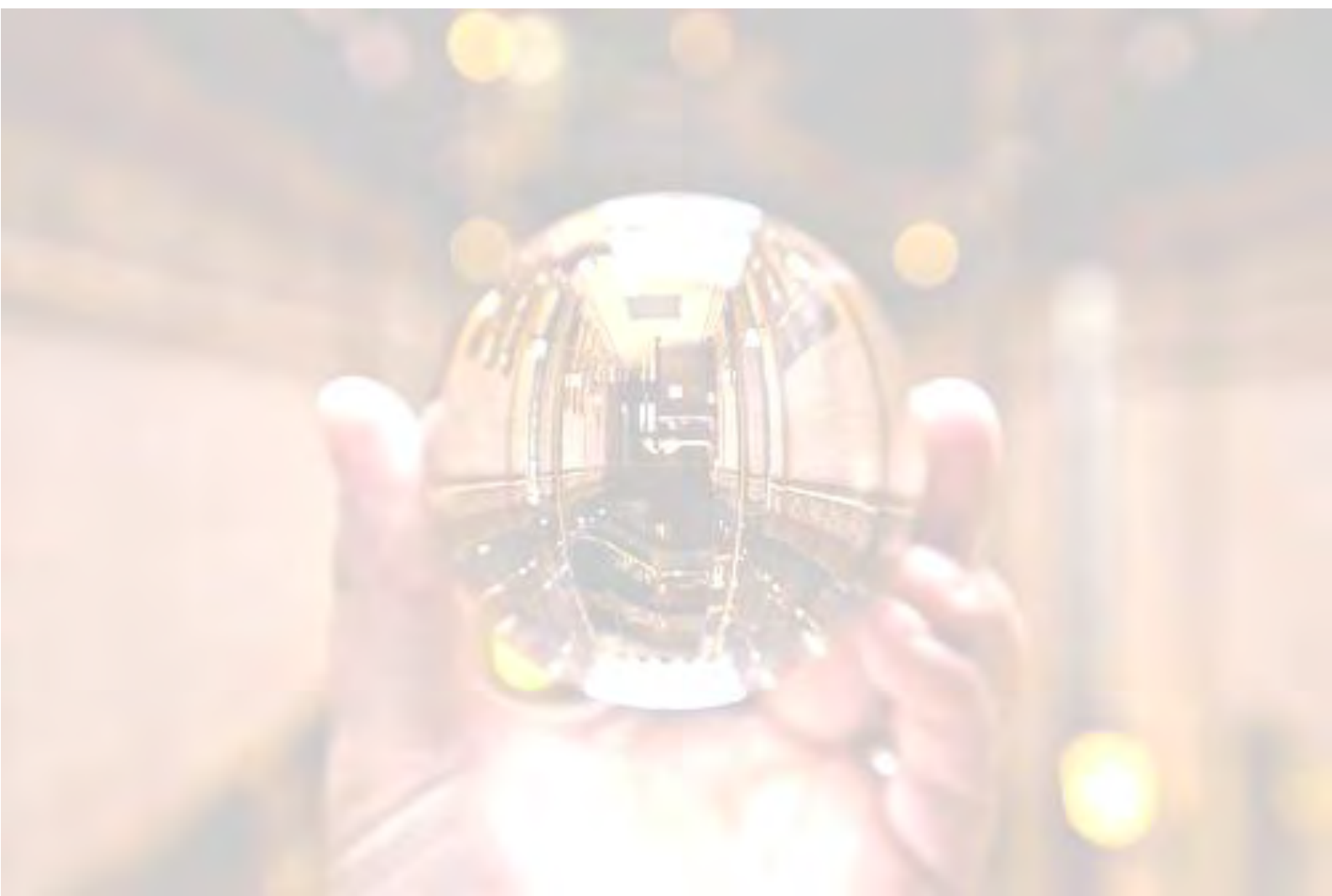


Maatschappelijk rendement bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling: kristallen bol of blauwdruk?



Radboud Universiteit Nijmegen
Planologie

Jordi Portier
Augustus 2011

Maatschappelijk rendement bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling: kristallen bol of blauwdruk?

“Op zoek naar nieuwe mogelijkheden voor de financiering van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.”

Masterthesis Planologie

Jordi Portier

Augustus 2011

Onderwijsinstelling	:	Radboud Universiteit Nijmegen
Opleiding	:	Planologie
Specialisatie	:	Vastgoed- en grondmanagement
Afstudeerbedrijf	:	Arcadis Nederland BV
Begeleider universiteit	:	dhr. E. van der Krabben
Begeleider afstudeerbedrijf	:	dhr. C. Kerstens



**Radboud
Universiteit
Nijmegen**



Voorwoord

Deze masterthesis is geschreven ter voltooiing van mijn masteropleiding Planologie met de specialisatie Vastgoed- en grondmanagement aan de Radboud Universiteit Nijmegen. De afgelopen zes maanden van mijn opleiding hebben in het teken gestaan van mijn afstudeeronderzoek gericht op het maatschappelijk rendement bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. De financiële crisis heeft aangetoond dat een andere benadering noodzakelijk is om de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkeling van de grond te krijgen. Deze andere benadering verschuift steeds meer naar het verbinden van de ruimtelijke opgave en financiële opgave met de maatschappelijke opgave. Het maatschappelijke rendement wordt daardoor steeds belangrijker voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Om hier in de toekomst sturing aan te kunnen geven is in dit onderzoek bekeken welke kenmerken van invloed zijn op het maatschappelijk rendement van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen.

Met het schrijven van dit onderzoek ben ik tot verschillende inzichten gekomen welke kenmerken van een binnenstedelijke gebiedsontwikkeling van invloed zijn op de maatschappelijke kosten en baten. Verschillende kenmerken zijn tegenover de maatschappelijke kosten en baten van gebiedsontwikkeling gezet, om te kunnen toetsen op mogelijke verbanden en mogelijk sturing te kunnen geven aan het betrekken van het maatschappelijk rendement bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Er is in de afgelopen jaren te gemakkelijk geld verdiend bij de ontwikkeling van vastgoed, waardoor verschillende marktpartijen geen risico's meer durven en ook niet meer kunnen nemen. Door het inzichtelijk maken van het maatschappelijke rendement kan gewezen worden op de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen en wat de ontwikkeling mogelijk kan opleveren. In de wereld van de gebiedsontwikkeling zou hiervoor een omslag in denken moeten plaatsvinden, die gericht zal zijn op de ruimtelijk, financiële en maatschappelijke opgave en de effecten die dit oplevert op de lange termijn voor deze componenten. Voor het onderzoek zijn verschillende personen uit het beroepenveld geïnterviewd, deze personen wil ik nogmaals bedanken voor de medewerking en het delen van de kennis.

Verder gaat mijn dank uit naar mijn hoogleraar en begeleidend docent prof. Erwin van der Krabben voor de begeleiding en zijn adviezen tijdens mijn afstudeerperiode. De begeleiding heb ik als prettig ervaren, ondanks dat ik af en toe wel even moest wachten op een reactie. Ook mijn begeleider vanuit Arcadis de heer Charles Kerstens ben ik zeer dankbaar voor de begeleiding, het benaderen van de juiste personen binnen Arcadis en de vele brainstormsessies, die ertoe hebben geleid dat dit resultaat tot stand is gekomen. In overleg met Charles ben ik met verschillende personen van diverse vestigingen binnen Arcadis in contact gekomen, die mij weer bij verschillende onderdelen van het onderzoek hebben geholpen. Hierbij wil ik de heer Arie Voorburg nog in het bijzonder bedanken, die mij met zijn kennis en verfrissende denkwijze steeds tot nieuwe inzichten heeft gebracht. Een denkwijze die mijn inziens nog te beperkt wordt toegepast in de praktijk van de gebiedsontwikkeling.

Nijmegen, 8 augustus 2011

Jordi Portier

Samenvatting

De financiële haalbaarheid van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling staat onder druk en zal volgens de huidige benadering nog maar moeizaam tot stand kunnen komen. Mede door de verschillen tussen ontwikkelingen op binnenstedelijke locaties en uitleglocaties is een veranderende context van gebiedsontwikkeling ontstaan. De veranderende context is vanuit het ruimtelijk beleid ingegeven door steeds meer te richten op het herontwikkelen van bestaande locaties in plaats van grote uitbreidingen op uitleglocaties. Daarnaast is een steeds grotere vraag naar het wonen in steden het gevolg van een grotere druk op steden, die in de toekomst mogelijk voor problemen kan zorgen wanneer de financiële haalbaarheid van deze binnenstedelijke locaties onder druk komen te staan.

De aanleiding van het onderzoek en de probleemverkenning hebben geleid tot de volgende probleemstelling, die gedurende het onderzoek centraal zal staan als hoofdvraag:

Welke kenmerken zijn van invloed op de maatschappelijke kosten en baten van een binnenstedelijk (her)ontwikkelingsproject en op welke manier kunnen deze kenmerken in de businesscase bijdragen aan de financiële haalbaarheid van deze projecten?

In het onderzoek wordt de gebiedsontwikkeling als marktuitsluiting van de markt voor de (her)ontwikkeling van gebieden beschouwd. Door deze marktuitsluiting vanuit verschillende theoretische perspectieven te benaderen, kan mogelijk tot andere inzichten gekomen worden. In dit onderzoek wordt vanuit de neoklassieke benadering en vanuit de nieuw institutionele economie de problematiek benaderd. Waarbij door de neoklassieke benadering de marktuitsluiting tot stand komt door vraag en aanbod. De vraag en het aanbod bepalen de situatie op de markt, die hier zijn balans in moet vinden zonder dat de overheid daar enige invloed op uitoefent. De nieuw institutionele economie daarentegen gaat uit van het bestaan van instituties binnen markten, die de markt op een efficiëntere wijze kunnen organiseren en laten functioneren. Het bestaan van instituties wordt in deze theorie als essentieel onderdeel beschouwd waardoor markten op een efficiënte manier kunnen functioneren.

Vanuit de verschillen tussen binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en ontwikkelingen op uitleglocaties is het onderzoek ingestoken om de belangrijkste kenmerken van een gebiedsontwikkeling naar voren te krijgen en deze op te kunnen nemen in een analysekader. De opgave op binnenstedelijke locaties is vaak omvangrijker, omdat met meer factoren rekening gehouden moet worden. In het onderzoek is dit omschreven als het zoeken naar mogelijkheden om de maatschappelijke, de ruimtelijke en de financiële opgave op elkaar aan te laten sluiten. Op binnenstedelijke locaties zal dit moeilijker zijn dan op uitleglocaties. Om dit weer te kunnen geven is in het onderzoek naar de verschillende kenmerken van de gebiedsontwikkeling gekeken. Vanuit deze analyse is bekeken welke kenmerken relevant zijn voor het verdere onderzoek.

De kenmerken die centraal staan in dit onderzoek en gebruikt worden voor de verdere analyse komen voort uit de literatuurstudie, die daarnaast ook aangevuld is met informatie uit interviews voor het algemene deel van de thesis. De kenmerken zijn opgebouwd uit zogenoemde projectkenmerken en institutionele kenmerken. De projectkenmerken zijn als volgt omschreven:

- *Ligging van project;*
- *Programma van project;*
- *Fase van project.*

Institutionele kenmerken van gebiedsontwikkeling:

- *Betrokken partijen;*
- *Grondposities;*
- *Waarde vastgoed in huidige gebruik.*

Om de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling te kunnen vergroten zal de mogelijkheid om tot waardecreatie op de lange termijn te komen bekeken moeten worden. Met waardecreatie wordt gestreefd naar het creëren van meerwaarde voor alle betrokken partijen, die aan de ontwikkeling meedoen. Voor het tot stand komen van waardecreatie zullen verschillende partijen met elkaar samen moeten werken om de ruimtelijke kwaliteit in het gebied te kunnen waarborgen, zodat deze op de lange termijn een waarde heeft. De toekomstwaarde wordt hierbij veelvuldig genoemd, die vraagt om investeringen op de lange termijn. Bij het zoeken naar waarde op de lange termijn zijn zowel de economische waarde, als de maatschappelijke waarde van groot belang. Op binnenstedelijke locaties is het zoeken naar maatschappelijk draagvlak erg belangrijk. In het onderzoek wordt daarom ook verder ingegaan op het combineren van het financiële en het maatschappelijke rendement, hierbij is het betrekken van het maatschappelijk rendement bij gebiedsontwikkeling de grootste uitdaging.

Er zijn verschillende manieren om het maatschappelijk rendement inzichtelijk te maken. In dit onderzoek is ervoor gekozen om de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) te gebruiken als instrument. Het inzichtelijk maken van de maatschappelijke kosten en baten is essentieel om het maatschappelijk rendement te kunnen betrekken bij de gebiedsontwikkeling. In het onderzoek wordt gezocht naar relaties tussen de kenmerken van een gebiedsontwikkeling en de maatschappelijke kosten en baten. Om te kunnen zoeken naar deze verbanden zijn de maatschappelijke kosten en baten verder gedefinieerd en is aangegeven welke kosten en baten bij het onderzoek worden betrokken. De volgende maatschappelijke kosten en baten zijn hierbij nader gedefinieerd:

- Vervoer en infrastructuur;
- Duurzaamheid;
- Werkgelegenheid en inkomen;
- Gezondheid en uitgaven gezondheidszorg;
- Recreatie;
- Leefbaarheid;
- Vastgoedwaarde.

De omschreven kenmerken zijn gebruikt om de verschillende casestudies later in het onderzoek te kunnen analyseren. In de casestudies zijn verschillende projecten geanalyseerd aan de hand van bovengenoemde kenmerken. Hier zal vervolgens gezocht worden naar een mogelijk verband tussen bovengenoemde kenmerken van de projecten en de maatschappelijke kosten en baten voortkomend uit de verschillende projecten. Met behulp van de maatschappelijke kosten en baten kan het maatschappelijk rendement inzichtelijk gemaakt worden en kan deze mogelijk bij de financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling worden betrokken.

In de casestudies is gezocht naar de mogelijke relatie tussen de verschillende kenmerken van de gebiedsontwikkeling en de maatschappelijke kosten en baten. Er zijn drie cases uitgekozen voor dit onderzoek, die op een binnenstedelijke locatie gelegen zijn. Het gaat om drie projecten, waarbij Arcadis betrokken is geweest bij het opstellen van de MKBA. De projecten Rotterdam Charlois, Hambaken Den Bosch en het project Dordrecht-West zijn gebruikt in de casestudies van dit onderzoek. De drie cases hebben geleid tot verschillende inzichten.

Ter voorbereiding op de casestudies is een analysekader opgesteld waarmee de analyse van de verschillende cases gemaakt is. Er is in de cases gelet op de doelrealisatie, de kenmerken van de gebiedsontwikkeling, de maatschappelijke kosten en baten en de mogelijkheden voor optimalisatie van het project door het inzichtelijk maken van de maatschappelijke kosten en baten. Deze punten zijn dan ook weergegeven in het analysekader.

De resultaten van de casestudie hebben geleid tot verschillende inzichten, deze zijn verwerkt in de conclusies van dit onderzoek. Hieruit blijkt dat de doelrealisatie als essentieel onderdeel naar voren gekomen bij de verschillende casestudies om de maatschappelijke kosten en baten inzichtelijk te kunnen maken en uiteindelijk te kunnen realiseren. Mede op basis hiervan wordt de effectiviteit van de verschillende ingrepen bepaald, waardoor optimalisatie van het project kan plaatsvinden.

Een eenduidige conclusie over het verband tussen de invloed van de kenmerken van een gebiedsontwikkeling en de maatschappelijke kosten en baten is moeilijk vast te stellen. Gaandeweg het onderzoek is besloten om te focussen op een aantal kenmerken en deze te onderzoeken op een mogelijke relatie met de maatschappelijke kosten en baten, omdat het toetsen van alle verbanden te omvangrijk bleek te zijn en in het kader van dit onderzoek niet haalbaar. Hieruit blijkt dat de invloed van de *locatie* op de maatschappelijke kosten en baten aanwezig is. Vooral de kostenbesparingen die gedaan kunnen worden door aansluiting te vinden op huidige infrastructuur, het gebruik van huidige voorzieningen en het effect op de vastgoedwaarde in het gebied zorgen voor een positief resultaat op binnenstedelijke locaties. Daarnaast is het *programma* dat gerealiseerd wordt van invloed op de maatschappelijke kosten en baten. Uit de casestudies is naar voren gekomen dat een programma bij een wijkvernieuwing gericht op gezondheid en werkgelegenheid een beter resultaat weergeeft dan een programma puur gericht op wonen. Vanuit de casestudies kan geconcludeerd worden dat er met een monofunctioneel programma minder maatschappelijke kosten en baten gegenereerd kunnen worden dan met een multifunctioneel programma. Door de ontwikkeling in een breder perspectief te trekken kunnen op meerdere gebieden maatschappelijke baten gegenereerd worden, maar ook maatschappelijke kosten bespaard worden. De *actoren* zijn niet direct van invloed op de hoogte van de maatschappelijke kosten en baten, maar zijn wel van invloed op de maatschappelijke kosten en baten die inzichtelijk gemaakt worden en op welke manier de maatschappelijke kosten en baten georganiseerd gaan worden. Zo zullen de maatschappelijke kosten en baten op een juiste manier georganiseerd moeten worden om deze te kunnen realiseren en ook bij de juiste actor terecht te laten komen. Het aantoonbaar maken van de belangen van de actoren zal daarom cruciaal zijn. Daarnaast zal de aard van de deelnemende actoren van invloed zijn op de maatschappelijke kosten en baten die gerealiseerd kunnen worden. Zo zullen actoren die vanuit een maatschappelijk perspectief het resultaat willen behalen meer waarde hechten aan te genereren maatschappelijke kosten en baten, dan wanneer actoren enkel vanuit een winstoogmerk opereren.

De vastgestelde verbanden tussen de kenmerken van een gebiedsontwikkeling en de maatschappelijke kosten en baten kunnen tot een maatschappelijk rendement leiden, dat bij de financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling betrokken kan worden. Uit de casestudies is naar voren gekomen dat het betrekken van het maatschappelijke rendement een mogelijkheid kan zijn om de gebiedsontwikkeling van de grond te krijgen. In dit onderzoek is de gedachtegang om de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkeling op een andere manier te benaderen centraal gesteld, waarbij het bewustzijn van het maatschappelijk rendement duidelijk gemaakt wordt. De belangen die verschillende partijen bij een ontwikkeling hebben worden steeds belangrijker, hierbij spelen de overtuigingskracht van initiatiefnemende partijen en de gunfactor van partijen om mee te werken aan een gebiedsontwikkeling een grote rol. Het benadrukken van deze belangen en het weergeven ervan zal in de toekomst steeds belangrijker worden om steeds meer partijen bij een gebiedsontwikkeling te betrekken.

Het inzichtelijk maken van maatschappelijke kosten en baten kan een bijdrage leveren aan het overtuigen van partijen, waarmee nieuwe investeringskansen voor partijen inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Daarnaast zal hierbij belangrijk zijn op welke manier maatschappelijke kosten en baten georganiseerd worden, zodat duidelijk wordt wie de lasten draagt en de baten ontvangt. De onderlinge afhankelijkheid tussen partijen en verschuivende machtsverhoudingen zullen een belangrijke rol gaan spelen bij de realisatie van de gebiedsontwikkeling, waar naar een gedeeld belang gezocht moet worden.

Inhoudsopgave

VOORWOORD.....	3
SAMENVATTING	4
1. INLEIDING ONDERZOEK	10
1.1 Aanleiding onderzoek.....	10
1.2 Probleem- en doelstelling	13
1.3 Onderzoeksvragen	15
1.4 Relevantie onderzoek.....	16
1.4.1 Maatschappelijke relevantie	16
1.4.2 Wetenschappelijke relevantie.....	16
1.5 Onderzoeksaanpak.....	17
1.6 Leeswijzer	18
2. GEBIEDSONTWIKKELING IN VERANDERENDE CONTEXT	19
2.1 Gebiedsontwikkeling als marktuitskomst.....	20
2.1.1 Neoklassieke economische theorie.....	20
2.1.2 Nieuw institutionele economie	21
2.1.3 Institutioneel kader voor analyse binnenstedelijke gebiedsontwikkeling	23
2.2 Typerende aspecten van gebiedsontwikkeling	24
2.2.1 Binnenstedelijke locaties vs. uitleglocaties	26
2.2.2 Optimalisatie binnenstedelijk bouwen	30
2.3 Opgaven binnenstedelijk ontwikkelen	31
2.3.1 Veranderende benadering binnenstedelijk gebied.....	32
2.3.2 Veranderende kenmerken op binnenstedelijke ontwikkellocaties.....	33
2.3.3 Relevante kenmerken gebiedsontwikkeling voor onderzoek	36
3 WAARDECREATIE BIJ GEBIEDSONTWIKKELING	39
3.1 Het begrip waardecreatie	39
3.2 Waardecreatie bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling	41
3.2.1 Realiseren ruimtelijke kwaliteit op binnenstedelijke locaties.....	44
3.2.2 Verschillende partijen bij waardecreatie	46
3.2.3 Combineren economische en maatschappelijke waarde	47
3.3 Inzichtelijk maken maatschappelijk rendement	49
3.3.1 Maatschappelijke kosten en baten in relatie tot gebiedsontwikkeling	50
3.3.2 Maatschappelijke kosten en baten in onderzoek	51
3.3.3 Kenmerken in relatie tot maatschappelijke kosten en baten	54

4. UITVOERING VAN MAATSCHAPPELIJKE KOSTEN-BATENANALYSES	57
4.1 Maatschappelijke kosten-batenanalyse.....	57
4.1.1 Maatschappelijke kosten-batenanalyse als instrument.....	57
4.1.2 Gebruik van MKBA-instrument bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.....	59
4.2 Voorbereidingen casestudies	61
4.2.1 Selecteren cases	62
4.2.2 Analyse kader casestudies.....	62
5. CASESTUDIES MAATSCHAPPELIJKE KOSTEN-BATENANALYSES	64
5.1 Case Sportzone Charlois Rotterdam.....	64
5.2 Case Hambaken Den Bosch	68
5.3 Case Dordrecht-West	72
6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	77
6.1 Conclusies.....	77
6.1.1 Verbanden kenmerken en maatschappelijke kosten en baten.....	78
6.1.2 Betrekken maatschappelijk rendement bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.....	82
6.2 Aanbevelingen.....	84
LITERATUURLIJST	87
BIJLAGEN	93
Bijlage I Typologie effecten binnen MKBA	94
Bijlage II Overzicht geïnterviewde personen	97
Bijlage III Uitvoeren Delphi-methode	98
Bijlage IV Analyse casestudies MKBA's	99

1. Inleiding onderzoek

In de inleiding van het onderzoek zal het gekozen onderwerp van de masterthesis nader uitgelegd worden en zal verder worden ingegaan op de doelstelling en de onderzoeksvragen. Hier zal omschreven worden op welke manier het onderwerp onderzocht gaat worden. Vanuit de aanleiding van het onderzoek zal het onderwerp verder uiteen worden gezet en vervolgens zal verder in worden gegaan op de doel- en vraagstelling van het onderzoek, de relevantie van het onderzoek en de onderzoeksaanpak.

1.1 Aanleiding onderzoek

Binnenstedelijke (her)ontwikkeling van gebieden is in de laatste jaren een belangrijk onderdeel van het ruimtelijk beleid in Nederland. Met de Nota Ruimte en de Structuurvisie Randstad 2040 wordt ingezet op een verdichting van het huidige stedelijk weefsel en wordt ernaar gestreefd zo'n veertig procent van de nieuw te bouwen woningen binnen bestaand stedelijk gebied te realiseren (Ministerie van VROM, 2006; Ministerie van VROM, 2008). Het College van Rijksadviseurs (CRA) schreef vorig jaar in een advies aan het ministerie van VROM over de urgentie, kansen en mogelijkheden van binnenstedelijk bouwen voor de ruimtelijke inrichting in Nederland. Hierover zeggen zij onder meer (CRA, 2010):

“Binnenstedelijk bouwen is nodig om onze steden vitaal te houden, het landschap te sparen en tegelijkertijd helpt het om onze ambities van duurzaamheid te verwezenlijken.”

De wens om binnenstedelijk te ontwikkelen kent meerdere beweegredenen. Het landelijke gebied moet behouden blijven, de verrommeling van het landschap moet worden tegengegaan en het aantal verplaatsingen moet verminderd worden. De compacte stad kan hieraan bijdragen en zorgt tevens voor een groter draagvlak voor openbaar vervoer en voorzieningen (CRA, 2010). Daarnaast kunnen binnenstedelijk ontwikkelingen bijdragen aan het versterken van de ruimtelijke kwaliteit van steden (Bouwfonds, 2010). Het realiseren van ruimtelijke kwaliteit van het gehele gebied is een belangrijke doelstelling in het ontwikkelingsproces, ook in het gevoerde ruimtelijke beleid is dit een belangrijke voorwaarde. Met de huidige benadering van gebiedsontwikkeling wordt nog nauwelijks een waarde toegekend aan de ruimtelijke kwaliteit. Vooral in binnenstedelijke gebieden zouden deze kwaliteiten voortkomend uit een ontwikkeling van een gebied inzichtelijk gemaakt moeten worden om de haalbaarheid mogelijk te maken. De ruimtelijke kwaliteit kan op verschillende manieren bekeken worden. In relatie tot gebiedsontwikkeling kan het begrip gezien worden als de visuele beleving door mensen, maar ook verbreden tot de ruimtelijke component van de kwaliteit van de leefomgeving (zonder economische waarden) of zelfs in de context van duurzame ontwikkeling (inclusief economische waarden) geplaatst worden, waarbij juist de uitvoerigheid van alle ruimtelijke aspecten in een gebied centraal staan (Janssen-Jansen e.a., 2009).

Met de verschuiving van ontwikkelingen op uitleglocaties naar binnenstedelijke locaties verandert ook de karakteristiek van de ontwikkelingsopgave in verschillende opzichten. De verschuiving van locaties zorgt voor veranderende factoren, waardoor het resultaat beïnvloed wordt (De Zeeuw, 2007; Rempelberg,

Pleijte en Weggeman, 2006). Projecten worden in toenemende mate complexer en de haalbaarheid staat onder druk. De toenemende mate aan complexiteit is te herleiden naar een aantal factoren die verschillen op binnenstedelijke locaties (Adams, 2002; Buitelaar e.a., 2008; Hoek e.a., 2010):

- meer actoren en belanghebbenden;
- versnipperd grondeigendom, dus moeilijke en kostbare verwervingen;
- grond met geschiedenis en saneringsproblematiek;
- lange doorlooptijden;
- projecten worden als integrale gebiedsontwikkeling gedefinieerd, waarbij naast de monofunctionele woningbouwopgaven en de benodigde civiele voorbereidings- en inrichtingskosten worden ook maatschappelijke investeringen, als onderwijs, een museum of een theater onderdeel van de gebiedsontwikkeling;
- steeds grotere invloed van nationale en internationale wet- en regelgeving.

Bovengenoemde aspecten leiden volgens deskundigen tot hogere kosten van projecten, die voorheen in het ontwikkelproces niet of in mindere mate aan de orde waren door een veranderende ontwikkelopgave. De haalbaarheidsberekening van binnenstedelijke projecten, die met behulp van een grondexploitatie inzichtelijk wordt gemaakt, komt hierdoor in toenemende mate onder druk te staan. Het merendeel van de gebiedsontwikkelingen op binnenstedelijke locaties laat in eerste instantie een onrendabel planresultaat zien (Buitelaar e.a., 2008; Hoek e.a., 2010).

Uit onderzoek van Hoek e.a. (2010) is gebleken dat bouwen op uitleglocaties meestal goedkoper is dan in de stad. Op een binnenstedelijke locatie ontstaat een gemiddeld exploitatietekort van 10 duizend euro per woning, terwijl op zogeheten uitleglocaties per woning gemiddeld 8 duizend euro winst wordt gemaakt. Hierbij wordt wel gesteld dat deze tekorten voornamelijk worden veroorzaakt door de herontwikkeling van vervuilde terreinen die hoge saneringskosten kennen, de zogenoemde brownfields¹, terwijl de ontwikkeling van greenfields een veel minder negatief resultaat geeft op binnenstedelijke locaties, dit zijn volgens Hoek e.a. (2010) de gebieden die binnenstedelijk gelegen zijn en nog makkelijk tot ontwikkeling kunnen komen. Daarnaast wordt in de grondexploitatie van de ontwikkeling van uitleglocaties vaak geen rekening gehouden met de kosten voor de aanleg van infrastructuur of openbaar vervoer en hierdoor ontstaat er een vertekend beeld, omdat niet alle kosten voor de ontwikkeling van uitleggebieden worden meegenomen (Hoek e.a., 2010).

In de projecten op binnenstedelijke locaties zijn partijen afhankelijk van elkaar en is een goede afstemming gewenst (De Zeeuw e.a., 2008). Marktpartijen zijn de laatste jaren afhankelijk van overheden die participeren in ontwikkelingen om de grote verliezen te kunnen dragen en de projecten alsnog te kunnen realiseren. Door vraaguitval, afnemende financiële ruimte bij marktpartijen én overheden en een toename van risico's staat de gebiedsontwikkeling onder druk.

Met het ontstaan van de crisis medio 2008 is het ook voor overheden niet meer mogelijk om deze verliezen te kunnen dragen en projecten moeten hierdoor worden bijgesteld of stop worden gezet. Het aantal projecten dat is gewijzigd, voorlopig stil gelegd of definitief is gestopt is hiermee aanzienlijk

¹ Brownfields zijn verlaten of onderbenutte binnenstedelijke locaties zoals, oude fabrieksterreinen, haventerreinen, spoorwegemplacementen etc., waar herontwikkeling gepaard gaat met de verplichting voor de opruiming of de onzekerheid van saneringskosten.

toegenomen. Zo bleek dat in 2010 door de gemeente Amsterdam 284.000 m² aan kantoorruimte is geschrapt en ruim 11.500 woningen. En in Den Haag zijn 135 projecten stilgelegd of helemaal stopgezet en is de realisatie van 200 andere projecten afhankelijk van het geld dat marktpartijen in de ontwikkelingen willen stoppen (Vastgoedmarkt, 2010). De berichtgeving afkomstig uit de grote steden zijn illustratief voor de problemen met projecten in de gebiedsontwikkeling, daarnaast zijn er nog vele gemeentes waar deze cijfers niet bekend zijn gemaakt of waar de gemeente de grote tekorten uit de grondexploitatie afdekt waardoor de projecten nog doorgang kunnen vinden.

De problemen met projecten zijn door de financiële crisis zichtbaar geworden, maar deels ontstaan door de aanbodgestuurde ruimtelijke ordening. Bij gebiedsontwikkeling is doorgaans altijd uitgegaan van een waardestijging op een locatie door het plegen van nieuwbouw op uitleglocaties, waar een stijging van de grondprijs ervoor zorgde dat de ontwikkeling financieel haalbaar gemaakt kon worden. Door de uitgebreide financieringsmogelijkheden de ontwikkeling van nieuwbouw zo goed als altijd lucratiever dan de herontwikkeling van bestaand vastgoed. De directe opbrengsten waren altijd hoger dan de directe kosten, waardoor de financiering sluitend gemaakt kon worden. De waardeontwikkeling kon hiermee gebruikt worden om de haalbaarheid van de projecten te financieren.

Op basis van de grondexploitatie worden directe kosten en opbrengsten tegenover elkaar gezet en bepalen hiermee de haalbaarheid van een project, deze blijkt in de veranderende omstandigheden en met de huidige benadering op binnenstedelijke locaties niet rendabel te krijgen. Waardeontwikkeling op binnenstedelijke locaties komt later op gang en loopt door tot na de afronding van de feitelijke gebiedsontwikkeling, waardoor deze in de exploitatiefase tot uiting komt en ook hier inzichtelijk moet worden gemaakt (Swam, 2008). De overheid heeft in de voorbije jaren in financieel opzicht moeten bijspringen om de projecten met een negatieve grondexploitatie haalbaar te maken. Volgens Holt & Janssen (2008) kunnen hier belangrijke lessen uit geleerd worden. Zij stellen dat er bij de ontwikkeling van een gebied gefocust moet worden op gemeenschappelijke waardecreatie. Hiervoor is de optimalisatie van de ruimtelijke, sociale en economische toekomstwaarde van een gebied doorslaggevend. De mensen, bewoners, ondernemers, werknemers en bezoekers bepalen de waarde, die toegekend wordt aan een bepaald gebied en zal daarom inzichtelijk moeten worden gemaakt (Janssen-Jansen e.a., 2009).

De waarde die gecreëerd wordt binnen een bepaald gebied kan worden meegenomen in de realisatie van het gebied, waardoor de haalbaarheid van projecten beter tot stand kan komen (Hoek e.a., 2010). De mate van toekomstbestendigheid van steden is daardoor van belang, omdat de waardeontwikkeling zoals eerder gesteld pas later in het proces naar voren komt. Gebiedsontwikkelaars moeten hiervoor dan ook de bril op de toekomst houden (Holt & Krikke, 2011). Volgens Holt & Krikke (2011) wordt de meerwaarde in de toekomst een belangrijke sturingsvariabele in plaats van het rendement op de korte termijn. De toekomstige meerwaarde zou hiermee van doorslaggevend belang kunnen zijn bij nieuwe financieringsvormen. De toekomstige meerwaarde uitgedrukt in welvaartseffecten zouden inzichtelijk gemaakt kunnen worden met behulp van maatschappelijke kosten en baten. Voor het meten van deze kosten en baten zijn inmiddels verschillende methoden bekend, maar deze worden nog maar beperkt gebruikt binnen de gebiedsontwikkeling. Mede daarom heeft het Watertorenberaad (2010) het initiatief genomen om nieuwe denkrichtingen en instrumenten te ontwikkelen en deze te koppelen aan praktijkervaringen om zo tot nieuwe inzichten te komen in de haalbaarheid van gebiedsontwikkeling.

In deze studie zal vooral bekeken worden op welke manier de waardecreatie bij binnenstedelijke projecten inzichtelijk gemaakt zou kunnen worden met behulp van een maatschappelijke kosten-batenanalyse om tot andere afwegingen te komen bij de financiële haalbaarheid van projecten. In de financiering van binnenstedelijke locaties zou volgens Hoek e.a. (2010) veel meer moeten worden gekeken naar de maatschappelijke kosten en baten van deze ontwikkelingen. Binnen de ruimtelijke ordening wordt het domein sterk bepaald door planologen en juristen, waardoor een economische analyse meestal achterwege blijft en de daadwerkelijke toegevoegde waarde van de ontwikkeling in het gebied niet wordt meegenomen. De waarde voortkomend uit indirecte economische en maatschappelijke effecten moeten worden toegekend door de verschillende partijen in het ontwikkelingsproces. Projectontwikkelaars moeten gaan opereren vanuit de gedachtes van de eindgebruikers, waarvoorheen altijd eerst naar mogelijke beleggers gekeken werd. Beleggers zullen meer naar de kwaliteit van het gebouw gaan kijken en naar de omgeving, waar eerst de waarde van de huurcontracten bepalend was. En financiers gaan ook anders naar gebouwen kijken en de (rest)waarde ervan, omdat de bestaande stedelijke omgeving belangrijker wordt op binnenstedelijke locaties (Holt & Krikke, 2011). De partijen worden in toenemende mate afhankelijk van elkaar en hiermee wordt een gedeelde urgentie gecreëerd, die inzichtelijk gemaakt moet worden om het draagvlak voor bepaalde ontwikkelingen te vergroten.

1.2 Probleem- en doelstelling

Hoe wenselijk het binnenstedelijk ontwikkelen vanuit maatschappelijk en sociaaleconomisch oogpunt ook is, de haalbaarheid van binnenstedelijke projecten staat onder grote druk. Er kan gesteld worden dat de gemakkelijke binnenstedelijke locaties de laatste tien tot vijftien jaar al reeds zijn ontwikkeld of in ontwikkeling zijn en hiermee een andere benadering gewenst is. Gezien de forse bezuinigingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden en ook de komende tijd nog worden verwacht bij marktpartijen, de rijksoverheid en gemeenten, is het de vraag wie welke rol, risico en verantwoordelijkheid op zich kan nemen. De realiteit is dat ondanks het enthousiasme van overheden voor binnenstedelijk ontwikkelingen het geld om de onrendabele top af te dekken veelal ontbreekt en daarnaast de verliezen op deze projecten niet meer te verkopen zijn aan de burgers. Marktpartijen hebben door de crisis weinig financiële slagkracht en financieringen voor grootschalige binnenstedelijke projecten worden nog nauwelijks gegeven, waardoor de haalbaarheid van gebiedsontwikkeling tot een dieptepunt is gedaald.

De benadering om de haalbaarheid van gebiedsontwikkeling tot stand te brengen is momenteel vooral gebaseerd op directe effecten, de kosten en opbrengsten inzichtelijk in een grondexploitatie. De financiering van gebiedsontwikkeling gebeurt op basis van een waardevermeerdering die op de locatie van de ontwikkeling plaatsvindt, inzichtelijk gemaakt in de grondexploitatie, waarbij aan die ontwikkeling toe te rekenen directe kosten ook kunnen worden opgevangen met de directe opbrengsten voortkomend uit het project (De Graaff e.a., 2010). Voor uitleglocaties gaat deze veronderstelling over het algemeen goed op en deze projecten zijn de afgelopen jaren in de meeste gevallen met een positief resultaat gerealiseerd. Bij herontwikkeling van een binnenstedelijk gebied is de uitgangspositie echter anders dan op uitleglocaties. Aan transformatieopgaven zijn veelal hogere planontwikkelingskosten en sloop- en saneringskosten als ook verwervingskosten verbonden. Een verdere verschuiving van het ruimtelijke beleid in de richting van de herontwikkeling van stedelijk gebied betekent dat de betaalbaarheid van locatieontwikkelingen in toenemende mate complicaties zal gaan opleveren (De Graaff e.a., 2010).

Bij de financiële haalbaarheid van ontwikkelingen worden doorgaans niet de huidige en toekomstige maatschappelijke effecten van een project meegenomen. De maatschappelijke kosten en baten zouden bij de financiering van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling mogelijk een uitkomst kunnen bieden voor de haalbaarheid van deze projecten door een andere afweging die gemaakt wordt. Om dit vast te kunnen stellen zullen de maatschappelijke effecten inzichtelijk gemaakt moeten worden, die pas op een langere termijn waarneembaar zijn en vooral tot uitdrukking komen in de toekomstwaarde van een gebied. De sociaaleconomische en ruimtelijke kracht van gebiedsontwikkeling zou meer benadrukt kunnen worden, waardoor de kwaliteit en het imago van een gebied belangrijke factoren zijn voor een ontwikkeling. De ontwikkeling van een project leidt tot indirecte effecten die een positieve of negatieve invloed hebben binnen een bepaald gebied. Er moet hiermee een manier gevonden worden om de maatschappelijke effecten te koppelen aan de verschillende projecten en een waarde aan deze effecten toe te kennen. Mogelijk zou hierbij aansluiting kunnen worden gevonden bij maatschappelijke urgenties, waardoor een groter draagvlak voor een bepaalde ontwikkeling kan ontstaan. Het beprijzen van effecten van infrastructuurprojecten gebeurt in de praktijk al veelvuldig met behulp van maatschappelijke kostenbaten analyses (MKBA) en gebeurt ook steeds vaker bij projecten in de gebiedsontwikkeling (Ministerie van VROM, 2010). Om de problemen bij binnenstedelijke herontwikkeling te kunnen ondervangen en de maatschappelijke effecten van deze ontwikkelingen in de vorm van een maatschappelijk rendement inzichtelijk te kunnen maken zullen de maatschappelijke kosten en baten inzichtelijk gemaakt moeten worden. Met behulp van een MKBA zouden deze kosten en baten goed inzichtelijk gemaakt kunnen worden en mogelijk een bijdrage kunnen leveren om de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke locaties te vergroten.

Wanneer de voordelen (baten) groter zijn dan de nadelen (kosten) is een project maatschappelijk gezien verantwoord. Een MKBA geeft hiermee aan of een investering in een bepaald project maatschappelijk gezien al dan niet een juiste keuze is (NederLandBovenWater, 2011). De MKBA wordt momenteel vooral voor de besluitvorming gebruikt. De mogelijke meerwaarde van een MKBA zal in dit onderzoek verder getoetst worden. Door verschillende uitgevoerde analyses in een casestudie te analyseren met behulp van een opgesteld analysekader en hierbij te toetsen op een mogelijke relatie tussen kenmerken van de verschillende projecten en de opgestelde maatschappelijke kosten en baten voortkomend uit een bepaald project. Daarnaast worden de mogelijkheden bekeken of optimalisatie van projecten kan plaatsvinden met behulp van deze benadering. Hiermee wordt de verdere bruikbaarheid van de MKBA bij gebiedsontwikkeling bekeken om de financiële haalbaarheid van het project op binnenstedelijke locaties te vergroten met behulp van de inzichtelijke maatschappelijke kosten en baten en mogelijk te zoeken naar verbanden tussen de kenmerken van de ontwikkeling. Maar op welke manier worden de maatschappelijke kosten en baten bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling gebruikt om de businesscase rond te krijgen en welke factoren zijn hierbij van invloed?

Welke kenmerken van gebiedsontwikkeling zijn van invloed op de maatschappelijke kosten en baten van een binnenstedelijk (her)ontwikkelingsproject en op welke manier kunnen deze kenmerken in de businesscase bijdragen aan de financiële haalbaarheid van deze projecten?

Om te komen tot een andere benadering voor de financiële haalbaarheid, zal eerst bekeken moeten worden welke kenmerken uit een gebiedsontwikkeling een relatie hebben met de maatschappelijke kosten en baten. Het inzichtelijk maken van de maatschappelijke effecten van gebiedsontwikkeling en

deze betrekken bij de financiële haalbaarheid van projecten op binnenstedelijke locaties staat centraal binnen dit onderzoek. Uit de probleemstelling volgt de volgende doelstelling voor het onderzoek:

Inzicht verkrijgen in welke mate de kenmerken van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling van invloed zijn op de maatschappelijke kosten en baten van een ontwikkeling en hiermee een rol kunnen spelen bij de modellering van een (financieel) haalbaar project.

1.3 Onderzoeksvragen

De probleem- en doelstelling leiden tot een aantal onderzoeksvragen, die centraal staan in het onderzoek. Het beantwoorden van de onderzoeksvragen leidt tot inzicht en verklaringen in welke mate de kenmerken van een gebiedsontwikkeling in relatie staan met de maatschappelijke kosten en baten van een gebiedsontwikkeling, die vervolgens van invloed kunnen zijn op de financiële haalbaarheid van projecten. In dit onderzoek worden de kenmerken van een gebiedsontwikkelingsproject naast de maatschappelijke kosten en baten voortkomend uit een project gezet, om de verbanden tussen de kenmerken en de maatschappelijke kosten en baten te toetsen. Dit zou mogelijk van toegevoegde waarde kunnen zijn bij de optimalisatie van projecten of kunnen leiden tot een andere manier van gebruik van de MKBA bij de financiële haalbaarheid van projecten op binnenstedelijke locaties, waarbij de focus meer komt te liggen op de waarde die gecreëerd wordt op de lange termijn. De onderzoeksvragen voor dit onderzoek zijn als volgt geformuleerd met hieraan gerelateerde deelvragen:

1. Welke institutionele kenmerken zijn van belang bij de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?
 - Wat wordt verstaan onder binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?
 - Welke verschillen zijn er tussen ontwikkelen op binnenstedelijke locaties en ontwikkelen op uitleglocaties?
 - Hebben deze verschillen invloed op de financiële haalbaarheid?
2. Hoe komt waardecreatie tot stand bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?
 - Wat is waardecreatie?
 - Welke effecten kunnen voortkomen uit waardecreatie bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?
 - Op welke manieren kan waardecreatie gemeten worden?
 - In welke mate is sturing te geven aan waardecreatie?
3. Welke maatschappelijke kosten en baten worden in een maatschappelijke kosten-batenanalyse gebruikt bij de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke (her)ontwikkelingsprojecten?
 - Wat is een maatschappelijke kosten-batenanalyse?
 - Met welke uitkomsten uit een MKBA kan werkelijk een waarde gecreëerd worden voor binnenstedelijke (her)ontwikkelingsprojecten?
 - Op welke manier kan een MKBA de financiële haalbaarheid van projecten optimaliseren?

1.4 Relevantie onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in welke mate de kenmerken van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling van invloed zijn op de maatschappelijke kosten en baten van een ontwikkeling. De maatschappelijke kosten en baten van een ontwikkeling kunnen mogelijk een rol spelen bij de afweging van de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Het onderzoek is zowel vanuit maatschappelijk, als uit wetenschappelijk perspectief relevant.

