

grond *m* –en 1 oppervlakte van de aarde: *op de ~ vallen*; *de begane ~* de natuurlijke oppervlakte van een terrein; *hij had wel door de ~ willen zinken* hij schaamde zich erg; *iets met de ~ gelijk maken* verwoesten; *iets van de ~ krijgen* voor elkaar krijgen, laten functioneren; *vaste ~ onder de voeten hebben* veilig zijn; *niet van de ~ komen* niet slagen, geen succes hebben; 2 een veld, akker, weide, land; *veel ~ bezitten*; *~ kopen*; 3 de stof van de aardkorst, aarde: *zand ~*, *klei ~*; 4 bodem onder het water; bedding van een rivier, de zee enz; 5 grondslag, motief, aanleiding; 6 diepste deel van iets; kern: *uit de ~ van mijn hart*; *een zaak in de ~ kennen, onderzoeken*; 7 schets: *een platte ~*

‘**grond-aan-win-ning** *v* - *en* het maken van nieuwe grond door bedijking enz.

‘**gron-de-loos** *bn* 1 zonder bodem: *de grondeloze zee* onpeilbaar; 2 zeer diep: *de grondeloze barmhartigheid Gods* onmetelijk

‘**gron-den** *grondde h* *gegrond* 1 grondvesten, stichten: *een bewering ~ op baseren*; 2 grondverven

‘**gron-de-rig** *bn* grondachtig, grondig, *bet* 1, 1; ‘gron-de-rig-heid *v* gronderige smaak

‘**grond | ge-bied** *o* 1 rijk, staat, rechtsgebied; 2 (*bij vgl*) terrein waar iemand heer en meester is; **-ge-brui-ker** *m, v* –s veelal een agrariër; **-ge-dach-te** *v* –*n* gedachte die als grondslag dient, hoofdgedachte; ook ‘grondenkbeeld *o* – *en*; **-ge-steld-heid** *v* toestand van de bodem van een land; **-ge-tal** *o* –*len* (*rek*) grondtal

‘**grond-hou-ding** *v* –*en* instelling van waaruit met oordeelt en handelt: *een positieve ~*

gemeentelijke grondhouding *v* –*en* de basisinstelling van waaruit een gemeente handelt en al dan niet stuurt in het proces van een stedelijke gebiedsontwikkeling

‘**grond-leg-ger** *m, v* –s stichter: *de ~ van onze vrijheid*; ‘**grond-leg-ging** *v* –*en* het tot stand brengen of gebracht worden

‘**grond | oorzaak** *v(m)* ~*oorzaken* voornaamste, eerste oorzaak; **-pro-bleem** *o* –*problemen* kernprobleem; **-rech-ten** *mv* rechten, door de grondwet aan de burgers gewaarborgd tegen willekeur van het staatsgezag; fundamentele rechten: *de ~ in onze grondwet zijn vrijheid van drukpers van vereniging en vergadering, van godsdienst, van de persoon, van onderwijs, onaantastbaarheid van eigendom, onschendbaarheid van de woning en briefgeheim*; **-slag** *m* –*en* fundament, fundamenten: *op christelijke ~ beginsel*; *op hechte ~ berusten*; *de meter is de ~ van het metrieke stelsel*; **-spe-cu-lant** *m, v* –*en*, **-spe-ce-lan-te** *v* –*s en* –*en* iemand die op de waardevermeerdering van bouwgrond speculeert

‘**grond-vest** *v(m)* –*en* (*inz in het mv*) fundament: *het huis schudde op zijn ~en*; *de ~van de koloniale macht doen wankelen*; ‘**grond-ves-ten** *vestte, h, gegrondveste* de grondslagen van iets leggen, stichten, oprichten

‘**grond | vlak** *o* –*ken* ondervlak, bodemvlak; **-voor-waar-de** *v* –*n* voorwaarde die aan iets ten grondslag ligt; **-water** *o* water onder of in de grond: *tekort aan ~ in een waterwingebied kan worden aangevuld door de aanvoer van oppervlaktewater*; **-wet** *v(m)* –*wetten* wet of rechtsgeldigheid die de grondslag van enige instelling uitmaakt en in bijzonderheden door andere regels is uitgewerkt; wet waarin de grondbeginselen van de regering van een staat vervat zijn

