beleidsstukken wordt aangegeven welke strategieën gemeenten kiezen. Door deze te vergelijken kan een trend over langere periode worden waargenomen. Vervolgens zijn er interviews afgenomen om er achter te komen waarom er gekozen is voor een bepaalde strategie om zo de verklaring te vinden voor de gekozen strategie.

Secundair materiaal

De eerste stap in dit onderzoek is de analyse van het secundair materiaal. Aan de hand van dit materiaal is een context geschetst waarbinnen de ontwikkeling plaats vindt, welke opgaves zijn van belang en hoe wil de gemeente zich als geheel ontwikkelen. Daarnaast is vanuit het secundair materiaal goed het ontwikkelproces te volgen, welke stappen worden genomen tijdens de ontwikkeling en welke strategieën worden gekozen door de gemeente. De documenten die zijn gebruikt tijdens dit onderzoek zijn hieronder op chronologische orde weergegeven.

Merwedekanaalzone - Utrecht	Binckhorst – Den Haag
Dynamisch stedelijk masterplan Utrecht (2011)	Structuurvisie 2020 – (2005)
Mix Merwede (2015)	Gebiedsaanpak Binckhorst 2011 (2011)
Ruimtelijke strategie Utrecht (2016)	Investeringsprogramma stedelijke ontwikkeling (2012)
Het Utrechts Grondbeleid (2017)	Omgevingsplan Binckhorst (2018)
Ontdek de Merwedekanaalzone (2017)	Gebiedsaanpak Binckhorst 2018 (2018)
Concept schetsontwerp Merwedekanaalzone (2017)	Nota Grondbeleid 2019 – (2019)

Tabel 4 Chronologische ontwikkeling cases

Interviews

Uit het secundaire materiaal kan worden opgemaakt welke strategieën er zijn gekozen tijdens het ontwikkelproces en binnen welke context dit gebeurt. Om dieper in te gaan op de strategieën, hoe deze uitwerking hebben op de ontwikkeling en de partijen verbonden zijn aan deze ontwikkeling, is ervoor gekozen om doormiddel van interviews meer verdieping te creëren. Waarom is er voor bepaalde strategieën gekozen en hoe er tegen andere partijen binnen het ontwikkelproces wordt aangekeken, zijn belangrijke vragen die in een open interview worden beantwoord. Hiervoor zijn ontwikkelende partijen, gemeenten en een adviesbureau geïnterviewd.

Merwedekanaalzone (Utrecht)	Binckhorst (Den Haag)
Jurjen van Keulen (Gemeente Utrecht)	Phlip Boswinkel (Local)
Brent de Vries (Stadkwadraat)	Bob van Hasselt (Gemeente Den Haag)
Maaïke Peerboom (Synchroon)	

Tabel 5 Geïnterviewde gemeente experts

Naast de partijen die betrokken zijn bij de ontwikkeling, is er voor gekozen ook onafhankelijke partijen te interviewen. De rede hiervoor is de afhankelijkheid van de partijen. Door deze afhankelijkheid verwacht ik gewenste antwoorden in plaats van een kritische blik op het proces. Met deze “onafhankelijke” experts is de mening van de verschillende partijen vergeleken.

Experts	
Gemeente Haarlem	Femke Tol Maaïke Patist
Gemeente Amsterdam	Jan Hagendoorn
Ontwikkelaar	Jos Paardekooper

Tabel 6 Geïnterviewde onafhankelijke experts

Interviews

Tijdens de interviews is er gebruik gemaakt van een vragenlijst. De vragenlijst die is gebruikt staat hieronder. Deze vragen zijn tijdens het interview niet strikt gevolgd maar zijn aan de hand van een gesprek afgestreept. Door de vragen verhalend te beantwoorden is geprobeerd om de antwoorden in de juiste context te verkrijgen. Er is voor twee verschillende interviews gekozen omdat de partijen met een verschillend perspectief in de ontwikkeling staan.