1.4.1 Maatschappelijke relevantie

De aanleiding van het onderzoek geeft aan dat gebiedsontwikkeling op binnenstedelijke locaties een actueel onderwerp is op de politieke en maatschappelijke agenda. Met de invulling van het ruimtelijk beleid op rijksniveau is ingezet op binnenstedelijk bouwen. De haalbaarheid van deze projecten staat onder grote druk, zoals eerder gesteld in de aanleiding, waardoor ook de voortgang van deze projecten erg traag verloopt. Uit maatschappelijk oogpunt is het niet wenselijk dat deze projecten worden stilgelegd door een negatieve grondexploitatie of het afhaken van partijen.

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt daarom vooral in de bijdrage die het onderzoek levert aan het vergroten van kennis over de problematiek van binnenstedelijke locatieontwikkeling, door meer inzicht te verkrijgen in de mogelijkheden om met behulp van een maatschappelijke kosten-batenanalyse tot een andere afweging te komen bij de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkeling. Met het toetsen van de mogelijkheden om de toepassing van de maatschappelijke kosten-batenanalyse als instrument te gebruiken wordt tegemoet gekomen aan de vraag hoe projecten op een andere manier van de grond kunnen komen. Het slagen van locatieontwikkeling dient hierbij een maatschappelijk belang.

1.4.2 Wetenschappelijke relevantie

In de huidige literatuur die betrekking heeft op de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling wordt vooral aandacht besteedt aan de hoge kosten, die zich voordoen op deze locaties, en de verschillende oorzaken die hieraan ten grondslag liggen (bijvoorbeeld Adams, 2002; Buitelaar e.a., 2008; Van der Krabben & Needham, 2008; Hoek e.a., 2010). In deze onderzoeken wordt vanuit bepaalde kenmerken van binnenstedelijke ontwikkelingen geredeneerd en de invloed hiervan op de financiële haalbaarheid van deze ontwikkelingen. Hierbij wordt nog onvoldoende aandacht besteedt aan de maatschappelijke kosten en baten, die voortkomen uit een bepaalde ontwikkeling en mogelijk een belangrijk verband hebben bij de financiële haalbaarheid.

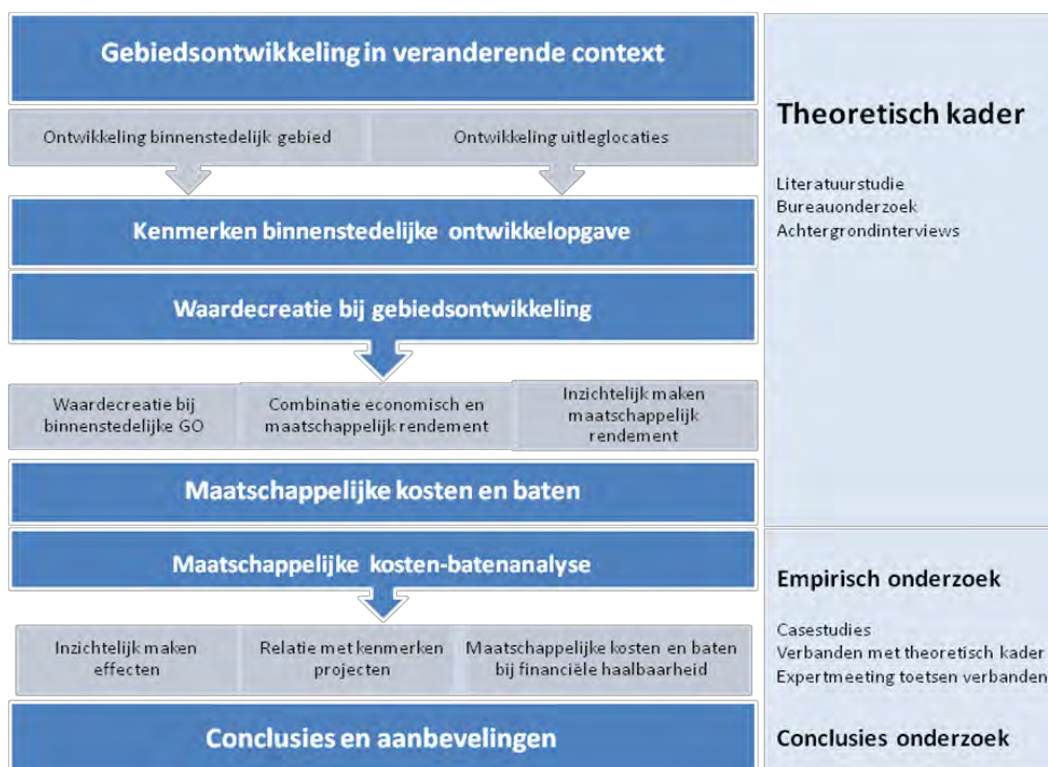
In dit onderzoek daarom gebruik gemaakt worden van de huidige inzichten uit de literatuur en deze worden als startpunt genomen in het onderzoek om de verschillen tussen binnenstedelijke locaties en uitleglocaties te verklaren. Er zal vanuit dit oogpunt bekeken worden hoe de maatschappelijke kosten en baten inzichtelijk gemaakt kunnen worden voor de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Vervolgens zal bekeken worden of er een bepaald verband bestaat tussen enerzijds de kenmerken van de verschillende projecten op binnenstedelijke locaties en de maatschappelijke kosten en baten van deze projecten.

Met behulp van empirisch onderzoek wordt gezocht naar een mogelijk verband tussen de kenmerken van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten en de maatschappelijke kosten en baten die hieruit voortkomen, waardoor ook de bruikbaarheid van de maatschappelijke kosten-batenanalyse voor gebiedsontwikkeling nader bekeken wordt. Met dit onderzoek wordt hiermee een andere dimensie gegeven aan dit onderwerp, die vooral gericht is op de verschillende kenmerken van projecten en het te behalen resultaat hieruit. Door uitgevoerde MKBA's op projecten in de gebiedsontwikkeling te analyseren met een opgesteld analysekader kunnen de uitkomsten naast elkaar gezet worden en gezocht worden naar verbanden tussen de verschillende kenmerken van projecten en de maatschappelijke effecten die hieruit naar voren komen. Hierdoor zal meer duidelijkheid kunnen ontstaan over het gebruik en de bijdrage die de MKBA bij gebiedsontwikkeling kan hebben om tot een andere benadering van de financiële haalbaarheid van projecten te komen. De verwachting is dat deze andere benadering een belangrijke invloed zal hebben op de afwegingen die gedaan worden bij binnenstedelijke projecten en dat met een verdere ontwikkeling van het instrument projecten mogelijk geoptimaliseerd kunnen worden.

1.5 Onderzoeksaanpak

In bovenstaande paragrafen is beschreven wat het doel van het onderzoek is en welke onderzoeksvragen centraal staan binnen het onderzoek. In het onderzoek wordt vanuit de doel- en vraagstelling een antwoord gezocht op de eerder omschreven vragen. Met dit onderzoek wordt geprobeerd om meer inzicht te verkrijgen in het betrekken van maatschappelijke effecten bij de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, dit is verder omschreven in de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie. In onderstaande figuur is het onderzoek schematisch weergegeven.

Figuur 1.1 Onderzoeksmodel masterthesis



Bron: eigen bewerking

Om bovengenoemde onderbouwde uitspraken te kunnen doen, wordt gezocht naar de verklaring achter het succes of het falen van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en achter het mechanisme van het beprijzen van maatschappelijke effecten. Hierbij wordt vanuit de literatuurstudie naar de financiële haalbaarheid van uitleglocaties en binnenstedelijke ontwikkellocaties en de veranderingen in de ontwikkelopgave bekeken. Daarnaast wordt gekeken naar de mogelijkheden om tot waardecreatie te komen door de rol van maatschappelijke effecten bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling te bekijken. In het empirisch onderzoek wordt met behulp van casestudies en gerichte interviews met betrokken medewerkers binnen Arcadis gezocht naar verbanden tussen kenmerken van de gebiedsontwikkeling en de voortkomende maatschappelijke kosten en baten. Vervolgens zullen deze verbanden getoetst worden in een expertmeeting met verschillende deskundigen binnen Arcadis. Uit het empirisch onderzoek kunnen vervolgens de conclusies en aanbevelingen worden opgemaakt die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen.

1.6 Leeswijzer

In dit onderzoek zal de relatie tussen verschillende kenmerken van gebiedsontwikkeling en de maatschappelijke kosten en baten uit een gebiedsontwikkeling worden onderzocht. In hoofdstuk 1 is de aanleiding van het onderzoek nader toegelicht met de hierbij behorende aanpak en onderzoeksvragen, die centraal zullen staan gedurende het onderzoek.

Het theoretisch kader van dit onderzoek wordt behandeld in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de kenmerken van de gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling wordt hierbij omschreven als een marktuitskomst en bijpassende theorieën worden hier nader beschreven, waardoor een overzicht van kenmerken van een gebiedsontwikkeling overblijft en centraal wordt gesteld in het onderzoek. In hoofdstuk 3 staat het begrip “waardecreatie” centraal. Er wordt ingegaan op de partijen die betrokken zijn bij het proces en op welke manier waardecreatie daadwerkelijk tot stand kan komen. Naast het economische rendement wordt hier het maatschappelijke rendement benadrukt, waarmee vervolgens de koppeling wordt gemaakt naar maatschappelijke kosten en baten uit een gebiedsontwikkeling. Hier wordt vervolgens de koppeling gemaakt tussen de kenmerken en maatschappelijke kosten en baten van een gebiedsontwikkeling.

Het empirisch onderzoek is in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 weergegeven. Hoofdstuk 4 staat in het teken van het empirisch onderzoek en geldt als voorbereiding op de casestudies, die in het volgende hoofdstuk uitgevoerd zijn. Het instrument de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) wordt hier nader uitgelegd in relatie tot gebiedsontwikkeling. Verder worden de cases en het analysekader voor de casestudies nader uitgelegd. In hoofdstuk 5 worden de casestudies verder uitgewerkt en zijn de onderzochte verbanden in de cases weergegeven.

In hoofdstuk 6 worden de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek gegeven. Eerst zijn de conclusies uit de casestudies weergegeven, waarmee de veronderstelde verbanden zijn getoetst binnen de drie casestudies. Vervolgens wordt ingegaan op welke manier het maatschappelijk rendement bij gebiedsontwikkeling betrokken kan worden. In de aanbevelingen van dit onderzoek is verder ingegaan op het betrekken van het maatschappelijk rendement bij gebiedsontwikkeling, wat eventueel verbeterd moet worden om dit tot stand te kunnen brengen en waar eventueel verder onderzoek naar gedaan zou moeten worden.

2. Gebiedsontwikkeling in veranderende context

In de afgelopen jaren is de inrichting van de ruimte in Nederland veranderd. De toenemende complexiteit, de vele belanghebbenden in het proces en de financiële crisis hebben de uitvoerbaarheid van projecten sterk onder druk gezet. Door de jaren heen is de ruimtelijke inrichting van gebieden van aanpak veranderd van projectontwikkeling naar gebiedsontwikkeling (KEI, 2011). Eind jaren zestig van de vorige eeuw kwam in Nederland de procesplanning en de projectontwikkeling in de ruimtelijke inrichting op en hiermee ontstond een nieuwe benadering. Inmiddels is de projectontwikkeling vervangen voor gebiedsontwikkeling, met de nadruk liggend op een gebiedsgerichte aanpak en het betrekken van componenten variërend van infrastructuur en waterberging tot integrale wijkvoorzieningen en openbare ruimte (KEI, 2011). De context waarbinnen ruimtelijke ontwikkelingen zich vandaag de dag begeven gaan verder als het project op zichzelf en zijn gericht op een groter geheel, die alsmaar complexer wordt.

Met het opstellen van de Nota Ruimte werd de term gebiedsontwikkeling geïntroduceerd. Waar de planologische insteek altijd alleen gericht was op de ruimtelijke invulling van de opgave van een gebied werd in deze ‘nieuwe benadering’ gedacht vanuit een coproductie met een brede groep partijen in een gebied (Ministerie VROM, 2004). Daarnaast is met gebiedsontwikkeling het besef ontstaan dat gebiedsopgaven per definitie meervoudig zijn, op verschillende schalen gevoeld moeten worden en niet alleen vanuit overheidsperspectief benaderd moeten worden. Gebiedsontwikkeling is dan ook een zoektocht naar oplossingen voor een combinatie van beleidsurgenties en urgenties die spelen in een gebied. Meerdere urgenties vormen samen de drijvende kracht voor een nieuwe dynamiek in een gebied, die tot uitvoering moet komen door een samenwerking van verschillende partijen die het risico en rendement van de desbetreffende ontwikkeling delen (KEI, 2011; Kersten e.a., 2011). Over hoe gebiedsontwikkeling tot stand moet komen is in de theorie veel geschreven en er zijn goede praktijkvoorbeelden te noemen, maar in de veranderende context van gebiedsontwikkeling en in tijden van crisis blijkt de opgave niet altijd even makkelijk te realiseren.

Om een eenduidige interpretatie van het begrip ‘gebiedsontwikkeling’ te hanteren zal in het onderzoek de volgende omschrijving van het begrip worden gebruikt (De Zeeuw, 2007):

“gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her-)ontwikkeling van een gebied.”

Vanuit de wetenschappelijke benadering kan gebiedsontwikkeling gezien worden als een markttuitkomst, die tot stand komt door een samenspel van vragers en aanbieders op een markt. Er zijn verschillende theoretische benaderingen die de totstandkoming van markttuitkomsten op een bepaalde markt beschrijven. In dit onderzoek worden twee benaderingen tegenover elkaar gezet, die de markt vanuit een ander perspectief benaderen, respectievelijk de neoklassieke economische theorie en de institutioneel-economische theorie. Vervolgens wordt de relatie gelegd met de problematiek van de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en wordt bekeken welke invloeden verband hebben met deze markttuitkomst en wat de kenmerken zijn van de markttuitkomst.

2.1 Gebiedsontwikkeling als marktuitskomst

Zoals eerder gesteld kan gebiedsontwikkeling gezien worden als een marktuitskomst. Vanuit de omschreven definitie van gebiedsontwikkeling is gebiedsontwikkeling de uitskomst van de vraag en het aanbod van de markt voor de (her)ontwikkeling van gebieden. De manier waarop het samenspel en het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen georganiseerd wordt heeft gevolgen voor de manier waarop de ruimte om ons heen gebruikt wordt en zijn invulling krijgt. De manier waarop een markt geordend is heeft veel invloed op de uitskomsten, die op een markt gerealiseerd worden. In dit onderzoek worden daarom de neoklassieke economische theorie en de nieuw institutionele economie tegenover elkaar gezet en worden de verschillen van beide theorieën nader bekeken, die tot verschillende marktuitskomsten kunnen leiden.

Om de problematiek rondom de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling te kunnen analyseren is een analysekader nodig met theorieën, die van toepassing zijn op de problematiek en de oplossingsrichting die gezocht wordt. De problematiek die in de aanleiding van hoofdstuk 1 beschreven is met betrekking tot de financiële haalbaarheid van projecten heeft ervoor gezorgd dat het functioneren van de markt en de rol van de verschillende partijen nader bekeken moeten worden. Binnen dit onderzoek zal een analyse van de huidige situatie gemaakt worden en mogelijk tot verbeterpunten kunnen leiden. Om te kunnen analyseren hoe deze marktsituatie tot stand is gekomen en op welke manier de veranderingen vorm gegeven zouden kunnen worden is het van belang om begrip te krijgen van de theorie die hieraan ten grondslag ligt. Daarom zal hier de neoklassieke economische theorie en de nieuw institutionele economie nader uitgelegd worden.

2.1.1 Neoklassieke economische theorie

Het ontstaan van het marktdenken vindt zijn oorsprong in de klassieke economische theorieën, waar marktuitskomsten voor het eerst vanuit het functioneren van markten bekeken werd. De klassieke economische theorie richt zich op de markt als een mechanisme voor het coördineren van beslissingen van vragers en aanbieders (het menselijk handelen). Adam Smith (1776) beredeneerde in zijn 'The Wealth of Nations' dat het marktmechanisme door de werking van concurrentie als een soort "invisible hand" en dus zonder tussenkomst van de overheid het economische proces kan coördineren. De benadering van Smith heeft tot nieuwe theorievorming geleid met de veronderstelling dat de markt door een perfecte competitie een optimum kan bereiken.

Deze zogenoemde *neoklassieke economische theorie* gaat ervan uit dat markten onder bepaalde voorwaarden de instituties zijn die leiden tot een optimale verdeling van een schaars goed binnen de samenleving (Schoor, 2010). Hierbij wordt ervan uitgegaan dat wanneer markten goed georganiseerd zijn en transacties vrijwillig plaatsvinden een zo gunstig mogelijk resultaat tot stand kan komen. Dit optimum wordt vaak omschreven als het Pareto-optimum, waar vraag en aanbod elkaar perfect weten te vinden. In deze situatie zou het zo zijn dat de producent en consument van een product zijn of haar situatie niet meer kan verbeteren zonder die van de ander te verslechteren, waardoor alle voordelen in de markt benut zijn (Buitelaar, 2002).

Markten vormen volgens Debreu (1972) daarom een beter coördinatiemechanisme voor de behoeften in een samenleving dan bijvoorbeeld centrale planning door een overheid. In de praktijk is gebleken dat deze optimale situatie zelden tot nooit wordt bereikt, omdat er geen perfecte competitie bestaat. Er is altijd een bepaalde mate van inefficiëntie aanwezig (Webster, 1998). Volgens Brouns (2009) zou de theorie voor de vastgoedmarkt zelfs een utopie zijn. Er wordt namelijk uitgegaan van een vrije markt waarbij het prijsmechanisme centraal staat, waarbij niet uitgegaan wordt van verdere instituties binnen de markt en hierbij geen invloed hebben. De vastgoedmarkt wordt over het algemeen omgeven door instituties en daarom zou de benadering vanuit de neoklassieke theorie een utopie zijn als het gaat om vastgoedontwikkeling (Brouns, 2009).

Vanuit de neoklassieke economie zijn verschillende stromingen voortgekomen. Hiervan is de theorie van Pigou (1920) een bekende stroming, die als afgeleide gezien kan worden. Pigou wordt gezien als de grondlegger van de welvaartseconomie en wijdt de inefficiëntie binnen markten aan het bestaan van marktfalen, die zich in de vorm van externe effecten, publieke goederen of monopolies kunnen voordoen. Het bestaan van marktfalen is een gegronde reden voor de overheid om in te grijpen in de markt, waardoor met ruimtelijke ordening aangestuurd wordt op de productie van goederen die de markt niet produceert of te weinig produceert (Webster, 1998). Dit is ook de conclusie van het Centraal Planbureau:

“Vanuit een welvaartstheoretisch gezichtspunt zou dus kunnen worden betoogd dat de interventietaak van de overheid er uit zou moeten bestaan om discrepantie tussen de marktuitslag en de maatschappelijk gewenste uitkomst te overbruggen (CPB, 1999).

Een van de impliciete veronderstellingen van de welvaartseconomische aanpak hierbij, is de gedachte dat wanneer de markt faalt en de overheid ingrijpt, zij dat op een perfecte manier doet zonder kosten te maken en dat daarnaast de overheid altijd en alleen handelt vanuit het oogpunt van het publieke belang (Buitelaar, 2003). Daarnaast wordt volgens de theorie van Pigou gesteld dat de overheid dient te weten hoe de meest sociaalwenselijke uitkomst eruit ziet en op welke wijze deze uitkomst bereikt kan worden (Klooster, 2006). De overheid hanteert de maatschappelijke welvaart als norm bij haar handelen en dient het sociale optimum zo efficiënt en effectief te kunnen bewerkstelligen (CPB, 1999). Het welvaartsoptimum is vaak niet bekend omdat er te weinig informatie beschikbaar is over de wensen van mensen en de overheid hier dus ook geen invulling aan kan geven, en indien dat wel het geval is, dan is er nog geen garantie dat de overheid naar dit optimum streeft (Klooster, 2006).

2.1.2 Nieuw institutionele economie

In de nieuw institutionele economie wordt ook uitgegaan van de effectiviteit van markten, maar hierbij staat het belang van instituties centraal. Volgens Buitelaar (2002) conflicteert deze benadering niet met de klassieke economische aanpak, maar heeft deze geleid tot aanpassingen van eerdere inzichten waarbij een institutionele component is toegevoegd. De nieuw institutionele economie bestaat uit een combinatie van samenhangende theorieën (Buitelaar, 2002). De transactiekostentheorie en de theorie van de eigendomsrechten spelen hierbij een belangrijke centrale rol, waar de principaalagent theorie minder invloedrijk is en een specificatie van de transactiekosten- en eigendomsrechtentheorie betreft (Buitelaar, 2002). Daarom zal er in beginsel alleen op deze twee worden ingegaan.

De transactiekostentheorie stelt de kosten van transacties centraal. Het zijn kosten die gepaard gaan met een transactie en zijn hiermee noodzakelijk om het contract in ruime zin tussen partijen compleet te maken. Coase (1960) heeft dit omschreven als:

“In order to carry out a market transaction it is necessary to discover who it is that one wishes to deal with, to inform people that one wishes to deal and on what terms, to conduct negotiations leading up to a bargain, to draw up the contract, to undertake the inspection needed to make sure that the terms of the contract are being observed, and so on. These operations are often extremely costly, sufficiently costly at any rate to prevent many transactions that would be carried out in a world in which the pricing system worked without costs.”

Met zijn theorie stelde Coase (1937) zich de vraag waarom organisaties bestaan, als volgens de neoklassieke economen juist de markt zo bruikbaar is als coördinatiemechanisme. Uit zijn onderzoek kwam onder meer naar voren dat de hoogte van de transactiekosten een maatstaf zijn voor de keuze van een coördinatiemechanisme. Webster en Lai (2003) stellen dat indien vrijwillige oplossingen voor ruimtelijke conflicten mogelijk zijn, de overheid moet zorgen voor een reductie van de transactiekosten, zodat de oplossing vanuit de markt het resultaat kan zijn. In tegenstelling tot de situatie waarin de kosten van marktwerking enorm hoog zijn en een vrijwillige oplossing voor de ruimtelijke conflicten niet mogelijk is, waardoor externe effecten een echt probleem kunnen worden en dus interventie van de overheid benodigd is (Webster en Lai, 2003).

De theorie van eigendomsrechten is gebaseerd op de relatie tussen eigendomsrechten, de prikkels die daarvan uitgaan en het economisch gedrag. Eigendomsrechten faciliteren de competitie over schaarse goederen (Buitelaar, 2002). Verdere toespitsing op eigendomsrechten wijst uit dat het een bundel is die op verschillende manieren is onder te verdelen. Veel gebruikt is het onderscheid in drie categorieën. Het recht om van het betreffende goed gebruik te maken (usus), het recht om inkomsten te genereren met het goed (usus fructus) en het recht om de vorm of inhoud van het goed te veranderen of een deel van de rechten te verhandelen (abusus). Deze categorieën van eigendomsrechten maken duidelijk dat verschillende actoren verschillende rechten kunnen uitoefenen met betrekking tot één en hetzelfde goed (De Alessi, 1980). De eigendomsrechtenbenadering onderstreept dat usus-, usus fructus- en abususrechten van invloed zijn op de wijze waarop een actor met een goed omgaat. De afwezigheid of aantasting van deze rechten vermindert de prikkel voor actoren om een bepaald goed zorgvuldig te behandelen, omdat deze niet van alle voordelen van zijn investering kan profiteren.

Het specificeren van eigendomsrechten heeft een sterke relatie met het stellen van regels en het opleggen van verplichtingen. Met het stellen van regels en het opleggen van verplichtingen kunnen de rechten die verbonden zijn aan een goed worden vergroot of verkleind. Het zodoende specificeren van eigendomsrechten kan echter zowel positief als negatief uitgelegd worden. De regels en rechten scheppen helderheid en creëren houvast enerzijds, anderzijds kunnen ze de eigenaar van de grond beperken en kunnen ze tot vertraging in het marktproces leiden. In ieder geval blijkt dat met het vaststellen van regels en het bepalen van eigendomsrechten en dus het creëren van instituties, het mogelijk is om grip te houden op wat er wel en niet met de grond kan, mag en moet (Segeren e.a., 2005).

Met de bovenstaande uitgelegde theorieën kan verder worden ingegaan op het gedachtegoed van Coase. Coase probeerde inzicht te krijgen in de mate waarin het economische gedrag beïnvloed kon worden en deed dit door te onderzoeken wat de rol van transactiekosten en eigendomsrechten kon zijn binnen de economische werkelijkheid. Ten aanzien van marktfalen stelde hij dat het niet altijd de overheid hoeft te zijn die ingrijpt in de markt, als vrijwillige overeenkomsten ook mogelijk zijn (Coase, 1960):

“Government intervention should not be the only way of securing collective action: the scope for voluntary (market) agreements should be explored.”

Met zijn theorie stelt hij vast dat wanneer er geen transactiekosten in de economie zouden bestaan, dat de oplossing voor het probleem van negatieve externe effecten vanzelf tot stand komt. Er is dan in termen van gezamenlijke welvaart één optimale situatie. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat als een Coasiaans onderhandelingsproces tussen betrokken partijen niet gepaard zou gaan met transactiekosten, het externe effectenmotief nog geen reden is voor overheidsingrijpen in de economie. In de praktijk zijn er wel transactiekosten verbonden aan een onderhandelingsproces en daarom was Coase niet tevreden met de veronderstelling van het bestaan van een perfect competitieve markt zonder enige transactiekosten, zoals de neoklassieke theorie omschrijft (Needham, 2005).

Hieruit valt op te maken dat het juist door het feit dat er transactiekosten bestaan van essentieel belang is dat de initiële eigendomsrechten goed worden toegewezen om een hoge mate van efficiëntie te kunnen bewerkstellingen. De werkelijke betekenis van het Coase-theorema is dan ook niet dat er in theorie een optimale situatie haalbaar is in een wereld zonder transactiekosten, maar dat het bestaan van tal van instituties verklaard kan worden omdat er juist wel transactiekosten zijn (Hazeu, 2000). De instituties ontstaan namelijk juist om die transactiekosten te kunnen verminderen, ze hebben als doel het wegnemen van de barrières die marktwerking in de weg staan. Daarmee is ook het belang van instituties aangewezen en is het duidelijk waarom instituties de kern vormen van de nieuw institutionele economie.

Door de problematiek van de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling in dit perspectief te zetten kan worden bekeken welke instituties in de markt bij kunnen dragen aan een verbeterde marktwerking en hiermee tot nieuwe inzichten kunnen leiden in deze problematiek. Het functioneren van de markt voor gebiedsontwikkeling wordt met deze theorie nader bekeken en zal mogelijk tot verbetering leiden.

2.1.3 Institutioneel kader voor analyse binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

Met de hierboven omschreven theorieën kan binnenstedelijke gebiedsontwikkeling als marktuitskomst gezien worden van de markt voor de (her)ontwikkeling van gebieden. Het functioneren van deze markt staat onder druk, wat uit de aanleiding van het onderzoek is gebleken, hier zijn verschillende oorzaken voor te geven. In dit onderzoek zal verder niet worden ingegaan op de oorzaken van de inefficiëntie op de markt, maar veelal gericht worden op de verbetering van de efficiëntie van de marktuitskomsten. Door de verschillen tussen de marktuitskomsten in de praktijk en de institutionele invloeden op de marktuitskomst te analyseren zou mogelijk de marktuitskomst in de toekomst verbeterd kunnen worden.

Uit het voorgaande is naar voren gekomen dat instituties van belang zijn voor markten en vooral voor de marktwerking ervan. Institutionele kenmerken van de marktuitskomst spelen een rol bij de analyse

van de markt voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, waarbij ze de kern vormen van het institutionele kader binnen het onderzoek waarmee de analyse van de markt wordt uitgevoerd in de casestudies. Hier zal daarom eerst ingegaan worden op de institutionele kenmerken waar in de analyse rekening mee moet worden gehouden.

Om een goede marktwerking tot stand te kunnen brengen zijn enkele voorwaarden essentieel voor een markt. Binnen dit onderzoek wordt vooral gericht op de economische efficiëntie van de markt voor de (her)ontwikkeling van gebieden. Externe effecten kunnen zich voordoen op een markt, maar mogen volgens de nieuw institutionele economie de marktuitsluiting niet beïnvloeden. Negatieve externe effecten moeten daarom zoveel mogelijk beperkt worden en positieve externe effecten moeten zoveel mogelijk gefaciliteerd worden. Maatschappelijke kosten en baten kunnen worden gezien als externe effecten van een marktuitsluiting, die in dit kader zoveel mogelijk beperkt moeten worden als het gaat om maatschappelijke kosten en juist gestimuleerd moeten worden als het gaat om maatschappelijke baten.

Volgens Needham (2005) betekent dit voor het overheidsbeleid dat uit de verschillende manieren om de doeleinden van het beleid te bereiken, juist die manier moet worden gekozen die dat het meest efficiënt doet. Hiervoor kan een maatschappelijke kosten-batenanalyse gebruikt worden, waarmee het meest efficiënte scenario uitgewerkt kan worden (Needham, 2005). Mogelijk zou deze methode binnen de markt voor de (her)ontwikkeling van gebieden gebruikt kunnen worden om de efficiëntie binnen de markt te kunnen verhogen en om te gaan met externe effecten.

Binnen het onderzoek zal de hierboven beschreven nieuw institutionele theorie in verband worden gebracht met de markt voor (her)ontwikkeling van gebieden. De theoretische analyse van de markt zal tot nieuwe inzichten moeten leiden om verbanden te zoeken tussen de institutionele kenmerken van gebiedsontwikkelingen en de te genereren maatschappelijke kosten en baten.

2.2 Typerende aspecten van gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling kan, zoals eerder gesteld, gezien worden als de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her-)ontwikkeling van een gebied (De Zeeuw, 2007). Gebiedsontwikkeling is hiermee een uitkomst op de markt voor de (her)ontwikkeling van gebieden en heeft volgens Kersten e.a. (2011) als doel om (1) de verschillende belangen in een gebied beter op elkaar af te stemmen, (2) de publieke en private functies beter op elkaar af te stemmen en (3) een integrale businesscase op te stellen waarin de kosten en opbrengsten in het kader van de grondexploitatie met elkaar kunnen worden verevend.

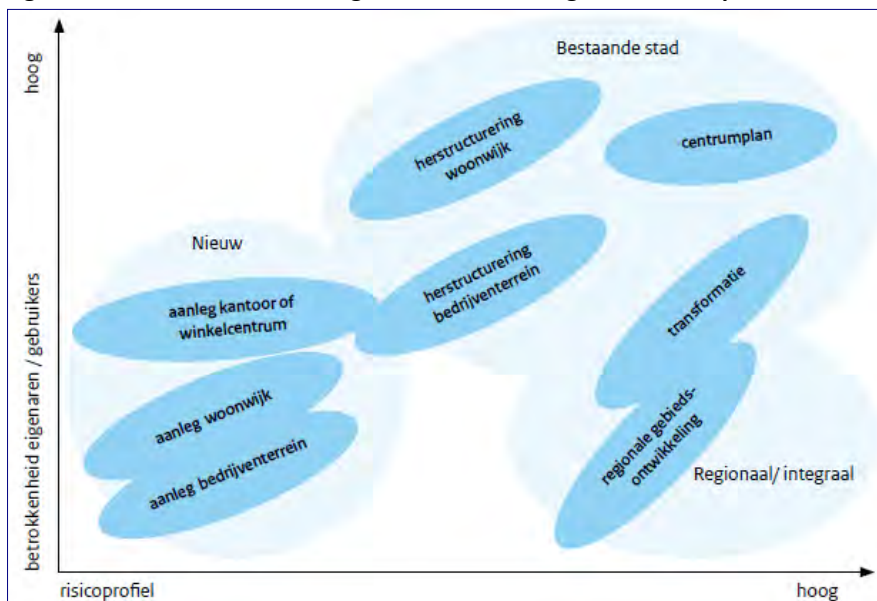
In een gebiedsontwikkeling wordt een gebied ingevuld met verschillende functies of worden functies opnieuw ingedeeld binnen een bepaald gebied, zoals ondergrondse en bovengrondse infrastructuur, wonen, werken en recreatie gecombineerd (Kersten e.a., 2011). Simpelweg kan gesteld worden dat een gebiedsontwikkeling bestaat uit een combinatie van een grondexploitatie (verwerving en ontwikkeling gronden), een opstalexploitatie (ontwikkeling van het vastgoed) en een planontwikkeling (ten behoeve van grond- en opstalexploitatie) (Kersten e.a., 2011).

In de 'Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011' wordt gesteld dat in een situatie waar de verschillende onderdelen van gebiedsontwikkeling elkaar versterken een kwalitatieve en/of financiële meerwaarde kan ontstaan. De kwaliteit die gewaarborgd moet worden, zal tot stand komen door een bepaalde hoeveelheid aan functies te ontwikkelen en waarvoor een bepaalde prijs betaald zal moeten worden. Een integrale aanpak is noodzakelijk om de hoeveelheid, prijs en kwaliteit op elkaar af te kunnen stemmen. De wijze waarop een bepaald aantal woningen tot ontwikkeling kan komen zal moeten worden afgestemd op de prijs die ervoor betaald moet worden en de kwaliteit die gevraagd wordt. Door de toenemende mate van complexiteit en de noodzaak om een kwalitatief hoogwaardige woon- en leefomgeving betaalbaar te houden zullen de hoeveelheid, prijs en kwaliteit van een gebiedsontwikkeling een juiste afstemming moeten vinden. Enkele belangrijke aspecten die hiervoor noodzakelijk zijn (Kersten e.a., 2011):

- de inrichting en kwaliteit van het openbaar gebied moeten zo optimaal mogelijk worden afgestemd op de manier waarop het vastgoed wordt gepositioneerd;
- ontstaan van een integraal en voortdurend proces van 'tekenen en rekenen' in samenwerking tussen de verschillende betrokkenen.

Deze (her)ontwikkelingen kunnen onderverdeeld worden naar binnenstedelijke locaties, nieuwe ontwikkelingen op uitleggebieden en integrale gebiedsontwikkelingen op regionale schaal (Kersten e.a., 2011). De verschillen tussen de twee eerste type gebiedsontwikkelingen, die hieronder in figuur 2.1 zijn weergegeven, zullen hier verder besproken worden en centraal worden gesteld in het onderzoek.

Figuur 2.1 Verschillende gebiedsontwikkelingen met risicoprofiel en actoren



Bron: Kersten e.a., 2011

In bovenstaande figuur zijn verschillende vormen van gebiedsontwikkeling afgebeeld naar risicoprofiel en betrokkenheid van eigenaren / gebruikers. Hierbij is naast de verschillende risico's en betrokkenheid van actoren ook een verdeling gemaakt naar schaal of locatie. De ontwikkelingen met een laag risicoprofiel en lage betrokkenheid van actoren vinden voornamelijk in de nieuwe uitleglocaties plaats. De ontwikkelingen met een hoog risicoprofiel en hoge betrokkenheid van actoren vindt voornamelijk in de bestaande stad

plaats. Waar ook nog een regionaal/integraal niveau is gecreëerd met een hoog risicoprofiel en een lage betrokkenheid van actoren. Hiermee kan iets gezegd worden over de invloed van de kenmerken van een gebiedsontwikkeling op het risicoprofiel. In dit hoofdstuk zal verder in worden gegaan op de kenmerken op binnenstedelijke locaties in relatie tot die op uitleglocaties.

2.2.1 Binnenstedelijke locaties vs. uitleglocaties

Met het nieuwe ingezette overheidsbeleid lijkt er een einde te komen aan het grootschalig ontwikkelen van uitleglocaties en komt de focus te liggen op de ontwikkeling van bestaand binnenstedelijk gebied. Vanuit de gedachte van de “compacte stad” en de ambitie voor het binnenstedelijk bouwen zal hier eerst bekeken worden wat er precies verstaan wordt onder binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en welke aspecten hierbij van belang zijn. Er zal daarom bekeken worden om wat voor soort locaties het gaat, welke verschillen gemaakt kunnen worden en welk onderscheid gemaakt wordt binnen dit onderzoek.

Bij binnenstedelijke locaties kan het volgens Hoek e.a. (2010) gaan om brownfields of greenfields. De brownfields worden gezien als verlaten of onderbenutte binnenstedelijke locaties zoals, oude fabrieksterreinen, haventerreinen, spoorwegemplacementen etc., waar herontwikkeling gepaard gaat met de verplichting voor de opruiming of de onzekerheid van saneringskosten. De greenfields worden beschouwd als makkelijk in te vullen gebieden op binnenstedelijke locaties, hierbij worden geen hoge saneringskosten verwacht (Hoek e.a., 2010).

In andere wetenschappelijke literatuur worden de greenfields en brownfields weer anders aangemerkt. Volgens Adams & Watkins (2002) gaat het bij brownfields om gebieden die zodanig beschadigd zijn dat herontwikkeling noodzakelijk is om het weer een economisch vitale functie te krijgen of om gebieden die in de huidige staat geen economisch draagkrachtige functie meer hebben, waardoor functieverandering noodzakelijk is om het weer tot een economisch vruchtbare locatie te maken. In beide gevallen is hier volgens Adams & Watkins (2002) vooral sprake van op binnenstedelijke locaties. Daarentegen zien zij greenfields als alle gebieden die niet tot de brownfields gerekend kunnen worden. Greenfields hebben hier dus vooral betrekking op agrarische of braakliggende gronden die voor het eerst bebouwd worden (Adams & Watkins, 2002). De interpretatie die Adams & Watkins (2002) aan het begrip greenfield geven komt in vergelijking met het onderzoek van Hoek e.a. (2010) overeen met de zogenoemde uitleglocaties. Gebieden buiten de stad, die makkelijk ingevuld kunnen worden, en meestal een agrarische bestemming hebben. Binnen dit onderzoek zal daarom gebruik gemaakt worden van de verdeling binnenstedelijk en uitleggebieden. Wanneer over brownfields of greenfields gesproken wordt zal de verdeling van Hoek e.a. (2010) gehanteerd worden, omdat dit onderzoek in het verlengde van het rapport van Hoek ligt en de onderzoeksresultaten als basis fungeren voor dit onderzoek.

In de bovengenoemde benaderingen wordt uitgegaan van een verschil in ruimtelijk opzicht. Eldonk (2005) geeft een drietal verschillende vormen van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, waar vooral een onderscheid is gemaakt naar de aanpak van het gebied. Dit onderscheid is overigens ook al eerder gemaakt door Bruil e.a. (2004), deze benaderingen zijn daarom hier gecombineerd:

- revitalisering: upgradering van een gebied door een volledige vernieuwing met nieuwe objecten en functies te realiseren met behoud van fysieke structuur;

- herstructurering: upgradering van een gebied door gebiedsaanpassingen met behoud van functie en bestemming in de huidige fysieke structuur;
- transformatie: upgradering van een gebied door aanpassingen met bestemmingswijziging van bestaand stedelijk gebied met nadruk op nieuwe fysieke elementen.

Bij de revitalisering en herstructurering wordt nog uitgegaan van de bestaande fysieke structuur, die behouden blijft in het gebied. Vanuit deze structuur wordt het gebied verbeterd. Bij transformatie gaat het om een nieuwe structuur in een bepaald gebied. Door Buitelaar e.a. (2008) wordt daarom ook alleen het onderscheid gemaakt tussen transformatiegebieden en herstructureringsgebieden. In deze onderverdeling wordt dus alleen het onderscheid gemaakt naar de verbetering van de huidige fysieke structuur en het vernieuwen van de structuur in een gebied.

In dit onderzoek zal het onderscheid dat Buitelaar e.a. (2008) hebben gemaakt voor de onderverdeling van de aanpak van gebieden, omdat het verdere onderscheid die Eldonk (2005) en Bruil e.a. (2004) hebben gemaakt een te gedetailleerde uitkomst vraagt en in het kader van dit onderzoek een te omvangrijk gebied raakt. De verschillen tussen projecten op binnenstedelijke locaties lijken hiermee verschillende invalshoeken te hebben. Voor de casestudies zal het belangrijk zijn om een duidelijk onderscheid aan te brengen in de te onderzoeken casussen en op deze manier te kunnen waarnemen of er verschillen bestaan tussen de projecten op binnenstedelijke locaties en welke aspecten doorslaggevend zijn voor de maatschappelijke kosten en baten.

De discussie rondom binnenstedelijke bouwen of bouwen op uitleglocaties blijft een moeilijke discussie die afhankelijk is van politieke keuzen die gemaakt worden, de financiële onderbouwing van projecten en de mogelijkheid om de maatschappelijke doelstellingen te kunnen verwezenlijken. De voor- en nadelen van binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties zullen tegen elkaar afgewogen moeten worden en de effecten die de ontwikkeling met zich mee brengen zullen inzichtelijk gemaakt moeten worden. In de discussie over het wel of niet binnenstedelijk ontwikkelen wordt vooral geredeneerd vanuit de gedachtegang dat het ontwikkelen op binnenstedelijke locaties veel duurder is dan op uitleglocaties, waardoor de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling moeilijk rond te krijgen is.

In opdracht van de rijksbouwmeester Van der Pol is een onderzoek gedaan naar “Succesvol binnenstedelijk bouwen” (Hoek e.a., 2010). In het onderzoek van het EIB zijn 150 woningbouwprojecten onderzocht die in de periode 2004-2007 in uitvoering zijn genomen op uitleglocaties en op binnenstedelijke locaties. Eén van de belangrijkste conclusies van het onderzoek is dat het bouwen in het weiland meestal goedkoper is dan bouwen in de stad. In figuur 2.2 zijn de resultaten van dit onderzoek weergegeven, waarin een verdere verdeling gemaakt is van kosten en opbrengsten en het uiteindelijke exploitatiesaldo van de projecten.

De belangrijkste conclusie uit het rapport van het Hoek e.a. (2010) is dat bouwen op uitleglocaties meestal goedkoper is dan op binnenstedelijke locaties. Op een binnenstedelijke locatie ontstaat een gemiddeld exploitatietekort van 10 duizend euro per woning, terwijl op zogeheten uitleglocaties per woning gemiddeld 8 duizend euro winst wordt gemaakt. Hierbij wordt wel gesteld dat deze tekorten voornamelijk worden veroorzaakt door de herontwikkeling van vervuilde terreinen die hoge saneringskosten kennen, de zogenoemde brownfields. De ontwikkeling van greenfields daarentegen

geven een veel minder negatief resultaat op binnenstedelijke locaties, dit zijn volgens Hoek e.a. (2010) de gebieden die binnenstedelijk gelegen zijn en nog makkelijk tot ontwikkeling kunnen komen. Daarnaast wordt in de grondexploitatie van de ontwikkeling van uitleglocaties vaak geen rekening gehouden met de kosten voor de aanleg van infrastructuur of de inrichting van de openbare ruimte, dit geeft een vertekend beeld van de uiteindelijke resultaten (Hoek e.a., 2010).

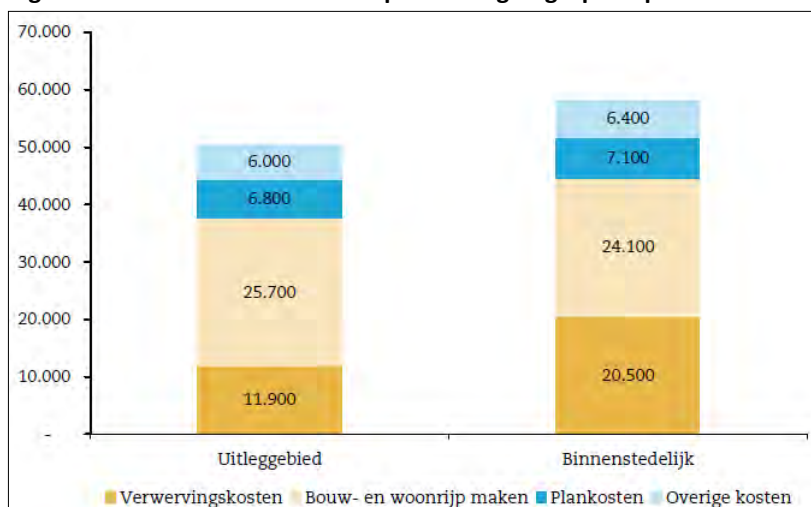
Figuur 2.2 Verschillen in grondexploitaties in euro's per woning

	Uitleg	Binnenstedelijk
Totaal kosten	50.400	58.100
Verwervingskosten	11.900	20.500
w.v. sanering	300	1.200
Bouw- en woonrijp maken	25.700	24.100
Overige kosten	12.800	13.500
w.v. Plankosten	6.800	7.100
Totaal opbrengsten	58.600	49.600
Grondopbrengsten woningbouw	53.100	35.300
Bijdragen van derden	500	700
Overige opbrengsten	700	5.100
Binnenplanse verevening	4.200	8.500
Exploitatiesaldo	8.400	- 9.600
Subsidies	- 3.300	9.400
w.v. Rijk en provincie	2.100	5.400
w.v. Gemeente	- 5.400	3.900
Exploitatiesaldo incl. subsidies	5.100	- 400

Bron: Hoek e.a., 2010

Op uitleggegebieden zijn de kosten voor de ontwikkeling van een woning beduidend lager. In figuur 2.3 is zichtbaar dat de verwervingskosten op binnenstedelijke locaties vele malen hoger liggen dan op locaties in uitleggegebieden, wat te herleiden is naar de veranderende factoren voor de ontwikkeling op binnenstedelijke locaties waar later verder op ingegaan zal worden. De aanwezigheid van de vele verschillende actoren en belanghebbenden en het versnipperd grondeigendom is één van de grootste oorzaken van dit verschil en is hiermee één van de belangrijkste knelpunten voor de ontwikkeling op binnenstedelijke locaties (Hoek e.a., 2010).