‘**grond | woord** *o* –*en* (*gramm*) stamwoord of enig afgeleid woord: *wet is het ~ van wettig*; **-zee** *v(m)* golf die op een ondiepte breekt en opstuift; **-zeil** het zeil op de grond van een tent; **-zicht** *o* (*luchtv*) *vliegen met ~ zodanig dat door directe waarneming van de aarde oriëntatie mogelijk is*

van grond naar grondhouding

een verkenning naar de keuze van een gemeentelijke

grondhouding in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling

van grond naar grondhouding

een verkenning naar de keuze van een
gemeentelijke grondhouding in het proces van
stedelijke gebiedsontwikkeling

Arnhem, 25 juli 2006

Arthur Borst

opleiding:

Master City Developer

(www.mastercitydeveloper.nl)

gezamenlijk initiatief van de:

Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR),

de TU Delft (TUD)

en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR)

inhoudsopgave

inhoudsopgave	5
samenvatting	7
1. inleiding	11
1.1 inleiding	11
1.2 doelstelling	11
1.3 vraagstelling	13
1.4 opbouw van het onderzoek	13
2. naar een gemeentelijke grondhouding	15
2.1 overheidssturing in beweging	15
2.2 de essentie van stedelijke gebiedsontwikkeling	16
2.3 de rol van de gemeente in stedelijke gebiedsontwikkeling	17
2.4 gemeentelijke sturing op basis van een grondhouding	18
3. bepalende factoren voor een grondhouding	21
3.1 ambities op stedelijke schaal	21
3.2 doelen in stedelijke gebiedsontwikkeling	23
3.2.1 procesmatige doelen	24
3.2.2 ruimtelijke doelen	24
3.2.3 functionele doelen	25
3.2.4 doel van middelen	26
3.3 kenmerken stedelijke gebiedsontwikkeling	27
3.4 inzet sturingsinstrumenten	28
3.4.1 juridische instrumenten	29
3.4.2 economische instrumenten	30
3.4.3 communicatieve instrumenten	31
3.5 eigenschappen partijen in stedelijke gebiedsontwikkeling	32
3.5.1 eigenschappen organisatie	32
3.5.2 benodigde kennis	33
3.5.3 benodigde kunde	34
4. van factoren naar de keuze van een grondhouding	35
4.1 integratie van de bepalende factoren	35
4.2 het sturingsvraagstuk	36
4.2.1 wensen om te sturen	36
4.2.2 mogelijkheden om te sturen	37
4.3 vier gemeentelijke grondhoudingen	39
4.4 integratie tot een afwegingskader	41
5. de keuze voor een grondhouding in de praktijk	43
5.1 selectiecriteria, focus en wijze van beschrijving cases	43
5.2 gemeente Arnhem, ontwikkeling Elderhoeve	44
5.3 gemeente Overbetuwe, ontwikkeling Zetten Zuid	47
5.4 gemeente Duiven, ontwikkeling Droo Zuid	49
5.5 gemeente Enschede, ontwikkeling de Bleekerij	53

5.6	gemeente Oss, ontwikkeling Goudmijnstraat	56
5.7	gemeente Castricum, ontwikkeling Bakkerspleintje	59
5.8	gemeente Zwolle, ontwikkeling Binnenstad (Schaezmanlocatie)	62

6.	nadere invulling van de grondhoudingen	67
-----------	---	-----------

6.1	analyse en vergelijking van de cases	67
6.1.1	vergelijking gemeentelijke grondhouding in algemene zin	67
6.1.2	vergelijking gemeentelijke grondhouding cases	68
6.1.3	samenvatting belangrijkste conclusies uit praktijkonderzoek	71
6.2	gedragcomponenten in de grondhouding	72
6.3	de grondhouding in relatie met de fasering	74
6.4	de grondhouding in relatie met de grondexploitatiemodellen	75

7.	conclusies en aanbevelingen	77
-----------	------------------------------------	-----------

7.1	conclusies	77
7.1.1	vormgeving keuze gemeentelijke grondhouding	77
7.1.2	praktijk van bepaling gemeentelijke grondhouding	80
7.1.3	nadere vormgeving van de gemeentelijke grondhoudingen	81
7.1.4	doelstelling	82
7.2	aanbevelingen	84

	lijst met geïnterviewden	87
--	---------------------------------	-----------

	literatuurlijst	89
--	------------------------	-----------

samenvatting

veranderende positie gemeente

De rol van de gemeente in stedelijke gebiedsontwikkeling is in de loop van de tijd aan verandering onderhevig. Door onder meer de toenemende activiteiten van private partijen in eerdere fasen van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling, de integrale aanpak en de inzet van ontwikkelingsplanologie is het niet meer vanzelfsprekend dat de gemeente een allesomvattende en sturende rol heeft.