Interview Gemeenten
Basisvragen: • Wat was je functie • Wat zijn je verantwoordelijkheden? • Hoelang ben je al betrokken bij deze organisatie/ hoelang zit je al in dit werkveld? Actuele veranderingen: - Wat was bij uw aantreden als directeur en wellicht daarvoor de rol voor de overheid bij stedelijke gebiedsontwikkelingen? - Hoe is deze rol veranderd over de laatste 15 jaar? Waardoor? - Als er een duidelijke verandering is, is deze structureel van aard? - Wat zijn ingewikkeldheden bij ontwikkelen in een stad tegenwoordig? - Is dit anders dan vroeger? Instrumenten en strategie Gemeente - Welke stappen onderneemt de gemeente om een stedelijke ontwikkeling te promoten? - Welke instrumenten gebruikt de gemeente nu? - Is de rol van de projectontwikkelaar bij ontwikkelingen veranderd in de afgelopen 10 jaar? Zo ja hoe? - Op welke manier probeert een gemeente een ontwikkeling in een binnenstad op gang te helpen? - Welke actoren worden hiervoor aangesproken? - Krijgt de gemeente veel verzoeken om een ontwikkeling te beginnen (privaat geïnitieerd). Zijn er veel private initiatieven - Welke instrumenten hebben de grootste invloed bij binnenstedelijke ontwikkelingen. - Op basis waarvan worden afwegingen gemaakt om als gemeente/ontwikkelaar strategie te kiezen. - <i>Hoe ga je om met partijen die niet mee willen werken?</i> Complexe binnenstedelijke ontwikkelingen - Wat zijn de voornaamste complexiteiten? - Wat zijn belangrijke thema's bij binnenstedelijke ontwikkelingen en hoe staan deze in verband met ontwikkelingen in de stad? - Heeft u te maken gehad met ontwikkelingen waarbij meerdere grondeigenaren een rol hebben? - Hoe kan de erfpacht helpen of juist tegenwerken in deze gevallen? - Hoe ging de gemeente om met eigenaren die niet mee wilde werken? - Wat voor een rol kan de gemeente spelen wanneer dit het geval is? - Op welke gebieden is het belangrijk als gemeente betrokken te blijven en hoe? - Ziet u dat marktpartijen naar dezelfde maatschappelijke doelen streven als de gemeente? - Vindt u dat hierbij sturing nodig blijft? Afsluitend - Waar zal de focus op gelegd worden de komende 10 jaar bij de gebiedsontwikkeling? - Wat zijn volgens u voorwaarde om daaraan te voldoen - Rol gemeente - Rol projectontwikkelaar - 3^e partijen

Interview ontwikkelaar

Intro

Onderzoek naar de invloed van gemeentelijke instrumenten op binnenstedelijke ontwikkeling?

Basisvragen:

- Wat is uw functie
- Wat zijn uw verantwoordelijkheden?
- Hoelang bent u al betrokken bij deze organisatie/ hoelang zit je al in dit werkveld?

Veranderingen binnen gebiedsontwikkeling:

- Kunt u de kerntaken omschrijven van dit bedrijf
- Zijn deze veranderd in de afgelopen 15 jaar? Voor en na crisis
- Verschillen
- Als er een duidelijke verandering is, is deze structureel?

Ontwikkelaars algemeen

- Kan je me meenemen in een ontwikkelproces, van begin tot eind?
- Start/initiatief, financiering, oplevering.
- Wat zijn belangrijkste doelen voor een ontwikkelaar en hoe kan daar aan voldaan worden?
- Wat zijn belangrijke elementen waar je als ontwikkelaar rekening mee moet houden voor je begint?
- Hoe bepaalt een ontwikkelaar of zij een binnenstedelijke ontwikkeling starten
- Welke factoren zijn van belang
- Zijn deze factoren veranderd in de afgelopen jaren?
- Met welke partijen werk je als ontwikkelaar vaak samen? Waarom?
- Wat is de rol van de ontwikkelaar in deze samenstelling, verandering?

Gemeentelijke invloed

- Op welke verschillende manieren heeft de gemeente invloed op een gebiedsontwikkeling. En vooral op welke momenten in het ontwikkelproces gebruikt de gemeente zijn invloed.
- Hoe wordt u als ontwikkelaar door dit ingrijpen aangespoord dan wel beperkt?
- Ziet u een verandering van deze invloed over tijd, voor en na crisis
- Ziet u een verandering van focus, greenfield massa naar binnenstedelijk/duurzaam?
- Welke eisen worden door gemeenten gesteld
- Denk u dat ontwikkelaars in het algemeen aan die eisen zouden voldoen wanneer deze niet zouden worden gesteld

Binnenstedelijk

- Op welke manieren werkt de gemeente mee/moedigt aan tot binnenstedelijke ontwikkelingen, uiting?
- Wat zijn voor ontwikkelaars de grootste moeilijkheden van binnenstedelijk ontwikkelen?
- Wat zijn oplossingen voor deze obstakels?
- Op welke manier kan de gemeente hier het best in ondersteunen?
- Hoe doen gemeentes dan nu over het algemeen?
- Wat is het resultaat van dit beleid en hoe zou dit anders kunnen?
- Wordt er tussen ontwikkelaars samengewerkt bij binnensted ontw?

Afsluiting

- Wat is volgens u de ideale toekomstige rol van gemeente bij binnenstedelijke ontwikkelingen