Figuur 2.3 Kosten in euro's per woning uitgesplitst per ontwikkellocatie

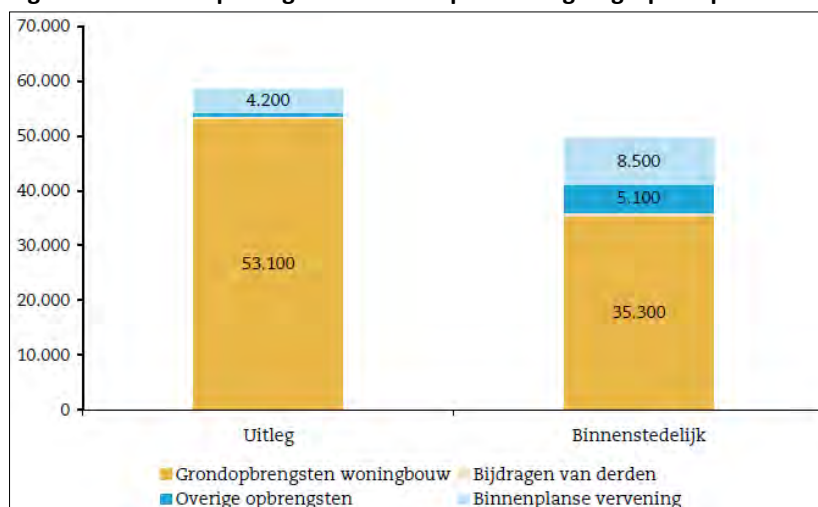


Bron: Hoek e.a. (2010)

Over de resultaten van de opbrengsten is door Hoek e.a. (2010) vastgesteld dat ook hier een aanzienlijk verschil is waar te nemen in de opbrengsten van grondopbrengsten per woning. Van de onderzochte projecten zijn deze opbrengsten op binnenstedelijke locaties op een gemiddelde van € 35.300 per woning uitgekomen. Deze opbrengsten zijn op uitleggebieden € 53.100 per woning. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat deze verschillen in opbrengsten grotendeels te herleiden zijn op een andere kwaliteit van de woningen in binnenstedelijke gebieden. Hierbij worden namelijk meerdere woningen, meestal in de vorm van appartementen, gerealiseerd op eenzelfde oppervlakte en is er daardoor ook sprake van een kleinere kaveloppervlakte en meer woningen per kavel. Dit is terug te zien in het aantal vierkante meter uitgeefbare grond van alle onderzochte projecten gemiddeld, wat op binnenstedelijke locaties 65 m² bedraagt en in uitleggebieden 230 m². De opbrengst per vierkante meter uitgeefbare grond ligt op binnenstedelijke locaties dan ook hoger dan in uitleggebieden, terwijl ook hier weer aanzienlijke verschillen in aan te brengen zijn. In de Randstad is de opbrengst op binnenstedelijke locaties bijvoorbeeld € 1.075,= per vierkante meter, terwijl op binnenstedelijke locaties buiten de Randstad de opbrengsten € 450,= per vierkante meter bedragen. In uitleggebieden gaat het om een bedrag van € 300,= per vierkante meter (Hoek, e.a. 2010). De locatie van de ontwikkeling is hiermee bepalend, alsmede ook het programma dat gerealiseerd gaat worden.

De opbrengsten per woning blijven op binnenstedelijke locaties achter bij de opbrengsten in uitleggebieden, dit komt vooral doordat er in binnenstedelijke gebieden meerdere woningen worden gerealiseerd in een qua oppervlakte gelijkwaardig gebied als op uitleglocaties. Hierdoor kan een vertekend beeld ontstaan over de opbrengsten per woning, terwijl de opbrengsten per vierkante meter vele malen hoger liggen op binnenstedelijke locaties. Daarnaast zijn enkele andere aspecten van invloed op de opbrengsten, wat op beide locaties terug is te zien, maar mogelijk bij lopende projecten op uitleglocaties terug te zien is. Bij deze projecten zijn problemen te verwachten over de te behalen opbrengsten, deze zijn namelijk opgestart en berekend op een ander economisch scenario dat momenteel op de vastgoedmarkt en de financiële markten heerst. De opbrengsten van gebiedsontwikkelingsprojecten komen hierdoor in gevaar en zullen nader bekeken moeten worden.

Figuur 2.4 Opbrengsten in euro's per woning uitgesplitst per ontwikkellocatie



Bron: Hoek e.a. (2010)

De zogenoemde “overige opbrengsten” en “binnenplanse verevening”, in figuur 2.4 weergegeven, zijn op binnenstedelijke locaties aanzienlijk hoger dan op uitleglocaties. Bij elkaar gaat het om ca. € 9.000 verschil voor deze twee posten samen. Bij een nadere analyse van de post ‘binnenplanse verevening’ blijkt dat met name kantoren en commerciële voorzieningen in de Randstad binnenstedelijk fors meer opleveren dan in andere gebieden. Met betrekking tot de ‘overige opbrengsten’ en bijdragen van derden is het vooralsnog moeilijk te achterhalen waar de verschillen door worden veroorzaakt.

2.2.2 Optimalisatie binnenstedelijk bouwen

Uit het onderzoek van Hoek e.a. (2010) blijkt dat er op binnenstedelijke locaties een negatief resultaat uit de grondexploitatie voortkomt. Hierbij wordt wel geconcludeerd dat er op relatief dure binnenstedelijke bouwprojecten kosten kunnen worden bespaard, of hogere opbrengsten kunnen worden behaald. Aan het begin van paragraaf 2.2 zijn de grote verliezen van projecten op binnenstedelijke locaties verder uiteengezet, door de kosten en opbrengsten van projecten nader te bekijken. Hierbij zijn slechts de kosten en opbrengsten op de korte termijn meegenomen en is de waarde op langere termijn niet meegenomen. Investerings in het stedelijk gebied moeten juist gaan over waardecreatie op de lange termijn, waar economische en maatschappelijke waarde worden meegenomen (Franzen, 2011). De verliezen op projecten in het binnenstedelijk gebied zouden gericht moeten zijn op de waardecreatie die op de lange termijn behaald kan worden met de ontwikkeling. Het aansluiten op consumentenwensen is volgens Hoek e.a. (2010) essentieel voor het realiseren van een goede kwaliteit en biedt hiermee mogelijkheden om de opbrengstpotentie te verhogen.

Er zijn verschillende voorstanders en tegenstanders van binnenstedelijk bouwen en de verdichting van bestaand gebied. In een onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (2010a) is onderzocht waar de laatste jaren ontwikkelingen hebben plaatsgevonden en wat de effecten hiervan zijn geweest. De meerwaarde van verdichting van het stedelijke gebied ligt volgens Planbureau voor de Leefomgeving (2010a) in de economische ontwikkeling van het gebied. Doordat bepaalde projecten tot ontwikkeling komen wordt de economische activiteit verbeterd. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat het verband tussen de ontwikkeling op een bepaalde locatie en de verandering in het aantal banen sterker lijkt te zijn op locaties binnen bestaand bebouwd gebied, dan op locaties buiten bestaand bebouwd gebied. Hierdoor kan de veronderstelling ontstaan dat de maatschappelijke baten uitgedrukt in werkgelegenheid groter zijn bij binnenstedelijke ontwikkelingen dan ontwikkelingen op uitleglocaties. Dit kan een direct verband hebben met de ontwikkeling op een bepaalde locatie, maar kan ook te maken hebben met andere effecten of verschijnselen die zich in deze periode hebben voorgedaan, zoals de economische groei in de jaren negentig of de opkomst van internet en de mobiele telefoon.

De effecten van de ontwikkeling binnen bestaand bebouwd gebied zou dus mogelijk significante effecten kunnen hebben op de economische ontwikkeling van een bepaald gebied. De kosten van deze projecten zullen vermoedelijk hoger uit komen dan de opbrengsten van de grondexploitatie, waardoor er op de korte termijn een negatief resultaat uit de ontwikkeling zal voortkomen. De maatschappelijke baten zullen op de lange termijn zichtbaar worden en deze zouden mogelijk tot een positief resultaat op de lange termijn kunnen leiden. Hiermee komt de noodzaak naar voren over de wenselijkheid van een andere benadering van binnenstedelijke ontwikkelingen en het mogelijke verband met de maatschappelijke kosten en baten voortkomend uit een ontwikkeling.

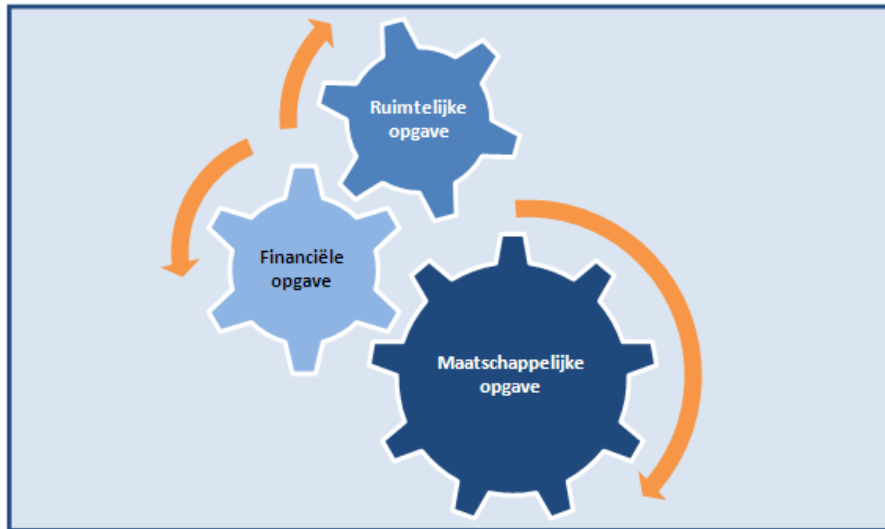
2.3 Opgaven binnenstedelijk ontwikkelen

De ambitie van de overheid om de komende jaren binnenstedelijk te gaan verdichten is hiermee een zeer complexe opgave en onderhevig aan een zeer hoge dynamiek. De focus van de ruimtelijke inrichting wordt hiermee gericht op de bestaande kwaliteiten van steden en dorpen en de constante verbetering hiervan. Met verdichting wordt vanuit de gedachte van de “compacte stad” aangestuurd op het compact houden van het stedelijk gebied (Hajer, 2011). Volgens De Zeeuw (2010) is de gedachte van de compacte stad en de wens van het binnenstedelijk ontwikkelen alleen mogelijk wanneer de onrendabele toppen gedicht worden. Met name de financiële kant van het verhaal wordt hierbij als een belangrijk struikelblok gezien. De financiële crisis heeft ervoor gezorgd dat de financiering van projecten moeilijk van de grond komt. Private partijen kunnen de lange termijn van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling zelf niet financieel dragen en daarom is er een nieuw evenwicht tussen publieke en private partijen benodigd (Franzen & De Zeeuw, 2009).

De noodzaak en wenselijkheid voor binnenstedelijk ontwikkelen kan vanuit verschillende standpunten bekeken worden. In het eerdergenoemde onderzoek van Hoek e.a. (2010) werd geconcludeerd dat het binnenstedelijk ontwikkelen vele malen goedkoper kan en het tekort ook nog eens afhankelijk is van de ingreep die gedaan moet worden op de desbetreffende binnenstedelijke locatie. Daarnaast stelt Hoek (2010) dat gemeenten bij beslissingen over woningbouw veel te weinig kijken naar de maatschappelijke kosten en baten. Er zou systematisch moeten worden bekeken hoe het beter of slimmer kan. Door met behulp van een maatschappelijke kosten-batenanalyses te kijken naar ontwikkelingen en hiermee voortkomende effecten inzichtelijk te maken zouden meer mogelijkheden kunnen ontstaan voor de optimalisatie van binnenstedelijk bouwen (Hoek e.a., 2010).

De Zeeuw (2010) geeft aan dat er vanuit de marktsector (ontwikkelaars, corporaties, beleggers, bouwers) een positieve houding bestaat om de compacte stad van nieuwe impulsen te voorzien. Hiervoor is een goede mix van programma, concept en ontwerp, proces en businesscase benodigd om een hoogwaardig binnenstedelijk woon- en werkklimaat te creëren. Verschillende doelstellingen worden hiermee verwezenlijkt; het draagvlak voor voorzieningen en openbaar vervoer en het behoudt van verschillende groepen uit de samenleving binnen een bepaald gebied. De ruimtelijke opgave kan hierdoor gekoppeld worden aan de maatschappelijke opgave, wat ook door Franzen & De Zeeuw (2011) wordt gesteld, en de financiële opgave om de ontwikkeling te kunnen realiseren.

Figuur 2.5 Verschillende opgaven bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling



Bron: Eigen bewerking

Bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling zal dus naar deze drie verschillende componenten gekeken moeten worden, deze is in figuur 2.5 schematisch weergegeven als tandwielen die in een bepaald systeem in elkaar moeten passen en op elkaar zijn afgestemd, wat dus volgens De Zeeuw (2010) tot het behalen van verschillende doelen zal leiden en uiteindelijk de realisatie van het project.

2.3.1 Veranderende benadering binnenstedelijk gebied

Met de opgave om steeds meer ontwikkelingen te richten op binnenstedelijk gebied zal de druk op de binnenstedelijke ruimte groter worden. Door veranderende maatschappelijke eisen en behoeften worden aanpassingen in de gebouwde omgeving en de ruimtelijke structuur noodzakelijk om de kwaliteit van gebieden te kunnen blijven behouden. Voor het behouden van de gewenste kwaliteit binnen gebieden is ook de invulling van de openbare ruimte belangrijk (Remmerswaal, 2010). Het verbinden van de werkelijke vraag en trends van gebruikers is hierbij van essentieel belang en een uitdaging in de stedelijke vernieuwing die om een andere werkwijze vraagt (KEI, 2011).

Door de crisis en de veranderende marktomstandigheden zal volgens het kenniscentrum KEI (2011) het investeren in de fysieke en maatschappelijke transformatie van steden in een ander tempo plaats moeten vinden als de resultaatgerichte projecten van de afgelopen jaren. De resultaatgerichte werkwijze leidt ertoe dat het proces voor en na het bereiken van het resultaat te veel van elkaar gescheiden zijn, zowel in functioneel opzicht als in financieel opzicht. De stedelijke vernieuwing is hiermee zo georganiseerd dat deze alleen gerealiseerd kan worden door het toevoegen van kantoren of de verkoop van woningen. Dit onderkennen ook Franzen & De Zeeuw (2011), die aangeven dat wonen en commercieel vastgoed niet langer dé motoren van gebiedsontwikkeling blijken te zijn.

Naast de veranderende werkwijze, waarbij veranderende waardedragers in het proces zullen worden toegevoegd, veranderd ook de karakteristiek van de ontwikkelingsopgave. Veelal werd gebouwd op uitleglocaties en makkelijk in te vullen binnenstedelijke locaties. Zoals eerder geconcludeerd zal steeds meer gericht worden op binnenstedelijke locaties, die geheel andere kenmerken hebben dan de

ontwikkellocaties van de afgelopen jaren. In de volgende paragraaf zal daarom in worden gegaan op de veranderende kenmerken van binnenstedelijke ontwikkellocaties en zullen enige veronderstellingen worden gedaan tussen de relatie tussen de kenmerken van gebieden en de maatschappelijke kosten en baten uit een bepaalde ontwikkeling.

2.3.2 Veranderende kenmerken op binnenstedelijke ontwikkellocaties

Met de verschuiving van uitleglocaties naar binnenstedelijke locaties verandert de karakteristiek van de ontwikkelingsopgave in verschillende opzichten (De Zeeuw, 2007; Rempelberg, Pleijte en Weggeman, 2006). Projecten op binnenstedelijke locaties worden in toenemende mate complexer en de haalbaarheid staat onder druk. De toenemende mate aan complexiteit is te herleiden naar een aantal factoren die op binnenstedelijke locaties verschillend zijn ten opzichte van uitleglocaties (Adams e.a., 2001; Van Swam, 2008; Buitelaar e.a., 2008; Hoek e.a., 2010):

- meer actoren en belanghebbenden;
- versnipperd grondeigendom;
- moeizame en kostbare verwervingen;
- waardeontwikkeling van gronden;
- grond met geschiedenis en saneringsproblematiek;
- lange doorlooptijden;
- steeds grotere invloed van nationale en internationale wet- en regelgeving;
- moeilijker bouwprocessen vanwege de binnenstedelijke context;
- projecten worden meer en meer als integrale gebiedsontwikkeling gedefinieerd, in toevoeging op de separate woningbouwopgaven en de benodigde civiele voorbereidings- en inrichtingskosten worden ook maatschappelijke investeringen zoals een onderwijsinstelling, een museum of een theater onderdeel van de gebiedsontwikkeling.

Versnipperd grondeigendom en verwerving

Volgens Adams e.a. (2001) is er op binnenstedelijke locaties, die in aanmerking komen voor ontwikkeling, vaak sprake van een versnipperd grondeigendom. De uiteenlopende belangen van actoren en belanghebbenden zorgen voor problemen en beperkingen op deze locaties. De verwerving van de gronden op deze locaties verloopt daardoor moeizaam en gaat gepaard met hoge verwervingskosten (Adams e.a., 2001). In een onderzoek van Buitelaar e.a. (2008) over het realiseren van de stedelijke transformatieplannen wordt ook geconcludeerd dat de eigendomsverhoudingen een obstakel zijn voor het ontwikkelen op binnenstedelijke locaties. In stedelijk gebied is de grond in bezit van vele, verschillende eigenaren en kenmerkt zich hiermee door een sterk versnipperd grondeigendom. In Nederland en in veel andere westerse landen is het gebruikelijk dat de grondeigenaar bepaalt hoe de grond wordt gebruikt, uiteraard binnen de grenzen die door het publiek- en privaatrecht worden gesteld. Daarom worden veel projecten met een gecompliceerde eigendomsproblematiek niet, gedeeltelijk, vertraagd of tegen hoge (verwervings)kosten gerealiseerd. De bestaande grondeigenaren voelen er bijvoorbeeld weinig voor mee te werken aan een transformatieproject, of willen de grond alleen tegen een hoge prijs verkopen (Buitelaar e.a., 2008).

Daarnaast is volgens Buitelaar e.a. (2008) een ander groot probleem dat er voor de te transformeren locatie vaak ook nog eens aanvullende percelen verworven moeten worden om een functionele plangrens te krijgen of om schaalvoordelen in de transformatie van de stad te bereiken. Ook deze percelen zijn dan weer meestal in het bezit van verschillende eigenaren. In verhouding tot de omvang van het plangebied zijn er in totaal dan ook veel meer grondverwervingen nodig om het project te kunnen realiseren. Op binnenstedelijke locaties moeten er dus meer grondverwervingen plaatsvinden dan bij uitbreidingslocaties het geval is. Een effect dat eigenlijk voortvloeit uit de problemen met de verwerving van gronden en de grondeigendommen is eigenlijk de verdere uitwerking van het plan. Zo stelt Buitelaar e.a. (2008) dat binnenstedelijke herontwikkeling in veel gevallen het gevolg is van verwervingsmogelijkheden. De locatie en het plan worden vaak bepaald door de percelen die kunnen worden verworven. Dit in tegenstelling tot de ontwikkeling van uitbreidingslocaties. Daar is juist het tegenovergestelde van toepassing, waarbij de locatiekeuze en het plan leidend zijn voor de grondverwerving. Hiervoor wordt als voorbeeld de Vinex-locaties gebruikt. Deze locaties werden namelijk vooraf gekozen en de plangebieden afgebakend, en vervolgens werd de benodigde grond verworven.

Waardeontwikkeling van gronden

Bij de verwerving van gronden spelen de huidige grondwaarde, de grondprijs die betaald moet worden en de toekomstige waarde van de grond een belangrijke rol. De grondwaarde wordt bijvoorbeeld bepaald door de bestemming van de grond, de locatie en de bebouwingsdichtheid; zo is stedelijke grond duurder dan agrarische grond (Buitelaar e.a., 2008). Na het ontwikkelen van de gronden maakt de grondwaarde vaak een waardesprong. De waarde van de grond is sterk afhankelijk van de te verwachten bestemming en het vastgoed dat op die grond aanwezig is of gerealiseerd mag worden (VROM-raad, 2009). De waardeontwikkeling die ontstaat door bestemmingswijziging met agrarische doeleinden naar bijvoorbeeld een woonbestemming kan gebruikt worden om de ontwikkeling tot stand te brengen. Vooral bij stedelijke uitbreidingslocaties maakt de grondwaarde een enorme waardesprong door de wijziging van de bestemming van agrarische grond in een stedelijke bestemming (Buitelaar e.a., 2008).

Volgens Buitelaar (2008) kan er worden gesteld dat bij stedelijke transformatie de grondwaarde bij het nieuwe gebruik niet veel hoger is dan bij het bestaande gebruik en hiervoor worden twee oorzaken genoemd. In vergelijking met uitleglocaties wordt de residuele waarde van ruwe bouwgrond van stedelijke transformatie verlaagd met eventueel hogere sloopkosten, kosten voor bodemsanering en hogere plankosten door de complexiteit en de duur van de ontwikkelingstrajecten. Doordat de residuele waarde wordt gedrukt door de hogere kosten en de grond vaak nog een substantiële gebruikswaarde heeft, komt het soms voor dat de waarde van de grond onder bestaand gebruik dicht bij de residuele waarde ligt. Deze grondwaarden hebben een belangrijke invloed op de werkelijk betaalde grondprijzen. De betaalde grondprijs vormt een belangrijke kostenpost op de grondexploitatie. Hoe hoger de verwervingskosten, hoe lager het saldo op de grondexploitatie en hiermee de waardeontwikkeling van de grond op de korte termijn.

Bodemonderzoek en sanering van gronden op binnenstedelijke locaties

De gronden op binnenstedelijke locaties zijn veelal dicht bebouwd. De steden in Nederland zijn dichtbevolkt en kennen een rijke historie die door de jaren heen verschillende bestemmingen heeft

gehad. Bij de ontwikkeling van gebieden zal rekening moeten worden gehouden met deze historie van gronden. Op uitleglocaties is in de afgelopen jaren vooral op agrarische grond gebouwd, waar verdere bodemonderzoek over het algemeen niet aan de orde is geweest (Hoek e.a., 2010). In deze gebieden is veelal bekend waar de gronden voor gebruikt zijn in het verleden en op uitleglocaties is hierbij over het algemeen sprake van agrarisch gebruik en als bos- of natuurgronden. Op binnenstedelijke locaties moet over het algemeen rekening gehouden worden met eerder gebruikte gronden die om verder onderzoek van de bodem vragen, bijvoorbeeld naar archeologische resten en eventueel verontreiniging van gronden, en daarom ervan uitgegaan kan worden dat de bodem van brownfields² in het binnenstedelijke gebied is verontreinigd. Sanering van deze gronden zal daardoor noodzakelijk zijn.

Bij sanering van gronden bestaat er een zeer reëel risico dat de aanwezigheid van bodemverontreiniging voor een belangrijk deel bijdraagt aan het niet sluitend krijgen van de grondexploitatie. De aard en de omvang van de kosten van bodemsanering zijn niet altijd op voorhand te begroten en kunnen achteraf ook nog eens hoger uitvallen. Daarnaast bestaat nog steeds de cultuur om bodem niet als relevant risico te kwalificeren, waardoor zij vaak te laat in het ontwikkelingsproces wordt meegenomen (SKB, 2008 – Brownfields beter benut). Uit het Landsdekkend beeld bodemverontreiniging (LDB, 2005) is duidelijk geworden, dat er in Nederland naar verwachting ongeveer 600.000 terreinen zijn waarvan het vermoeden bestaat dat deze verontreinigd zijn. Hier is een deel reeds van gesaneerd, maar verder onderzoek moet uitwijzen hoeveel van de resterende locaties daadwerkelijk verontreinigd zijn en gesaneerd moeten worden (Besemer & Puylaert, 2009). Zeker gezien de verdergaande verdichting van het stedelijk gebied zullen in de toekomst nog enorme aantallen moeten worden gesaneerd, waarvan de kosten niet alleen door de overheid gedragen kunnen worden. De insteek van het rijk is dat voor deze opgave ook marktpartijen aan zet zijn: zowel de veroorzakers (voor zover die te achterhalen zijn) als de initiatiefnemers voor de (her)inrichting van deze gebieden (Besemer & Puylaert, 2009).

Lange doorlooptijden

De lange doorlooptijden worden veroorzaakt door de eerdergenoemde verschillen tussen uitleglocaties en binnenstedelijke locaties. De hierboven geschreven verschillen zorgen in combinatie met elkaar tot langere doorlooptijden van projecten op binnenstedelijke locaties. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van een groot aantal grondeigenaren op een binnenstedelijke locaties, dan zal de verwerving van het gehele plangebied een veel langer proces kennen dan het uitkopen van een aantal (veelal) grote grondeigenaren op uitleglocaties. Daarnaast zorgen de vele grondeigenaren vaak voor een prijsoverdrijvend effect, waardoor onderhandelingen zullen moeten plaatsvinden over de prijs en hierdoor het proces van verwerven weer langer duurt. Op uitleglocaties zijn hier veel minder problemen mee en is de waarde van de grond vele malen lager, waardoor de totale kosten voor verwerving lager zullen liggen en hiermee eerder tot een akkoord gekomen wordt.

² Brownfields zijn verlaten of onderbenutte binnenstedelijke locaties zoals, oude fabrieksterreinen, haventerreinen, spoorwegemplacementen etc., waar herontwikkeling gepaard gaat met de verplichting voor de opruiming of de onzekerheid van saneringskosten.

De eerdergenoemde bodemonderzoeken en hieruit voortkomende bodemsanering of opgraving van archeologische vondsten brengen hoge kosten met zich mee. Daarnaast is het ook zo dat dit vaak de ontwikkeling voor enige tijd stil legt en er enige tijd overheen gaat voordat verder gegaan kan worden met de ontwikkeling. Hiermee hebben ontwikkelingen op binnenstedelijke locaties vaak ook een langere doorlooptijd als uitleglocaties.

Aansluiting op huidige netwerken

Bij de ontwikkeling van binnenstedelijke locaties kan en moet aansluiting gevonden worden op de huidige netwerken. Bij binnenstedelijke ontwikkelingen gaat het wel vaker om maatwerk, omdat er rekening moet worden gehouden met de huidige omgeving. De ontwikkeling moet goed aansluiten op de huidige omgeving en dit vraagt om extra investeringen. Daarnaast is de inrichting van de bouwplaats moeilijker te organiseren en de fasering van het project is vaak een probleem door de vele elementen in de omgeving waar rekening mee gehouden dient te worden (Remmerswaal, 2004). Op uitleglocaties kunnen ontwikkelingen vrij vorm gegeven worden, waar veel minder aandacht en kosten besteedt hoeft te worden aan de inpassing in de bestaande ruimte. Daarnaast is ook de fasering en de inrichting van de bouwplaats hierdoor makkelijker te realiseren op uitleglocaties, omdat de ruimte aanwezig is en deze naar huidig inzicht ingevuld kan worden.

Hier tegenover staat wel dat er in bestaand stedelijk gebied gebruik kan worden gemaakt van de bestaande netwerken. Dit kan betrekking hebben op infrastructuur, maar ook op bestaande voorzieningen en maatschappelijke processen in het bestaand gebied. Op uitleglocaties zijn deze er niet en daardoor zullen hier meer kosten gemaakt moeten worden voor de realisatie van voorzieningen, infrastructuur etc. en zullen de resultaten in maatschappelijk opzicht wellicht vele malen lager zijn dan op binnenstedelijke locaties, wat de wenselijkheid van binnenstedelijke ontwikkelingen kan benadrukken.

Bovengenoemde aspecten leiden tot veranderingen in de ontwikkelopgave. In sommige opzichten zullen deze veranderingen op de korte termijn tot hogere kosten van projecten leiden, die voorheen in het ontwikkelproces niet of in mindere mate aan de orde waren door een veranderende ontwikkelopgave. Naast de hogere kosten duren de projecten op binnenstedelijke locaties vaak ook nog eens langer, wat weer zijn doorslag vind in oplopende kosten en daarnaast ook maatschappelijk misschien niet gewenst is. De haalbaarheidsberekening van binnenstedelijke projecten, die met behulp van een grondexploitatie inzichtelijk wordt gemaakt, komt hierdoor in toenemende mate onder druk te staan. Het merendeel van de gebiedsontwikkelingen op binnenstedelijke locaties laat hierdoor in eerste instantie een onrendabel planresultaat zien (Buitelaar e.a., 2008; Hoek e.a., 2010). De kosten en baten uit een bepaalde ontwikkeling zijn hier vaak niet in meegenomen en deze zouden wellicht een geheel andere weergave van het planresultaat hebben. Daarom wordt in dit onderzoek aandacht besteed aan de mogelijke verbanden tussen de kenmerken van de gebiedsontwikkelingsprojecten en de maatschappelijke kosten en baten.

2.3.3 Relevante kenmerken gebiedsontwikkeling voor onderzoek

Om de kenmerken van de verschillende binnenstedelijke projecten mee te kunnen nemen in het onderzoek in relatie tot de maatschappelijke kosten en baten zal hier eerst worden aangegeven welke kenmerken in het onderzoek getoetst zullen worden. Hiervoor zal een analysekader opgesteld worden,

waarmee de verschillende casestudies eenduidig met elkaar kunnen worden vergeleken. In het kader van het onderzoek zullen de projectkenmerken en de gebiedskenmerken van de verschillende casestudies inzichtelijk gemaakt worden, waar later verder op in gegaan zal worden. Om een eenduidig analysekader te krijgen zullen hier de kenmerken van de projecten nader worden toegelicht om steeds weer dezelfde kenmerken in de analyse te betrekken en ook te kunnen concluderen of er daadwerkelijk een verband is tussen de kenmerken en de maatschappelijke kosten en baten. Hier zullen vanuit de literatuur de verschillende kenmerken voor het analysekader verder uiteengezet worden. De kenmerken zullen zodanig opgesteld worden, zodat deze in de casestudies gemakkelijk generaliseerbaar zijn. Mogelijk is een bepaalde tendens te ontdekken tussen de verschillende casestudies.

Als de kenmerken van gebiedsontwikkeling nader bekeken worden vanuit de literatuur. Wordt in het VROM-rapport 'Van hindermacht naar ontwikkelkracht' een vijftal kenmerken genoemd (VROM, 2003). Hier wordt gebiedsontwikkeling gekenmerkt door een integrale aanpak van een gebied met een gezamenlijke kwaliteitsvisie van de betrokken actoren (1). Er is veelal sprake van een publiekprivate samenwerking (PPS) (2) en hierbij komt het project met een complementaire samenwerking (3) tot stand. Daarnaast is het creëren van helder afgestemde business case (4) en wordt value capturing³ toegepast (5).

Een andere benadering die hiervan afgeleid is wordt gebruikt door Witte (2010) in een onderzoek naar de financiering van gebiedsontwikkeling op binnenstedelijke locaties. Hierbij zijn de volgende plankenmerken gebruikt voor het empirisch onderzoek: ligging in Nederland, ligging ten opzichte van de stad, bestemming van de grond, omvang van het plangebied, verhouding tussen bebouwing en openbare ruimte (aandeel uitgeefbare grond) en de mate van versnippering van grondeigendom (aantal eigenaren per hectare) (Witte, 2010).

In het kader van dit onderzoek is gekozen voor projectkenmerken van een gebiedsontwikkeling en institutionele kenmerken van gebiedsontwikkeling. De kenmerken zijn samengesteld uit de veranderende kenmerken op binnenstedelijke locaties (paragraaf 3.2.2), de hierboven genoemde kenmerken van gebiedsontwikkeling (Ministerie VROM, 2003; Witte, 2010) en de gesprekken met projectleiders binnen Arcadis en externe partijen betrokken bij gebiedsontwikkeling. De volgende projectkenmerken en institutionele kenmerken zullen binnen het onderzoek centraal worden gesteld:

- *Ligging van project*: de ligging van het project zal aangeven of het project in het bestaand stedelijk gebied is gelegen of op een uitleglocatie. Met dit kenmerk van de gebiedsontwikkeling kan bepaald worden of de ligging van invloed is op de maatschappelijke kosten en baten.
- *Programma van project*: het programma geeft een duidelijk beeld van de te realiseren werkzaamheden en hiermee wordt inzichtelijk wat met het project in de ruimte wordt toegevoegd. Een monofunctioneel of multifunctioneel programma zal mogelijk een ander resultaat geven in te genereren maatschappelijke kosten en baten. De toegevoegde waarde voor de gehele omgeving zal op basis van maatschappelijke kosten en baten inzichtelijk gemaakt kunnen worden, waardoor de invulling van het programma mogelijk van invloed kan zijn op de maatschappelijke kosten en baten die gegenereerd worden.

³ Met value capturing wordt de geïnvesteerde overwinst uit de ontwikkeling in nieuwe gebiedsontwikkelingsprojecten binnen het gebied bedoeld.

- *Fase van project*: de fase van het project heeft invloed op de verdere doorlooptijd van het project. De fase waarin de maatschappelijke kosten en baten inzichtelijk gemaakt worden kan mogelijk invloed hebben op de te genereren maatschappelijke kosten en baten van een project.

Institutionele kenmerken van gebiedsontwikkeling:

- *Betrokken partijen*: het aantal betrokken actoren in het proces en de belanghebbenden zullen als kenmerk van het project bepalend zijn voor de uiteindelijke maatschappelijke kosten en baten die gegenereerd worden in het project. Publieke en private partijen zullen onderscheiden worden en bekeken worden welke partij het initiatief voor de ontwikkeling neemt en welke partij de meest invloed heeft op de maatschappelijke kosten en baten. Publieke partijen zullen vermoedelijk een grotere invloed hebben op de maatschappelijke kosten en baten. Daarnaast kunnen private partijen, die momenteel nog niet betrokken zijn bij gebiedsontwikkelingen, mogelijk een belangrijke rol vervullen bij de financiële haalbaarheid van projecten.
- *Grondposities*: de grondposities in een project bepalen de moeilijkheid van verwerving van gronden en hebben invloed op de verdeling van maatschappelijke kosten en baten in het verdere proces van de gebiedsontwikkeling.
- *Waarde vastgoed in huidige gebruik*: aan de grondposities kan de waarde van het vastgoed in het huidige gebruik gekoppeld worden, die mede afhankelijk is van de bestemming van de huidige gronden. Mogelijk heeft deze waarde invloed op de verwerving van gronden en de verdeling van maatschappelijke kosten en baten.

De hierboven omschreven kenmerken zullen gebruikt worden om de verschillende casestudies later in het onderzoek te kunnen analyseren. In de casestudies zullen de verschillende projecten worden geanalyseerd aan de hand van bovengenoemde kenmerken. Hier zal vervolgens gezocht worden naar een mogelijk verband tussen bovengenoemde kenmerken van de projecten en de maatschappelijke kosten en baten voortkomend uit de verschillende projecten.

3 Waardecreatie bij gebiedsontwikkeling

In het vorig hoofdstuk is steeds de relatie gelegd tussen de verschillen op uitleglocaties en de ontwikkeling van binnenstedelijke locaties en de veranderende kenmerken bij gebiedsontwikkeling. In de opgave van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling heeft de overheid in de voorbije jaren in financieel opzicht veelal moeten bijspringen om deze projecten haalbaar te maken. Holt & Janssen (2008) stellen dat er bij de ontwikkeling van een gebied gefocust moet worden op gemeenschappelijke waardecreatie. Hiervoor is de optimalisatie van de ruimtelijke, sociale en economische toekomstwaarde van een gebied doorslaggevend. De mensen, bewoners, ondernemers, werknemers en bezoekers bepalen de waarde, die toegekend wordt aan een bepaald gebied en dit wordt dan ook wel als de kwaliteit van het gebied gezien (Janssen-Jansen e.a., 2009).

De waarde die gecreëerd wordt binnen een bepaald gebied kan worden meegenomen in de realisatie van het gebied, waardoor de haalbaarheid van projecten op binnenstedelijke locaties vergroot kan worden (Hoek e.a., 2010). De mate van toekomstbestendigheid van steden is daarom van belang. Gebiedsontwikkelaars moeten hiervoor dan ook de bril op de toekomst houden (Holt & Krikke, 2011). Volgens Holt & Krikke (2011) wordt de meerwaarde in de toekomst een belangrijke sturingsvariabele in plaats van het rendement op de korte termijn. De toekomstige meerwaarde zal hiermee het belangrijkste uitgangspunt worden bij nieuwe financieringsvormen. Het inzichtelijk maken van de toekomstige waarde en op basis hiervan de investeringsbeslissing maken zal hierbij van essentieel belang zijn. In dit hoofdstuk zal verder in worden gegaan op dit begrip waardecreatie en op welke manier hier verder aansturing aan gegeven kan worden. Hiervoor zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

- Wat is waardecreatie?
- Welke effecten kunnen voortkomen uit waardecreatie bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?
- Op welke manieren kan waardecreatie gemeten worden?
- Welke maatschappelijke kosten en baten kunnen voortkomen uit waardecreatie?

3.1 Het begrip waardecreatie

Het tot stand brengen van waardecreatie bij gebiedsontwikkeling is een veelvuldig genoemd thema, waar op gericht moet worden bij de ontwikkeling van gebieden (Janssen-Jansen e.a., 2009; Hoek e.a., 2010; Holt & Krikke, 2011). Om de ontwikkeling van binnenstedelijke gebieden tot stand te kunnen brengen zal waardecreatie in de toekomst steeds vaker centraal komen te staan. Met het begrip wordt bedoeld op *het creëren van meerwaarde voor alle betrokken partijen*. Dit hoeft niet alleen in economische zin tot uiting te komen, maar kan ook in fysieke of in emotionele zin tot stand komen (Severijns, 2005).

Volgens Severijns (2005) zijn een aantal voorwaarden van essentieel belang om waardecreatie in relatie tot gebiedsontwikkeling te kunnen zien. Zo moet er een brede consensus zijn over de programmatische invulling van het gebied, moeten betrokken partijen bereid zijn om in samenwerking met elkaar tot resultaten te komen, de resultaten moeten profijtelijk zijn voor alle partijen en er moet met durf gewerkt worden aan een soms wat onorthodoxe en flexibele aanpak (Severijns, 2005). De flexibiliteit in de aanpak komt vooral naar voren doordat ieder project zijn eigen benadering kent en dit toont aan dat de manieren om tot waardecreatie te komen niet geheel vrijblijvend zijn en zonder risico. De afgelopen jaren zijn met het ontstaan van de crisis vanaf 2008 de nodige projecten stil komen te liggen door financiële problemen. De financiële kant van projecten is tegenwoordig een heet hangijzer en zeker

wanneer het gaat om binnenstedelijke projecten. Voor de projecten waar een negatief resultaat uit de exploitatieberekening is gekomen zijn dan enkele opties mogelijk. Volgens Swam (2008) zijn er in deze situatie drie mogelijke uitkomsten voor het project:

1. een project wordt afgeblazen of uitgesteld met alle leefbaarheidsgevolgen van dien;
2. door middel van verdichting in het programma en bezuinigingen wordt getracht tot een verbeterd projectresultaat te komen, zodanig dat het project wél haalbaar wordt (waardoor de directe opbrengsten verbeterd worden);
3. een project vindt doorgang waarbij de rechtvaardiging voor onrendabele investeringen wordt gevonden in de indirecte economische en maatschappelijke effecten van gebiedsontwikkeling (waardecreatie).

Bij de laatste optie wordt uitgegaan van waardecreatie, waarbij indirecte economische en maatschappelijke effecten waarde toevoegen aan een bepaald gebied en hiermee de beslissing tot investeren beïnvloed wordt. Het gebied bevat een bepaalde kwaliteit, waardoor er een waarde toegevoegd kan worden. De kwaliteit van een bepaald gebied geeft een weergave of er voldaan wordt aan de eisen van gebruik en beleving van het gebied. Daarnaast zegt het ook iets over de bedrijfszekerheid in de toekomst, de eerder genoemde toekomstwaarde. Met gebiedsontwikkeling wordt een bepaalde waardeverwachting in ogenschouw genomen (Janssen-Jansen e.a., 2009). Volgens Janssen-Jansen e.a. (2009) is het doel van gebiedsontwikkeling in deze context dan ook: “het creëren van toegevoegde waarde door het aanpassen van het fysieke landschap. Vanuit duurzame ontwikkeling kan die toegevoegde waarde worden bepaald als een optelsom van ecologische, economische en sociaal-culturele waarden, die ook daadwerkelijk zo ervaren wordt door de gebruikers.”

Volgens Normann e.a. (1993) gaat het bij waardecreatie om het “herontdekken” van de waarde. Met behulp van het begrip “value constellation” wordt gesteld dat er een onderlinge relatie bestaat tussen de verschillende elementen die waarde vertegenwoordigen. De verschillende actoren zullen samen moeten werken om waarde te coproduceren in het gehele waardecreërende systeem. Waardecreatie komt tot stand door het opnieuw situeren van rollen en relaties tussen belanghebbende partijen (Normann e.a., 1993).

Om een eenduidige benadering binnen het onderzoek te kunnen hanteren zal de volgende omschrijving van het begrip waardecreatie gehanteerd worden (Swam, 2008):

“Waardecreatie in gebiedsontwikkeling wordt omschreven als het toevoegen van waarde aan de fysieke omgeving en/of de sociale beleving en/of de gebiedseconomie, waarbij de som van de deelwaarderingen leidt tot een stijging van de totale waarde.”

Swam (2008) heeft uit de definitie van waardecreatie bij gebiedsontwikkeling drie dimensies geformuleerd die bij waardecreatie aan de orde zijn. Allereerst de fysieke opgave die tot uiting komt in de realisatie van het vastgoed en de openbare ruimte, daarnaast de sociale opgave die vooral in de veiligheid en de beleving is terug te zien en de economische opgave die vooral de investeringen in financieel opzicht moet rechtvaardigen. De effecten die voort komen uit de gebiedsontwikkeling kunnen verdeeld worden in directe en indirecte effecten (Swam, 2008; Pleijte, 2008). De directe effecten komen voort uit de fysieke en direct waarneembare ontwikkelingen binnen het plangebied. De effecten zijn objectief,

aantoonbaar, vallen binnen de realisatie van het project en worden veelal berekend in de grond- en opstalexploitatie. De indirecte effecten komen voort uit de gebiedsontwikkeling en zijn pas na langere tijd waarneembaar en daarnaast ook moeilijk aan te tonen. Deze effecten zijn dan ook meer terug te vinden in de sociale en economische opgave, die hierboven besproken is en waarbij gedacht kan worden aan een toename van het gevoel van veiligheid, een afname van het aantal mensen met een uitkering en de afname van de inzet van politie (Swam, 2008). Vooral deze laatstgenoemde indirecte effecten worden nauwelijks meegenomen in de financiële haalbaarheid van projecten.

3.2 Waardecreatie bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

De ontwikkeling van binnenstedelijke gebieden staat steeds hoger op de agenda, maar kent zoals eerder gesteld de nodige knelpunten. De manier waarop waardecreatie tot stand komt is bijvoorbeeld anders dan bij de opgave op uitleglocaties. Als gekeken wordt naar de waardecreatie die heeft plaatsgevonden bij de ontwikkelingen in de afgelopen jaren in uitleggebieden kan geconcludeerd worden dat hier een groot deel van de waardeontwikkeling vroeg in het proces heeft plaatsgevonden. Met deze waardeontwikkeling kon de financiële haalbaarheid van de desbetreffende ontwikkeling vergroot worden en zijn projecten tot uitvoering gekomen. De verschuiving van ontwikkelingen naar binnenstedelijke locaties zorgt voor een verschuiving van het plaatsvinden van de waardeontwikkeling. De fase waar de waardeontwikkeling op binnenstedelijke locaties plaatsvindt begint later en loopt door tot na de realisatie van de gebiedsontwikkeling en kent hiermee een veel langere termijn (Swam, 2008).