naar een gemeentelijke grondhouding

Het bepalen van de gemeentelijke rol en de wijze van sturing vraagt om de keuze van een gemeentelijke basisinstelling, een grondhouding. In dit onderzoek wordt een verkenning verricht naar de keuze van een gemeentelijke grondhouding in het proces van een stedelijke gebiedsontwikkeling. Onder een gemeentelijke grondhouding wordt in dit onderzoek verstaan: de basisinstelling van waaruit een gemeente handelt en al dan niet stuurt in het proces van een stedelijke gebiedsontwikkeling.

bepalende factoren voor een grondhouding

Om inzicht te verschaffen in de mogelijkheden voor een vormgeving van een gemeentelijke grondhouding zijn de bepalende factoren welke hierbij een rol kunnen spelen in beeld gebracht. Deze zijn gegroepeerd rond zes hoofdthema's: de ambities op stedelijke schaal, de doelen in een gebiedsontwikkeling, de kenmerken van een gebiedsontwikkeling, de inzet van sturingsinstrumenten, de partners in een gebiedsontwikkeling en de gemeentelijke eigenschappen.

bepalende factoren grondhouding
ambities op stedelijke schaal
doelen in gebiedsontwikkeling
kenmerken gebiedsontwikkeling
inzet sturingsinstrumenten
partners in gebiedsontwikkeling
eigenschappen gemeente

van bepalende factoren naar de keuze van een grondhouding

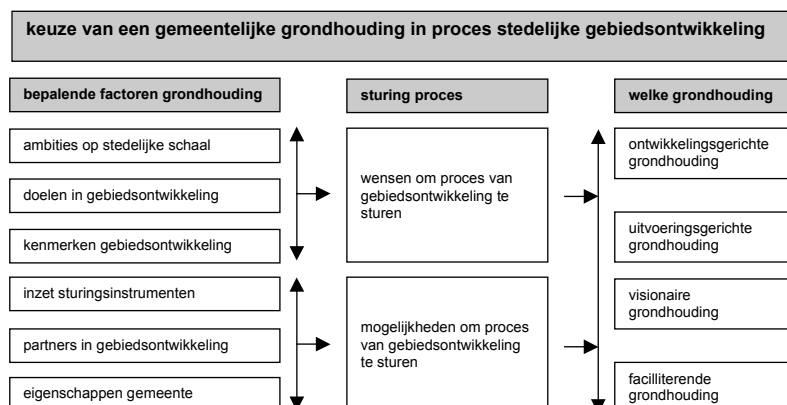
Deze bepalende factoren zijn met elkaar in verband gebracht. Hierbij is een onderscheid gemaakt in factoren welke bepalend zijn voor de gemeentelijke *wensen* om te sturen, en factoren welke bepalend zijn voor de gemeentelijke *mogelijkheden* om te sturen. Tevens wordt hierbij een onderscheid gemaakt naar *veel* of *weinig* wensen dan wel mogelijkheden om te sturen (het sturingsvraagstuk). Op basis hiervan zijn vier ideaaltypen van gemeentelijke grondhoudingen gedefinieerd. De *ontwikkelingsgerichte* grondhouding wordt gekarakteriseerd door als gemeente vanuit de ambities en doelen veel wensen te hebben om te sturen in het proces. Naast deze wensen heeft de gemeente echter ook veel mogelijkheden om het proces te sturen. Bij een *visionaire* grondhouding heeft de gemeente vanuit haar ambities en doelen eveneens veel wensen om te sturen in het proces, maar ontbeert het de gemeente aan mogelijkheden om daadwerkelijk en adequaat te kunnen sturen. Op basis van de *facilitaire* grondhouding heeft een gemeente vanuit zowel haar ambities op stedelijke schaal als vanuit de gestelde doelen voor een stedelijke gebiedsontwik-

		wensen om (het proces van gebiedsontwikkeling) te sturen	
		veel	weinig
mogelijkheden om (het proces van gebiedsontwikkeling) te sturen	veel	ontwikkelingsgerichte grondhouding	uitvoeringsgerichte grondhouding
	weinig	visionaire grondhouding	faciliterende grondhouding

keling weinig wensen om te sturen. De *uitvoeringsgerichte* grondhouding wordt gekarakteriseerd door de weinige gemeentelijke wensen om te sturen maar daar juist wel veel mogelijkheden voor te hebben.

afwegingskader

De verschillende bepalende factoren, tezamen met het sturingsvraagstuk en de vier ideaaltypen van gemeentelijke grondhoudingen leiden tot een afwegingskader voor de keuze van een gemeentelijke grondhouding.