Figuur 3.1 Normatieve invulling van de vier aspecten van gebiedsontwikkeling



Bron: Franzen & De Zeeuw, 2009

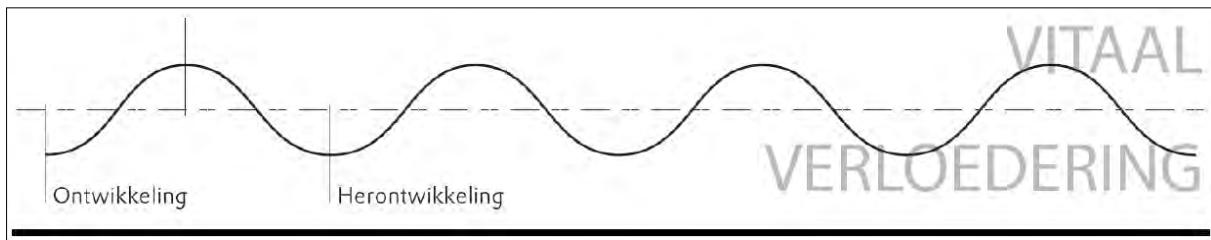
Het tot stand brengen van waardecreatie bij gebiedsontwikkeling is een belangrijke voorwaarde, die voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling wat ingewikkelder in elkaar steekt door het aantal actoren dat aanwezig is. Om waardecreatie tot stand te kunnen brengen is de kwaliteit van het gebied van groot belang. Zoals eerder vermeld moet er meerwaarde voor meerdere partijen tot stand gebracht worden. De meerwaarde in gebieden wordt vaak vertaald naar de ruimtelijke kwaliteit in een bepaald gebied, die weergeeft in welke mate het gebied voldoet aan de eisen van de gebruiker. In figuur 3.1 zijn volgens Franzen & De Zeeuw (2009) de vier aspecten van gebiedsontwikkeling weergegeven. Als de vier aspecten

vertaald worden naar binnenstedelijk niveau blijkt dat deze momenteel moeilijk te realiseren zijn in de huidige tijd en met de huidige werkwijze. Lange tijd zijn ontwikkelingen gericht geweest op de inkomsten uit het gemeentefonds en uit de grondexploitatie van nieuwbouw van woningen en kantoren, waarbij de opgave op binnenstedelijke locaties veel meer gericht zal moeten zijn op het omgaan met maatschappelijke urgenties. De processen zullen op een andere manier tot stand moeten komen en de uiteindelijke gebruikers moeten voor in het proces betrokken worden (Franzen, 2011).

In dit onderzoek zal, uitgaande van bovenstaande figuur, vooral de gebiedsontwikkeling als uitgangspunt genomen worden en het zoeken naar verbanden tussen de kenmerken van de gebiedsontwikkeling en de maatschappelijke kosten en baten van de gebiedsontwikkeling. Hiermee worden zijn verschillende raakvlakken met de bovenstaande figuur te maken, waarbij zowel het concept, de sturing, de kosten/baten en risico's en het programma van binnenstedelijke ontwikkelingen nader bekeken worden. Investeren in de stad zal moeten gaan over waardecreatie op de lange termijn en moet hiermee gericht zijn op zowel economische als maatschappelijke waarde (Franzen, 2011). Door bijvoorbeeld met leefbaarheid en veiligheid een groter draagvlak te creëren en een hogere kwaliteit van voorzieningen om waarde te kunnen genereren in het gehele gebied. Er moet dus worden bekeken op welke manieren er tot meerwaardecreatie gekomen kan worden en een sluitende businesscase tot stand gebracht kan worden gebracht bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

Volgens Franzen & De Zeeuw (2011) is de volkshuisvestingsopgave vanuit de overheid hiermee niet langer de belangrijkste waardedragers van stedelijke ontwikkeling. Er moet veel meer gekeken worden naar belangrijke stedelijke opgaven als onderwijs en opleiding, zorg, gezondheid, energie en stedelijk waterbeheer, die moeten gelden als waardedragers. Investeren in de stad moet voor waardecreatie op de lange termijn zorgen, waarbij economische en maatschappelijke waarde gepaard moeten gaan. Sociaal-economische thema's vormen een steeds belangrijker wordend onderdeel van de binnenstedelijke opgave. Investeren op wijkniveau worden steeds vaker gekoppeld aan gezondheidsproblemen, de arbeidsmarkt en mogelijkheden tot verduurzaming van de bestaande woningvoorraad. De opgave bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling ligt vooral in het verbinden van de vastgoedopgave met andere maatschappelijke urgenties, welke belangen hier worden behartigd en de investeringsbereidheid van partijen (KEI, 2011; Franzen & De Zeeuw, 2011).

De eerdergenoemde relatie tussen de kwaliteit van de stedelijke ruimte en het omliggend vastgoed wordt over het algemeen als zeker aangenomen. In welke mate deze relatie er kwalitatief uitziet is alleen nog onduidelijk. Wanneer deze relatie meetbaar gemaakt wordt zal de noodzaak en relevantie van de aanpak van gebieden inzichtelijk worden. Aan de hand hiervan kan een onderbouwing worden gegeven om de bereidheid tot investeren te kunnen vergroten. De maatschappelijke kosten-batenanalyse is een manier om de waardeontwikkeling te kwantificeren (Remmerswaal, 2010). In onderstaande figuur is het belang van de stedelijke kwaliteit uiteen gezet tegenover de fasen waarin een gebied weer opnieuw tot ontwikkeling moet worden gebracht. Hierbij is de koppeling gemaakt dat een vitale ruimte met een hoge stedelijke kwaliteit voor groei zorgt in een bepaald gebied en wanneer verloedering in een bepaald gebied op gaat treden de stedelijke kwaliteit afneemt en tot herontwikkeling moet worden overgegaan.

Figuur 3.2 **Groei stedelijke kwaliteit in Nederland**

Bron: Remmerswaal, 2010

Met bovenstaande figuur is een schematische weergave gemaakt op welke manier waardecreatie tot stand komt en is de relatie gelegd met het ontwikkelproces. Hierbij is de relatie gelegd tussen de groei van stedelijke kwaliteit, waardecreatie en de ontwikkeling. Na de ontwikkeling van een bepaald gebied ontstaat er waardecreatie waardoor de vitaliteit in het gebied toeneemt en de stedelijke kwaliteit blijft groeien. Naarmate de wensen niet meer voldoen aan de eisen van de gebruiker ontstaat er verloedering. Hiermee kan vastgesteld worden dat het proces van waardecreatie ten einde is en er opnieuw ontwikkeld moet worden om weer eenzelfde vorm van waardecreatie tot stand te laten komen. De relatie tussen de ontwikkeling van een gebied, het ontstaan van waardecreatie en de ruimtelijke kwaliteit van gebieden is duidelijk zichtbaar (Remmerswaal, 2010).

Naast het realiseren van ruimtelijke kwaliteit zijn voor waardecreatie nog een aantal andere aspecten noodzakelijk. Bij waardecreatie zal naast de economische waarde veel meer rekening gehouden moeten worden met de maatschappelijke waarde (KEI, 2011). Ook Klamer (2007) betoogt dat er een nieuwe fase in het denken over de stad en over stedelijke ontwikkeling is aangebroken. In de vorige eeuw is de economie het hoofdthema voor stedelijke ontwikkeling geweest, maar hij ziet een steeds verdergaande tendens waarbij het steeds meer over uitstraling, over identiteit, over creativiteit en over het belang van schoonheid van de stedelijke omgeving gaat. Wanneer deze trend zich doorzet zal de centrale vraag volgens hem bij projecten niet langer rondom het economisch kapitaal van de stad liggen, maar veel meer bij de impact op de culturele kwaliteit van de stad en zal hiermee om het culturele kapitaal van de stad gaan. Hij geeft aan dat sociale en economische criteria van belang blijven bij de ontwikkeling van projecten, maar deze zullen ondergeschikt zijn aan culturele criteria (Klamer, 2007).

Enkele jaren na de publicatie van Klamer blijkt dat er met het ontstaan van de crisis het perspectief enigszins veranderd is en blijven de economische criteria de boventoon voeren, wat ook blijkt uit de vele berichtgevingen over het stopleggen en schrappen van projecten na de crisis. Toch blijft de veronderstelling van Klamer gedeeltelijk overeind, omdat de kosten die op binnenstedelijke locaties gemaakt worden niet langer alleen gefinancierd kunnen worden uit de grondexploitatie van een ontwikkeling. De kosten voor grondaankoop en herontwikkeling gaan op binnenstedelijke locaties vaak gepaard met saneringskosten, waardoor een negatief saldo ontstaat (Hoek e.a., 2010).

Zoals eerder in hoofdstuk 2 naar voren is gekomen is de veronderstelling dat het bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling gaat om een volledige verbetering met nieuwe objecten, herstructurering door gebiedsaanpassingen of bestemmingswijzigingen van bestaand stedelijk gebied teneinde een kwaliteitsverhoging te realiseren (Eldonk, 2005). Het realiseren van ruimtelijke kwaliteit zal uit maatschappelijk oogpunt gewenst zijn, maar vanuit economisch oogpunt misschien niet haalbaar zijn. Om de investering toch rendabel te krijgen zal daarom het maatschappelijke rendement

moeten worden meegewogen bij de investeringsbeslissing. In de stad moet uitgegaan worden van waardecreatie over de lange termijn, waarbij uitgegaan wordt van een economische en maatschappelijke waarde (Franzen, 2011). Volgens Franzen (2011) kunnen investeringen in specifieke wijken en in het stedelijk gebied zorgen voor een ontwikkeling van de leefbaarheid en veiligheid en bijdragen aan het draagvlak en kwaliteit van voorzieningen. Daarnaast zullen de huidige rollen van verschillende partijen gaan veranderen en nieuwe partijen bij de ontwikkeling van binnenstedelijke locaties betrokken worden (KEI, 2011; Franzen, 2011).

3.2.1 Realiseren ruimtelijke kwaliteit op binnenstedelijke locaties

Het realiseren van ruimtelijke kwaliteit in het gehele gebied zal voor de ontwikkeling van binnenstedelijke gebieden een belangrijke doelstelling in de opgave zijn. Ruimtelijke kwaliteit staat positief in verband met een hoge diversiteit binnen een bepaald gebied, wat zich kenmerkt door een mix van verschillende functies (Bult-Spiering & Dewulf, 2006). Met de huidige benadering van gebiedsontwikkeling wordt nog nauwelijks een waarde toegekend aan de ruimtelijke kwaliteit. Vooral in binnenstedelijke gebieden zouden de indirecte effecten goed zichtbaar gemaakt moeten worden om de haalbaarheid mogelijk te maken. De ruimtelijke kwaliteit kan in verschillende opzichten bekeken worden. In relatie tot gebiedsontwikkeling kan het begrip gezien worden als de visuele beleving door mensen, maar ook verbreden tot de ruimtelijke component van de kwaliteit van de leefomgeving (zonder economische waarden) of zelfs plaatsen in de context van duurzame ontwikkeling (inclusief economische waarden), waarbij juist de uitvoerigheid van alle aspecten in een gebied centraal staan (Janssen-Jansen e.a., 2009).

Door de vele definities van het begrip “ruimtelijke kwaliteit” ontstaat er geen eenduidig beeld en ontstaat er verwarring over de waardering. Daarnaast zijn de gekoppelde waarden en belangen afhankelijk van tijd en plaats. Ruimtelijke kwaliteit heeft daardoor zonder verdere uitwerking geen samenbindende en sturende werking in gebiedsprocessen (Janssen-Jansen e.a., 2009). In een recent uitgevoerd onderzoek van de VROM-raad (2011) is de ruimtelijke kwaliteit in een breder perspectief gezet in relatie tot de veranderingen in de wereld van de gebiedsontwikkeling en ruimtelijke ordening. Hier wordt uitgegaan van de volgende definitie van ruimtelijke kwaliteit:

“Ruimtelijke kwaliteit is het resultaat van de balans (de ‘fit’) tussen gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde.”

In het onderzoek van de VROM-raad (2011) wordt ruimtelijke kwaliteit gezien als vormgevingskwestie, waarbij het gaat om de beleving van een betreffende ruimte door gebruikers. Daarnaast zijn de functionele kwaliteit van een ruimtelijk project (gebruikswaarde) en de vraag of het project de ruimtelijke gevolgen van veranderende omstandigheden kan opvangen (de toekomstwaarde) van belang voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit (VROM-raad, 2011).

De VROM-raad (2011) geeft verder aan dat de ruimtelijke structuur van cruciaal belang is voor ruimtelijke kwaliteit. Hierbij is de koppeling gemaakt met Witsen (1995), die stelt dat een goede ruimtelijke structuur ten goede komt aan de ‘gebruikswaarde’ van een gebied, dat daarnaast de ‘belevingswaarde’ een belangrijke rol speelt in de ruimtelijke ordening en de ruimtelijke structuur ook de ‘toekomstwaarde’ van een gebied ten goede komt. Hiervoor zal een combinatie van onderling versterkende functies gepaard moeten gaan met open ruimten, een gezellige binnenstad en

landschappelijke diversiteit aan de ene kant en daarnaast ook nog mogelijkheden openhouden voor verdere ontwikkeling en duurzaamheid in ogenschouw nemen. Volgens De Zeeuw (2010) is het noodzakelijk om per locatie te bekijken welke ontwikkelingskansen het beste aansluiten bij het gewenste kwaliteitsniveau en bij de wensen van de markt.

Figuur 3.3 Schema van de objectieve en subjectieve component van ruimtelijke kwaliteit



Bron: Janssen-Jansen, 2009

In bovenstaande figuur is door Janssen-Jansen (2009) een schematische weergave gemaakt van hoe er door aanpassingen in het landschap ruimtelijke kwaliteit tot stand komt en uiteindelijk resulteert in waardecreatie. De relatie die gelegd kan worden tussen de aanpassing van het landschap, het functioneren van het landschappelijke systeem en de toekenning van waarde aan het functioneren enerzijds en de objectieve en subjectieve benadering van ruimtelijke kwaliteit anderzijds. Een aanpassing van de fysieke structuur van het landschap en het functioneren van het landschappelijke systeem staat in directe relatie met elkaar en de ruimtelijke kwaliteit hiervan is ook objectief waarneembaar. De relatie tussen het functioneren van het landschappelijke systeem en het toekennen van waarde aan het functioneren van het landschap is sterk subjectief van aard.

Volgens Janssen-Jansen (2009) gaat het er aan de subjectieve kant om gebiedsspecifieke keuzes voor waardecreatie door lokale actoren, zij bepalen immers de waarde die toegekend wordt aan het functioneren van het landschappelijke systeem. Terwijl aan de objectieve kant wetenschappelijke methoden de grenzen aanduiden en de effectiviteit bepaald wordt aan de hand van fysieke veranderingen met het oog op gewenste functieontwikkeling, al dan niet in combinatie met andere functies. Een goed voorbeeld hiervoor is de ontwikkeling van de Mariënborg in Nijmegen, een binnenstedelijke herontwikkeling die bestaat uit een combinatie van wonen, werken, winkelen en cultuur. Een landschappelijke inpassing in de bestaande ruimte, waarbij getracht werd om een logische verbinding tussen de belangrijkste winkelstraten in het centrum van Nijmegen te creëren. De nieuwe ontwikkeling in het stadshart van Nijmegen moest de binnenstad een nieuwe impuls geven en de afnemende bezoekersaantallen en de bereikbaarheid in de stad vergroten. De ruimtelijke inrichting en vormgeving dienen de functies zodanig te ondersteunen dat het geformuleerde kwaliteitsniveau wordt gehaald, wat hiermee objectief waarneembaar is. Daarnaast moet de waardeverwachting verbonden worden met het fysieke ontwerp (Van der Heijde e.a., 2010). De waardeverwachting is veel subjectiever, omdat de waarde wordt toegekend door het winkelend publiek, de gevestigde ondernemers en de bewoners in het gebied.

3.2.2 Verschillende partijen bij waardecreatie

De toenemende complexiteit van de binnenstedelijke opgave vraagt van zowel markt als overheid creativiteit, ruimte voor initiatief en ondernemerschap. Om binnenstedelijke ontwikkelingen ook in de toekomst haalbaar te laten zijn, zullen zowel in procesmatige, financiële als inhoudelijke aspecten nieuwe rendementen moeten worden gevonden en er zullen nieuwe fundamenten moeten worden gezocht waarop investeringen kunnen renderen (KEI, 2011).

Volgens Normann e.a. (1993) moeten in een ontwikkelingsproces de rol van partijen aangepast kunnen worden aan het na te streven doel en de fase van de ontwikkeling. Door deze aanpassingen kan co-creatie van waarde ontstaan, aansluitend op de individuele belangen van deelnemende partijen. Het is daarom belangrijk om de partijen, die bij kunnen dragen aan deze waardecreatie op binnenstedelijke locaties, te benoemen en aan te geven welke rol zij hier kunnen spelen.

Om meerwaardecreatie tot stand te kunnen brengen zal bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling met een veelvoud aan partijen rekening gehouden moeten worden. Het zal waarschijnlijk gaan om de ontwikkeling van verschillende functies, die ook weer verschillende private eigenaren hebben, in combinatie met de openbare ruimte die zodanig ingericht moet worden dat er een meerwaarde voor alle betrokken partijen tot stand komt. Hiervoor moeten de verschillende partijen wel het belang inzien van de kwaliteit van de ruimte en in het bijzonder de openbare ruimte. Het ontwikkelen van vastgoed zonder enige samenhang met de directe omgeving is een onjuiste benadering (Blank, 2007).

Volgens Blank (2007) bepaald de kwaliteit van de openbare ruimte mede de kwaliteit van het woon- en leefmilieu, zorgt deze voor binding van bewoners en gebruikers aan een plek in de stad en functioneert tevens als kwaliteitsimpuls voor stedelijke ontwikkelingen. Zij geeft hierbij als voorbeeld de ontwikkeling van de stad Barcelona, waar sinds de jaren tachtig de kwaliteitsverbetering van de openbare ruimte heeft geresulteerd als vliegwiel voor de waardevermeerdering van het bestaand stedelijk gebied. Hierdoor konden binnenstedelijke herstructureringsprojecten weer worden opgepakt in Barcelona. Ook in Nederland erkennen steeds meer private partijen het belang van een kwalitatief hoogwaardige inrichting van de openbare ruimte in het stedelijk gebied, wat voor nieuwe ontwikkelkansen zorgt en een middel is om waarde te creëren (Blank, 2007). Voor corporaties en beleggers is het vanzelfsprekend om na te denken over vastgoedontwikkeling in combinatie met de openbare ruimte. Beide partijen hebben er belang bij dat de ontwikkeling van de waarde van een gebied op de lange termijn gewaarborgd wordt. Ook steeds meer vastgoedontwikkelaars en ontwikkelaar/bouwers stellen de kwaliteit van het totale gebied steeds vaker centraal, boven de kale vastgoedontwikkeling (Blank, 2007; De Zeeuw, 2010).

Volgens het Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing (2008) is het samenwerken van alle betrokken partijen noodzakelijk. Het gezamenlijk geloven in waardecreatie en het gezamenlijk investeren binnen de eigen afwegingskaders van de desbetreffende partij moet nagestreefd worden door de partijen. Het profijt van de deelnemende partijen moet inzichtelijk gemaakt worden. Met het inzichtelijk maken van het profijt, dat de verschillende partijen hebben bij een bepaalde ontwikkeling, zal het maatschappelijk draagvlak voor een ontwikkeling vergroot worden en kan een ontwikkeling eerder tot stand komen. Het zoeken naar maatschappelijk draagvlak is namelijk een belangrijk fundament voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling (De Wit, 2006).

De Zeeuw (2010) geeft aan dat de binnenstedelijke ontwikkelaar onder bepaalde voorwaarden bereid is om in co-creatie met omwonenden en belanghebbenden plannen te maken. Marktpartijen zijn vanuit haar benadering in de praktijk rendementsgedreven en denken daardoor in termen van waardecreatie. Zij zijn voortdurend op zoek naar samenwerking met andere partijen en zien hierbij, naast corporaties, gemeenten, ontwikkelaars en andere marktpartijen, ook bewoners en belanghebbenden steeds vaker als belangrijke partij in het proces (KEI, 2008). Ook Normann e.a. (1993) onderkennen dat door co-creatie tussen verschillende partijen waardecreatie kan ontstaan. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de vastgoedeigenaar het initiatief neemt tot herontwikkeling. Afhankelijk van het profijt dat de andere partijen hebben bij de ontwikkeling (direct of indirect rendement), wordt de aard van de relatie met de vastgoedeigenaar bepaald. Met het voornemen om tot ontwikkeling over te gaan draagt de vastgoedeigenaar bij aan de doelen van andere vastgoedeigenaren in de omgeving: grondwaardestijging, het verbeteren van het leefklimaat of bereikbaarheid zijn voorbeelden daarvan. Door de juiste afstemming van partijen in het proces kan waardecreatie ontstaan. De ambities rondom de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling drukken in toenemende mate op de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkeling. Het zoeken naar andere sectoren en partijen die mee moeten gaan betalen aan de gewenste (ruimtelijke) kwaliteit van een bepaald gebied lijkt onontkoombaar. Hiervoor moet dus wel de waardeontwikkeling van het gebied inzichtelijk gemaakt worden, wat niet in alle gevallen makkelijk aantoonbaar te maken is. Voor deze benadering is een cultuuromslag nodig in de sociale sector die haar beleidsdoelstellingen zullen moeten gaan kwantificeren, monitoren en kapitaliseren (KEI, 2011).

De waarde moet worden toegekend door de verschillende partijen in het ontwikkelingsproces. Projectontwikkelaars moeten gaan opereren vanuit de gedachtes van de eindgebruikers, waar voorheen altijd eerst naar mogelijke beleggers gekeken werd. Beleggers zullen meer naar de kwaliteit van het gebouw gaan kijken en naar de omgeving, waar eerst de waarde van de huurcontracten bepalend was. Ook financiers gaan anders naar gebouwen kijken en de (rest)waarde ervan, omdat de bestaande stedelijke omgeving belangrijker wordt op deze locaties. Daarnaast moeten gemeenten veel flexibeler omgaan met bestemmingsplannen (Holt & Krikke, 2011). De partijen worden in toenemende mate afhankelijk van elkaar en hiermee wordt een gedeelde urgentie gecreëerd. Volgens Holt & Krikke (2011) zullen snelheid van handelen, het loskomen van procedures en producten cruciaal zijn in de veranderende opgave van gebiedsontwikkeling. De rol van verschillende partijen die hierboven is omschreven zal hierbij van cruciaal belang zijn.

3.2.3 Combineren economische en maatschappelijke waarde

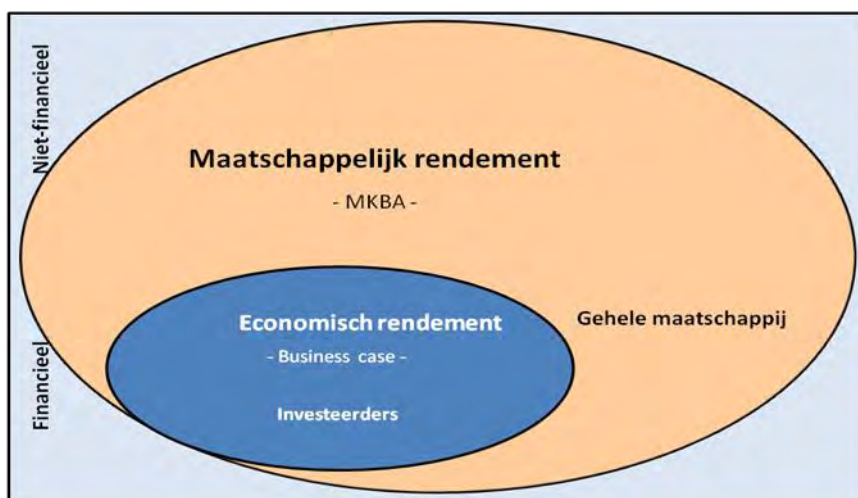
De crisis heeft ertoe geleid dat er op een andere manier naar risiconeming en rendement gekeken wordt (Watertorenberaad, 2010). Nut en noodzaak van de investering en een kritische toets op de investeringsopgave staan centraal, waarbij vanuit de initiatieffase kosten en mogelijke kostendragers in het proces en de planontwikkeling aandacht moeten krijgen. Uit het overleg in het Watertorenberaad (2010) is naar voren gekomen dat anders moeten worden omgegaan met kostendrijvers als grond, parkeren en maatschappelijk vastgoed. Grondposities en de verwerving van grond zouden minder dominant moeten zijn binnen het ontwikkelingsproces. Daarnaast zouden financieringen alleen in combinatie met een strengere afweging van risico versus prijs tot stand moeten komen.

Als het om waardecreatie op binnenstedelijke locaties gaat is het investeren op de lange termijn een vereiste (Franzen, 2011). Zoals eerder gesteld moeten volgens Franzen (2011) economische en maatschappelijke waarde aan elkaar worden gekoppeld om waardecreatie op de lange termijn tot stand te kunnen brengen. De kosten en opbrengsten van de binnenstedelijke opgave zullen in een ander perspectief geplaatst moeten worden, waarbij veel meer gezocht moet worden naar de verbinding van vastgoedopgaven met andere maatschappelijke urgenties (Franzen, 2011).

Ook Lengkeek (2007) stelt dat het behalen van rendement bij gebiedsontwikkeling niet alleen gericht moet zijn op de economische waarde. Ontwikkelaars, vastgoedbeleggers en beheerders zijn voor het realiseren van hun projecten en het voortvloeiende rendement gebaat bij controle en zekerheid. Bij gebiedsontwikkeling is het belang niet alleen gelegen bij het sturen op het economisch rendement, maar zal steeds meer de uiteindelijke waardecreatie voor het gebied als geheel centraal staan. De authenticiteit en de diversiteit van de stedelijke omgeving moeten de culturele waarde en de commerciële kwaliteit op binnenstedelijke locaties waarborgen (Lengkeek, 2007). De levenscyclus van stedelijke gebieden is hiervoor van groot belang, dit blijkt ook uit figuur 3.1 hierboven weergegeven. Volgens Klamer (2007) is deze levenscyclus alleen te sturen vanuit het programma en niet vanuit eigendomsposities en vastgoed. Als het juiste programma gerealiseerd wordt kan de sfeer van de plek zichzelf versterken en een aantrekkende werking hebben, waardoor er waardeontwikkeling geconstateerd kan worden die in economische termen waarneembaar zijn (Klamer, 2007).

In de studie van Hoek e.a. (2010) wordt gesteld dat binnenstedelijke ontwikkelingen gepaard kunnen gaan met positieve externe effecten, maar dat hier zeker niet altijd sprake van hoeft te zijn. Woningbouwontwikkelingen in steden kunnen bijvoorbeeld ook negatieve externe effecten veroorzaken en vanuit collectieve waarden niet wenselijk zijn. Hoek e.a. (2010) stellen wel dat er belangrijke welvaartswinst te behalen is door per geval de juiste keuze te maken tussen verschillende locaties voor woningbouwontwikkeling. Hiervoor zouden dan per geval de maatschappelijke kosten en baten in kaart gebracht moeten worden.

Figuur 3.4 Combineren maatschappelijk en economisch rendement



Bron: LPBL, 2010

Volgens Traudes (2008) kan worden gesteld dat de toekomstwaarde de resultante is van de gebruikerswaarde en de belevingswaarde, dit zijn namelijk de waarden op basis waarvan een toekomstwaarde gecreëerd moet worden. De toekomstwaarde heeft betrekking op de huidige voorraad, van onroerend goed, maar ook van andere voorzieningen en de keuzes ten aanzien van de toekomstige voorraad. Aan de hand van de huidige waardering wordt de keuze voor de toekomstige voorraad gemaakt en wordt met de investeringsbeslissing in het huidige gebiedsontwikkelingsproces de toekomstwaarde bepaald (Traudes, 2008). Dit geeft de relatie tussen de ruimtelijke kwaliteit, waardecreatie en het genereren van rendement weer, waar zowel de maatschappelijke als het economische rendement in terug komen.

In bovenstaande figuur is een schematische weergave gegeven van de relatie tussen het maatschappelijk rendement en het economische rendement. Het LPBL (2010) stelt hiermee dat er een relatie gelegd kan worden tussen het economisch rendement, wat centraal staat in de business case en voor investeerders belangrijk is, en het maatschappelijk rendement wat met de MKBA inzichtelijk gemaakt wordt en de welvaartseffecten voor de gehele maatschappij inzichtelijk maakt. Het inzichtelijk maken van het maatschappelijke rendement kan belangrijk zijn voor de beoordeling van een project, de optimalisatie van het project, ter onderbouwing van het te voeren beleid, om een investering te verantwoorden, beleid te optimaliseren of om partijen op inhoud bij elkaar te brengen (LPBL, 2010). In dit onderzoek wordt vooral gericht op het met elkaar in verband brengen van de kenmerken van projecten en de maatschappelijke kosten en baten uit de projecten. Vervolgens kan bekeken worden of met het inzichtelijk maken van de maatschappelijke kosten en baten het maatschappelijk rendement gebruikt kan worden om projecten te optimaliseren en financieel haalbaar te maken.

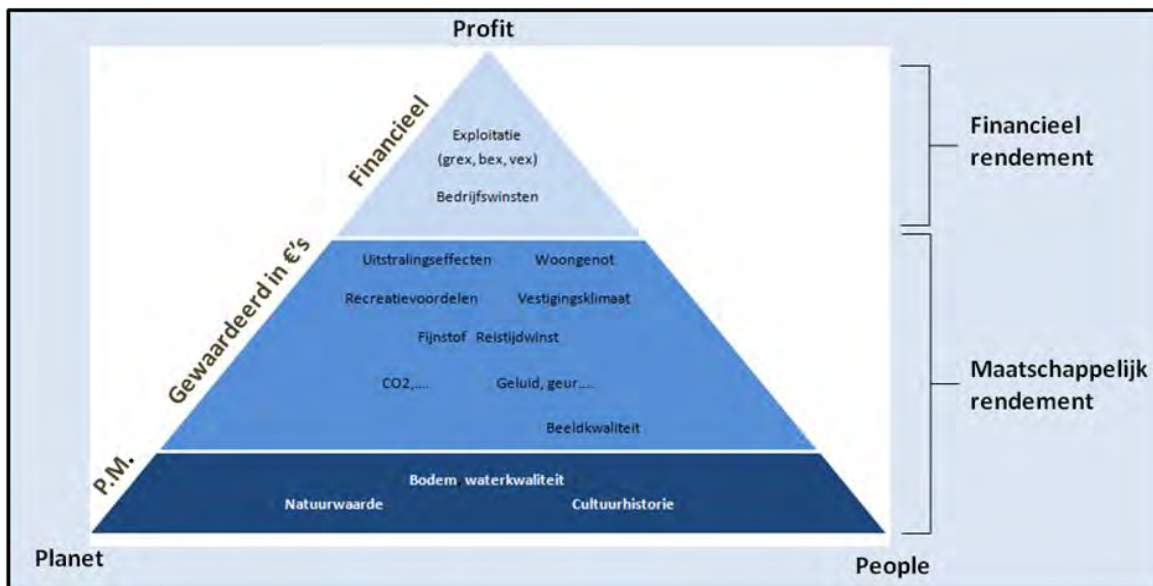
3.3 Inzichtelijk maken maatschappelijk rendement

Het inzichtelijk maken van het maatschappelijk rendement is mogelijk met een MKBA, waardoor de beoordeling van projecten kan veranderen, projecten geoptimaliseerd kunnen worden, het beleid onderbouwd kan worden, om een investering te verantwoorden of partijen bij elkaar te brengen (LPBL, 2010). Om de effecten uit de MKBA in relatie te leggen met de kenmerken van een binnenstedelijke gebiedsontwikkeling zal een breder perspectief opgesteld moeten worden, waarbij voldaan wordt aan de eerder genoemde opgaven bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Breejen e.a. (2006) heeft de verschillende effecten in MKBA's in perspectief tot de drie P's gezet, wat vaak gebruikt wordt als kader voor duurzame ontwikkeling en maatschappelijk verantwoord ondernemen en tevens vertaald kan worden naar de eerder omschreven opgaven van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling (zie figuur 2.4). In onderstaande afbeelding is de relatie tussen people, planet en profit gelegd met de verschillende effecten uit een MKBA en is aangegeven wat bij het financiële en maatschappelijke rendement behoort.

In figuur 3.5 is aangemerkt wat als financieel rendement gezien wordt en wat als maatschappelijk rendement gezien kan worden. De relatie met het maatschappelijk rendement wordt ook in de gebiedsontwikkeling steeds vaker gelegd, wat ook blijkt uit paragraaf 3.2.3, en moet door samenwerking tussen de betrokken tot stand komen.⁴

⁴ Principe van waardecreatie, uitgelegd in paragraaf 3.1.

Figuur 3.5 Effecten in MKBA's in perspectief tot de drie P's



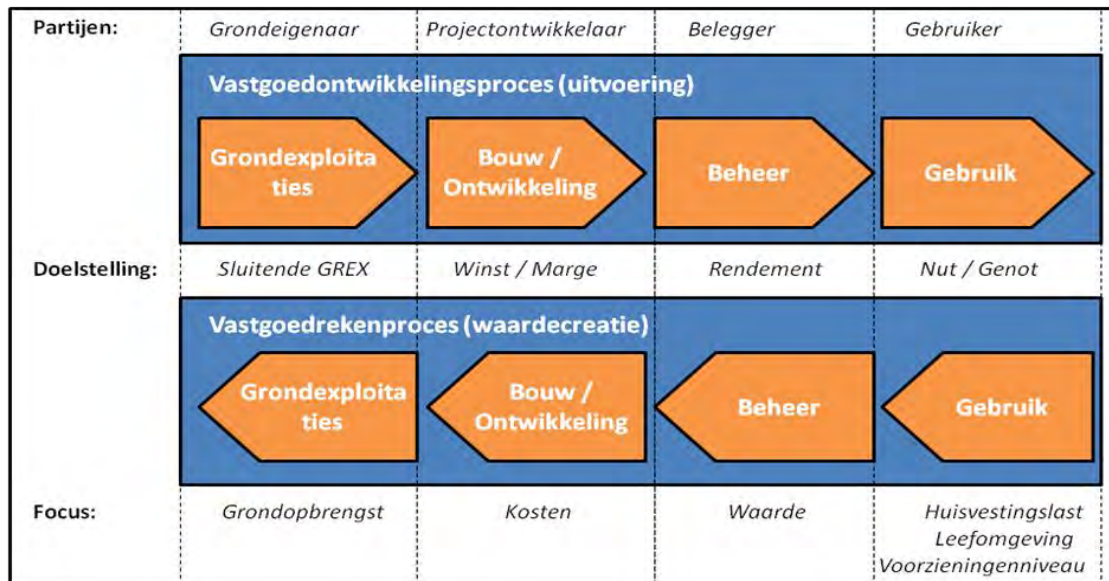
Bron: bewerking Breejen e.a., 2006

Om dit tot stand te kunnen laten komen zullen verschillende partijen in een vroeg stadium betrokken moeten worden bij het proces en zullen de maatschappelijke kosten en baten inzichtelijk moeten worden gemaakt voor de optimalisatie van de financiële haalbaarheid, om de kosten te verlagen en de baten te verhogen voor de verschillende partijen. Op deze manier zou mogelijk een groter draagvlak met meerdere investeerders kunnen ontstaan voor financieel haalbare projecten bij gebiedsontwikkeling.

3.3.1 Maatschappelijke kosten en baten in relatie tot gebiedsontwikkeling

Het inzichtelijk maken van het maatschappelijk rendement zal voor het aansturen van waardecreatie bij gebiedsontwikkeling belangrijk zijn. Om waardecreatie tot stand te kunnen brengen is de kwaliteit van het gebied van groot belang, waar meerdere partijen haar voordeel mee kunnen doen (Janssen-Jansen, 2009). Om te kunnen komen tot een meerwaarde voor verschillende partijen worden verschillende fasen in het vastgoedontwikkelingsproces doorlopen om een bepaalde ontwikkeling te kunnen realiseren, waar ook een vastgoedrekenproces aan gekoppeld is. De meerwaarde in gebieden wordt vaak vertaald naar de ruimtelijke kwaliteit in een bepaald gebied, die weergeeft in welke mate het gebied voldoet aan de eisen van de gebruiker (Swam, 2008; Janssen-Jansen, 2009).

In figuur 3.6 is het ontwikkelingsproces en rekenproces schematisch weergegeven met de betrokken partijen, de doelstellingen van de verschillende partijen en waar zij zich op focussen in het proces. In dit proces komt waardecreatie tot stand door een uiteindelijke waardering van partijen (Peeters, 2008). Met de verschuiving van ontwikkelingen naar binnenstedelijke locaties verschuift ook het moment waar waardeontwikkeling in het proces plaatsvindt. Op uitleggebieden en makkelijk in te vullen ontwikkellocaties vindt waardeontwikkeling bij de functieverandering en/of oplevering van ontwikkeling plaats. De fase waar de waardeontwikkeling op binnenstedelijke locaties plaatsvindt begint later en loopt door tot na de realisatie van de gebiedsontwikkeling (Swam, 2008). Deze ontwikkelingen kennen hierdoor een veel langere termijn waar waardecreatie tot stand komt.

Figuur 3.6 Ontwikkelproces gekoppeld aan waardecreatieketen


Bron: bewerking Peeters, 2008; Rempelberg & Hesp, 2007

Franzen & De Zeeuw (2011) stellen dat de financiering van gebiedsontwikkeling nog steeds mogelijk is voor goede plannen op de juiste locatie. Hierbij zal meer eigen vermogensinbreng van de initiatiefnemer en een scherpe blik op concurrerende ontwikkelingen geëist worden. Er zal een goed onderbouwd plan moeten worden opgesteld dat voldoet aan de juiste verwachtingen en waarbij inzicht wordt gegeven aan de effecten die voortkomen uit het betreffende plan. Franzen (2011) stelt verder dat er bij de ontwikkeling van binnenstedelijke locaties nog de relatie gelegd kan worden tussen de aanwezige, dagelijkse realiteit van bestaande sociale, economische en fysieke stedelijke weefsels. Deze maatschappelijke urgenties, die steeds meer zichtbaar worden in binnenstedelijke gebieden, kunnen verbonden worden met belangen van private investeerders en de wensen van gebruikers. De maatschappelijke urgenties zijn in maatschappelijke kosten en baten, zoals hiervoor besproken inzichtelijk te maken. Door te zoeken naar deze verbanden kan mogelijk een nieuw draagvlak voor ontwikkelingen ontstaan. Hiervoor zullen het inzichtelijk maken van de verbanden en de voortkomende effecten van belang zijn om dit draagvlak te creëren.

3.3.2 Maatschappelijke kosten en baten in onderzoek

De eerder aangehaalde maatschappelijke kosten en baten geven meer inzicht in de voortkomende economische en maatschappelijke positieve/negatieve effecten. Deze effecten vaak op verschillende ruimtelijke schaalniveaus waar te nemen, namelijk op object-, buurt- en stedelijk niveau. Met de maatschappelijke kosten en baten worden alle welvaartseffecten van ontwikkelingen inzichtelijk, waardoor de investering in een breder perspectief gezien wordt in plaats van alleen het financiële resultaat van de gebiedsontwikkeling op zich. Hier zullen daarom de baten die voort kunnen komen uit een ontwikkeling en binnen het onderzoek meegenomen worden besproken worden. Als de gebiedsontwikkeling vanuit een probleem wordt aangepakt kunnen baten worden gezien als de positieve welvaartseffecten voortkomend uit de ontwikkeling (Nieuwkamer & Ruijgrok, 2009).

Baten ontstaan in deze als knelpunten worden opgelost. Deze baten kunnen niet zomaar ontstaan, daarom zullen ook de kosten voor de ontwikkeling in ogenschouw moeten worden genomen en de mogelijke kosten die zouden bestaan als een ontwikkeling geen doorgang zou vinden.

In het onderzoek worden daarom verschillende aspecten behandeld met betrekking tot de mogelijke maatschappelijke kosten en baten die voort kunnen komen uit een ontwikkeling. De belangrijke aspecten kunnen in de vorm van investeringskosten, kosten van beheer en onderhoud, opbrengsten uit grondverkoop, vermeden kosten uit nulalternatief die zich door de ontwikkeling van het project niet voor zullen doen en additionele opbrengsten die voortkomen uit de ontwikkeling van het project (Briene & Wienhoven, 2010). Hier zullen de maatschappelijke kosten en baten worden weergegeven die in het onderzoek worden behandeld.

Vervoer en infrastructuur

Eén van de welvaartseffecten die bij de keuze voor binnenstedelijk ontwikkelen of ontwikkelen op uitleglocaties ontstaat heeft te maken met de extra druk op het vervoerssysteem. Als gevolg van de keuze van een locatieontwikkeling zal gekozen worden voor de aanleg van nieuwe infrastructuur op uitleglocaties of het gebruik van bestaande infrastructuur in bestaand gebied. Uit onderzoek van Ecorys (2005) is gebleken dat binnenstedelijk bouwen met betrekking tot congestie gemiddeld betere resultaten oplevert dan gespreid bouwen in de groene ruimte (Ecorys, 2005). De aanleg van nieuwe infrastructuur kan tot extra druk op het wegennet leiden en voor congestievorming en milieubelasting zorgen (Hoek e.a., 2010). Daarnaast zal de aanleg van nieuwe infrastructuur gepaard gaan met hoge kosten, die vaak buiten de exploitatie van de gebiedsontwikkeling wordt gehouden en hier nog bij komen. Volgens Hoek (2010) ontstaat hierdoor ook een ongelijk beeld van de tekorten op grondexploitaties voor de ontwikkeling van uitleglocaties en van binnenstedelijke locaties.

Duurzaamheid

Op het gebied van duurzaamheid zouden verschillende maatschappelijke kosten en baten gegenereerd kunnen worden door de (her)ontwikkeling van een gebied. Energiebesparende maatregelen kunnen in een gebied voor de nodige maatschappelijke kosten en baten zorgen. Deze maatregelen zullen niet direct tot verschillen leiden op verschillende locaties. Het herontwikkelen van bestaande gebieden zal wel degelijk relatie hebben met duurzaamheid en voortkomende maatschappelijke kosten en baten. Het behoud van de open ruimte, doordat deze niet bebouwd worden, en het verdwijnen van overlastgevende functies uit het bestaande gebied zou volgens Hoek (2010) zorgen voor een positief resultaat van maatschappelijke kosten en baten. Daarnaast zal mogelijk ook de reductie van CO²-uitstoot een hoger resultaat weergeven bij de herontwikkeling van bestaand gebied in plaats van ontwikkelingen op uitleglocaties, omdat de uitstoot in het bestaande gebied gereduceerd zal worden.

Werkgelegenheid en inkomen

De investeringen in een bepaald gebied kunnen er voor zorgen dat nieuwe arbeidsplaatsen gecreëerd worden, waardoor er werkgelegenheidsbaten gekoppeld kunnen worden aan de gebiedsontwikkeling. Het aantal arbeidsplaatsen dat zal ontstaan zal naast de positieve baten ook resultaat hebben aan de kostenkant, omdat de werkloosheid hier vermoedelijk mee zal afnemen. Het aantal uitkeringen in het

gebied zal afnemen en de participatie op de arbeidsmarkt zal toenemen, wat ook weer zijn effect heeft op de verhoging van kansen van inwoners op de maatschappelijke ladder en een hoger inkomen. In een onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving is naar voren gekomen dat bij een ontwikkeling in binnenstedelijk gebied de economische ontwikkeling groter is dan bij ontwikkelingen op uitleglocaties (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010b). De verandering van het aantal banen in verhouding met de ontwikkeling van het aantal woningen was in het binnenstedelijk gebied hoger dan buiten het bestaand bebouwd gebied.

Gezondheid en uitgaven gezondheidszorg

Met een gebiedsontwikkeling kunnen ook sociale programma's aangepakt worden. De aanpak van de probleemwijken is een goed voorbeeld van een gebiedsontwikkeling waar gericht wordt op een sociaal programma met een hoge maatschappelijke urgentie. In deze wijken is vaak sprake van een lage gezondheid van de bevolking en dit is daarom ook steeds vaker een belangrijk aandachtspunt binnen projecten, wat als een belangrijke baat uit de ontwikkeling gezien kan worden en waar ook voor zorgverzekeraars kansen liggen om de zorguitgaven te verlagen.

Recreatie

Ontwikkelingen kunnen door de toevoeging of verbeteringen van huidige recreatievoorzieningen gebieden versterken. Wanneer er nieuwe mogelijkheden voor wandelen, fietsen en sporten voor de bevolking woonachtig in de omgeving van het gebied worden gerealiseerd zal dit het gebied sterk verbeteren. Dit levert extra baten op in termen van een toename van de beleevingswaarde van het gebied voor bewoners en recreanten. Voor de MKBA is het echter belangrijk te beseffen welke meerwaarde er daadwerkelijk gerealiseerd wordt in vergelijking met het nulalternatief en welke recreatievoordelen er uiteindelijk te behalen zijn. De nieuwe recreatiemogelijkheden kunnen ook weer in verband worden gebracht met een betere gezondheid door meer beweging, wat weer terug is te zien bij de gezondheidsbaten/te voorkomen kosten op het gebied van gezondheidszorg. Daarnaast is hier ook een koppeling te maken tussen de hogere beleevingswaarde in het gebied en de toename van het woongenot.

Leefbaarheid

Leefbaarheid is een erg breed begrip, waar verschillende zaken onder kunnen verstaan worden. Doordat het begrip in een bredere context geplaatst kan worden zijn er vele definities van ontstaan in de internationale wetenschappelijke literatuur. Volgens het SCP (2002) is leefbaarheid het samenspel tussen fysieke kwaliteit, sociale kwaliteit, sociale kenmerken en veiligheid van de omgeving. Wat een redelijke omschrijving is in het kader van dit onderzoek en de te onderzoeken maatschappelijke kosten en baten voortkomend uit een project.

In opdracht van het Ministerie van VROM hebben RIGO en Stichting Atlas voor Gemeenten (2008) de Leefbarometer opgesteld, waar met behulp van 49 indicatoren (verdeeld over de zes domeinen: woningvoorraad, publieke ruimte, voorzieningenniveau, bevolkingssamenstelling, sociale samenhang en veiligheid) de leefbaarheid in een gebied aangeduid wordt. Hierbij wordt de leefbaarheid bepaald afhankelijk van hoe belangrijk iedere indicator is, de hoeveelheid overlast in een buurt heeft bijvoorbeeld meer invloed op de leefbaarheid dan hoeveel park er in de buurt is (KEI, 2009). Met behulp van een aantal cijfers kan inzicht worden gegeven in de leefbaarheid in een bepaald gebied, deze worden vooral bepaald

op basis van de ervaring van de gebruikers van de ruimte zelf. De criminaliteitscijfers zijn bijvoorbeeld een belangrijke indicatie van de veiligheid binnen een gebied. Als de vooraf gestelde doelen van het sociale programma worden bereikt binnen het project, zullen ook de kosten van vernielingen en van overige criminaliteit dalen en de baten zullen hiermee stijgen (Arcadis, 2010).

Vastgoedwaarde

In de grondexploitatie wordt rekening gehouden met de waardeontwikkeling van de grond en de opstallen in de toekomst met behulp van de netto contante waarde berekening (NCW). De ontwikkeling van een bepaald gebied heeft echter ook invloed op de vastgoedwaarde van het omliggende vastgoed. Voor de inwoners van het gebied treedt door de aanleg van nieuwe voorzieningen en bebouwing verfraaiing van het landschap op. Daarnaast zijn de recreatiemogelijkheden in de nabijheid verbeterd en zal daardoor het woongenot van bestaande inwoners in het gebied toenemen, wat in principe een extra baat van de gebiedsontwikkeling is. De voordelen van een aantrekkelijke(re) omgeving voor de toekomstige bewoners van de nieuwe woningen zijn al meegenomen in de grondopbrengsten, maar de stijging van de vastgoedwaarde van het omliggende vastgoed kan gezien worden als een vastgoedbaat voortkomend uit de ontwikkeling van het gebied. Door het betrekken van partijen kunnen de vastgoedbaten mogelijk bij de ontwikkeling betrokken worden (Arcadis, 2010).

Met behulp van de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) kunnen de bovengenoemde maatschappelijke kosten en baten voortkomend uit een ontwikkeling inzichtelijk gemaakt worden. In dat verband is het van belang de effectketen inzichtelijk te maken. Welke ingrepen hebben welke effecten en voor wie zijn de kwalitatieve baten? Met de beantwoording van deze vraag wordt meer inzicht in de effectiviteit van maatregelen en het belang dat verschillende partijen bij de ontwikkeling hebben. De problemen die vooraf gesteld zijn, de maatregelen die genomen worden, de effecten voortkomend uit het desbetreffende project en eventueel ook de rollen van verschillende partijen zullen hiervoor nader bekeken moeten worden. In het volgende hoofdstuk zal verder in worden gegaan op de maatschappelijke kosten-batenanalyse als instrument en het gebruik ervan bij gebiedsontwikkeling.

3.3.3 Kenmerken in relatie tot maatschappelijke kosten en baten

Bij aanvang van het onderzoek zijn natuurlijk een aantal veronderstellingen aanwezig, waar bij de uitvoering van het onderzoek op getoetst wordt. In dit onderzoek is deze veronderstelling dat er een verband bestaat tussen de kenmerken van gebiedsontwikkelingsprojecten en de voortkomende maatschappelijke kosten en baten van een project. De projecten zijn gericht op het realiseren van waardecreatie, wat in de huidige benadering moet leiden tot een financieel rendement. In dit onderzoek is daarom gekeken naar de relatie tussen de kenmerken van projecten en het behalen van een maatschappelijk rendement, wat met een maatschappelijke kosten-batenanalyse inzichtelijk gemaakt kan worden. De veronderstelling binnen dit onderzoek is vooral gericht op de meerwaarde die de herontwikkeling van projecten kan hebben in het binnenstedelijk gebied en de effecten die dit heeft op de gehele omgeving. Hiermee kan ook weer de koppeling gemaakt worden met het eerder behandelde institutioneel theoretische kader, waar gericht wordt op de efficiëntie van markten. De institutionele kenmerken van een gebiedsontwikkeling hebben mogelijk een relatie met de maatschappelijke kosten en

baten van een gebiedsontwikkeling en hiermee kan mogelijk de efficiëntie binnen de markt voor de ontwikkeling van gebieden vergroot worden.

Vanuit deze gedachte zal er binnen het onderzoek gezocht worden naar verbanden tussen de kenmerken van het project, zowel de institutionele kenmerken als de projectkenmerken, en de maatschappelijke kosten en baten. Binnen dit onderzoek is het niet mogelijk om alle kenmerken en maatschappelijke kosten en baten te toetsen op een mogelijk verband. Om gericht te zoeken naar deze verbanden zullen hieronder daarom eerst vooraf veronderstelde relaties worden weergegeven.

Figuur 3.7 Veronderstelde verbanden binnen onderzoek

Relaties gebiedskenmerken en maatschappelijke kosten en baten							
Kenmerken van gebiedsontwikkeling	Maatschappelijke kosten en baten						
	Vervoer en infrastructuur	Duurzaamheid	Werkgelegenheid en inkomen	Gezondheid en uitgaven gezondheidszorg	Recreatie	Leefbaarheid	Vastgoedwaarde
Locatie							
Programma							
Fase project							
Institutionele kenmerken							
Actoren							
Grondposities							
Waarde vastgoed in huidig gebruik							
 = Directe relatie tussen variabelen  = Indirecte relatie tussen variabelen							

Bron: eigen bewerking

Zoals hierboven aangegeven in de figuur wordt binnen het onderzoek verondersteld dat vooral het programma van het project en de betrokken partijen een directe relatie hebben met de maatschappelijke

kosten en baten. Het programma bepaalt in grote mate de maatschappelijke kosten en baten die gegenereerd kunnen worden. Uit een monofunctionele gebiedsontwikkeling zullen minder maatschappelijke kosten en baten gegenereerd kunnen worden, dan uit een multifunctionele gebiedsontwikkeling. Wanneer een programma van een project op meerdere aspecten binnen het gebied gericht is, zal dit terug te zien zijn in de maatschappelijke kosten en baten. Wanneer bijvoorbeeld de verschillende functies gericht zijn op het oplossen van verschillende maatschappelijke problemen in een gebied, zal het resultaat uit de maatschappelijke kosten en baten hoger zijn dan wanneer er gericht wordt op enkel het behalen van een financieel rendement op een bepaalde locatie met alleen woningbouw.

Daarnaast zijn de betrokken actoren vermoedelijk van groot belang voor de maatschappelijke waarde. Zo is de verwachting dat het resultaat uit de maatschappelijke kosten en baten uit ontwikkelingen hoger zal zijn met partijen waar het maatschappelijk verantwoord ondernemen een belangrijk onderdeel is van de bedrijfsvoering, dan bij partijen die puur gericht zijn op een financieel resultaat. Woningcorporaties zijn vanuit een maatschappelijk oogpunt betrokken bij de (her)ontwikkeling van gebieden en zullen hierbij vanuit het maatschappelijk verantwoord ondernemen eerder investeren op basis van maatschappelijke kosten en baten die uit een ontwikkeling zouden kunnen voortkomen. De woningcorporatie zal als grondeigenaar in een gebied meer naar de maatschappelijke effecten kijken en het woongenot in een bepaalde wijk, de uitstralingseffecten of de beeldkwaliteit van een wijk belangrijk vinden. Ook wanneer de gemeente betrokken is zal meer waarde gehecht worden aan het inzichtelijk maken van bijvoorbeeld vervoersbaten of werkgelegenheidsbaten, omdat hier een breder economisch effect voor de gemeente uit voort kan komen. Private partijen investeren vanuit een verwacht financieel resultaat en niet vanuit een breder economisch resultaat (Leengoed, 2009). Het overtuigen van private partijen die momenteel geen rol spelen bij de grond- en vastgoedexploitatie, maar door de (her)ontwikkeling van een bepaald gebied wel baten kunnen genereren, zou mogelijk een kans zijn om het resultaat van de maatschappelijke kosten en baten te verhogen en de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling te vergroten.

Verder kan de locatie mogelijk een grote invloed hebben op de mogelijke maatschappelijke kosten en baten. Gezien de hierboven omschreven maatschappelijke kosten en baten zou de verbetering van de bereikbaarheid mogelijk op een binnenstedelijke locatie hogere baten opleveren dan op een uitleglocatie, waar het wegennet uitgebreid moet worden en de druk op de infrastructuur vergroot wordt. Daarnaast zullen ook de maatschappelijke kosten en baten voortkomend uit duurzaamheid vermoedelijk hoger zijn op een binnenstedelijke locatie dan op een uitleglocatie, omdat hier gebruik wordt gemaakt van bestaand stedelijk gebied en geen uitbreiding gezocht wordt op uitleglocaties. Hierdoor zal de CO²-uitstoot mogelijk lager zijn dan toevoeging van grondgebied aan steden, waardoor de CO²-uitstoot mogelijk hoger wordt. De genoemde energiebesparing zal zowel op binnenstedelijke locaties als op uitleglocaties gerealiseerd kunnen worden.

De hierboven beschreven kenmerken zullen vermoedelijk een verband hebben met de maatschappelijke kosten en baten voortkomend uit een ontwikkeling van een bepaald gebied. De kenmerken van verschillende projecten zullen daarom in de casestudie in relatie worden gebracht met de maatschappelijke kosten en baten. In het volgende hoofdstuk zal daarom eerst verder in worden gegaan op het analysekader, waarin zichtbaar wordt op welke verschillende punten de maatschappelijke kosten en baten in dit onderzoek getoetst zullen worden in de casestudies.

4. Uitvoering van maatschappelijke kosten-batenanalyses

In dit hoofdstuk zal het gebruik van de maatschappelijke kosten-batenanalyse nader beschreven worden. In voorbereiding op het uitvoeren van de casestudies zal hier daarom eerst in worden gegaan op het instrument zelf, welke effecten naar voren komen uit een maatschappelijke kosten-batenanalyse en op welke manier deze gebruikt kan worden. Verder zal aan het einde van dit hoofdstuk verder in worden gegaan op het opgestelde analysekader, waar de verschillende cases in het volgende hoofdstuk op getoetst worden.

Om de eerder gestelde onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zal eerst de achtergrond en het gebruik van de MKBA nader bekeken moeten worden. Vervolgens kan in worden gegaan op de te toetsen verbanden, die in het volgende hoofdstuk centraal staan en waarvoor in dit hoofdstuk de basis zal worden gelegd, met het analysekader dat hier opgesteld is.

4.1 Maatschappelijke kosten-batenanalyse

In paragraaf 3.1 is de begripsomschrijving van waardecreatie gegeven, waaruit is gebleken dat waardecreatie bij gebiedsontwikkeling om de toevoegde waarde in de fysieke omgeving gaat en/of de sociale beleving en/of de gebiedseconomie, waarbij de som van de deelwaarderingen leidt tot een stijging van de totale waarde voortkomend uit een bepaalde ontwikkeling. Om de uiteindelijke waardecreatie inzichtelijk te maken zal, zoals in paragraaf 3.2.3 is omschreven, zowel de economische waarde als de maatschappelijke waarde inzichtelijk moeten worden gemaakt. Vooral maatschappelijke waarde blijft hierbij onderbelicht en daarom zouden de maatschappelijke kosten en baten inzichtelijk gemaakt moeten worden om een ander afwegingsproces bij gebiedsontwikkeling tot stand te brengen.

De economische waarde wordt doorgaans inzichtelijk gemaakt met de grondexploitatie- en vastgoedexploitatie berekeningen, die niet langer afdoende zijn om een financieel haalbaar project van de grond te kunnen krijgen. In dit onderzoek zal daarom specifiek worden gericht op het inzichtelijk maken en beprijzen van de maatschappelijke kosten en baten. Door een gebiedsontwikkeling komen maatschappelijke kosten en baten voort uit bepaalde effecten en deze zijn van belang voor het proces van waardecreatie. Met behulp van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) kunnen deze effecten inzichtelijk gemaakt worden. Hier zal daarom eerst verder in worden gegaan op het instrument om de effecten inzichtelijk te maken en op welke manier de MKBA gebruikt wordt bij gebiedsontwikkeling.

4.1.1 Maatschappelijke kosten-batenanalyse als instrument

De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is een instrument dat het maatschappelijk rendement onderzoekt van investeringen door alle kosten en baten die de welvaart van burgers beïnvloeden met elkaar te vergelijken (Breejen e.a., 2006). Voor de MKBA is het essentieel dat de welvaartseffecten zoveel mogelijk in geld worden uitgedrukt, om een goede weergave te kunnen geven van effecten ter beoordeling of een ontwikkeling gewenst al dan niet ongewenst is. Voor het opstellen van de MKBA is een standaard typologie effecten vastgesteld, deze is opgenomen in bijlage I (Breejen e.a., 2006; RIGO, 2010).

De MKBA is een veelgebruikt instrument voor investeringen in infrastructuur en in deze context is een eigen leidraad ontwikkeld, het Onderzoek Economische Effecten Infrastructuur (OEEI). Vanuit deze

leidraad, met een goed onderbouwde economische theorie, is een eenduidige methode van MKBA uitgewerkt voor infrastructuurprojecten. In deze analyse wordt veel aandacht besteed aan het identificeren van welvaartseffecten en het waarderen van effecten die geen marktprijs kennen zoals effecten op de reistijd van particulieren, milieu, geluid en veiligheid (Breejen e.a., 2006).

Het toepassen van een maatschappelijke kosten-batenanalyse biedt meer inzicht in het nut en de noodzaak van de uitvoering van een bepaald project voor de samenleving en dit kan de besluitvorming over een bepaald project helpen (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010). Zo zijn er vorig jaar in het kader van een aantal stedelijke vernieuwingsprojecten subsidies verstrekt, het zogenoemde Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV-3), waarbij één van de criteria was dat er een MKBA's was uitgevoerd op het project om het maatschappelijk rendement inzichtelijk te maken. Volgens Leengoed (2009) kunnen met een MKBA verschillende besluiten ondersteund worden, namelijk of er geïnvesteerd moet worden in het project, er kunnen prioriteiten tussen verschillende projecten worden gemaakt en er kan een optimalisatie van het project plaatsvinden.

Volgens Hoek e.a. (2010) zou bij de afwegingen rond binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties de maatschappelijke kosten-batenanalyse een uitkomst kunnen bieden. Uit onderzoek is weliswaar gebleken dat er grote verschillen in exploitatieresultaten zijn bij projecten op binnenstedelijke locaties, waar het bouwen in de vrije ruimte positieve financieel-economische resultaten opleveren. De voortkomende verschillen uit de ontwikkeling van de verschillende locaties is hierbij niet meegenomen en de impact van de ontwikkeling op de maatschappij en de rest van de omgeving is dus nauwelijks bekend. Binnenstedelijk ontwikkelen kan gepaard gaan met positieve externe effecten, die een mogelijke welvaartswinst kunnen opleveren. Door de maatschappelijke kosten en baten in kaart te brengen kunnen deze mogelijke winsten voor de langere termijn inzichtelijk worden gemaakt (Hoek, e.a., 2010).

Met een MKBA kan een totaaloverzicht worden gegeven van maatschappelijke kosten en baten van een project. Op basis hiervan zullen overheid en private partijen tot financiering kunnen overgaan, hiervoor zullen zij bepaalde criteria hanteren (Leengoed, 2009). De beslissing om uiteindelijk te investeren zal afhangen van de mate waarin zij de maatschappelijke waarde kunnen benutten. De overheid hanteert voor haar investeringsbeslissing de criteria legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie, terwijl private partijen vooral zullen investeren vanuit efficiëntieoverwegingen. Er is volgens Leengoed (2009) echter een duidelijk verschil in de benadering van het begrip efficiëntie. Waar publieke partijen naar alle maatschappelijke effecten van een project in zijn geheel wordt gekeken, wordt er door private partijen alleen gekeken naar markteffecten van de projectonderdelen waar zij een aandeel in hebben en ook daadwerkelijk profijt uit kunnen halen (Leengoed, 2009). Het is daarom van belang dat vanuit het totaaloverzicht aan maatschappelijke kosten en baten de juiste effecten worden toegerekend aan de juiste partijen. Private partijen investeren vanuit een verwacht financieel resultaat en niet vanuit een breder economisch effect, wat voor publieke partijen wel een reden tot investeren kan zijn. De uitdaging voor het gebruik van de MKBA bij de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling ligt vooral in het overtuigen van private partijen tot projectfinanciering over te gaan (Renes & Ruijs, 2010).

Er zijn meerdere benaderingen mogelijk om de economische betekenis van een plan, project of investering in beeld te brengen, waar een kosten-batenanalyse uit kan voortkomen. Hier zullen twee contrasterende methoden, die hierbij gekozen kunnen worden, kort worden uitgelegd. Eén van de

mogelijkheden is de 'klassieke' maatschappelijke kosten-batenanalyse volgens de OEI-methodiek, deze aanpak is oorspronkelijk ontwikkeld voor kosten-batenanalyses op het terrein van infrastructuur. Inherent aan de methodiek richten deze studies zich op het schetsen van een integraal beeld van kosten en baten, het netto welvaarteffect voor Nederland, rekening houdend met herverdelingseffecten. De methodiek geeft in beginsel een compleet beeld en is wetenschappelijk geaccepteerd. De keerzijde is een groot detailniveau, tijdrovend en vaak lastig communiceerbaar naar een groter publiek. Afhankelijk van het na te streven doel en de betrokken partijen zal de methode geschikt zijn voor de toepassing ervan. Daarnaast kunnen de fysieke geldstromen inzichtelijk gemaakt worden. De focus ligt hier op de baten, die werkelijk terug te zien zijn voortkomend uit een bepaald project en een bepaalde investering. Hierbij wordt inzichtelijk wat een investering oplevert in termen van omzet, belastingafdrachten of eventueel arbeidsplaatsen. Het grote voordeel van deze benadering is dat het tastbare effecten op een laag ruimtelijk schaalniveau aantoonbaar zijn. De resultaten zijn hierdoor duidelijk communiceerbaar en te duiden naar de verschillende betrokken partijen. De wetenschappelijke beperking is echter dat zich dubbeltellingen voor kunnen doen en dat het slechts om een beperkt deel van het economische en maatschappelijke welvaartsbegrip gaat (Arcadis, 2011).

4.1.2 Gebruik van MKBA-instrument bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

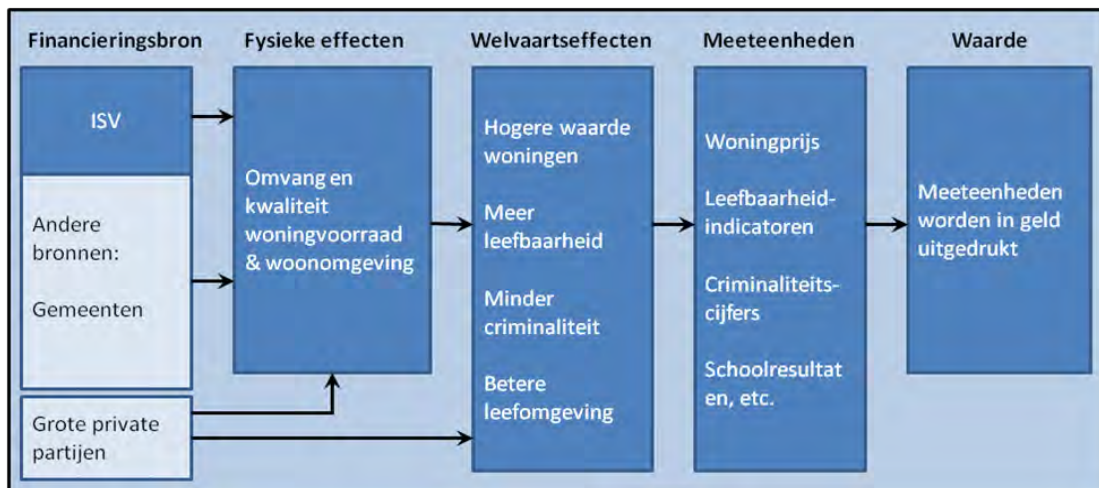
De MKBA wordt veelvuldig toegepast bij infrastructuurprojecten en bij projecten in de wijkvernieuwing, terwijl deze methode bij gebiedsontwikkeling nog slechts beperkt gebruikt wordt. De problemen die ontstaan bij de toepassing van het instrument in relatie tot gebiedsontwikkeling komen vooral voort uit de algemene problemen die voortvloeien uit verschillen tussen de denkwerelden van economie en ruimtelijke ordening (Van Zutphen e.a., 2009). Vanuit de economische invalshoek staan de directe effecten van projecten voorop, terwijl in de ruimtelijke ordening de indirecte en externe effecten van projecten centraal staan. Vanuit de economie gezien dient een project vooral het doel waarvoor het in het leven is geroepen en niet de voortkomende effecten, die de ingrepen met zich meebrengen. In de ruimtelijke ordening wordt een bepaalde ingreep gezien als een middel om andere doelen te bereiken. Bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling zal de herontwikkeling van een verouderd bedrijventerrein vanuit economisch perspectief gericht zijn op het directe financiële resultaat van het project. Vanuit het perspectief van de ruimtelijke ordening zal veel meer naar de indirecte- en externe effecten van projecten gekeken worden en meer gelet worden op het functioneren en de voordelen voor de gehele omgeving voortkomend uit de herontwikkeling van het verouderde bedrijventerrein (Van Zutphen e.a., 2009).

Daarnaast is er nog een ander verschil tussen beide denkwerelden van economie en ruimtelijke ordening, deze hebben namelijk een andere gedachte over ingrijpen van overheden (Van Zutphen e.a., 2009). Vanuit de economische gedachte is het overheidsingrijpen alleen gerechtvaardigd wanneer het saldo van de externe effecten de prijs van het overheidsingrijpen overtreft en hiermee rechtvaardigt. De gedachtegang in de ruimtelijke ordening is vooral gericht op de voordelen die overheidsingrijpen met zich meebrengt, waarbij in sommige gevallen de prijs die betaalt moet worden voor het overheidsingrijpen uit het oog wordt verloren. Hierbij zou dus te veel gekeken worden naar de voordelen die een overheidsingreep met zich meebrengt, zonder dat bekeken wordt wat de kosten hiervan zijn.

In de “Werkwijzer MKBA bij integrale gebiedsontwikkeling” (2009) is vastgesteld dat met de beantwoording van een tweetal vragen duidelijk naar voren moet komen waarom de MKBA opgesteld dient te worden. Hierbij is het van belang dat de opdrachtgever goed heeft nagedacht over de vraag die met de MKBA beantwoordt moet worden. Daarnaast dient de opdrachtgever te zijn nagegaan of er voldoende informatie over het project beschikbaar is om een analyse uit te voeren. Deze beide vragen staan centraal alvorens een MKBA uitgevoerd wordt en zijn ook van invloed op de uitkomsten en de interpretatie van deze uitkomsten (Van Zutphen e.a., 2009).

In onderstaande figuur wordt de aanpak van Breejen e.a. (2006) weergegeven, die met behulp van een relatie tussen ISV-gelden⁵, fysieke verbeteringen en welvaartseffecten vertaald worden naar meeteenheden en de uiteindelijke waarde die uitgedrukt kan worden in geld. Wanneer het gaat over de MKBA van gebiedsontwikkeling is het doel van een MKBA om de welvaartseffecten van een bepaalde ontwikkeling inzichtelijk te maken. Hierbij wordt als het ware het maatschappelijke rendement van een bepaald project weergegeven, wat volgens Franzen & De Zeeuw (2011) voor projecten in de gebiedsontwikkeling van steeds groter belang zal zijn.

Figuur 4.1 Financieringsbronnen, effecten en waarderingsmethoden



Bron: bewerking Breejen e.a., 2006

De MKBA kan hiermee bijdragen aan het inzichtelijk maken van welvaartseffecten van een bepaalde ontwikkeling en hiermee kan aan de verschillende effecten een waarde toegekend worden om deze mee te kunnen nemen bij de investeringsbeslissing van een project. De traditionele MKBA volgens de OEI-leidraad lijkt in sommige gevallen tekort te schieten en daarom zal dit in relatie tot gebiedsontwikkeling hier nader bekeken worden. Voor gemeenten kan de MKBA mogelijk een uitkomst bieden wanneer een keuze gemaakt moet worden tussen bepaalde projecten binnen de gemeentegrenzen. Projecten op binnenstedelijke locatie met grote welvaartseffecten zouden hierdoor verkozen kunnen worden boven projecten aan stadsranden of uitleglocaties die minder effecten opleveren voor de gemeente. Volgens Leengoed (2009) berekent de MKBA het maatschappelijk rendement van een project en kan hiermee op drie verschillende manieren het project beïnvloeden:

⁵ Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) is een subsidie die werd verleend door de Rijksoverheid in het kader van stedelijke herstructurering.

1. de investeringsbeslissing: het wel of niet laten doorgaan van een project (investeren);
2. de prioritering van projecten: het kiezen tussen een reeks van projecten (prioriteren);
3. de optimalisatie van projecten: het verbeteren van een project (optimaliseren).

Vooralsnog wordt de MKBA veelal gebruikt, bijvoorbeeld bij het toekennen van ISV-gelden, om de investeringsbeslissing te onderbouwen. Mogelijk zou het instrument veel beter gebruikt kunnen worden en zullen prioritering en optimalisatie van projecten met deze methode ondersteund kunnen worden. Het inzichtelijk maken van welvaartseffecten zal door de toenemende druk op de financiële haalbaarheid van projecten een aandachtspunt zijn. Binnen Arcadis wordt voor het inzichtelijk maken van de verschillende effecten voortkomend uit de ingrepen bij een project het Rapid Assessment Program (RAP) gebruikt en wordt een soort van effectketen opgebouwd van relaties tussen effecten. Bij wijkvernieuwing wordt het model bijvoorbeeld gebruikt om de relaties tussen de voor de wijk relevante kenmerken en doelen te beschrijven. Door het leggen van relaties tussen de diverse effecten van veranderingen kan een ketting aan gebeurtenissen opgebouwd worden. Op deze wijze ontstaat een gebeurtenissenboom die de gevolgen van maatregelen voor relevante kenmerken en doelen inzichtelijk maakt. De belangrijkste relaties worden vertaald in effecten en vervolgens gekwantificeerd zodat het opstellen van een MKBA mogelijk is. De effecten en het oplossend vermogen van sociaal-maatschappelijke en economische maatregelen kunnen daarmee worden aangetoond. Ook kan hiermee aangetoond worden dat de gewenste doelen niet of slechts minimaal bereikt zouden worden.

Door de combinatie van een MKBA en het RAP ontstaat een totaalbeeld van maatschappelijke kosten en baten en kan aangetoond worden hoe en in welke mate de doelen gerealiseerd worden door de maatschappelijke programma's (doelrealisatie) en hoe kosteneffectief de maatregelen zijn (Arcadis, 2011). Met behulp van het RAP wordt eerst een overzicht van de kwalitatieve effecten van de programma's en inzicht in de mate van doelbereik gegenereerd. Vervolgens kan met een MKBA kwantitatief inzicht gegeven worden in de effecten. Daarbij gaat het niet alleen om de private kosten en baten van een project, maar juist ook om die effecten die de maatschappij als geheel ten goede komen. Voor het inzichtelijk maken van het maatschappelijk rendement kan het RAP (dat door Arcadis wordt gebruikt) bijdragen aan de uitvoering van de MKBA, het inzichtelijk maken van effecten en het leggen van de juiste relaties tussen bepaalde effecten. In de casestudies zal gezocht worden naar relaties tussen de kenmerken van de projecten en de maatschappelijke kosten en baten, hierbij zal gezocht worden naar verbanden tussen beide om mogelijk verbetering aan te kunnen brengen in het gebruik van de MKBA.

4.2 Voorbereidingen casestudies

Om inzicht te verkrijgen in de problematiek van het beprijzen van maatschappelijke effecten voor het vergroten van de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is het van belang dat uit de casestudie duidelijk naar voren komt welke rol de verschillende effecten hebben binnen de financiële haalbaarheid en welke factoren hiervoor van belang zijn. Op welke wijze de financiële haalbaarheid tussen de verschillende partijen tot stand is gekomen zal hierbij ook van belang zijn. Om dit te kunnen toetsen is een aantal cases geselecteerd, waar de benodigde informatie van beschikbaar was en waar het analysekader dus naast gelegd kan worden. In sommige gevallen zijn de betrokken personen bij het onderzoek betrokken om de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen.

4.2.1 Selecteren cases

Voor de analyse van casestudies zijn drie cases geselecteerd van projecten die door Arcadis zijn uitgevoerd. De volgende cases zullen worden gebruikt in het onderzoek:

- Case Sportzone Charlois, Rotterdam;
- Case Sportpark de Hambaken, Den Bosch;
- Case Dordrecht-West, Dordrecht;

De keuze voor de verschillende cases is in overleg met Arcadis gemaakt. De keuze is gebaseerd op het feit of er voldoende kenmerken van het project beschikbaar zijn, de institutionele kenmerken van het project te bepalen zijn en of de maatschappelijke kosten en baten inzichtelijk gemaakt zijn voor de uitvoering van de casestudie om uiteindelijk te kunnen toetsen op de veronderstelde verbanden. De selectie van cases komen redelijk overeen om mogelijke gelijksoortige verbanden te kunnen waarnemen. Wanneer cases met een verschillende achtergrond gekozen zouden worden, kan niet bepaald worden of het verband ook in een ander project met een soortgelijke problematiek naar voren zou komen. In deze is gekozen voor drie herstructureringsprojecten waarbij de projecten gedreven worden door maatschappelijke problemen. De maatschappelijke opgave in deze projecten staat hiermee centraal en hier moet daarom rekening mee gehouden worden bij het trekken van conclusies.

4.2.2 Analyse kader casestudies

Voor het uitvoeren van de verschillende casestudies is een analysekader opgesteld, waar de verschillende cases op getoetst worden om verbanden tussen de kenmerken van projecten en de maatschappelijke kosten en baten te kunnen vaststellen. In deze casestudies zullen vooral verbanden tussen kenmerken van projecten en de maatschappelijke effecten getoetst worden. Daarnaast wordt de bruikbaarheid van een MKBA voor het optimaliseren van de businesscase en het vergroten van de financiële haalbaarheid bekeken. Hiermee worden achterliggende vragen als met welk doel is de MKBA opgesteld? Welke effecten worden meegenomen? Hoe werken deze effecten door in de resultaten? Hebben de kenmerken van het project invloed op de voortkomende effecten? Is de scope van het project bepalend voor de mate van sturing? Heeft de hoeveelheid aan actoren invloed op de mate van optimalisering door het gebruik van een MKBA? Leidt het uitvoeren van de MKBA uiteindelijk tot het optimaliseren van een project?

In de verschillende casestudies zal het onderstaande analysekader centraal staan. De cases zullen in het analysekader worden gezet en hiermee zal dan ook getoetst worden op een mogelijke relatie tussen de kenmerken van de desbetreffende case en de voortkomende maatschappelijke kosten en baten. Hierbij zijn doelrealisatie, kenmerken van het project en optimalisering van project de belangrijkste punten die naar voren moeten komen.

Figuur 4.2 Analyse kader casestudies



Met behulp van gerichte interviews met betrokken medewerkers binnen Arcadis zal getracht worden verdere informatie over de projecten te kunnen achterhalen en mogelijke verbanden te kunnen vaststellen (Bijlage II - Overzicht geïnterviewde personen). De uiteindelijke verbanden zullen bij elkaar komen in de relatie tussen kenmerken en maatschappelijke kosten en baten van het project. Hier zullen de getoetste verbanden tussen het doel van de MKBA, het gebruik van de MKBA en de uiteindelijke uitkomsten van de uitgevoerde MKBA in terug komen. In een expertmeeting binnen Arcadis zullen de eerder veronderstelde verbanden worden getoetst, waardoor er op basis van de Delphi-methode (Bijlage III – Delphi-methode) onderzoeksresultaten naar voren zullen komen.

5. Casestudies maatschappelijke kosten-batenanalyses

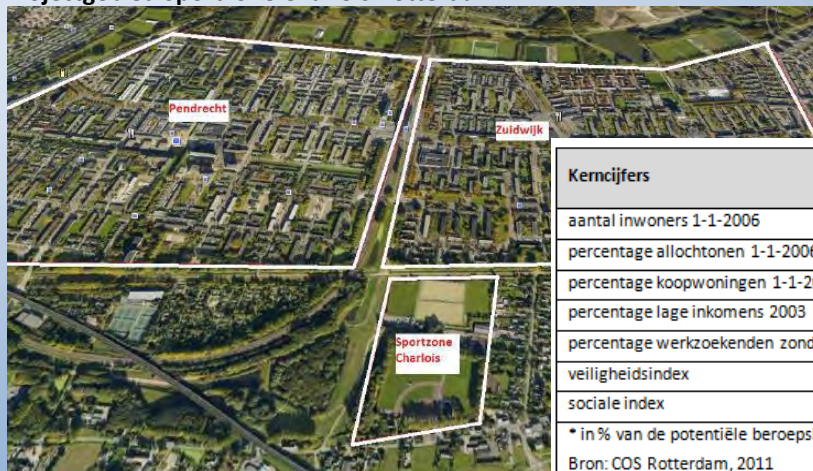
In dit hoofdstuk zal het verband tussen de kenmerken van gebiedsontwikkeling en de maatschappelijke kosten en baten voortkomend uit de gebiedsontwikkeling getoetst worden. Door verschillende uitgevoerde maatschappelijke kosten-batenanalyses van projecten in een casestudie te analyseren met behulp van een opgesteld analysekader zal nader bekeken worden of er enig verband tussen de kenmerken en de maatschappelijke kosten en baten te vinden zijn. Daarnaast zal gekeken worden op welke manier de uitkomsten van de analyses gebruikt zijn. De conclusies van de analyse, kenmerken van de projecten en de verdere bruikbaarheid om de financiële haalbaarheid van het desbetreffende project te vergroten zullen hier verder onderzocht worden aan de hand van het analysekader.

Met behulp van casestudies zal enerzijds onderzocht worden of er relaties tussen de kenmerken van de gebiedsontwikkeling en de maatschappelijke kosten en baten bestaan. Hiervoor is het van belang op welke manier de maatschappelijke kosten en baten van het project inzichtelijk gemaakt zijn en aan de andere kant zullen bepaalde kenmerken van de casus naar voren gebracht worden. De bruikbaarheid van het instrument zal op deze wijze als zodanig getoetst worden, waarbij de gerealiseerde doelen van groot belang zijn. Om de eerder veronderstelde verbanden te kunnen toetsen zullen verschillende interviews met betrokken partijen worden uitgevoerd en kunnen huidige praktijkvoorbeelden getoetst worden aan het opgestelde analysekader, wat een empirisch onderzoek kenmerkt.

5.1 Case Sportzone Charlois Rotterdam

De Sportzone Charlois Rotterdam is een gebied in Rotterdam-Zuid, gelegen onder de wijken Pendrecht en Zuidwijk. Beide wijken kennen veel problemen en de ontwikkeling van de Sportzone Charlois Rotterdam moet bij gaan dragen aan de oplossing van deze problemen. In opdracht van stichting Sportzone Charlois Rotterdam is door Arcadis een analyse uitgevoerd naar de maatschappelijke effecten van een dergelijke ontwikkeling van het gebied. Zes verenigingen hebben een stichting opgericht en werken samen met OBR en andere partners aan de ontwikkeling van het project.

Projectgebied Sportzone Charlois Rotterdam

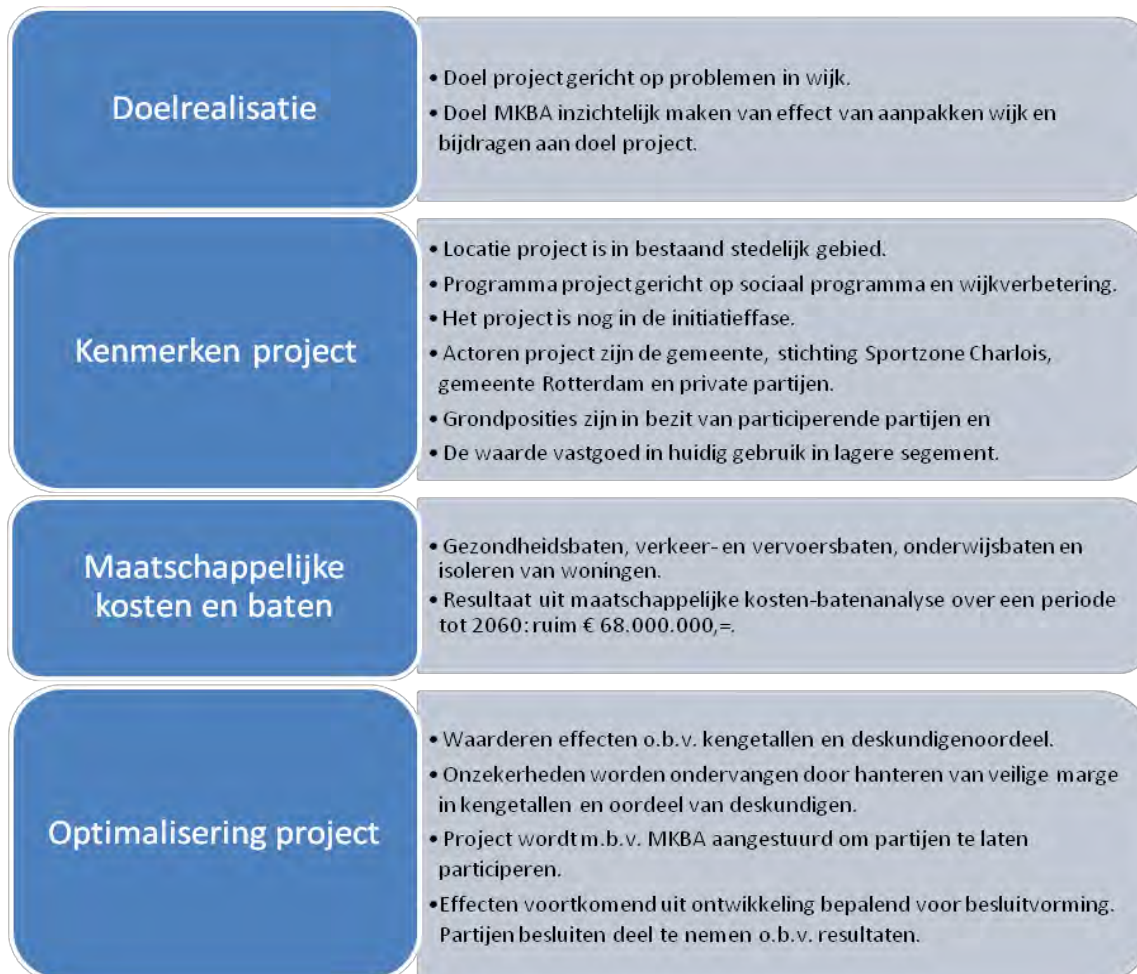


Kerncijfers	Deelgemeente Charlois	Rotterdam
aantal inwoners 1-1-2006	64.786	592.939
percentage alloctonen 1-1-2006	53,7%	48%
percentage koopwoningen 1-1-2006	24,7%	33%
percentage lage inkomens 2003	65,2%	54%
percentage werkzoekenden zonder baan *	16,8%	8%
veiligheidsindex	5,4	7,3
sociale index	5,1	5,8
* in % van de potentiële beroepsbevolking		
Bron: COS Rotterdam, 2011		

Bron: bewerking Google Earth

In de analyse van de MKBA Sportzone Rotterdam Charlois (zie bijlage IV – Analyse MKBA's) is een verdere uitwerking van het project weergegeven. In figuur 5.1 is het analysekader voor deze case verder uitgewerkt en zijn de verschillende punten kort omschreven, deze zijn uit de analyse naar voren gekomen. De analyse is opgemaakt met informatie uit stukken van Arcadis (2010), de gemeente Rotterdam (2011) en stichting Sportzone Charlois (2010), die als opdrachtgever van Arcadis de nodige informatie over het gebied hebben verzameld. Vervolgens zal hieronder de relatie gelegd worden tussen de verschillende punten uit het analysekader met de maatschappelijke kosten en baten voortkomend uit de ontwikkeling.

Figuur 5.1 **Overzicht analysekader Sportzone Charlois Rotterdam**



In de case Sportzone Charlois in Rotterdam is een sterke relatie tussen het doel van het project en de problemen die zich in de wijk voordoen met de te genereren maatschappelijke kosten en baten. In deze case is vanuit een maatschappelijk probleem geredeneerd en bekeken welke oplossingen het beste aansluiten bij deze problemen. Op deze manier wordt dus met de ingrepen in het gebied aangestuurd op het vergroten van de maatschappelijke kosten en baten. Het doel van de MKBA is om deze maatschappelijke kosten en baten inzichtelijk te maken en uiteindelijk op een dusdanige manier te organiseren dat de betreffende partijen deelnemen aan het proces en de ontwikkeling van het gebied, waar zij op de langere termijn allen profijt van hebben. In deze is het doel van het project en het gebruik van de MKBA van grote invloed op de te genereren maatschappelijke kosten en baten en de uitvoering van het verdere project.

Van de verschillende omschreven kenmerken zijn zoals eerder gesteld niet alle verbanden onderzocht. Binnen dit onderzoek is vooral gericht op de invloed van de locatie van het project, het programma en de betrokken actoren. Zo heeft bij de case Sportzone Charlois de locatie van het project een indirecte invloed op de maatschappelijke kosten en baten die gegenereerd kunnen worden op het gebied van duurzaamheid c.q. energiebesparing en CO²-uitstoot, deze worden namelijk gerealiseerd door de isolatie van woningen in het gebied en kunnen indirect aangerekend worden aan de herontwikkeling/upgrade van het bestaand stedelijk gebied. In deze case zijn de maatschappelijke baten betreffende het vervoer en infrastructuur maar gedeeltelijk inzichtelijk gemaakt. Hierbij zijn alleen de baten betreffende de verbetering van de vervoersmogelijkheden in het gebied met behulp van Tuktuks en de gekoppelde werkgelegenheid inzichtelijk gemaakt. De maatschappelijke baten van het gebruik van de bestaande infrastructuur op de huidige locatie zou hierbij nog inzichtelijk gemaakt kunnen worden in plaats van de aanleg van nieuwe infrastructuur op een nieuwe uitleglocatie. Door het inzichtelijk maken van deze maatschappelijke kosten en baten, zouden mogelijk nog meer maatschappelijke baten gegenereerd kunnen worden. Verder heeft de locatie nog specifiek invloed op de vastgoedwaarde. De locatie is een essentieel onderdeel van de waardering van de vastgoedprijzen in een gebied en hiermee heeft de locatie een directe relatie op de maatschappelijke baten. De verbetering van het gebied, wat gelegen is in het bestaande gebied van Rotterdam, zal hiermee een sterkere waardestijging kennen dan wanneer op een uitleglocatie gebouwd zou gaan worden.

Het programma van het project heeft daarentegen wel een directe relatie met de te genereren maatschappelijke kosten en baten. In deze case wordt met de invulling van het programma namelijk gestuurd op het oplossen van maatschappelijke problemen en het beperken van de maatschappelijke kosten, waardoor de maatschappelijke baten uiteindelijk verhoogd kunnen worden met het programma dat gerealiseerd gaat worden. Binnen dit project is vanuit de maatschappelijke problemen gekeken naar oplossingen die het meest positieve resultaat opleveren, wat inzichtelijk is gemaakt met maatschappelijke kosten en baten. Het opgestelde programma is vooral gericht op sociale problemen binnen het gebied en daardoor hebben de maatschappelijke kosten en baten een sterke directe relatie met de maatschappelijke kosten en baten die uit *Werkgelegenheid en inkomen*, *Gezondheid en uitgaven gezondheidszorg* gehaald kunnen worden. Op het gebied van *Duurzaamheid* en *Vervoer en infrastructuur* heeft het programma met de isolatie van de woningen en het programma van de tuktuks ook een directe relatie, waardoor ook hier een directe relatie is te zien tussen de kenmerken en de maatschappelijke kosten en baten. Het programma heeft tevens een directe relatie op de *Vastgoedwaarde* die gegenereerd kan worden in het gebied, doordat het gebied beter zal gaan functioneren met het nieuwe programma zal de vastgoedwaarde toenemen.

Voor wat betreft de institutionele kenmerken in de case Rotterdam Charlois worden de actoren, grondposities en waarde van het vastgoed in het huidige gebruik nader bekeken. De deelnemende actoren zijn nodig in het proces om een draagvlak te kunnen creëren en deze zal uiteindelijk voor de realisatie van de ontwikkelingen moeten gaan zorgen. Het samenbrengen van de juiste partijen, zal hierbij van belang zijn. In deze case is bij het samenstellen van het programma bekeken welke partijen betrokken zouden kunnen worden. Hierbij is bekeken hoe deze partijen een belang zouden hebben bij de ontwikkeling en tot een samenwerking over zouden kunnen gaan. De samenwerking tussen verschillende partijen zal ervoor kunnen zorgen dat de maatschappelijke baten gegenereerd kunnen worden. Het

organiseren van de baten komt door de samenwerking tussen de verschillende partijen tot stand. In de case Charlois is op het gebied van Vervoer, Gezondheid, Onderwijs en Isoleren gezocht naar actoren, die met haar deelname de maatschappelijke baten zouden kunnen verhogen. De samenwerking tussen de verschillende actoren is hiermee van invloed op de uiteindelijke maatschappelijke kosten en baten die gegenereerd kunnen worden met de verschillende ontwikkelingen.

De grondposities in de wijk Charlois zijn verdeeld tussen verschillende woningcorporaties en particuliere woningeigenaren. De verdeling van grondposities zullen van invloed zijn op de mogelijkheid om tot ontwikkeling in het gebied over te kunnen gaan. Een versnipperd grondeigendom kan moeilijkheden geven wanneer grondposities verworven moeten worden. In deze case zijn particulier woningeigenaren betrokken, die mogelijk een probleem kunnen vormen bij de uitvoering van het programma. Hier moet rekening mee gehouden worden met hogere kosten voor verwervingen of compensatie van woningeigenaren, dit kan het resultaat uit de maatschappelijke kosten en baten drukken. Daarnaast zal de verdeling van maatschappelijke kosten en baten voortkomend uit de gebiedsontwikkeling moeten plaatsvinden door overeenkomst tussen de verschillende grondeigenaren. Een versnipperd grondeigendom zal invloed hebben op de realisatie van de gebiedsontwikkeling, die mogelijk geen doorgang kan vinden of een ander resultaat zal hebben dan berekend. De baten kunnen hierdoor bij de verkeerde actor terecht komen en niet ten goede komen van de gebiedsontwikkeling.

Voor wat betreft de waarde van het vastgoed in het huidige gebruik in het gebied Rotterdam Charlois is deze van beperkte invloed op de maatschappelijke kosten en baten binnen dit project. In het gebied Charlois heeft het vastgoed in het huidige gebruik een lagere waarde ten opzichte van de vastgoedwaarde in de rest van de stad Rotterdam. De ingrepen in de wijk zal de waarde van het vastgoed doen verhogen en deze waardeontwikkeling zal groter zijn dan bij vastgoed waar een hogere vastgoedwaarde voor genoteerd staat. De waarde van het huidige vastgoed heeft hiermee voornamelijk invloed op de stijgende vastgoedwaarden in het gebied. De overige maatschappelijke kosten en baten zullen slechts nauwelijks of indirect beïnvloed worden door dit kenmerk en hebben hiermee beperkte invloed op de inzichtelijk gemaakte maatschappelijke kosten en baten.

De manier waarop binnen deze case effecten gewaardeerd zijn geeft een realistische weergave van de maatschappelijke kosten en baten die gegenereerd kunnen worden. Als gekeken wordt naar de eerdergenoemde maatschappelijke kosten en baten (zie paragraaf 3.3.2), die centraal zijn gesteld in het onderzoek, kan geconcludeerd worden dat binnen de case Sportzone Charlois beperkt gericht is op deze kosten en baten. De keuze voor welke maatschappelijke kosten en baten inzichtelijk gemaakt worden zal bepalend zijn voor het inzicht van de resultaten uit een gebiedsontwikkeling. In deze case is vooral het sociale programma duidelijk uitgewerkt en de effecten hiervan inzichtelijk gemaakt. Zo zijn de maatschappelijke baten van *Werkgelegenheid en inkomen*, *Gezondheid en uitgaven gezondheidszorg*, *Duurzaamheid* en *Vervoer en infrastructuur* verwerkt binnen het gezondheidsprogramma en vervoersprogramma. Bij het vervoersprogramma wordt gedeeltelijk gericht op de bereikbaarheid en duurzaamheid, maar veel meer op de werkgelegenheid die hierbij zou kunnen ontstaan. In deze zou het resultaat van het gebruik van bestaande infrastructuur nog meegenomen kunnen worden, in plaats van de aanleg van nieuwe infrastructuur bij nieuwbouwwijken en de kosten die hiermee bespaard blijven. De effecten voortkomend uit het stimuleren en faciliteren van de brassband en het realiseren van het sportloket kan gezien worden als de baten voortkomend uit *Recreatie* en *Leefbaarheid* binnen het gebied.

De baten voortkomend uit het isoleren van de woningen in het gebied zullen gedeeltelijk terug te zien zijn binnen *Gezondheid en uitgaven gezondheidszorg*, *Duurzaamheid* en *Vastgoedwaarde*. Verder zullen de ingrepen en bovengenoemde effecten invloed hebben op een positieve ontwikkeling van de *Vastgoedwaarde* in het gebied. Deze effecten zijn moeilijk toe te rekenen aan een bepaalde ingreep, maar zijn meer het resultaat van de verbetering van het gehele gebied. Het inzichtelijk maken en toerekenen van deze baten zijn gevoelig voor dubbeltellingen, waardoor deze baten gevoelig en onzeker zijn om mee te nemen in een exploitatie. Het risico van dubbeltellingen is hierbij aanwezig, maar in deze case is slechts een indicatie gegeven van de mogelijke maatschappelijke kosten en baten. Hierbij zou een gevoeligheidsanalyse de risico's kunnen wegnemen om zodoende een betrouwbaarder beeld te kunnen creëren, maar dit is in deze case niet gedaan.

Het uitvoeren van de MKBA heeft in deze case geleid tot het inzichtelijk maken van de effecten voortkomend uit de mogelijke gebiedsontwikkeling. Voor het bepalen van de ingrepen zijn de maatschappelijke kosten en baten, die gegenereerd zouden kunnen worden met het project, centraal gesteld en bepalend geweest voor de keuze welke ingrepen daadwerkelijk uitgevoerd zouden worden. In deze case is gericht op het inzichtelijk maken van de maatschappelijke kosten en baten, die gegenereerd kunnen worden met de verschillende projecten, en het overtuigen van de verschillende partijen. Het project wordt in dusdanige mate beïnvloedt door de uitkomsten van de MKBA, dat partijen zich aansluiten of juist niet aansluiten bij de investering die gedaan moeten worden om het gewenste resultaat, zoals omschreven in de businesscase, gerealiseerd te krijgen. Ook de besluitvorming wordt hiermee beïnvloedt door de MKBA. De resultaten voortkomend uit de uitgevoerde MKBA worden hier gebruikt als instrument om de besluitvorming te kunnen beïnvloeden en partijen te kunnen overtuigen om deel te nemen aan de ontwikkeling.

5.2 Case Hambaken Den Bosch

In samenwerking met het KEI heeft ARCADIS een businesscase opgesteld voor de ontwikkeling van de probleemwijk Hambaken in Den Bosch. De deelwijken Hambaken, Orthen en Orthen-Links zijn gelegen binnen de wijk 'Noord' van de gemeente Den Bosch. In Noord woont circa 14% van het aantal inwoners van Den Bosch (19.420 respectievelijk 134.740 inwoners). Ook het aantal woningen bedraagt circa 14% van het totale aantal in Den Bosch (8.000 t.o.v. 58.000).

Ook de analyse van de MKBA Hambaken Den Bosch is weergegeven in de bijlage (zie bijlag IV – Analyse MKBA's). De analyse is opgemaakt met informatie uit stukken van Arcadis (2007-2008) en het Kenniscentrum stedelijke vernieuwing (KEI, 2008), die als opdrachtgever van Arcadis de nodige informatie over het gebied heeft verzameld.

Projectgebied Hambaken Den Bosch



Bron: Google Maps

Indicator ↓ / Wijk →	Noord	Gemiddeld Den Bosch
Leefbaarheid (*)	9	6
Veiligheid (*)	8	6
Participatie (*)	11	6
Gezondheid en zorg (*)	10	6
Gem. inkomen per persoon	€ 11.200	€ 12.700
Koopwoningen %	37%	54%
WOZ-waarde gem. woning	€ 180.000	€ 218.000
% werkloosheid inwoners (**)	10,7%	7,2%
% bijstand (ABW) inwoners (***)	5,5%	3,3%

* 1 = hoogst scorende wijk, 11 = laagst scorende wijk

** % werkloosheid varieert per deelwijk binnen

Noord tussen 3,7% en 13%

*** % ABW varieert per deelwijk binnen Noord

tussen 1,4% en 11,2%

Bronnen: a) Gemeente 's Hertogenbosch, *Wijkschets*

Noord, 2006. b) ARCADIS, *Business case aanpak*

Hambaken, 2008. c) Gemeente 's Hertogenbosch,

Leefbaarheid, Veiligheid, Participatie en Zorg 2006, 2007.

In de case Hambaken Den Bosch heeft het doel van het project een directe relatie met de te genereren maatschappelijke kosten en baten. Met de formulering van het doel wordt immers gericht op een verbetering van verschillende maatschappelijke effecten, die in maatschappelijke kosten en baten inzichtelijk te maken zijn. Hierbij is duidelijk omschreven naar welk niveau de verschillende onderdelen moeten stijgen om het gestelde doel te kunnen bereiken. Het doel van de MKBA, om de maatschappelijke baten van het project inzichtelijk te maken en op deze manier ook te trachten andere partijen bij het project te betrekken, heeft niet direct een relatie met de te genereren maatschappelijke kosten en baten. Het doel van de MKBA is hiermee gericht op het organiseren en het realiseren van de maatschappelijke kosten en baten. Met het inzichtelijke maken van de kosten en baten wordt getracht diverse partijen bij de ontwikkeling te betrekken, waardoor het draagvlak groter wordt en het project ook werkelijk gerealiseerd kan worden.

Ook in de case Hambaken Den Bosch zijn alleen de eerder veronderstelde kenmerken in verband gebracht met de maatschappelijke kosten en baten binnen dit project. Het project is gelegen in bestaand stedelijk gebied met een verouderde bebouwing, waardoor de locatie invloed heeft op de te genereren maatschappelijke kosten en baten van het project. Er is hiermee wel een verband te leggen met de locatie van het gebied. In deze case worden op een bestaande locatie verschillende ingrepen gedaan, waardoor verbeteringen ontstaan op de bestaande locatie en van het bestaande gebied. Wanneer het zou gaan over een locatie in het buitengebied zouden de problemen in het bestaande gebied niet opgelost worden. Daarnaast zouden extra investeringen gedaan moeten worden voor het realiseren van functies en voorzieningen op de locatie in het buitengebied, die nu niet nodig zouden zijn door de ontwikkeling plaats te laten vinden in het bestaand stedelijk gebied.

Figuur 5.2 Overzicht analysekader Hambaken Den Bosch



Het programma van de case Hambaken is in verschillende varianten geformuleerd, waar in verschillende werksessies is gekozen voor een bepaalde businesscase. De gekozen businesscase heeft betrekking op de emancipatie in de wijk, renovatie bestaande woningen, toevoegen nieuwe woningen in hoger segment, verkeerskundige ingrepen en sterke impuls in maatschappelijk voorzieningenniveau met relatie aanwezige groene en blauwe functies. De keuze voor de eerder genoemde businesscase en het te

realiseren programma heeft een duidelijke invloed op de te genereren maatschappelijke kosten en baten. Bij het opstellen van de verschillende varianten is weergegeven welke maatschappelijke kosten en baten gegenereerd kunnen worden, omdat bij de combinatie van variant 1 en 4 het resultaat uit de MKBA de meest gunstige uitgangspositie voor het gebied geeft is deze verder uitgewerkt. Het programma is gericht op werkgelegenheid en het stimuleren van de bewoners in het gebied, waardoor maatschappelijke kosten en baten beïnvloedt worden door het programma en deze zijn dan ook inzichtelijk gemaakt. Op het gebied van leefbaarheid, veiligheid, gezondheid en participatie zullen ook maatschappelijke baten gegenereerd kunnen worden met het programma. Deze zijn echter alleen kwalitatief inzichtelijk gemaakt, hierdoor is moeilijk te zeggen welke effecten het programma op de daadwerkelijke baten zal hebben.

Als gekeken wordt naar de institutionele kenmerken van het project wordt onderscheid gemaakt tussen de actoren, grondposities en de waarde van het vastgoed in het huidige gebruik. De aanwezige woningcorporaties, gemeente Den Bosch en diverse marktpartijen zullen betrokken moeten zijn bij de verdere uitwerking van de plannen om de veronderstelde maatschappelijke kosten en baten te kunnen genereren. De partijen zijn dan ook niet zo zeer van belang voor de hoogte van de maatschappelijke kosten en baten, maar wel voor de organisatie en het uiteindelijke genereren van de maatschappelijke kosten en baten binnen het project. Het afhaken van verschillende partijen in de uiteindelijke realisatiefase van het project heeft ertoe geleid dat het hele project niet door is gegaan. Dit geeft aan dat de partijen in deze case niet van invloed zijn op de hoogte van de maatschappelijke kosten en baten die gegenereerd kunnen worden, maar wel van invloed zijn op de uiteindelijke realisatie van de maatschappelijke kosten en baten.

Het verband tussen de grondposities als kenmerk van de gebiedsontwikkeling en de maatschappelijke kosten en baten uit de gebiedsontwikkeling is beperkt aanwezig. In deze case zijn verschillende woningcorporaties in het gebied aanwezig en de overige grondposities zijn in het bezit van particuliere grondeigenaren. In deze zijn de woningcorporaties als partij betrokken bij de ontwikkeling van het gebied en hebben hiermee als een grote speler met grondposities invloed op de ontwikkeling, waarmee ook de maatschappelijke kosten en baten bepaald worden. In deze heeft deze partij invloed op het programma en de te genereren maatschappelijke kosten en baten. De overige grondeigenaren hebben nauwelijks invloed op de maatschappelijke kosten en baten die gegenereerd kunnen worden. Mogelijk kunnen zij wel profiteren van waardestijging van haar eigen vastgoed en hebben zij wel profijt van de gebiedsontwikkeling. De maatschappelijke baten kunnen hiermee bij de verkeerde grondeigenaar terecht komen, omdat deze verder geen verdere inbreng heeft gehad bij de totstandkoming van de maatschappelijke kosten en baten. De grondposities hebben hiermee wel invloed op de manier waarop de maatschappelijke kosten en baten verdeeld worden en wie daadwerkelijk profiteert van de maatschappelijke kosten en baten.

De waarde van het vastgoed in het huidige gebruik met de te genereren maatschappelijke kosten en baten in het gebied is aanwezig. De grondposities zijn in handen van de aanwezige woningcorporaties en particuliere woningeigenaren. De waarde van het vastgoed in het huidige gebruik is laag, er zijn voornamelijk sociale huurwoningen en goedkope koopwoningen aanwezig, waardoor de te genereren maatschappelijke kosten en baten door eventuele ingrepen in het gebied vooral in een hogere vastgoedwaarde terug te zien is. De veronderstelling hierbij is dan ook dat een lagere waarde van het vastgoed in het huidige gebruik zal leiden tot hogere maatschappelijke baten, door stijgende vastgoedwaarden en hogere WOZ-opbrengsten, en de ingrepen zullen lagere maatschappelijke kosten

met zich mee brengen, door lagere kosten voor onteigening of compensatie. De overige maatschappelijke kosten en baten hebben geen directe relatie met de waarde van het vastgoed in het huidige gebruik, maar zullen indirect wel beïnvloed worden door onder andere lagere maatschappelijke kosten door een lage waarde van het huidige vastgoed.

In deze case is voorafgaand aan het waarderen van de maatschappelijke kosten en baten een aantal werksessies gehouden met verschillende experts om een geschikte businesscase op te stellen. Bij het opstellen van deze businesscase zijn vijf verschillende varianten geformuleerd die uitgevoerd zouden kunnen worden. Het waarderen van de maatschappelijke kosten en baten heeft vervolgens plaats gevonden en hierna is een keuze gemaakt voor een verdere uitwerking van een variant gelet op de te genereren maatschappelijke kosten en baten en de gestelde doelen. Het inzichtelijk maken van de maatschappelijke kosten en baten heeft er in deze case toe geleid dat de beoogde doelen behaald kunnen worden en de hoogst mogelijke maatschappelijke kosten en baten. De maatschappelijke kosten en baten die centraal stonden in het onderzoek komen maar beperkt terug in de MKBA van deze case. Daarnaast zijn verschillende waarden slechts kwalitatief inzichtelijk gemaakt, waardoor deze niet goed zijn in te schatten en ook geen goede indicatie geven van de mogelijke situatie die kan ontstaan.

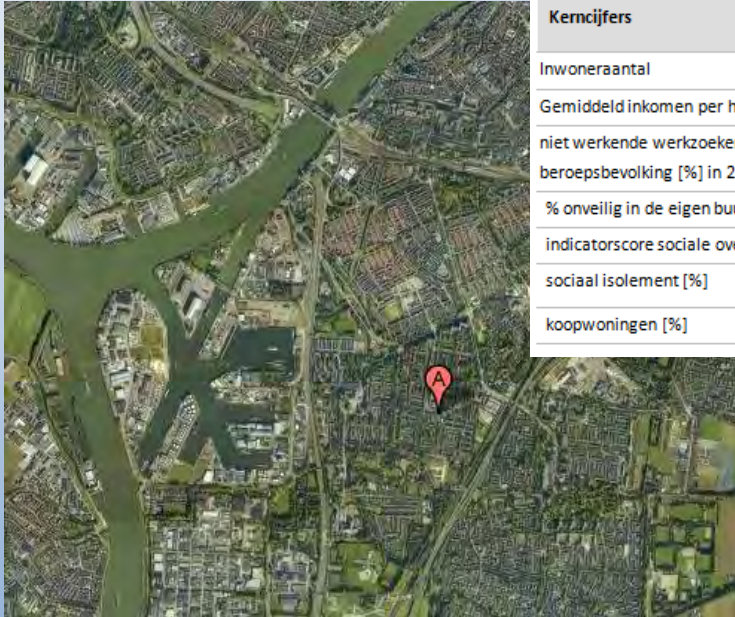
De uitvoering van de MKBA heeft in deze case invloed gehad op de sturing en op de besluitvorming. De keuze voor een bepaalde strategie en het overtuigen van partijen is gekoppeld aan het inzichtelijk maken van de maatschappelijke kosten en baten. Met de formulering van de verschillende varianten en het betrekken van de verschillende partijen is bekeken welke mogelijkheden er zijn voor de ontwikkeling van het gebied en wat het beste alternatief is gelet op de maatschappelijke kosten en baten van de ontwikkeling. De uitvoering van de MKBA kan in deze businesscase daarom gezien worden als sturend instrument voor de optimalisatie van het project. Uiteindelijk is door verschillende partijen besloten niet tot uitvoering over te gaan. Het is hierbij niet duidelijk of het uiteindelijk niet tot uitvoering komen van het project een relatie heeft met de manier van opstellen of het gebruik van de resultaten van de MKBA. De partijen die tot uitvoering over moesten gaan hebben ervoor gekozen om de uiteindelijke realisatie niet te voltooien, waardoor het project niet tot uitvoering is gekomen.

5.3 Case Dordrecht-West

Voor het projectgebied Dordrecht-West is het belangrijk dat er wordt gekeken naar de sociale en economische weerbaarheid, nu en in de toekomst. Dordrecht-West is de benaming voor vier wijken in Dordrecht: Crabbehof, Oud Krispijn, Nieuw Krispijn en Wielwijk. Bij de start van de herstructurering van Dordrecht West zijn een aantal doelstellingen vastgesteld en is er een sociale ambitie afgesproken voor de sociale, economische en veiligheidssituatie en de openbare ruimte in de wijken van Dordrecht West voor 2000-2015. Deze doelstellingen en ambities voor Dordrecht-West als geheel hebben centraal gestaan bij het opstellen van de Sociale Programma's voor de specifieke vier wijken voor de periode 2010-2013.

De uitvoering van de programma's betekent voor zowel de gemeente als haar partners een behoorlijke investering, maar er staan ook opbrengsten tegenover, zowel maatschappelijk als financieel. Gelijktijdig ligt er de druk op overheden en maatschappelijke organisaties om de financiële middelen efficiënt te besteden. Is het verantwoord om aan dit project geld van overheid en corporaties te besteden? Is het nuttig om dit project uit te voeren en wie zou daarvan profiteren? Wat is het pakket maatregelen dat het beste kan worden uitgevoerd?

Projectgebied Dordrecht-West



Bron: Google maps

Kerncijfers	Stadsdeel Dordrecht-West	Gemeente Dordrecht
Inwoneraantal	31.582	118.421
Gemiddeld inkomen per huishouden in € (2007)	18.000	22.000
niet werkende werkzoekenden t.o.v. potentiële beroepsbevolking [%] in 2010	6,0	4,0
% onveilig in de eigen buurt [%] in 2009	29	22
indicatorscore sociale overlast [%]	2,7	2,2
sociaal isolement [%]	18	12
koopwoningen [%]	36%	52%

Bron: OCD, 2011

In een analyse (zie bijlage IV – Analyse MKBA's) zijn de verschillende kenmerken van het project verder uitgewerkt. De analyse is opgemaakt met informatie uit stukken van Arcadis (2010), de gemeente Dordrecht (2011) en van het Kenniscentrum stedelijke vernieuwing (2011), die als opdrachtgever van Arcadis de nodige informatie over het gebied hebben verzameld. In figuur 5.3 is een overzicht weergegeven van het analysekader dat gebruikt is voor de case Dordrecht-West. Hieronder zal vervolgens de relatie gelegd worden tussen de verschillende punten uit het analysekader met de maatschappelijke kosten en baten voortkomend uit de ontwikkeling van het project.

In de case Dordrecht-West heeft het doel van het project een directe relatie met de problemen die aanwezig zijn in de wijk en met de te genereren maatschappelijke kosten en baten. In deze case is echter geen duidelijke omschrijving van het probleem gemaakt met bijbehorende doelen. Het doel van de MKBA is hierdoor ook moeilijk te verwezenlijken. Het meten van de effectiviteit van de maatregelen, die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden in de verschillende wijk, is moeilijk vast te stellen doordat er geen duidelijke doelomschrijving bij aanvang van de projecten is gemaakt. De effectiviteit van de gedane ingrepen is hiermee niet te bepalen, wel zijn de maatschappelijke kosten en baten inzichtelijk te maken van de ingrepen. Met behulp van de inzichtelijk gemaakte maatschappelijke kosten en baten kunnen prioriteiten worden gegeven aan de verschillende projecten. Het project met het meest gunstige resultaat krijgt de hoogste prioriteit om uiteindelijk tot uitvoering gebracht te worden. In deze kan er wel een overweging plaatsvinden waardoor de hoogste baten gerealiseerd worden voor het gebied.

Ook binnen deze case worden niet alle kenmerken onderzocht op een mogelijk verband met de maatschappelijke kosten en baten en zal alleen bekeken worden of er een verband aanwezig is tussen de veronderstelde verbanden. De locatie in het bestaand binnenstedelijk gebied heeft invloed op de maatschappelijke kosten en baten, doordat ingespeeld wordt op problemen in de wijk worden maatschappelijke kosten bespaard en kunnen maatschappelijke baten gegeneerd worden. De sociale problemen die zich in dit gebied voordoen zullen niet van toepassing zijn op bijvoorbeeld een

uitleglocatie, die niet bebouwd is en verder geen problemen van deze aard zijn. Mogelijk zouden nog meer maatschappelijke baten gegeneerd kunnen worden op de locatie door te denken aan het gebruik en aansluiting vinden bij huidige infrastructuur in plaats van de aanleg van nieuwe infrastructuur. Het inzichtelijk maken van bijvoorbeeld het besparen van de aanleg van nieuwe infrastructuur is hierbij bijvoorbeeld niet meegenomen en zou mogelijk tot hogere baten kunnen leiden. Ook het besparen van ruimte, door het gebruiken van een bestaande locatie, zou in het kader van duurzaamheid bekeken kunnen worden.

Figuur 5.3 **Overzicht analysekader Dordrecht-West**



Het programma van het project heeft een directe relatie met de te genereren maatschappelijke kosten en baten. Met de invulling van het programma wordt namelijk gestuurd op het oplossen van maatschappelijke problemen en het beperken van de maatschappelijke kosten, waardoor bij het behalen van de gestelde doelen de maatschappelijke baten uiteindelijk verhoogd kunnen worden met het programma dat gerealiseerd wordt. De verschillende ingrepen in de wijken worden in deze case nader bekeken en de maatschappelijke kosten en baten inzichtelijk gemaakt. In deze case wordt nu gezocht naar de meest gunstige investering vanuit de gemeente om vervolgens deze projecten voorrang te kunnen

verlenen. Het programma dat gerealiseerd wordt heeft hiermee wel degelijk invloed op de te genereren maatschappelijke kosten en baten en daarnaast ook invloed op de uitvoerbaarheid van de verschillende projecten, omdat in deze case juist gekozen gaat worden voor een prioritering van projecten op basis van de hoogst haalbare maatschappelijke kosten en baten.

De institutionele kenmerken die binnen dit onderzoek behandeld worden zijn de actoren, de grondposities en de waarde van het vastgoed in het huidige gebruik. De deelnemende actoren zijn nodig in het proces om een draagvlak te kunnen creëren en deze zal uiteindelijk voor de realisatie van de ontwikkelingen moeten gaan zorgen. De verschillende partijen zullen samen moeten werken om de baten te kunnen realiseren en deze moeten op een goede manier georganiseerd worden. Vanuit de gemeente werd vooral aangestuurd op verschillende projecten binnen het gebied Dordrecht-West. Met het opstellen van de MKBA moest inzichtelijk gemaakt worden welk project het meest gunstige resultaat van maatschappelijke kosten en baten als resultaat had en hiermee aangestuurd kon worden op een zo efficiënt mogelijk resultaat. De aanwezige woningcorporaties in het gebied zijn als actor betrokken bij de ontwikkelingen en hebben met het opstellen van programma's in de wijk invloed op de te genereren maatschappelijke kosten en baten, waardoor de actoren wel degelijk invloed hebben op maatschappelijke kosten en baten die gegenereerd kunnen worden. Het sociaal-maatschappelijke programma van de woningcorporaties en de gemeente Dordrecht is goed terug te zien in de maatschappelijke kosten en baten, die gegenereerd kunnen worden. De samenwerking tussen de verschillende actoren onderling is vervolgens van belang om de maatschappelijke kosten en baten te kunnen realiseren met de ontwikkeling.

De grondposities binnen het gebied Dordrecht-West zijn in het bezit van de verschillende woningcorporaties in de wijken, particuliere grondeigenaren en de gemeente Dordrecht. In deze case is de verdeeldheid van grondposities niet van invloed op de maatschappelijke kosten en baten, die gegenereerd kunnen worden met de ingrepen in het gebied, maar zijn wel van invloed op het organiseren van de baten. Bij het organiseren van de baten zullen partijen met grondposities verschillende belangen hebben. Baten hoeven niet altijd bij de juiste partij terecht komen, hierbij zijn de grondposities wel van invloed op de verdeling van de baten. Met de gebiedsontwikkeling wordt getracht om de baten bij de juiste partij terecht te laten komen, maar door de verdeeldheid van grondposities kunnen deze terecht komen bij een partij die geen inbreng in de gebiedsontwikkeling heeft gehad. De gedachtegang om te investeren in een bepaald gebied, om een gebied te verbeteren en hiermee effecten te genereren die in het gebied tot uiting komen en waar de deelnemende partijen profijt van hebben, gaat hiermee verloren. Mogelijk zouden nieuwe verdienmodellen hier uitkomst kunnen bieden.

De waarde van het vastgoed in het huidige gebruik is in relatie tot de maatschappelijke kosten en baten alleen van directe invloed op de stijgende vastgoedwaarden in het gebied. Particuliere woningbezitters zullen bijvoorbeeld door de ingrepen in het gebied kunnen profiteren van waardestijgingen van de woning. Wanneer de participatie van de particuliere woningbezitters beperkt is zal deze waardestijging bij de verkeerde actor terecht komen en daarom moeten deze op een juiste wijze georganiseerd worden. Net als zojuist opgemerkt bij de verdeeldheid van grondposities en de invloed daarvan op de organisatie van de baten, zal gekeken moeten worden naar een juiste organisatie van de baten en kunnen nieuwe verdienmodellen mogelijk uitkomst bieden.

Als gekeken wordt naar de eerdergenoemde maatschappelijke kosten en baten (zie paragraaf 3.3.2), die centraal zijn gesteld in het onderzoek, kan geconcludeerd worden dat binnen de case Dordrecht-West beperkt gericht is op deze maatschappelijke kosten en baten. In deze case is vooral het sociale programma duidelijk uitgewerkt en de effecten hiervan inzichtelijk gemaakt, wat ook bij voorbaat is aangegeven in het project. De maatschappelijke baten die geen verband hebben met de gestelde doelstellingen zijn in deze case niet meegenomen. In deze kan worden geconcludeerd dat de maatschappelijke baten hoger uit kunnen vallen door de totale maatschappelijke baten vooral op het gebied van *Vervoer en infrastructuur, Recreatie en Leefbaarheid, Duurzaamheid* en *Vastgoedwaarde* duidelijker mee te nemen binnen dit project, waarmee het project verder geoptimaliseerd zou kunnen worden en het resultaat van de gebiedsontwikkeling anders zou worden.

Zoals eerder hierboven gesteld zijn de te genereren maatschappelijke kosten en baten bepalend voor de sturing van de verschillende ingrepen in deze case. Met het uitvoeren van de MKBA wordt bekeken welke ingrepen de hoogste prioriteit hebben en hiermee voorrang moeten krijgen om de gestelde doelen op een zo effectief mogelijke manier te kunnen behalen. De maatschappelijke kosten en baten hebben hiermee een grote invloed op de sturing van het project. Hiermee beïnvloeden de maatschappelijke kosten en baten, die gegenereerd kunnen worden in de case, uiteindelijk ook de besluitvorming. In deze case worden de resultaten voortkomend uit de uitgevoerde MKBA gebruikt als instrument om de besluitvorming te kunnen beïnvloeden en partijen te kunnen overtuigen om deel te nemen aan de ontwikkeling. In deze wordt de besluitvorming beïnvloedt door de maatschappelijke kosten en baten die inzichtelijk gemaakt worden en heeft de besluitvorming uiteindelijk dus ook invloed op de maatschappelijke kosten en baten die daadwerkelijk gerealiseerd worden.

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden ter afronding van het onderzoek conclusies geformuleerd om een weergave te kunnen geven van de onderzoeksresultaten. Hier zal verder in worden gegaan op de veronderstelde verbanden tussen de kenmerken van de gebiedsontwikkeling en de maatschappelijke kosten en baten, die gegenereerd kunnen worden. Het betrekken van het maatschappelijk rendement bij gebiedsontwikkeling kan de financiële haalbaarheid vergroten. Met het onderzoek naar de mogelijke verbanden tussen de kenmerken en de maatschappelijke kosten en baten is getracht om vanuit een bepaalde gedachtegang de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling te kunnen vergroten. Op grond van deze conclusies worden vervolgens enkele aanbevelingen gedaan, die betrekking zullen hebben op het betrekken van het maatschappelijke rendement bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

6.1 Conclusies

In de conclusies zal ter afronding van het onderzoek de onderzoeksresultaten teruggekoppeld worden naar de centrale vraagstelling binnen dit onderzoek, zoals omschreven in paragraaf 1.2 en zullen de verschillende deelvragen worden beantwoord. De volgende vraag heeft centraal gestaan binnen het onderzoek voor deze masterthesis:

Welke kenmerken van gebiedsontwikkeling zijn van invloed op de maatschappelijke kosten en baten van een binnenstedelijk (her)ontwikkelingsproject en op welke manier kunnen deze kenmerken in de businesscase bijdragen aan de financiële haalbaarheid van deze projecten?

Om de gestelde probleemstelling te kunnen beantwoorden zijn er een aantal deelvragen opgesteld die er uiteindelijk toe moeten leiden dat de hoofdvraag beantwoordt kan worden. Binnen het onderzoek zijn nog enkele subdeelvragen opgesteld, die ervoor zorgen dat de deelvragen beantwoord kunnen worden, maar deze zullen hier niet nogmaals weergegeven worden. Door verder in te gaan op onderstaande deelvragen kan de hoofdvraag beantwoordt worden:

1. Welke institutionele kenmerken zijn van belang bij de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?
2. Hoe komt waardecreatie tot stand bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?
3. Welke maatschappelijke kosten en baten worden in een maatschappelijke kosten-batenanalyse gebruikt bij de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke (her)ontwikkelingsprojecten?

In de volgende paragraaf zal de hoofdvraag met behulp van de diverse deelvragen beantwoord worden en zal duidelijk worden welke verbanden er aangetoond zijn tussen de kenmerken van de gebiedsontwikkeling en de maatschappelijke kosten en baten uit de gebiedsontwikkeling. Door de deelvragen te beantwoorden en met elkaar in verband te brengen, zoals dit ook gebeurd is in het onderzoek, zal de hoofdvraag beantwoord kunnen worden.

6.1.1 Verbanden kenmerken en maatschappelijke kosten en baten

Naar aanleiding van de uitgevoerde casestudies en de gesprekken met de verschillende betrokken medewerkers binnen Arcadis kan het volgende geconcludeerd worden. De doelrealisatie is bij de verschillende casestudies naar voren gekomen als essentieel onderdeel om de maatschappelijke kosten en baten inzichtelijk te kunnen maken en uiteindelijk te kunnen realiseren. Om de effectiviteit van ingrepen te kunnen meten moet een duidelijke doelomschrijving van projecten gemaakt worden en deze kan uiteindelijk inzichtelijk worden gemaakt met een MKBA. Met het inzichtelijk maken van de juiste problemen kunnen duidelijke doelen geformuleerd worden, waarmee naar oplossingen toegewerkt kan worden. Vaak is het zo dat de oplossing er al ligt en achteraf gekeken wordt naar de problemen, zoals in het project Dordrecht-West, waar de gemeente pas later is gaan kijken naar de werkelijke problemen in de wijk en de gewenste oplossing daardoor in sommige gevallen misschien niet helemaal bereikt wordt.

Tevens helpt het stellen van duidelijke doelen bij een gebiedsontwikkeling om de effectiviteit van de ingrepen in een gebied te verhogen. Door duidelijke doelen te stellen kan het resultaat van de maatschappelijke kosten en baten inzichtelijk worden gemaakt, waardoor optimalisatie van het project kan plaatsvinden.

Een eenduidige conclusie over het verband tussen de invloed van de kenmerken van een gebiedsontwikkeling en de maatschappelijke kosten en baten is moeilijk vast te stellen. In het onderzoek zijn een drietal projectkenmerken en een drietal institutionele kenmerken van een gebiedsontwikkeling opgesteld om als analysekader van de casestudies te kunnen fungeren. Gaandeweg het onderzoek is besloten om te focussen op een aantal kenmerken en deze te onderzoeken op een mogelijke relatie met de maatschappelijke kosten en baten, omdat het toetsen van alle verbanden te omvangrijk bleek te zijn en in het kader van dit onderzoek niet haalbaar. Bij de volgende kenmerken is in het onderzoek gezocht naar een verband en is het volgende waargenomen:

1. De invloed van de *locatie* op de maatschappelijke kosten en baten is aanwezig. Vooral de kostenbesparingen die gedaan kunnen worden door aansluiting te vinden op huidige infrastructuur, het gebruik van huidige voorzieningen en het effect op de vastgoedwaarde in het gebied zorgen voor een positief resultaat op binnenstedelijke locaties, waar al de nodige voorzieningen gerealiseerd zijn. Mogelijk zou in het kader van duurzaamheid nog meer aandacht besteedt kunnen worden aan de mogelijke maatschappelijke kosten en baten die gegenereerd zouden kunnen worden. Het besparen van vrije ruimte op een uitleglocatie zou mogelijk in waarde uitgedrukt kunnen worden, wanneer de herontwikkeling van de bestaande ruimte op een goede manier plaats zou vinden. Ook met het verduurzamen van het vastgoed op bestaande locaties zouden maatschappelijke kosten en baten gegenereerd kunnen worden in het kader van duurzaamheid. Deze maatschappelijke kosten en baten zijn nog nauwelijks terug te zien in de geanalyseerde MKBA's en zou in de toekomst misschien meer aandacht aan besteed kunnen worden om de maatschappelijke kosten en baten te kunnen verhogen.
2. Daarnaast is het *programma* dat gerealiseerd wordt van invloed op de maatschappelijke kosten en baten. Uit de casestudies is naar voren gekomen dat een programma bij een wijkvernieuwing gericht op gezondheid en werkgelegenheid een beter resultaat weergeeft dan een programma puur gericht op wonen. De inzichtelijk gemaakte maatschappelijke kosten en baten in de case

Rotterdam Charlois en Dordrecht-West wijzen dit uit. En daarnaast geeft de keuze in de businesscase Hambaken Den Bosch het verschil tussen verschillende programma's weer. Er kan hiermee geconcludeerd worden dat er met een monofunctioneel programma minder maatschappelijke kosten en baten gegenereerd kunnen worden dan met een multifunctioneel programma. Door de ontwikkeling in een breder perspectief te trekken kunnen op meerdere gebieden maatschappelijke baten gegenereerd worden, maar ook maatschappelijke kosten bespaard worden.

3. De *actoren* zijn niet direct van invloed op de hoogte van de maatschappelijke kosten en baten. Maar zijn wel van invloed op de maatschappelijke kosten en baten die inzichtelijk gemaakt worden en op welke manier de maatschappelijke kosten en baten georganiseerd gaan worden. Zo zullen de maatschappelijke kosten en baten op een juiste manier georganiseerd moeten worden om deze te kunnen realiseren en ook bij de juiste actor terecht te laten komen. Wanneer de actoren geen vertrouwen hebben op de manier waarop deze georganiseerd worden en de realisatie van de maatschappelijke kosten en baten zullen zij niet deelnemen aan de ontwikkeling, waardoor naar nieuwe actoren gezocht moet worden of de ontwikkeling geen doorgang kan vinden. Daarnaast is het aantal en de aard van de deelnemende actoren van invloed op de maatschappelijke kosten en baten die gerealiseerd worden. Zo zullen actoren die vanuit een maatschappelijk perspectief het resultaat willen behalen meer waarde hechten aan te genereren maatschappelijke kosten en baten, dan wanneer actoren enkel vanuit een winst oogmerk opereren. De betrokkenheid van bijvoorbeeld een woningcorporatie in een gebied is belangrijk om de maatschappelijke kosten en baten te kunnen genereren en een ontwikkeling op gang te krijgen. In een gebied met alleen maar private woningbezitters zal het genereren van maatschappelijke kosten en baten moeilijk verlopen, omdat zij allen een ander belang nastreven en hierdoor de maatschappelijke kosten en baten bij veel verschillende eigenaren neerkomen.
4. De laatste twee institutionele kenmerken zijn eerst buiten het empirisch onderzoek gehouden, maar hier zijn wel een aantal dingen van naar voren gekomen uit de casestudies. De *grondposities* en de *waarde van het vastgoed in het huidige gebruik* zijn namelijk tot op zekere hoogte van invloed op de maatschappelijke kosten en baten. Deze hebben namelijk enig verband met de actoren die betrokken zijn in het proces. De grondposities in het gebied zijn bezet door verschillende actoren die deelnemen aan de ontwikkeling, waardoor in sommige gevallen grondposities worden overgedragen of gronden bewust buiten een ontwikkeling worden gehouden. Vooral wanneer er sprake is van verwerving van gronden zullen de grondposities invloed hebben op de hoogte van het resultaat van de maatschappelijke kosten en baten. Daarnaast hebben zowel de grondposities en de waarde van het vastgoed in het huidige gebruik invloed op de vastgoedwaarde. De waardeontwikkeling van vastgoed met een lage waarde in het huidige gebruik zal hoger zijn dan de waardeontwikkeling van vastgoed met een hogere waarde. Door de ingrepen zal er daarnaast geen waardedaling van het vastgoed plaatsvinden, waar meestal sprake van is in achteruitgaande gebieden en gezien kan worden als een maatschappelijke baat voortkomend als effect van een gebiedsontwikkeling.

Figuur 6.1 Waargenomen verbanden tussen kenmerken en maatschappelijke kosten en baten

Relaties gebiedskenmerken en maatschappelijke kosten en baten							
Kenmerken van gebiedsontwikkeling	Maatschappelijke kosten en baten						
	Vervoer en infrastructuur	Duurzaamheid	Werkgelegenheid en inkomen	Gezondheid en uitgaven gezondheidszorg	Recreatie	Leefbaarheid	Vastgoedwaarde
Locatie	Door gebruik te maken van bestaande infrastructuur kunnen maatschappelijke kosten bespaard worden.	Variabelen hebben in de onderzochte cases geen directe relatie. Wel zou er meer gekeken kunnen worden naar het besparen van ruimte door gebruik te maken van de bestaande ruimte.	Geen directe relatie tussen variabelen.	Geen directe relatie tussen variabelen.	Geen directe relatie tussen variabelen.	Geen directe relatie tussen variabelen.	De locatie is een bepalende factor voor het bepalen van de vastgoedprijzen. De locatie heeft na ontwikkeling invloed op de vastgoedwaarde als maatschappelijke baat.
Programma	Aanpassingen van vervoer & infrastructuur in het programma aansluitend op het overige programma van gebiedsontwikkeling zal een positieve impuls geven aan het resultaat van maatschappelijke kosten en baten op dit gebied.	Verwerken van duurzame aspecten in het programma zal de maatschappelijke baten op de lange termijn doen verhogen en tot een positief resultaat van maatschappelijke kosten en baten leiden.	Op het gebied van <i>werkgelegenheid en inkomen</i> kan het programma grote invloed hebben. Met sociale programma's kunnen hoge maatschappelijke baten gegenereerd worden en kosten worden bespaard.	IDEM (: zie werkgelegenheid en inkomen)	Recreatieve baten kunnen alleen gegenereerd worden als ook recreatieve voorzieningen worden gerealiseerd. Niet inzichtelijk gemaakt in cases.	Leefbaarheidsbaten zijn moeilijk inzichtelijk te maken en zijn ook vooral terug te zien in andere categorieën, zoals vastgoedwaarden, vervoer, gezondheid etc. In de cases zijn deze dan ook vooral kwalitatief inzichtelijk gemaakt.	Programma van invloed op stijging van de vastgoedwaarde in het gebied. De functie bepaald voor een groot deel de waarde. Maar ook omliggende functies, leefbaarheid en voorzieningen.

Maatschappelijk rendement bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

<i>Actoren</i>	Actoren niet van invloed op de verschillende maatschappelijke kosten en baten, die gegenereerd kunnen worden uit een gebiedsontwikkeling. Wel hebben zij invloed op de realisatie van de ontwikkeling, wanneer zij niet deelnemen aan een ontwikkeling. Maatschappelijke kosten en baten kunnen actoren overtuigen om de ontwikkeling te realiseren en eventuele belanghebbende partijen doen laten beslissen om deel te nemen aan een ontwikkeling. De maatschappelijke kosten en baten moeten hiervoor wel op een juiste manier georganiseerd worden, zodat de deelnemende actoren ook daadwerkelijk de voorgestelde maatschappelijke baten op de lange termijn kunnen ontvangen en deze niet terecht komen bij andere partijen die geen aandeel hebben gehad in de ontwikkeling. Belangrijke partijen voor het genereren van bovenstaande maatschappelijke kosten en baten: ▪ Vervoersbedrijven (NS, busbedrijven en andere plaatselijke vervoersbedrijven etc.); ▪ Energiebedrijven; ▪ Opleidingscentra, UWV, gemeente; ▪ Ziekenhuizen, zorgverzekeraars, privéklinieken; ▪ Musea, culturele instellingen, plaatselijke ondernemers. Mogelijk zouden deze partijen en misschien nog andere partijen zich in de toekomst vaker betrokken kunnen worden bij gebiedsontwikkeling om het maatschappelijk rendement te kunnen genereren zoals in dit onderzoek naar voren is gekomen.
<i>Grondposities en Waarde vastgoed in huidige gebruik</i>	De grondposities en Waarde vastgoed in huidig gebruik zijn in het empirisch onderzoek niet direct meegenomen om te zoeken naar verbanden tussen deze beide institutionele kenmerken en de maatschappelijke kosten en baten. Toch wordt hier in de conclusies nog terug gekomen op deze beide kenmerken, omdat tijdens het zoeken naar verbanden tussen de overige kenmerken en de maatschappelijke kosten en baten een aantal dingen naar voren kwamen. Beide kenmerken hebben namelijk verband met de maatschappelijke kosten en baten die verband houden met andere kenmerken. Zo is het aantal actoren gekoppeld aan de grondposities en heeft hiermee invloed op de maatschappelijke kosten en baten, die betrekking hebben op verschillende actoren. Vooral wanneer het gaat om verwerving van gronden zullen de grondposities van belang zijn en de houding die de verschillende actoren dan in het proces innemen. Dit kan tot hoge maatschappelijke kosten leiden, die het resultaat van de maatschappelijke kosten en baten naar beneden zullen halen. De waarde van het vastgoed in het huidige gebruik heeft vooral een directe relatie met de vastgoedwaarden van het omliggende vastgoed en de ontwikkeling van het gebied. De stijging van de vastgoedwaarde zal mede afhankelijk zijn van de huidige waarde van het vastgoed. Vervolgens zal de locatie belangrijk zijn en de functie dat het vastgoed zal krijgen met het overige programma in de rest van het gebied, die de vastgoedwaarde zal bepalen. De waardeontwikkeling die gemaakt wordt door de realisatie van de gebiedsontwikkeling zal in relatie staan met de locatie, het programma en de waarde van het vastgoed in het huidige gebruik.

Bron: eigen bewerking

In bovenstaand overzicht is een weergave gemaakt van de onderzochte verbanden tussen de kenmerken van de gebiedsontwikkeling en de maatschappelijke kosten en baten. De eerder veronderstelde verbanden (zie figuur 3.7) tussen kenmerken en maatschappelijke kosten en baten zijn in de casestudies nader getoetst en hier zijn de gevonden verbanden schematisch weergegeven. Vooral het toetsen van de verbanden tussen de institutionele kenmerken en de maatschappelijke kosten en baten is moeilijk gebleken, omdat deze invloed hebben op het proces, onderling weer relaties met elkaar vertonen en moeilijk te zeggen is op welke maatschappelijke kosten en baten zij specifiek invloed hebben.

Daarnaast blijkt dat in verschillende cases weer andere verbanden aangewezen kunnen worden, doordat hier een geheel andere situatie bestaat, andere problemen opgelost moeten worden en vanuit verschillende doelen de gebiedsontwikkeling benaderd wordt. Er is daarom niet zomaar een eenduidige weergave van verbanden weer te geven, die gebruikt kan worden om deze één-op-één te gebruiken binnen een andere gebiedsontwikkeling. Het gaat hier meer om de gedachtegang die gebruikt wordt, waar de gebiedsontwikkeling wordt benaderd vanuit de problemen en doelen die in het gebied heersen en welke effecten de gebiedsontwikkeling hierop zal hebben. De toekomstige situatie zal een positief resultaat aan maatschappelijke kosten en baten kunnen opleveren, die gebruikt kan worden om de ontwikkeling te realiseren en de gestelde doelen te behalen.

Naar aanleiding van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat er relaties zijn tussen de verschillende kenmerken en het resultaat van de maatschappelijke kosten en baten van een gebiedsontwikkeling. In dit onderzoek is deze relatie nader bekeken, hierbij is echter niet gekeken welke kenmerken nou een sterkere relatie hebben met de maatschappelijke kosten en baten wat wellicht tot meer informatie had geleid om het resultaat uit de maatschappelijke kosten en baten vervolgens te kunnen gebruiken in de financiële haalbaarheid. Dit is gezien de tijd die staat voor een afstudeeronderzoek echter een te omvangrijk onderwerp gebleken en daarnaast wordt nog te weinig gewerkt volgens deze werkwijze, dat dit nog niet optimaal getoetst kan worden. Het onderzoeken van iedere relatie zou een onderwerp voor een afstudeeronderzoek op zich kunnen zijn, wat de complexiteit en de betrekkelijke onbekendheid van dit onderwerp weergeeft. Bij aanvang van het onderzoek had ik dit misschien eerder moeten vaststellen en mijn onderzoek hierop moeten afstemmen. Voor het toetsen van specifieke verbanden en relaties tussen de verschillende kenmerken en omschreven maatschappelijke kosten en baten van gebiedsontwikkeling zou nog verder onderzoek gedaan kunnen worden door deze onderlinge relaties apart te onderzoeken.

6.1.2 Betrekken maatschappelijk rendement bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

De hierboven vastgestelde verbanden tussen de kenmerken van een gebiedsontwikkeling en de maatschappelijke kosten en baten zullen tot een maatschappelijk rendement leiden, dat bij de financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling betrokken kan worden. Uit de casestudies is naar voren gekomen dat het betrekken van het maatschappelijke rendement een mogelijkheid kan zijn om de gebiedsontwikkeling van de grond te krijgen. Bij twee van de drie cases wordt verder gewerkt aan de verdere realisatie van de plannen. De verdere uitwerking en het betrekken van het maatschappelijk rendement vraagt wel om nieuwe verdienmodellen, waar verschillende varianten zoals gebiedsaandelen, garantiefondsen en grondsaldering voorbeelden van zijn, waarmee de maatschappelijke kosten en baten georganiseerd kunnen worden (NLBW, 2011). Op deze manier ontstaat een overzichtelijke weergave van de mogelijke effecten uit de gebiedsontwikkeling en tevens zijn er afspraken over wie de lasten dragen en waar de baten terecht komen.

De nieuwe verdienmodellen moeten een gefundeerde en goed uitgewerkte basis hebben, waar een MKBA een onderdeel van kan zijn, om een draagvlak te creëren en verschillende partijen bij de ontwikkeling te kunnen betrekken. Volgens De Zeeuw (2010) wordt een deugdelijk dekkingsplan en een uitgewerkte businesscase van steeds groter belang in de toekomst. Zonder dat de onrendabele toppen

worden gedicht, het aantal tijdrovende procedures blijft toenemen en de voorkeur van mensen niet goed in de plannen wordt opgenomen blijft het binnenstedelijk ontwikkelen een probleem (De Zeeuw, 2010). Een goed uitgevoerde MKBA kan een rol spelen om het deugdelijke dekkingsplan te onderbouwen en de ontwikkeling verder te kunnen optimaliseren.

Ook volgens de Denktank KEI (2011) zal er gezocht moeten worden naar een nieuwe benadering in de gebiedsontwikkeling na de financiële crisis. Oplossingsrichtingen zijn onder meer het *ontwikkelen en beheren* (1). Hierbij zal het karakter van de nieuwe investeringen in binnenstedelijke gebieden kleinschaliger en continu plaatsvinden in een veel korter tijdsbestek en beter aansluiten op de dynamische omgeving van steden. Beheermiddelen worden gekoppeld aan maatschappelijke ontwikkelingsdoelen in het binnenstedelijk gebied.

Daarnaast wordt *de eigen frequentie van ontwikkelingen* (2) als oplossingsrichting beschouwd. Het verbinden van de werkelijke opgave in combinatie met een efficiënte en doelmatige werkwijze zullen voor het binnenstedelijk gebied van essentieel belang zijn. De vraag wat er werkelijk aan de hand is binnen het gebied staat centraal en is in ieder opzicht weer verschillend. In een dynamische omgeving zullen sommige delen van een gebied eerder haar levensduur hebben bereikt waardoor vernieuwing of herstructurering van het gebied noodzakelijk is, terwijl een ander deel nog gemakkelijk tien jaar mee kan. Dit geeft ook aan dat de grote masterplannen met één duidelijke werkwijze voor het gehele gebied niet meer passen in deze nieuwe benadering (KEI, 2011). Uit dit onderzoek blijkt ook dat een eenduidige aanpak niet meer van deze tijd is en ieder gebied om zijn eigen aanpak vraagt.

Verder is het *welbegrepen belang* (3) voor de nieuwe benadering van de gebiedsontwikkeling belangrijk. De werkelijke belangen bij ontwikkelingen moeten scherper worden bekeken, waardoor de legitimiteit, de investeringsbereidheid en het risico duidelijker naar voren zullen komen (KEI, 2011). Hierbij zullen de actoren bij een gebiedsontwikkeling en de grondposities weer van belang zijn. De eerdergenoemde kenmerken van een gebiedsontwikkeling, die binnen dit onderzoek centraal hebben gestaan, zullen hierbij van invloed zijn. De actoren in het proces en de verschillende grondposities zullen invloed hebben op de legitimiteit, de investeringsbereidheid en het risico dat genomen wordt.

De laatste oplossingsrichting is *het maatschappelijk verdienmodel als maatwerk* (4) voor de financiële inrichting van de stedelijke ontwikkeling. De huidige financiële inrichting is sterk gekoppeld aan de waarde van de grond en het vastgoed, en aan het systematisch verevenen van 'onrendabele toppen' met gelden uit de verkoop van bezit en lucratieve nieuwe ontwikkelingen elders. De waardedaling van vastgoed, de stagnerende verkoop van woningen en de stijgende bouwkosten geven de kwetsbaarheid van de huidige werkwijze weer. Zeker nu de subsidiestromen worden afgebouwd en de kantoorbouw die stil is komen te liggen. De stedelijke vernieuwing heeft daarom een nieuw kosten-batenmodel nodig, die de focus legt op kleinschaligheid, de lokale opgave en waarin de totale levensduur vertaald kan worden in financiële termen (KEI, 2011). Vooral het zoeken naar een nieuw kosten-batenmodel heeft centraal gestaan binnen dit onderzoek en er kan dan ook geconcludeerd worden dat ieder project verschillend is en zijn eigen problemen heeft, die vooraf bekeken moeten worden. Iedere gebiedsontwikkeling moet afgestemd worden op de bestaande problemen en kent zijn eigen doelen. Het is niet bij voorbaat te zeggen dat verschillende kenmerken van een gebiedsontwikkeling tot verhoging of verlaging van maatschappelijke kosten en baten zal leiden. In dit onderzoek zijn drie cases genomen met uiteenlopende maatschappelijke problemen, die aangepakt moesten worden en waarmee hoge maatschappelijke kosten

en baten gegenereerd konden worden met een sociaalprogramma. Het is geen gegeven dat een dergelijke aanpak succesvol is binnen ieder project, maar dit wijst vooral uit dat gedacht moet worden vanuit de problemen binnen het gebied in maatschappelijk opzicht. Wanneer deze aangepakt kunnen worden zal dit tot een positief resultaat uit de maatschappelijke kosten en baten zorgen. Het stellen van doelen voorafgaand aan de gebiedsontwikkeling lijkt hiermee onontbeerlijk en een vereiste om op een efficiënte en effectieve wijze de gebiedsontwikkeling als uitkomst te nemen.

Het kiezen van een drietal cases met eenzelfde problematiek zou mogelijk invloed kunnen hebben op de resultaten van het onderzoek. Desondanks hebben de cases tot verschillende inzichten geleid door de verschillen in kenmerken, maatschappelijke kosten en baten die inzichtelijk zijn gemaakt en het moment waarop de MKBA is uitgevoerd. Hierbij moet dus nog opgemerkt worden dat de onderzoeksresultaten met een andere selectie van cases wellicht tot andere inzichten was gekomen. In principe geeft dit de dynamiek van het systeem waarin gedacht wordt weer en wordt hiermee de titel van de masterthesis verder verduidelijkt. Is er een blauwdruk te geven voor gebiedsontwikkeling in de toekomst of kan de gebiedsontwikkeling in de toekomst meer gezien worden als een kristallen bol, waarbij meer naar een context specifieke situatie gekeken moet worden en ieder project apart beoordeeld moet worden. Met het behandelen van de verschillende cases, met ieder haar eigen problemen en hieruit voortkomende doelen, lijkt dit laatste vooral het geval.

In dit onderzoek is de gedachtegang om de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkeling op een andere manier te benaderen centraal gesteld, waarbij het bewustzijn van het maatschappelijk rendement duidelijk gemaakt wordt. De belangen die verschillende partijen bij een ontwikkeling hebben wordt steeds belangrijker, hierbij spelen de overtuigingskracht van initiatiefnemende partijen en de gunfactor van partijen om mee te werken aan een gebiedsontwikkeling een grote rol. Het benadrukken van deze belangen en het weergeven ervan zal in de toekomst steeds belangrijker worden om steeds meer partijen bij een gebiedsontwikkeling te betrekken. Het inzichtelijk maken van maatschappelijke kosten en baten kan hier een bijdrage aan leveren, waarmee nieuwe investeringskansen voor partijen inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Daarnaast zal hierbij belangrijk zijn op welke manier maatschappelijke kosten en baten georganiseerd worden, zodat duidelijk wordt wie de lasten draagt en de baten ontvangt. De onderlinge afhankelijkheid tussen partijen en verschuivende machtsverhoudingen zullen een belangrijke rol gaan spelen bij de realisatie van de gebiedsontwikkeling, waar naar een gedeeld belang gezocht moet worden.

6.2 Aanbevelingen

Aan de hand van het onderzoek en de conclusies die hierboven weergegeven zijn, kunnen nog een aantal aanbevelingen worden geformuleerd die kunnen bijdragen aan de vertaling naar de praktijk en in wetenschappelijk opzicht interessant zijn voor verder onderzoek. Met dit onderzoek is gericht op het toetsen van verbanden tussen de kenmerken van een gebiedsontwikkeling en de maatschappelijke kosten en baten die hieruit gegenereerd worden. De achterliggende gedachte bij het uitvoeren van het onderzoek was gericht om het maatschappelijk rendement inzichtelijk te kunnen maken om deze bij de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling te betrekken. Het inzichtelijk maken van het maatschappelijk rendement is gebeurd door de MKBA te gebruiken als instrument, hier zijn nog meer instrumenten en methoden voor die in dit onderzoek buiten beschouwing zijn gelaten. Mogelijk zouden deze instrumenten een betere invulling geven aan dit principe, maar dit is in het kader van het

onderzoek niet mogelijk gebleken om te onderzoeken. Het inzichtelijk maken van het maatschappelijk rendement is dankzij de medewerking en betrokkenheid van verschillende medewerkers binnen Arcadis goed naar voren gekomen in het onderzoek. De werkwijze van Arcadis kan hierbij bepalend zijn voor de onderzoeksresultaten, maar deze heeft binnen dit onderzoek gezorgd voor nieuwe inzichten in de traditionele manier van werken. Een veelgenoemd bezwaar van de MKBA is bijvoorbeeld dat de resultaten weinig tastbaar zijn. De werkwijze van Arcadis met het omschreven RAP in combinatie met het uitvoeren van een MKBA zorgt juist wel voor de herkenbaarheid en tastbaarheid van de resultaten uitgedrukt in een maatschappelijk rendement. Mogelijk zou hier een standaard voor gemaakt kunnen worden, die als handvat kan dienen om het proces van de MKBA tastbaarder te maken.

Hiermee kom ik direct bij een volgend aspect dat centraal heeft gestaan in mijn onderzoek en ook in de titel van de masterthesis is opgenomen. Vooral de ondertitel van het onderzoek zal enige vragen oproepen hebben, wat ook eigenlijk de bedoeling was met de keuze voor de titel. Met de ondertitel “kristallen bol of blauwdruk?” wordt getracht de verschillende mogelijkheden om de financiële haalbaarheid van een gebiedsontwikkeling aan te pakken weergegeven. In de traditionele vorm van gebiedsontwikkeling, waarbij sterk gericht wordt op het financiële rendement van de gebiedsontwikkeling en wordt het maatschappelijk rendement nauwelijks betrokken. Het huidige financieringsmodel is volgens verschillende deskundigen binnen de gebiedsontwikkeling failliet, waarbij gericht werd op de waardesprong door een bestemmingsverandering en het toepassen van commercieel vastgoed in plannen (Franzen & De Zeeuw, 2011; NLBW, 2011). De huidige benadering lijkt niet meer van deze tijd en de financiële crisis heeft uitgewezen dat dit niet langer als blauwdruk voor de gebiedsontwikkeling gebruikt kan worden. De afstemming van gebieden op de gebruikers en de toekomstige waarde van het gebied zullen steeds belangrijker worden, waarbij de effectiviteit en efficiëntie van de gebiedsontwikkeling steeds vaker in maatschappelijk opzicht bekeken zal worden. Uit dit onderzoek is gebleken dat deze gewenste situatie steeds zal verschillen en afhankelijk zal zijn van de problemen in het gebied en de doelen die opgesteld worden bij aanvang van de gebiedsontwikkeling. Daarom zal dit per situatie specifiek bekeken moeten worden en zal maatwerk de uitkomsten van de gebiedsontwikkeling kenmerken.

In de hierboven beschreven benadering van gebiedsontwikkeling zullen de verschillende partijen, die mogelijk betrokken zullen zijn bij gebiedsontwikkeling, steeds belangrijker worden. Zoals uit de conclusies naar voren is gekomen zal de onderlinge afhankelijkheid tussen partijen toenemen en bepalend zijn voor de realisatie van de gebiedsontwikkeling. Nieuwe spelers zullen wellicht een bijdrage kunnen hebben in toekomstige gebiedsontwikkelingen. Zoals eerder gesteld zullen zorgverzekeraars, energiebedrijven en andere particuliere bedrijven mogelijk een belangrijke rol gaan spelen als partner in de gebiedsontwikkeling. Mogelijk kan een onderzoek naar de welwillendheid van partijen en de invloed die zij kunnen hebben in het proces van gebiedsontwikkeling hier meer duidelijkheid in geven. Hierbij zou bijvoorbeeld onderzocht kunnen worden welk belang zij hebben bij een participatie of in welke mate zij zelf haar deelname zien bij gebiedsontwikkelingen. In één van de onderzochte cases is hier onder meer al enige toenadering gezocht met deze partijen, die mogelijk willen participeren in deze ontwikkelingen. Verder wetenschappelijk onderzoek zou de toegevoegde waarde aan kunnen tonen van de deelname aan gebiedsontwikkeling voor deze particuliere partijen.

Ten slotte zou er verder gekeken moeten worden naar het organiseren van de maatschappelijke kosten en baten. In dit onderzoek heeft de benadering van de maatschappelijke kosten en baten centraal gestaan en de mogelijkheid om het maatschappelijk rendement uiteindelijk te kunnen betrekken bij de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkeling. Voor het organiseren van de maatschappelijke kosten en baten moeten andere samenwerkingsverbanden en nieuwe verdienmodellen gekoppeld worden aan deze benadering. In het nieuwe programma van NederlandBovenWater (2011) zijn verschillende nieuwe verdienmodellen voor gebiedsontwikkeling gepresenteerd. In dit onderzoek heeft slechts de benadering van de maatschappelijke kosten en baten bij gebiedsontwikkeling centraal gestaan. In een verder onderzoek zou daarom deze benadering in verband gebracht moeten worden met nieuwe verdienmodellen. Het organiseren van de baten zal benodigd zijn om partijen te kunnen overtuigen deel te nemen in een ontwikkeling. De verdienmodellen zouden hiermee in verband gebracht kunnen worden en bekeken worden of hier aansluiting mee gevonden kan worden om de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkeling in de toekomst te kunnen garanderen.

Literatuurlijst

- Adams, D., Disberry, A., Hutchison, N. & Munjoma, T. (2001) Ownership constraints to brownfield redevelopment. *Environment and Planning A* 2001, volume 33, pages 453-477.
- Adams, D. (2004) *The changing regulatory environment for speculative housebuilding and the construction of core competencies for brownfield development*. *Environment and Planning A* 2004, volume 36, pages 601-624.
- Adams, D. & Watkins, C. (2002) *Greenfields, Brownfields and Housing Development*. Wiley-Blackwell: RICS Research Foundation.
- Alessi, L. de (1980) *The economics of property rights, a review of the evidence*. In: *Research in Law and Economics*, vol. 2, 1980, pp. 1-47.
- Arcadis (2010) *Meer doen met minder: Maatschappelijk verantwoord investeren*. Amersfoort: Arcadis.
- Besemer, R.M. e.a. (2008) *Brownfields beter benut*. Gouda: SKB.
- Besemer, R. & Puylaert, H. (2009) *Brownfield: nachtmerrie of zoete droom?* Hoofddorp: Bodem voor Ruimte / Delft: H2Ruimte
- Blank, H. (2007) 'Openbare ruimte als onderneming'. In: Arie Lengkeek (red.), *Stedelijkheid als rendement. Privaat initiatief voor publieke ruimte*, pp. 168-181. Haarlem: Trancity / Rotterdam: AIR en Van der Leeuwkring.
- Bouwfonds (2010) *Binnenstedelijk ontwikkelen*. NAW dossier maart 2010 #35. Hoevelaken: Bouwfonds Ontwikkeling.
- Buitelaar (2002) *New institutional economics and planning, a different perspective on the market versus government debate in spatial planning*, in: GaP working paper series, nr. 11, Nijmegen: Nijmegen School of Management.
- Buitelaar (2003) *Neither market nor government, comparing the performance of user rights regimes*, in: *Town planning Review*, 74 (3), pp. 315-330.
- Buitelaar, E. e.a. (2008) *Stedelijke transformatie en grondeigendom*. Rotterdam: NAI Uitgevers
- Bult-Spiering, W.D. & Dewulf, G.P.M.R. (2006) *Strategic Issues in Public-Private Partnerships*. Wiley-Blackwell: Blackwell Publishers.
- Breejen, den F. e.a. (2006) *Stedelijke vernieuwing: Kosten en baten*. Amsterdam: SEO Economisch onderzoek.

Briene & Wienhoven (2010) *Toerisme: de banenmotor*. Rotterdam: ECORYS Nederland BV.

Brouns, J. (2009) *Grondeigen(dom)? Een theoretisch onderzoek naar de inzet van ongevraagde voorstellen binnen de gebiedsontwikkeling*. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.

Bruil, A.W. e.a. (2004) *Integrale Gebiedsontwikkeling. Het stationsgebied 's-Hertogenbosch*. Nijmegen: Uitgeverij SUN

Coase, R. (1937) The Nature of the Firm. *Economica*, New Series, Vol. 4, No. 16. (Nov., 1937), pp. 386-405.

Coase, R. (1960) *The Problem of Social Cost*. In: *Journal of Law and Economics*, Vol. 3. (Oct., 1960), pp. 1-44.

CRA (2010) *Binnenstedelijk bouwen móet*. In: *Cobouw*, 12-01-2010.

CPB (1999) *De grondmarkt, een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Debreu (1972) *Theory of Value: An Axiomatic Analysis of Economic Equilibrium*, Yale University Press.

De Graaff e.a. (2010) *Financieringsmiddelen uit gebiedsontwikkeling en bestemmingswijzigingen: Een verkenning van de publiekrechtelijke mogelijkheden van planbatenheffing, bovenplanse verevening en verruiming van het huidige kostenverhaal*. Rotterdam: ECORYS Nederland

De Zeeuw, F. (2007) *De engel uit het marmer*. Delft: TU Delft.

De Zeeuw, F. (2009) *De engel uit het graniet: gebiedsontwikkeling in tijden van crisis*. Delft: TU Delft.

De Zeeuw, F. (2010) *Compact bouwen: juridisch figuurzagen en procesmatige haarkloverij*. In: *Architectuur Lokaal* #73, juli 2010.

Ecorys (2005) *Maatschappelijke kosten en baten IBO Verstedelijking*. Input voor Interdepartementaal Beleidsonderzoek. Rotterdam: Ecorys.

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

Franzen, A. (2011) *Naar een andere dagelijkse realiteit in de binnenstedelijke opgave*. Stedebouw & architectuur, Bouwcatalogus 2011, WEKA Uitgeverij.

Franzen, A. & Zeeuw, de F. (2009) *De engel uit graniet*. Delft: Technische Universiteit Delft.

Franzen, A. & Zeeuw, de F. (2011) *Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit: WAT NU TE DOEN? Handreikingen voor de praktijk*. Delft: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft.

Hajer, M. (2011) Verdichting: Verleden en toekomst. In: presentatie Planbureau voor de leefomgeving, januari 2011.

Hazeu, C.A. (2000) *Institutionele economie*. Bussum: Uitgeverij Coutinhou.

Hoek, van T.H., Koning, M.A. & Mulder, M. (2010) *Succesvol binnenstedelijk bouwen. Een onderzoek naar maatschappelijke kosten en baten en mogelijkheden tot optimalisatie van binnenstedelijk bouwen*. Amsterdam: EIB.

Holt, D. (2008) *Mogelijkheden 'value capturing' in stedelijke herstructurering*. Rotterdam: ECORYS.

Holt, D. & J. Janssen (2008). *Roze bril of slimme waardecreatie bij stedelijke herstructurering?* Property Research Quarterly jrg 7 nr 1 pp 28-33

Holt, D. & Krikke, B. (2011) *Elkaar opzoeken verbetert de kwaliteit van de stad*. In: publicatie op website www.gebiedsontwikkeling.nu.

Janssen-Jansen, L., Klijn, E.H., Opdam, P. (2009) *Ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling*. Gouda: Habiforum.

KEI Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing (2008) *N15 Wijken van waarde. Naar een waardegeoriënteerde wijkaanpak*. Rotterdam: KEI.

KEI Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing (2009) *Hoe werkt de Leefbaarometer?* In: publicatie website KEI, 29 oktober 2009.

KEI Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing (2011) *N19 Voorbij de crisis. Agenda voor de stedelijke Vernieuwing*. Rotterdam: KEI.

Kersten e.a. (2011) *De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011: een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg in samenwerking met de vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM).

Klamer, A. (2007) 'Van publieke naar gemeenschappelijke ruimte'. In: Arie Lengkeek (red.), *Stedelijkheid als rendement. Privaat initiatief voor publieke ruimte*, pp. 102-117. Haarlem: Trancity / Rotterdam: AIR en Van der Leeuwkring.

Klooster, van 't E. (2006) *Van barrière naar gat in de markt: Een onderzoek naar de mogelijkheden voor meer private betrokkenheid op de markt voor bedrijventerreinen*. Woudenberg: INBO.

Leengoed, van T. (2009) *MKBA in stedelijke vernieuwing: Welke maatschappelijke effecten betalen zichzelf nou terug ... ?!* Real Estate Magazine 2009, nummer 66, p. 34-37.

Lengkeek, A. (2007) *'De geest uit de fles'*. In: Arie Lengkeek (red.), *Stedelijkheid als rendement. Privaat initiatief voor publieke ruimte*, pp. 8-21. Haarlem: Trancity / Rotterdam: AIR en Van der Leeuwkring.

LPBL (2010) *MKBA in duurzame gebiedsontwikkeling: Duurzaamheid waarderen en verzilveren*. Amsterdam: LPBL.

Ministerie VROM (2002) *De kosten in beeld, de kosten verdeeld: Een afsprakenkader voor kostenverdeling bij herstructureringsopgaven*. Den Haag: RIGO Research en Advies en door DHV Management Consultants.

Ministerie VROM (2004) *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van VROM (2006) *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling. Katern over nieuw ruimtelijke beleid in 2006*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van VROM (2008) *Structuurvisie Randstad 2040*. Den Haag: Ministerie van VROM.

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

Nieuwkamer, R. & Ruijgrok, E. (2009) *Maatschappelijke kosten-batenanalyse in gebiedsontwikkeling*. In: presentatie Witteveen+Bos, 9 september 2009.

Normann, R. e.a. (1993) *From value chain to value constellation*. In: Harvard Business Review (1993), vol 71, nr. 4., p.65-77.

Peeters, R.H.L. (2008) *Gebiedsontwikkeling: getuigd van lef! Kwantificeren van de lef-factor bij gebiedsontwikkeling*. Amsterdam: Amsterdam School Real Estate.

Pigou, A.C. (1920) *The economics of welfare*. London: MacMillan.

Planbureau voor de Leefomgeving (2010a) *Balans van de Leefomgeving 2010*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Planbureau voor de Leefomgeving (2010b) *Evaluatie beoordelingen Nota Ruimteprojecten*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Pleijte, E., Rempelberg, L., Weggeman, W. (2006) *Hoe de aansturing van complexe gebiedsontwikkelingen te verbeteren*. Holland Management Review, 110

Pleijte, M.E. (2008) *Haalbaar? Meer dan alleen betaalbaar..!* Eindhoven: TU/E

- Remmerswaal, D.J.M. (2010) *Publieke ruimte in privaat perspectief. Een verkenning van de randvoorwaarden en mogelijkheden bij privatisering van de openbare ruimte*. Delft: TU Delft.
- Renes, G. & Ruijs, A. (2010) *Overheidsbeleid en Ruimtelijke Investeringen – Second opinion*. Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Rompelberg, L. & Hesp, M. (2007) *Financiële regie bij gebiedsontwikkeling, het realiseren van een duurzame businesscase*. Rotterdam: Fakton.
- Rooy, van P. (2011) *Verdienmogelijkheden: cahier gebiedsontwikkeling*. Gouda: NederlandBovenWater.
- Schuur, J. (2010) *De baten en kosten van ruimtelijk beleid en de relatie met het woningaanbod*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)
- SCP (2002) *Zekere banden*. Den Haag: SCP.
- Segeren, A., B. Needham & J. Groen (2005a), *De markt doorgrond. Een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*. Rotterdam: NA i Uitgevers /Den Haag: /RPB.
- Severijns, J. (2005) *Belvédère Maastricht: waardecreatie bij gebiedsontwikkeling*. In: www.belvedere-maastricht.nl
- Smith, A. (1776) *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: Methuen & Co., Ltd.
- Swam (2008) *Management van de onrendabele top bij gebiedsontwikkeling*. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Traudes, J. (2008) *Investeren in ruimte: het belang van kwaliteit*. Real Estate Magazine 2008, nummer 44, p. 14-17.
- Heijde, van der P., T. Groenewegen & E. Jonkman (2010) *Stimuleren en faciliteren van mixed-use*. In: RO Magazine, juni 2010, p. 39-42.
- Van der Krabben, E. & Needham, B. (2009) *Stedelijke herverkaveling: nut en noodzaak van een nieuw instrument voor gemeentelijk grondbeleid*. S&RO, te verschijnen.
- Van Zuthpen, van F., W. Hulsker & E. Ruijgrok (2009) *Werkwijzer van integrale Gebiedsontwikkeling*. Rotterdam: ECORYS Nederland BV /Witteveen + Bos
- Vastgoedmarkt (2010) *Veel gemeenten trekken stekker uit bouwprojecten*. In: Vastgoedmarkt oktober 2010, p.
- VROM-raad (2009) *Schakelen, verbinden, verankeren in de stad*. Den Haag: VROM-raad.

VROM-raad (2011a) *Verkenning 'Ruimtelijke kwaliteit'*. Den Haag: VROM-raad.

VROM-raad (2011b) VROM-raad: 'economie en ruimtelijke kwaliteit geen tegengestelde belangen'. Den Haag: VROM-raad.

Watertorenberaad (2010) *Werkboek nieuwe manieren van gebiedsontwikkeling*. Rotterdam: Watertorenberaad.

Webster, C.J. (1998) *Public choice, Pigouvian and Coasian planning theory*. In: Urban Studies, 35, pp. 53-75.

Webster, C. & L. W. C. Lai (2003). Property Rights, Planning and Market Managing Spontaneous Cities. Cheltenham, Edward Elgar.

Wit, de H. (2006) *Draagvlak, fundament van stedelijke gebiedsontwikkeling*. Afstudeerscriptie Master of City Developer (MCD).

Witsen, J.(1995) IN: Met het oog op de omgeving. Een geschiedenis van de zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving. Den Haag: Ministerie van VROM/SDU.

Witte, P. (2010) 'Slopen is kopen'. Financiering van gebiedsontwikkeling op binnenstedelijke locaties. Masterthesis Universiteit Utrecht.

Internet

Website Keicentrum: www.keicentrum.nl

Website Stuurgroep experimenten volkshuisvesting, SEV: <http://www.sev.nl>

Website Watertorenberaad: www.watertorenberaad.nl

Website platform voor gebiedsontwikkeling: www.gebiedsontwikkeling.nu

Website RIGO: <http://www.rigo.nl/mkba/nl-NL/Gebiedsontwikkeling.aspx>

Bijlagen

In de bijlagen van de masterthesis zullen enkele documenten worden opgenomen die in het kader van het onderzoek gebruikt zijn ter ondersteuning of als achtergrondinformatie fungeren. Het onderzoek is met behulp van deze informatie tot stand gekomen en mede aan de hand hiervan zijn de casestudies uitgevoerd. In het onderzoek is verschillende keren verwezen naar deze bijlagen, die genummerd zijn en hierdoor gemakkelijk terug te vinden zijn.

De volgende documenten zijn opgenomen als bijlage en zijn als volgt genummerd:

- Bijlage I - Typologie effecten binnen MKBA
- Bijlage II - Overzicht geïnterviewde personen
- Bijlage III - Uitvoeren Delphi-methode
- Bijlage IV - Analyse casestudies MKBA's

Bijlage I Typologie effecten binnen MKBA

In een MKBA zijn verschillende effecten onder te brengen, die in een bepaalde typologie zijn weergegeven. Een veel toegepaste indeling van effecten in een MKBA is die van directe, indirecte en externe effecten (Breejen e.a., 2006; RIGO, 2010). Deze effecten worden zo veel mogelijk in geld uitgedrukt, waarbij ook niet-financiële effecten inzichtelijk gemaakt worden zoals welzijn, kwaliteit leefomgeving en het behoud van de openbare ruimte. Voor de effecten worden verschillende begripsomschrijvingen gehanteerd. In dit onderzoek zal de omschrijving uit de “Werkwijzer van integrale gebiedsontwikkeling” van Ecorys & Witteveen + Bos (2009) worden gebruikt.

De directe effecten van een gebiedsontwikkeling hangen samen met de aanleg, de aanwezigheid en het gebruik van het desbetreffende gebiedsontwikkelingsproject. Deze effecten samen worden gezien als de belangrijkste redenen om een investering te doen en leveren een omvangrijke efficiëntiewinst voor de gebruikers en/of welvaartswinst voor de initiatiefnemers op (Ecorys & Witteveen + Bos, 2009). De directe effecten komen de eigenaar, de exploitant of gebruikers toe, wat gemeten kan worden in consumentensurplus of producentensurplus. Daarom kan de volgende omschrijving gebruikt worden in het rapport van Ecorys & Witteveen + Bos (2009):

*“Een **direct effect** is een effect van een project dat toevalt aan de eigenaar of exploitant of aan de gebruikers van de projectdiensten, of een extern effect dat voortkomt uit de integrale gebiedsontwikkeling of het gebruik daarvan.”*

Om te kunnen bepalen wat het consumentensurplus of producentensurplus daadwerkelijk inhoudt moet gekeken worden naar de verschillende markten, waar de directe effecten tot uiting komen. In eerste instantie moet daarom bekeken worden welke markten direct door het project worden beïnvloed. Gebiedsontwikkelingsprojecten hebben een directe relatie met vastgoed- en grondmarkten, daarom zal eerst naar het consumenten- en producentensurplus op deze markten gekeken moeten worden. Het definiëren van gebruiksfuncties en het definiëren van relevante markten, die beïnvloed worden door het project, is een belangrijk startpunt van de MKBA om alle effecten inzichtelijk te maken. Een bepaald project kan met een projectdienst bepaalde markten beïnvloeden. Een project dat het woongenot en andere grootheden die met de woning en woonomgeving te maken hebben verbeteren zal direct invloed hebben op de woningmarkt. Een krappe woonruimte kan het woongenot bijvoorbeeld doen dalen, wat tot uiting komt in een lage waardering van krappe woonruimte, wat weer tot uiting zal komen in de prijs van zulke woonruimte en hiermee ook de grondmarkt beïnvloeden, die over het algemeen residueel bepaald wordt en in directe relatie staat met de woningmarkt. Naast de woonbaten zijn nog andere voorbeelden van directe effecten te noemen zoals grondexploitatieopbrengsten, waterveiligheid, recreatiebaten, natuurfuncties en economische spin-off (Ecorys & Witteveen + Bos, 2009).

Indirecte effecten zijn de effecten op andere markten dan de markt, waar het project een directe invloed op heeft. Naast dat projecten vaak een direct effect opleveren, namelijk een fysieke ingreep in de ruimte, wordt er indirect gericht op het versterken van de economische structuur. Met het realiseren van hoogwaardige voorzieningen voor wonen en werken wordt de aantrekkelijkheid van het gebied en de ruimtelijke kwaliteit van gebieden verhoogd. Door de hoge aantrekkelijkheid van locaties kunnen

economische activiteiten zich verder ontplooiën (Ecorys & Witteveen + Bos, 2009). In de handreiking van Ecorys & Witteveen + Bos (2009) wordt over indirecte effecten het volgende omschreven:

*“Een **indirecte effect** ontstaat door de doorwerking van de markttransacties van eigenaar, exploitant en gebruikers van projectdiensten op andere markten dan de directe markt.”*

De stijging van de productiviteit en/of werkgelegenheid door het creëren van een hoogwaardig woon/werkmilieu bovenop de grondprijzen kan leiden tot andere positieve effecten in de vorm van bijvoorbeeld extra belastinginkomsten (Ecorys & Witteveen + Bos, 2009). Andere vormen van indirecte effecten voortkomend uit een project binnen een bepaald plangebied zouden resultaat kunnen hebben in scholing en werk, gezondheid, sociale veiligheid, imago/ vestigingsklimaat of leefbaarheid. Volgens Breejen e.a. (2006) heeft het gemiddelde opleidingsniveau van een gebied zijn weerslag op de woningprijzen. Ook de werkgelegenheid/werkloosheid in een gebied heeft een indirecte relatie met de huizenprijs. De relaties tussen huizenprijzen en scholing/werk is echter een complex proces, waar instrumenten ingezet moeten worden om dit te kunnen vertalen. Ook gezondheid zou een indirect effect kunnen zijn resulterend uit een bepaald project (Breejen e.a., 2006).

De gezondheid van bewoners kan verbeterd worden door de aanpak van de fysieke ruimte. Dit kan een positieve uitstraling hebben op de buurt en zodoende in de huizenprijzen zitten. Het resultaat van een betere gezondheid zal een verminderde uitgave aan de gezondheidszorg zijn, waar het indirecte effect in verborgen zit. De sociale veiligheid heeft een grote invloed op de kwaliteit in een bepaald gebied en zodoende op de huizenprijzen. Daarnaast heeft sociale veiligheid invloed op het kostenniveau van bestrijding van criminaliteit, waar opnieuw kosten bespaard blijven en de samenleving baat heeft bij een dergelijke ontwikkeling. De leefbaarheid van een omgeving is bepalend voor de waarde van een woning. Leefbaarheid is echter een begrip waar veel van de eerder besproken aspecten onder vallen, waardoor het effect moeilijk te meten is en dubbeltellingen voorkomen moeten worden. Het imago/ vestigingsklimaat is het gevolg van een optelsom van de andere effecten en mag op zich niet bij de andere dan effecten worden opgeteld. Een verbeterd imago zal overigens een positieve uitwerking hebben op de huizenprijzen, wat hiermee al gedeeltelijk is verwerkt in de directe effecten.

Figuur 4.1 Typologie van projecteffecten bij integrale gebiedsontwikkeling

Welvaartsbenadering Causale benadering		Nederland				Buitenland
		Geprijsde effecten		Niet geprijsde effecten		
		Herverdeling	Efficiëntie	Herverdeling	Efficiëntie	
Directe effecten	Exploitanten	Bedrijfswinsten		waterveiligheid, recreatievoordelen uitstralingseffecten, effecten natuur & milieu		
	Gebruikers	grondopbrengsten				
	Derden					
Indirecte effecten		strategische effecten		regionale ongelijkheid		internationale concurrentiepositie
		internationale concurrentiepositie				

Bron: Ecorys & Witteveen + Bos, 2009

Bij externe effecten van gebiedsontwikkeling gaat het vaak om omgevingskwaliteiten, waarvan in de praktijk de waardering en het bepalen van de omvang van de effecten moeilijk in geld is uit te drukken. Natuur, water, bodem, lucht en cultuurhistorie zijn deze omgevingskwaliteiten waaruit de externe effecten van een gebiedsontwikkeling uit kunnen voortkomen (Ecorys & Witteveen + Bos, 2009).

Een verbeterde luchtkwaliteit zal bijvoorbeeld tot uitdrukking komen in de prijzen van de woningen in het gebied en de geluidsoverlast zal via de leefbaarheid van een omgeving invloed hebben op de huizenprijzen in het desbetreffende gebied (Breejen e.a., 2006).

Bijlage II Overzicht geïnterviewde personen

Voor het onderzoek zijn deskundigen geïnterviewd voor verschillende onderdelen van het onderzoek. Bij de oriëntatie en het schrijven van het theoretisch kader zijn deskundigen geraadpleegd voor een verdere verdieping. Daarnaast zijn voor de casestudies verschillende medewerkers van Arcadis betrokken bij het interview en tevens betrokken bij de expertmeeting voor het toetsen van de onderzoeksresultaten.

Interviews theoretisch kader

Dhr. M. Jansen-Klomp	Ontwikkelingsmanager ASR Vastgoed
Dhr. E. Koelé	Senior Procesmanager ABL2
Dhr. A. Voorburg	Senior Consultant Arcadis
Dhr. R. Adriaanssens	Director Urban Planning PRC
Dhr. C. Kerstens	Senior adviseur Ruimtelijke Ontwikkeling Arcadis
Dhr. J. Klooster	Senior Economist Arcadis

Interviews casestudies en expertmeeting

Dhr. A. Voorburg	Senior Consultant Arcadis
Dhr. R. Adriaanssens	Director Urban Planning PRC/ Arcadis
Dhr. C. Kerstens	Senior Adviseur Ruimtelijke Ontwikkeling Arcadis
Dhr. M. Binnenpoorte	Consultant Spatial Planning & Urban Development Arcadis
Dhr. J. Klooster	Senior Economist Arcadis
Dhr. A. Dekker	Marktmanager Arcadis
Dhr. J. Broersen	Senior consultant PRC / Arcadis
Dhr. K. Noort	Senior advisor partner PRC / Arcadis

Bijlage III - Uitvoeren Delphi-methode

De Delphi-methode bestaat uit een proces waarin verschillende deskundigen herhaald bevroegd worden over een bepaald onderwerp dat onderzocht wordt. In een aantal rondes worden standpunten uitgewisseld en wordt geprobeerd om vanuit een complex probleem tot verschillende inzichten te komen en hiervan te leren (Helmer & Dalkey, nd). De methodiek, die door Helmer & Dalkey werd ontwikkeld, probeert door verschillende opvattingen uit te wisselen de aanwezigen van elkanders standpunten te leren en op elkaar te reageren.

In dit onderzoek wordt een aangepaste manier van de Delphi-methode toegepast. Allereerst zijn verschillende deskundigen apart geïnterviewd, deze informatie is verwerkt en geanalyseerd op veelvoorkomende verbanden. In het onderzoek staat de relatie tussen de kenmerken van de gebiedsontwikkeling en de maatschappelijke kosten en baten centraal. De mogelijke verbanden tussen de kenmerken en maatschappelijke kosten en baten worden uit de interviews gehaald en voorgelegd bij de expertmeeting, waar de veronderstelde verbanden uit de interviews dus nogmaals getoetst kunnen worden.

De interviews met de eerder omschreven deskundigen, die omschreven zijn in bijlage II, zijn gericht op de uitgevoerde projecten binnen Arcadis. In deze interviews wordt gezocht naar de mogelijke verbanden tussen de kenmerken van de gebiedsontwikkeling en de te genereren maatschappelijke kosten en baten voortkomend uit de ontwikkeling.

Geïnspireerd door de Delphi-methode is een expertmeeting georganiseerd, waar de onderzoeksresultaten uit de eerder afgenomen interviews getoetst worden door de verschillende deskundigen de onderzoeksresultaten te tonen. In de expertmeeting kunnen de verschillende deskundigen reageren de onderzoeksresultaten en op elkaars reacties.

Bijlage IV - Analyse casestudies MKBA's

In het onderzoek zijn verschillende casestudies uitgevoerd op drie verschillende projecten, waar een maatschappelijke kosten-batenanalyse bij uitgevoerd is. In deze bijlage is de analyse van de verschillende projecten gemaakt, die in het onderzoek nader bekeken zijn. Hieronder zullen achtereenvolgens de case Rotterdam Charlois, Den Bosch Hambaken en Dordrecht-West worden behandeld.

1. Analyse MKBA Sportzone Rotterdam Charlois

In de analyse van de MKBA Sportzone Rotterdam Charlois zal in worden gegaan op drie elementen uit het eerder opgestelde analysekader. Achtereenvolgens zal in worden gegaan op de elementen doelrealisatie, kenmerken project en optimalisatie project. De analyse is opgemaakt met informatie uit stukken van Arcadis (2010), de gemeente Rotterdam (2011) en stichting Sportzone Charlois (2010), die als opdrachtgever van Arcadis de nodige informatie over het gebied hebben verzameld.

Doelrealisatie

Het doel van het project komt voort uit de problemen die in de wijk aanwezig zijn en waar de stichting zich voor in zet. De Sportzone Rotterdam Charlois maakt veranderingen in de maatschappij mogelijk, waarbij een sportcomplex aansluiting vindt bij verschillende maatschappelijke problemen in de omliggende wijken. De sportverenigingen hebben een belangrijke rol in de ontwikkeling van het project en dienen hierbij de samenleving en proberen bij te dragen aan de problemen. De bedoeling van het project is om de arbeidsparticipatie te verhogen en te voorkomen dat mensen uit Zuid voor hun sportbeoefening naar de randgemeenten moeten gaan. Er worden stimulerende faciliteiten ontwikkeld, zoals sportvoorzieningen in combinatie met een multifunctionele accommodatie. Er wordt bovendien aangesloten bij lopende projecten van de GGD en een mogelijke verbinding naar een zorgboulevard zou gerealiseerd kunnen worden. De vier thema's die voor de GGD gelden in dit gebied:

- Overgewicht
- Sociaal isolement
- Depressie
- Huiselijk geweld

Het doel van het uitvoeren van de MKBA voor dit project was om de maatschappelijke effecten voortkomend uit de ingrepen in en rondom het projectgebied inzichtelijk te maken. Met de ingrepen wordt ingespeeld op verschillende maatschappelijke problemen door het genereren van effectenstromen, die tot stand komen door de ingrepen in het gebied.

Kenmerken project

De locatie van de case Sportzone Charlois ligt in de deelgemeente Charlois in Rotterdam. Het gebied ten zuiden van de wijken Pendrecht en Zuidwijk gelegen in bestaand binnenstedelijk gebied is gereserveerd voor de realisatie van de Sportzone. Kenmerkend voor deze wijken is dat ze opgezet zijn volgens de

tuinstadgedachte met veel ruimte en groen, waarbij woningen rond gemeenschappelijke tuinen zijn gegroepeerd. De wijk Pendrecht is opgebouwd uit vier buurten rondom een centraal plein (Plein 1953) met winkels en sociaal-culturele voorzieningen. Het merendeel van de woningvoorraad van circa 6.400 woningen, vooral sociale huurwoningen, bestaat uit portiek- en galerijflats, waarvan de meeste drie of vier hoog zonder lift. Verder staan er duplex-, eengezins- en bejaardenwoningen in de wijk. De wijk Zuidwijk heeft een woningvoorraad van circa 7.200 woningen en bestaat uit ongeveer driekwart sociale woningbouw. De overige woningen zijn in het bezit van particuliere verhuurders, en na verkoop, van eigenaar bewoners. De woningvoorraad bestaat voornamelijk uit portiekflats van vier woonlagen zonder lift (43%), galerijflats (13%) en eengezinswoningen (16%). Op kleine afstand van de wijk zijn enkele grootstedelijke voorzieningen te vinden, waaronder het Zuiderpark, Sportpaleis Ahoy en het Zuidplein Theater. Beide wijken kennen een toenemend aantal huishoudens van niet-Nederlandse afkomst.

Met het programma van de case Sportzone Charlois wordt ingezet op de verbetering van de woonsituatie en leefgewoonte van de bewoners. Het realiseren van een sportloket in combinatie met een koppeling met het ziekenhuis, het stimuleren en faciliteren van een brassband, de isolatie van de woningen, het verbeteren van de infrastructuur en vervoersmogelijkheden in het gebied (Tuktuk) en kennisontwikkeling bevolking voor omgaan met geld. Deze verschillende onderdelen van het programma zijn georganiseerd in vier verschillende coöperaties: Gezondheidscoöperatie Charlois, Vervoerscoöperatie Charlois, Coöperatie Duurzaam Charlois en Educatie Coöperatie Charlois.



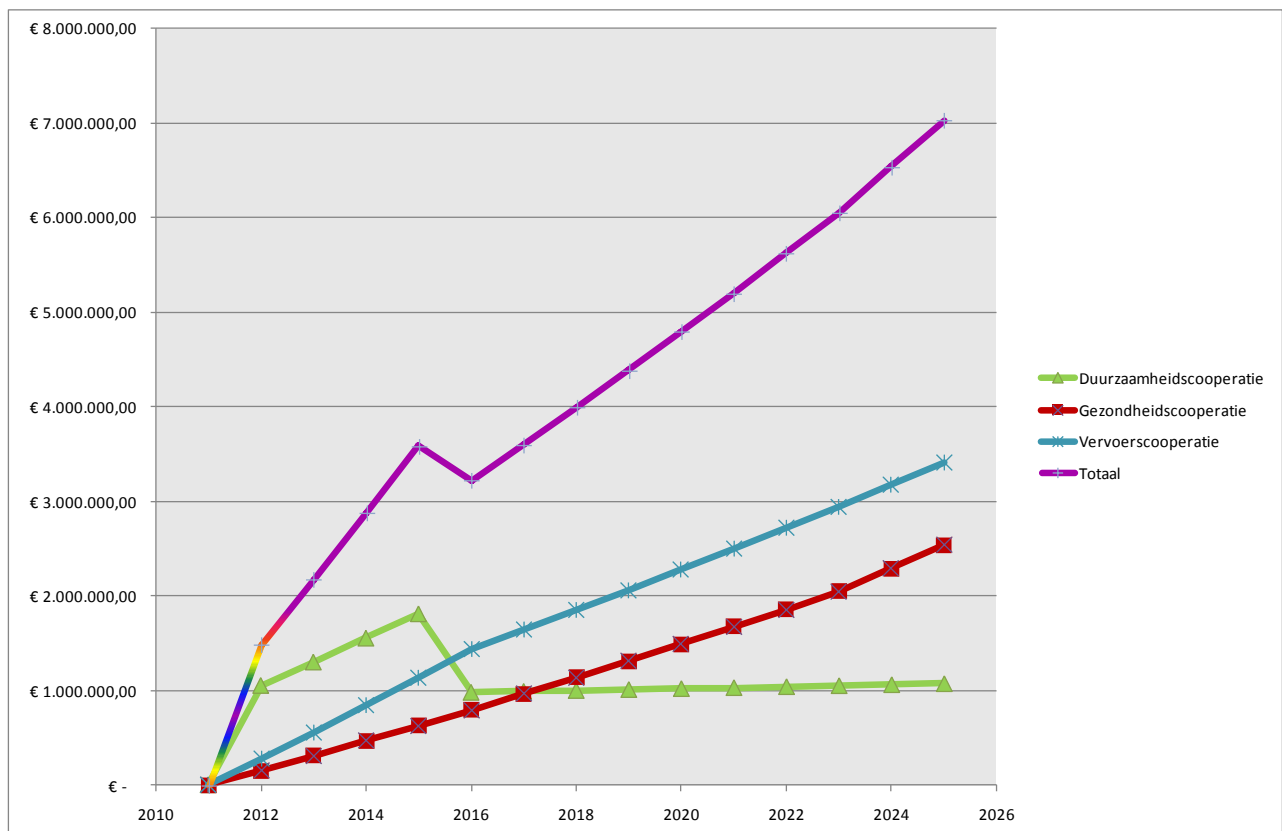
Bij deze businesscase hebben zes verenigingen een stichting opgericht en werken samen met OBR en andere partners. Binnen de verschillende coöperaties is gezocht naar partners die bij de ontwikkeling betrokken konden worden en mogelijk ook baat hebben bij de ontwikkeling. Zo is bij de gezondheidscoöperatie gezocht naar een samenwerking met Achmea, het Maasstad ziekenhuis, Menzis en Fit 4 Free. In de vervoerscoöperatie met Eneco, Rotterdamse Taxicentrale en gemeente Rotterdam. Bij de duurzaamheidscoöperatie Essent, Rabobank, ROC Zadkine en gemeente Rotterdam. En in de educatie coöperatie worden het NIBUD en de woningcorporaties Woonstad Rotterdam en Vestia betrokken. Met behulp van de MKBA zijn de verschillende actoren betrokken bij de ontwikkeling door de resultaten van waarde voor de verschillende partijen inzichtelijk te maken in een maatschappelijke exploitatie.

In het gebied waar de ontwikkelingen zullen plaatsvinden, die betrekking hebben op het project, zijn de grondposities ingenomen door de gemeente en sportverenigingen. Op deze gronden zal een fysieke veranderingen plaatsvinden die gemakkelijk gerealiseerd kunnen worden, omdat deze niet bebouwd zijn en direct in gebruik genomen kunnen worden. In de omliggende wijken zijn vooral sociale huurwoningen en goedkope koopwoningen gelegen.

Het project is nog in de planfase en met verschillende partijen wordt al gesproken over de financiering van het project. Verschillende overeenkomsten tussen sportvereniging en ontwikkelende partijen zijn gesloten en in 2012 staat de start van de bouw van de voorzieningen gepland. Met het opstellen van de maatschappelijke exploitatie wordt geprobeerd om de baten te organiseren. Daarnaast wordt met deze MKBA getracht om in overleg met de verschillende partijen het project te optimaliseren en om de financiering rond te krijgen.

Maatschappelijke kosten en baten project

De inzichtelijk gemaakte maatschappelijke kosten en baten binnen het project Rotterdam Charlois zijn weergegeven op het gebied van gezondheid, duurzaamheid en educatie. De ingrepen in de wijk zijn inzichtelijk gemaakt op het gebied van gezondheidsbaten, verkeer- en vervoersbaten, onderwijsbaten, werkgelegenheid en duurzaamheid. Hier is een maatschappelijke exploitatie van gemaakt met een resultaat van ruim € 68.000.000,= dat uit de maatschappelijke kosten-batenanalyse over een periode tot 2060. Deze maatschappelijke baten of bespaarde maatschappelijke kosten komen voort uit aantoonbare beleidsrealisatie, uitgavenreductie, inkomstenstijging, een afname van de lastendruk. In onderstaande figuur is de maatschappelijke exploitatie weergegeven tot 2025.



Optimalisering project

Bij het waarderen van de effecten is gebruik gemaakt van statistische data die gebruikt worden door de Gemeente Rotterdam, Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam en de GGD. Met het waarderen van de maatschappelijke effecten is vooral uitgegaan van de beschikbare informatie die onomstreden is, omdat deze ook gebruikt worden door de hiervoor genoemde instanties. Hier zijn bepaalde aannames mee gedaan en aan de hand van deze gegevens is vervolgens de maatschappelijke exploitatie opgesteld. Voor dit project zijn de baten in een maatschappelijke exploitatie gezet om de effecten voortkomend uit de ontwikkeling weer te kunnen geven. Hier tegenover staan de kosten die de ontwikkeling met zich meebrengen, die met behulp van de grond- en vastgoedexploitatie berekend zijn. De jaarlijkse kosten die gemaakt moeten worden zijn in de maatschappelijke exploitatie tegenover de jaarlijkse baten gezet, waardoor inzichtelijk is gemaakt wat ieder jaar het resultaat is van de ontwikkeling.

Door gebruik te maken van statistische data waar de gemeente Rotterdam en de GGD gebruik van maken worden onzekerheden al enigszins beperkt. Het inzichtelijk maken van de baten is met behulp van enige aannames tot stand gekomen, hierbij was de insteek ook om de effecten voortkomend uit de ingrepen aantoonbaar te maken met een benadering van de baten. In de analyse zijn de meest veilige waardes van de range aan kengetallen gebruikt als uitgangspunt, waardoor ook hierbij rekening is gehouden met onzekerheden. Hierbij zou een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd kunnen worden om nog meer onzekerheden weg te kunnen halen, maar het gaat hierbij meer om de gedachtegang en de andere manier van benaderen van het vraagstuk.

Het inzichtelijk maken van de effecten is in deze MKBA dan ook gebruikt om partijen te overtuigen om deel te nemen in een ontwikkeling. Het opstellen van de MKBA moet daarom in deze ook gezien worden als een onderdeel van het proces om het project van de grond te krijgen en om verschillende partijen te laten participeren in het project. De MKBA kan hiermee gezien worden als een instrument dat gebruikt wordt om besluiten te nemen, maar in deze zou ik het meer zien als een instrument om ontwikkelingen te kunnen onderbouwen en vanuit de maatschappelijke invalshoek ontwikkelingen van de grond te krijgen. Partijen kunnen op deze manier anders benaderd worden en overtuigd worden van de effecten die ontstaan door een bepaalde ontwikkeling. In deze case is dit dus ook gebeurd waar verschillende particuliere partijen deel zijn gaan nemen door de maatschappelijke effecten inzichtelijk te maken, die weliswaar uiteindelijk ook resultaat opleveren voor deze partijen. De sportverenigingen en ontwikkelende partijen hebben hierdoor al een overeenkomst gesloten en gaan mogelijk al volgend jaar beginnen met het project. Het verdere proces moet nog ingevuld worden en daar kan de MKBA ook aan bijdragen. Het organiseren van de baten en het opstarten van een organisatie, mogelijk in de vorm van een coöperatie.

2. Analyse MKBA Hambaken Den Bosch

In de analyse van de MKBA Hambaken Den Bosch zal in worden gegaan op drie elementen uit het eerder opgestelde analysekader. Achtereenvolgens zal in worden gegaan op de elementen doelrealisatie, kenmerken project en optimalisatie project. De analyse is opgemaakt met informatie uit stukken van Arcadis (2007-2008) en het Kenniscentrum stedelijke vernieuwing (KEI, 2008), die als opdrachtgever van Arcadis de nodige informatie over het gebied heeft verzameld.

Doelrealisatie

Het doel van het project is om met bepaalde ingrepen in de wijk het algehele niveau en functioneren van de wijk en haar inwoners opgetild moeten worden naar het gemiddelde van de stad Den Bosch.

Met het opstellen van de businesscase wordt getracht om enkele maatschappelijke doelen te verbeteren in de wijk. Zowel in termen van woonbeleving als sociaal-economisch scoort Noord resp.

Hambaken/Orthen matig tot slecht t.o.v. het gemiddelde van de andere wijken in de gemeente Den Bosch. In de opgave van KEI Hambaken is dit als volgt verwoord:

- Het aanbod aan sportfaciliteiten is verouderd.
- Orthen-Links en Orthen-Dorp zijn door een verkeersweg van elkaar gescheiden.
- De werkloosheid in De Hambaken en Orthen-Links is bovengemiddeld.
- Er is weinig variatie in de woningvoorraad die bestaat vooral uit sociale huurwoningen.
- Er zijn weinig aantrekkingspunten in de wijken waar bewoners mee kunnen identificeren.
- De werkgelegenheid in de wijk is sterk beperkt.

Indicator	Noord	Gemiddeld 3-Hertogenbosch
Leefbaarheid	9	6
Veiligheid	8	6
Participatie	11	6
Gezondheid en zorg	10	6
Gem. Inkomen p.p.	□ 11.200	□ 12.700
Koopwoningen %	37%	54%
WOZ-waarde gem. per woning	□ 180.000	□ 218.000
Werkeloosheidinw. %	10,7%	7,2%
Bijstand (ABW) inw. %	5,5%	3,3%

Met het opstellen van de businesscase zijn vijf verschillende varianten geformuleerd waarmee – zelfstandig of in combinatie met elkaar – de transitie in gang gezet zou kunnen worden om het beoogde doel te behalen. Deze business cases verschillen van elkaar in de intensiteit van ingrepen en het ruimtelijke schaalniveau en hier zijn de maatschappelijke kosten en baten inzichtelijk gemaakt om de effecten van de ingrepen inzichtelijk te maken. Met het opstellen van de businesscase en het inzichtelijk maken van de verschillende effecten van de vijf varianten wordt de keuze van de uiteindelijke ingreep onderbouwd en waar mogelijk geoptimaliseerd. Het doel van de MKBA was om de maatschappelijke baten van het project inzichtelijk te maken en op deze manier ook te trachten andere partijen bij het project te betrekken.

Kenmerken project

De locatie van de case Hambaken Den Bosch is gelegen in het noorden van Den Bosch en heeft betrekking op het gebied rondom de probleemwijk Hambaken en de omliggende wijken Orthen en Orthen-Links. In het bestaande stedelijke gebied is sprake van een verouderde bouw, waar veel problemen te signaleren zijn in de wijk en een verbetering van de locatie benodigd is.

Het programma voor de case Hambaken is gericht op het verbeteren van het algehele niveau en het functioneren van de wijk, dat is uitgewerkt in vier verschillende business cases (BC). In BC variant 1 wordt gericht op het vergroten van de emancipatie, onder de noemer van “emancipatiemachine”. Op lokaal niveau moet ondernemerschap gestimuleerd worden, kleine ondernemingen aangejaagd worden, sponsoring van initiatieven, stimulering van welvaart in gebied, aan worden gesloten bij kennis, ervaring en sociale structuren in het gebied, versterken van de zelfredzaamheid van bewoners, vergroten van leefbaarheid via werk en inkomen en de bereidheid van partners om bespaard geld aan de achterkant te investeren in de voorkant als een soort van revolving fund. In variant 2 wordt gericht op de bestaande omgeving en hier de kracht uithalen, wat tot imagoverbetering, verbetering van het woonklimaat en tot waardestijging moet leiden. Het behouden en het oppoetsen van de “Parels” in de wijk. Hier zou gericht worden op (her)ontwikkeling van Dorp Orthen, het sportpark, fort en ontmoetingsruimte, de begraafplaats, een brede Bossche School, speelplaatsen en het buurtwinkelcentrum. Het programma van variant 3 is gericht op de realisatie van het nieuwe hart van Orthen, waarbij gezocht wordt naar het overbruggen van de Orthenseweg en het verenigen van Orthen-Links en Orthen-Dorp. Nieuwe locatie voor ontwikkeling van nieuwe faciliteiten/voorzieningen/wonen op vrijgekomen plek tracé. Mogelijkheid om het sportpark uit te breiden of te verplaatsen. Met de variant 4 wordt met de gebiedsontwikkeling de relatie met het water gezocht. De overbrugging van de spoorlijn behoort tot het programma met als grote trekkers water en groen. Vastgoedontwikkeling aan de oever met als voorwaarde waardeontwikkeling voor het hele gebied. Het programma van variant 5 wordt het ontwikkelen van een kenniseiland op het bedrijventerrein bij De Hambaken gerealiseerd. Met de ontwikkeling moet voor een functionele interactie tussen de buurt en het sportpark worden gezorgd. De relatie tussen werk, stage, horeca en sport wordt gelegd en heeft invloed op de arbeidsmarkt op regionaal niveau.

In de verschillende varianten van de businesscase zijn verschillende partijen betrokken. Afhankelijk van de keuze welke variant daadwerkelijk gerealiseerd wordt zal er een samenwerking met de verschillende partijen tot stand gebracht worden. Met verschillende individuele partijen wordt getracht sponsoring initiatieven overeen te komen. In BC1 wordt bij de gemeente in de vorm van een revolving fund, waarbij de waarde die in het gebied ontstaat weer terugvloeit in het gebied om de kwaliteit en de waarde in het gebied te behouden. In BC3 worden verschillende particuliere partijen geprobeerd te verbinden aan het plan, zoals regionale sportondernemers zorgverzekeraars, regionale ontwikkelaars, woningcorporatie Zayaz en de gemeente Den Bosch afdeling Sport en Recreatie in verband met het upgraden Sportpark en aantrekken nieuwe investeerders. Bij varianten 4 en 5 zijn grotere investeringen benodigd en daarom is hierbij gezocht naar een samenwerking tussen vier solide partners: Amvest, ING real estate, Zayaz en de gemeente Den Bosch.

De grondposities in het gebied zijn in het bezit van de verschillende woningcorporaties aanwezig in het gebied, de gemeente en verschillende particuliere woningeigenaren. De verdeling van grondposities in het gebied geven ook een indicatie van de waarde van het vastgoed in het huidige gebruik. De aanwezigheid van de verschillende woningcorporaties geven aan dat het percentage van sociale huur hoog ligt en dat verschillende particuliere woningeigenaren een goedkope koopwoning bezitten.

De ontwikkeling van de Hambaken Den Bosch is in een voorbereidende fase. Met het opstellen van de businesscase zijn de verschillende mogelijkheden voor het plangebied bekeken. De plannen zijn nog niet rond en er wordt gezocht naar de beste oplossing, met behulp van het opstellen van de MKBA wordt hier aan bijgedragen. De keuze voor een bepaalde variant zal afhangen van de haalbaarheid van het project en de hoeveelheid partijen die deel wil nemen aan het project, deze moeten namelijk wel overtuigd worden van de ontwikkeling waar zij financieel ook beter van moeten worden.

Maatschappelijke kosten en baten project

Met de ontwikkeling Hambaken Den Bosch wordt getracht het stadsdeel Noord te verbeteren en het niveau naar het gemiddelde van de stad Den Bosch te brengen. De maatschappelijke kosten en baten zijn op het gebied van inkomen en werkgelegenheid en stijging van de vastgoedprijzen inzichtelijk gemaakt. Leefbaarheid, veiligheid en gezondheid zijn alleen kwalitatief inzichtelijk gemaakt, waardoor hier geen kwantitatief waardeoordeel over gedaan kan worden. Het resultaat uit maatschappelijke kosten-batenanalyse voor de ontwikkeling van het gebied Hambaken Den Bosch is € 55.000.000,=.

Maatschappelijk baten transitie Noord naar gemiddelde van stad Den Bosch

Indicator	Ontwikkeling	Totaal per jaar in doelsituatie
Leefbaarheid	+++ (*)	+++
Veiligheid	++	++
Participatie	+++++	+++++
Gezondheid en zorg	++++	++++
Gem. inkomen per persoon	+ € 1.500	€ 29 mln.
Koopwoningen %	+ 17%	1.360 extra koopwoningen
WOZ-waarde gem. woning	+ € 38.000	€ 38.000 extra per woning = € 2,3 mln. WOZ-opbrengsten (**)
% werkloosheid inwoners	- 3,5%	680 minder WW uitkeringen = € 17 mln. (***)
% bijstand (ABW) inwoners	- 2,2%	427 minder ABW uitkeringen = € 6,5 mln (****)
Totaal		€ 55 mln. + kwalitatieve opbrengsten

* Opschuiven van één positie in de rangorde komt overeen met een +.

** Gemiddelde gesteld op 7,5 ‰ per € 1000 (eigenaar/bewoner); totaal 8.000 woningen.

*** Gemiddelde WW-uitkering: € 25.000 per jaar.

**** Gemiddelde ABW-uitkering: € 15.000 per jaar.

In bovenstaande figuur zijn de maatschappelijke baten weergegeven, waar naast de € 55.000.000,= aan monetaire baten nog eens kwalitatieve opbrengsten gerealiseerd worden. Het inzichtelijk maken van deze kwalitatieve opbrengsten zou wellicht tot meerwaarde hebben kunnen leiden voor de ontwikkeling. Dit is binnen dit onderzoek niet gedaan, omdat met de analyse van de MKBA naar relaties tussen de kenmerken van de gebiedsontwikkeling en de maatschappelijke kosten en baten wordt gezocht.

Optimalisatie project

Voorafgaand aan het waarderen van de maatschappelijke effecten in de case Hambaken Den Bosch zijn verschillende werksessies gehouden voor het opstellen van een businesscase. Hierbij zijn verschillende varianten naar voren gekomen. In deze werksessies zijn ook de mogelijke maatschappelijke effecten voortkomend uit de verschillende varianten besproken. Door de deskundigen werd de combinatie van variant 1 en variant 4 als ideale uitgangspositie beoordeeld om de gewenste doelen te kunnen bereiken.

De belangrijkste reden hiervan zijn de relatief grote verschillen tussen Noord en Den Bosch als geheel op de onderscheiden indicatoren. Om de beoogde doelen te kunnen realiseren zal een navenant grote inspanning nodig zijn. In de MKBA is verondersteld dat de maximale baten alleen behaald kunnen worden door een combinatie van business cases 1 en 4. De overige varianten van de businesscase zullen ook positieve effecten hebben, maar minder groot van omvang en onvoldoende om het doel te bereiken. De te genereren baten zijn gelijk aan het verschil tussen de huidige situatie in Noord en het gemiddelde van de stad Den Bosch op de onderscheiden indicatoren.

Met de MKBA wordt ingezet op de effecten die zich voordoen door ingrepen op het gebied van opleiding en scholing en de zelfredzaamheid van inwoners van het gebied. Door de renovatie van bestaande woningen, het toevoegen van nieuwe woningen in hoger segment, verkeerskundige ingrepen een sterke impuls te geven aan het maatschappelijk voorzieningenniveau moet de kans op betaald werk groter worden en nieuwe bewoners in welvarender sociaal-economische segmenten toevoegen in het gebied. Deze ingrepen moeten een verbetering van de leefbaarheid, veiligheid, participatie en de gezondheid en zorg in het gebied verbeteren. Een aantal van de baten is in kwalitatieve termen en een aantal in kwantitatieve respectievelijk monetaire termen uitgedrukt. Zo zijn leefbaarheid, veiligheid, participatie en gezondheid en zorg in het gebied in kwalitatieve termen uitgedrukt om deze op hetzelfde niveau van het gemiddelde in Den Bosch te krijgen. De effecten op het gemiddelde inkomen per persoon, het percentage koopwoningen, de gemiddelde WOZ-waarde per woning, het percentage inwoners dat werkloos is en het percentage inwoners dat een bijstandsuitkering krijgt wordt in kwantitatieve/monetaire termen weergegeven. Voor het inzichtelijk maken van de maatschappelijke effecten zijn op basis van bestaande kengetallen weergegeven, waar mogelijk lokale kengetallen (bijvoorbeeld WOZ-waarden per wijk in Den Bosch) en in sommige gevallen landelijke kengetallen.

De resultaten uit de businesscase zijn voortgekomen uit de verschillende sessies met deskundigen en tot stand gekomen op basis van ervaringen en kengetallen. De kengetallen die gehanteerd zijn komen van verschillende erkende instanties en onderzoeksbureaus als gemeente Den Bosch, CBS en GGD. De onzekerheid in deze getallen is aanwezig, doordat iedere locatie verschillend is en de uitwerkingen ook anders kunnen zijn binnen een specifiek gebied. In deze is enige voorzichtigheid geboden met de interpretatie van de gegevens. In de resultaten van de inzichtelijk gemaakte effecten zitten onzekerheden, waar rekening mee gehouden moet worden. Om deze onzekerheden weg te nemen zou een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd kunnen worden, deze is in dit geval niet toegepast gezien de fase van het project en de uiteindelijke uitvoering van het project.

Met de MKBA is sturing aan het project gegeven door de formulering van verschillende mogelijke varianten voor de businesscase. Met de formulering van de verschillende varianten en het betrekken van de verschillende partijen is bekeken welke mogelijkheden er zijn voor de ontwikkeling van het gebied en wat het beste alternatief is gelet op de kosten en baten van de ontwikkeling. Met behulp van de MKBA is sturing gegeven aan het ontwerp van deze businesscase en de beste variant gekozen, die gezien de gestelde doelen en de gewenste effecten het beste zou passen. De MKBA kan in deze businesscase daarom gezien worden als sturend instrument voor de optimalisatie van het project. Het doel de MKBA is hiermee ook van invloed op de besluitvorming van het uiteindelijke project. Door het inzichtelijk maken van maatschappelijke baten is geprobeerd meerdere partijen te betrekken bij het project om zodoende

meer draagvlak te creëren. In deze is het creëren van draagvlak gelukt in de zin dat verschillende partijen bij het project betrokken zijn. De uitvoering van het project is niet van de grond gekomen doordat verschillende partijen uiteindelijk zijn afgehaakt bij de onderhandelingen en het organiseren van de baten. Hiermee is niet te zeggen of het opstellen van de MKBA en het gebruik ervan geen toegevoegde waarde kan hebben bij het van de grond krijgen van projecten.

3. Analyse MKBA Dordrecht-West

In de analyse van de MKBA Dordrecht-West zal in worden gegaan op drie elementen uit het eerder opgestelde analysekader. Achtereenvolgens zal in worden gegaan op de elementen doelrealisatie, kenmerken project en optimalisatie project. De analyse is opgemaakt met informatie uit stukken van Arcadis (2010), de gemeente Dordrecht (2011) en van het Kenniscentrum stedelijke vernieuwing (2011), die als opdrachtgever van Arcadis de nodige informatie over het gebied hebben verzameld.

Doelrealisatie

Het doel van het project is, zoals eerder gesteld in de inleiding van de case, gericht op het realiseren van een sociaal programma. Het project Dordrecht-West omvat een sociaal programma voor vier verschillende wijken (Wielwijk, Oud-Krispijn, Nieuw-Krispijn en Crabbehof) met te realiseren doelen. Het sociaal programma van Wielwijk noemt de volgende doelstellingen: vergroten van de betrokkenheid van bewoners bij de herstructurering, verbeteren van het imago van Wielwijk als aangename wijk om in te wonen, het bevorderen van de onderlinge betrokkenheid van bewoners in de wijk, het verhogen van het beheerniveau en daarmee de aantrekkelijkheid van de leefomgeving in Wielwijk met als resultaat toename van de leefbaarheid en zoveel mogelijk mensen uit de wijk aan werk, een opleiding of een leerwerkplaats helpen. Voor de wijk Crabbehof staat sociale stijging centraal in de gezamenlijke aanpak van stedelijke vernieuwing. In het kader van de aandachtsgebieden onderwijs, arbeidsmarkt, woningmarkt, vrije tijd, gezondheid en leefbaarheid zijn doelen geformuleerd met streefwaarden, die door de ontwikkeling van het project moeten worden behaald. Voor de doelstellingen in Oud Krispijn worden het vergroten van de betrokkenheid en activering van bewoners, het verbeteren van de sociale en fysieke veiligheid, het verbeteren van de sociale infrastructuur en het vermindering van de werkloosheid en verbetering van de economische bedrijvigheid in de wijk genoemd. Voor de naastgelegen wijk Nieuw Krispijn zijn drie doelstellingen: een leefbaar Nieuw Krispijn, een sterke basis van sociale en maatschappelijke voorzieningen en een betere integratie van nieuwkomers in de wijk.

De vraag van de opdrachtgever komt voort uit de projecten die de afgelopen jaren zijn aangepakt in de verschillende wijken en nog zouden moeten plaatsvinden. Hierbij is het doel om de effectiviteit van de ingrepen inzichtelijk te maken. Veel van de bovengenoemde doelstellingen in de verschillende wijken hebben relaties met elkaar, daarom zijn in het programma met het RAP de problemen met elkaar in verband gebracht en worden bekeken vanuit een centraal doel dat opgelost dient te worden. In de MKBA zijn vervolgens de voortkomende effecten inzichtelijk gemaakt en voorzien van een waarde. Het doel van de MKBA was hierbij dan ook niet alleen het meten van de economische efficiëntie, maar ook het opstellen van een analyse waarin de vergeten en verborgen kosten en baten aan het licht komen. De kosten van het niet-investeren worden hiermee inzichtelijk gemaakt.

Kenmerken project

De locatie van het project is verdeeld over vier wijken in Dordrecht. Wielwijk is gesitueerd aan de zuidwestkant van Dordrecht, pal naast de rijksweg A16, en ligt geïsoleerd van het stadscentrum. Dit maakt dat Wielwijk een sterk naar binnen gericht gebied is. De wijk telt 2.855 woningen, waarvan 90% tot de sociale huurvoorraad behoort. Een derde van de woningen is eengezinswoning, het overige deel meergezinswoning. De wijk Crabbehof is ten oosten van Wielwijk gelegen en telt in totaal 4.246 woningen, waarvan drie kwart van de woningen een huurwoning betreft. Daarnaast bestaat het overgrote deel van de woningvoorraad uit meergezinswoningen (83%), waarvan 55% behoort tot de sociale woningvoorraad. Crabbehof is een groene en waterrijke wijk, de straten staan vol met bomen en hagen. De wijk heeft onder meer drie basisscholen, een uitgebreid winkelcentrum, sportverenigingen, een speeltuin en een manege. Het deel Nieuw-Krispijn ligt vlak bij de binnenstad van Dordrecht, ten zuiden van het Centraal Station. Het bestaat grotendeels uit kleine oudere eengezinswoningen, gerenoveerde eengezinswoningen en portiekwoningen. Door de komst van jonge gezinnen en het vertrek van veel 65-plussers, is de wijkbevolking aan het verjongen. In Nieuw Krispijn zijn onder meer twee basisscholen, het woon- en zorgcentrum Thureborgh en het gemeentelijke Weizigtpark met daarin de bijzondere speeltuin Seven Oaks en de leerzame Stadsboerderij. Tenslotte behoort ook het deel Oud Krispijn tot het projectgebied, wat direct ten zuiden van het centrum van Dordrecht ligt en ongeveer 3.200 woningen telt waaronder veel eengezinswoningen in de sociale huursector. Oud Krispijn was de eerste Dordtse stadsuitbreiding ten zuiden van het spoor. De wijk heeft ruim 11.000 inwoners.

Het programma is gericht op de vier wijken, die verschillende doelen en maatregelen voor ogen hebben. Hierbij is zoals eerder gesteld een sterke nadruk op het sociale programma gelegd. Het sociale programma Dordrecht-West moet zorgen voor leefbare wijken door het inzetten van wijkbeheer om te zorgen dat de wijken schoon, heel en veilig zijn. Er wordt onder andere gewerkt aan een schonere en mooiere openbare ruimte en aan de verbetering van leefbaarheid en het imago van het gebied. Daarnaast moet er gezorgd worden voor voldoende sociale voorzieningen en moet er geïnvesteerd worden in de zelfredzaamheid van mensen door bevorderen van scholing, werkgelegenheid en participatie. Het sociale programma moet worden behaald met de volgende fysieke ingrepen: het vergroten van de mogelijkheden voor huidige bewoners om een wooncarrière te maken binnen de wijk en voor nieuwe, meer (sociaal) kapitaalkrachtige doelgroepen om een woning binnen de wijk te vinden door vergroting van de kwaliteit van het aanbod van woningen en woonmilieus in de wijk. In Nieuw-Krispijn zal bijvoorbeeld het aantal sociale huurwoningen in de wijk in de periode 2000-2010 afnemen met 340 woningen en in de periode 2010-2015 zullen nog eens 105 woningen verdwijnen. Door middel van sloop-nieuwbouw en renovatie-verkoop zullen hier in de periode 2000-2010 293 koopwoningen van verschillende typen voor terugkomen. De aanwezige pareltjes in de wijk (waaronder de singel en het Weizigtpark) worden gekoesterd, verder ontwikkeld, aangepakt of gerenoveerd. In Oud-Krispijn zullen de volgende ontwikkelingen plaatsvinden: van de 2.076 huurwoningen worden er 1.100 gesloopt, 767 gerenoveerd en 143 verkocht. Daarnaast worden 567 nieuwe woningen gebouwd. Er zal veel gesloopt en gebouwd worden, waardoor de wijk een andere uitstraling met meer ruimte voor water en groen zal krijgen. De bedoeling is dat de woonkwaliteit en het imago verder omhoog gaat in het gehele gebied.

Bij het project zijn verschillende actoren betrokken. Binnen de verschillende wijken participeren de bewoners actief en zijn betrokken bij de vernieuwing van het gebied. Iedere wijk in Dordrecht-West kent een georganiseerd overlegcircuit met als basis het wijkmanagementteam (wijkMT), het wijkMT+ (professionals) en het Wijkbeheeroverleg (professionals en bewoners). Daarnaast zijn de gemeente Dordrecht, de provincie Zuid-Holland en de aanwezige woningcorporaties (Woonbron Dordrecht, Woningcorporatie Interstede, Woningcorporatie WOONdrecht en Woningcorporatie Progrez) belangrijke partijen, die samenwerken aan de verbetering van de woningen en de leefomgeving. Verder zijn in de opgave Dordrecht-West onderwijsinstellingen, gemeentelijke diensten, jeugdzorg, welzijnsorganisaties, zorgaanbieders, gemeente en corporatie(s) belangrijk voor de verdere ontwikkeling van het gebied.

Het projectgebied Dordrecht-West kent zoals gezegd vier wijken. In dit gebied zijn de grondposities voornamelijk in het bezit van corporaties, gedeeltelijk door de gemeente en voor een klein deel door particuliere woningeigenaren. De waarde van het vastgoed is momenteel laag, door de aanwezigheid van veel sociale huurwoningen en koopwoningen in het lagere segment. Door de problemen in de wijk gaat de kwaliteit van de wijken achteruit en daalt de prijs van het vastgoed. Door bepaalde ontwikkelingen in de wijken tot stand te brengen moet de kwaliteit en de prijs van het vastgoed toenemen. De verschillende grond- en vastgoedeigenaren zullen hiervan profiteren.

Het project Dordrecht-West is in de uitvoeringsfase. Zo is al in 1996 gestart met de herstructurering van het gebied, deze kent een gefaseerde aanvang van bouwactiviteiten in verschillende wijken. De verschillende wijken binnen eenzelfde gebied worden geherstructureerd en daardoor is het niet mogelijk om alle wijken van Dordrecht-West tegelijkertijd te herstructureren. De herstructurering is gestart bij de wijk Oud-Krispijn, deze zou in 2010 geheel voltooid moeten zijn. In Nieuw-Krispijn zijn verschillende periodes aangeduid om de sloop en nieuwbouw te voltooien en in Wielwijk is men vanaf 1996 bezig met de herstructurering die nog tot 2025 doorloopt. In de periode tussen nu en 2025 moeten hier ruim 1.060 woningen gesloopt zijn en vervangen worden door ongeveer 860 nieuwe woningen.

De woningen in Crabbehof zijn kwalitatief nog relatief goed te noemen en hiervoor is dan ook besloten pas na 2015 forse fysieke ingrepen te gaan plegen. De inzet tot 2015 is daarom vooral op het sociale programma gericht. In de wijken Oud-Krispijn en Nieuw-Krispijn lijkt de werkwijze juist tegenovergesteld, namelijk eerst fysiek herstructureren en vervolgens het sociale programma realiseren.

Maatschappelijke kosten en baten project

De maatschappelijke kosten en baten in Dordrecht-West zijn inzichtelijk gemaakt voor verschillende wijken. Op het gebied van werkgelegenheid, veiligheid, gezondheid en vastgoedwaarde is per wijk een resultaat van de ontwikkelingen weergegeven. Hierbij zijn eenmalige en jaarlijkse maatschappelijke kosten en baten onderscheiden.

- Resultaat MKBA Crabbehof: eenmalig € 400.000,= en jaarlijks € 8.000.000,=.
- Resultaat MKBA Wielwijk: eenmalig € 265.000,= en jaarlijks € 550.000,=.
- Resultaat MKBA Nieuw-Krispijn: eenmalig € 700.000,= en jaarlijks € 43.000,=.

Optimalisatie project

Voor het waarderen van de maatschappelijke effecten in de case Dordrecht-West zijn de verschillende wijken ieder apart benaderd. De effecten die ontstaan per wijk zijn hiermee inzichtelijk gemaakt en hierdoor kan ook beter in worden gegaan op de te behalen doelen, die voor iedere wijk verschillend zijn door de specifieke problemen die omschreven zijn. Door voor iedere wijk verschillende maatregelen te beschrijven wordt bij de doelen van de desbetreffende wijk aangesloten. De resultaten van de verschillende wijken kunnen niet direct bij elkaar opgeteld worden, door het risico van dubbeltellingen en het bestaan van synergie-effecten tussen wijken.

Bij het waarderen van de effecten is gebruik gemaakt van kengetallen uit eerder uitgevoerde analyses, waar wel enige onzekerheid aanwezig is door het toepassen van ervaringscijfers uit ervaringen in andere projecten en gebieden. Door de opdrachtgever is bij deze businesscase gevraagd naar de effectiviteit van de ingrepen die de laatste jaren hebben plaatsgevonden in de wijken. Om vanuit deze analyse te kunnen bekijken of doelen behaald zijn van de desbetreffende projecten en welke baten uiteindelijk gerealiseerd zijn met de ingrepen die gedaan zijn in de verschillende wijken. Het waarderen van effecten wordt gedaan om de middelen zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten om de gestelde doelen te kunnen realiseren. In deze case is gebleken dat de uiteindelijke effectiviteit van de ingrepen in de verschillende wijken moeilijk te meten is, omdat er vooraf geen duidelijke doelomschrijving van de ingrepen in de wijk is gemaakt. Het is duidelijk zichtbaar dat er maatschappelijke baten te genereren zijn voortkomend uit de ontwikkelingen, maar door het uitblijven van een duidelijke doelomschrijving zijn de effecten niet toe te wijzen aan specifieke ingrepen.

Door de vraag van de opdrachtgever is vooral ingegaan op de maatschappelijke baten van de ontwikkeling. Hierbij is een diepgaande studie gemaakt van de maatschappelijke baten, die voort kunnen komen uit de ingrepen in de verschillende wijken. Hierbij is gebruik gemaakt van kengetallen op lokaal niveau, die gebruikt worden door de gemeente Dordrecht en woningcorporaties, om een zo betrouwbaar mogelijk beeld te schetsen van de effecten voortkomend uit de ontwikkeling. Daarnaast zijn verschillende expertbeoordelingen gemaakt betreft de maatschappelijke baten op basis van ervaringen met eerder uitgevoerde projecten. Hier zitten natuurlijk onzekerheden in door de waarneming van de verschillende experts, maar deze zijn ondervangen door het gebruik van kengetallen en statistische data die gebruikt wordt door verschillende andere partijen.

Met het opstellen van het RAP en de MKBA van de verschillende wijken is vanuit een maatschappelijk urgentie aangestuurd op de aan te pakken problemen en maatregelen in het gebied. Om werkelijk de problemen op te lossen zijn verschillende doelen geformuleerd en de mogelijke effectketen die hieruit kan voortkomen. Vanuit de opdrachtgever is de wens uitgesproken om verschillende effecten inzichtelijk te maken om de effectiviteit van de ingrepen in de afgelopen jaren te kunnen bepalen. Om vanuit dit uitgangspunt projecten de prioriteit te geven met het meest gunstige resultaat. Met name het RAP kan hier een positieve bijdrage aan leveren, omdat hiermee een effectketen inzichtelijk gemaakt wordt en de invloed van ontwikkelingen op verschillende effecten inzichtelijk wordt. De RAP in combinatie met de MKBA wordt hiermee gebruikt als een sturingsinstrument voor de prioritering van projecten.

De resultaten uit de analyse zullen door de opdrachtgever gebruikt worden voor de verdere prioritering van projecten. In deze case was het eerste doel van de opdracht om de effectiviteit van het gevoerde beleid te kunnen toetsen. Bij het uitvoeren van de analyse is gebleken dat er moeilijk getoetst kan worden op de effectiviteit van ingrepen, omdat er geen duidelijke maatschappelijke doelstelling zijn gemaakt bij aanvang van de verschillende projecten. De effectiviteit van een maatregel kan slechts getoetst worden als er een duidelijke doelstelling en probleemformulering is opgesteld, deze zijn niet gemaakt en daarom is geadviseerd om hiermee te beginnen om het gebied te kunnen optimaliseren en projecten aan te kunnen sturen met een bepaald doel. Het gebruik van de MKBA wordt hiermee niet op de besluitvorming gericht, maar op het toetsen van het gevoerde beleid en de uiteindelijke optimalisatie van het project en het gehele gebied.