de gemeentelijke praktijk

Om tot een nadere invulling en onderbouwing te komen zijn zeven gemeenten met bijbehorende cases geanalyseerd op de keuze van een grondhouding. Geconstateerd wordt onder meer dat de gemeentelijke grondpositie niet alleen bepalend is voor de keuze van een grondhouding. Verder kan de keuze voor een gemeentelijke grondhouding tevens verbonden zijn met de cultuur en de gebruikelijke manier van werken. Ook kan het gemeentelijke gedrag per grondhouding sterk verschillen en hebben de verschillende grondhoudingen elk eigen bepalende momenten in het proces. Op basis van het praktijkonderzoek is geconstateerd dat de vier grondhoudingen ten aanzien van de gedragcomponenten, de fasering en de grondexploitatie modellen een nadere invulling kunnen krijgen.

nadere invulling van de grondhoudingen

Bij de nadere invulling van de gedragcomponenten voor de verschillende grondhoudingen is gekeken naar het hebben van overzicht en nemen van verantwoording, de mate van initiatief, de betrokkenheid bij visievorming en de mate van samenwerking. Bij de invulling van de fasering is verder een relatie gelegd tussen de verschillende fasen in het proces van een ontwikkeling en de grondhoudingen. Tot slot is gekeken naar de verschillende grondexploitatie modellen in relatie tot de grondhoudingen.

de toepassing van de grondhoudingen

Alhoewel de verschillende ideaaltypen grondhoudingen herkenbaar zijn in de praktijk heeft de gemeentelijke keuze voor een positie in een ontwikkeling niet altijd te leiden tot één van deze vier. Ook hoeft deze keuze niet te betekenen dat een gemeente exact hiernaar handelt. In de praktijk kan dit genuanceerder liggen. Toch kan het afwegingskader gebruikt worden om te bepalen waar je als gemeente staat in een ontwikkeling. Wat zijn namelijk de ambities en doelen en waar en in welke mate moet op gestuurd worden? Dit komt de gemeentelijke positie, de samenwerking met partners en de transparantie in het planproces ten goede.

Gezien de nieuwe sturingsmogelijkheden die geboden worden door de in voorbereiding zijnde wetgeving (Grondexploitatie wet en integrale herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening), en de hiermee gepaard gaande veranderende rol van de provinciale overheid,

wordt de keuze van een gemeentelijke grondhouding in te toekomst mogelijk nog belangrijker.

aanbevelingen

Handel vanuit gemeentelijke ambities en doelen, vanuit een grondhouding, op het juiste moment in het proces, richt op basis daarvan de projectorganisatie in, zet de samenwerking met de partners op en bepaal tot slot de effecten op de gemeentelijke organisatie.

1. inleiding

1.1 inleiding

gemeente en gebiedsontwikkeling, veranderende context

In het verleden had de gemeente over het algemeen een dominante rol in de ontwikkeling van stedelijke gebieden. Het was zeer gebruikelijk dat de gehele ontwikkeling van een gebied door de gemeente ter hand werd genomen en pas in een later stadium private partijen de uitvoering op zich namen. De gemeentelijke rol kon hierbij beschouwd worden als een vrijwel allesomvattende sturende rol. De gemeente had vaak de zeggenschap over de grond, bepaalde de inhoud, stelde regels, toetste die, gaf regie op het proces en deed de planontwikkeling van de stedelijke gebiedsontwikkeling.

toename private ontwikkeling

Private partijen welke in het verleden vaak de uitvoering van een stedelijke gebiedsontwikkeling ter hand namen zijn in toenemende mate bezig hun activiteiten te verleggen naar eerdere fasen in het proces. In het verleden waren de marktcondities vaak zo dat marktpartijen veelal niet geïnteresseerd waren in de exploitatie van gronden. Door de toename van privaat grondbezit wordt de overheid in toenemende mate geconfronteerd met het gedrag van private partijen. Daarnaast hebben veel private partijen hun activiteiten van bouw- en vastgoedontwikkeling verbreed naar stedelijke gebiedsontwikkeling. De ontwikkeling van stedelijke gebieden wordt tegenwoordig ook integraal door private partijen ter hand genomen.

afname subsidiëring

In het verleden was er daarnaast een nauwe samenhang tussen het ruimtelijk beleid en het volkshuisvestingsbeleid, met als schanier een actief grondbeleid van de gemeenten. Door subsidies werden de investeringsrisico's bij gebiedsontwikkeling en woningbouw sterk teruggebracht. Het doorgeven van de subsidies gaf gemeenten veel sturingsmogelijkheden. Door het verdwijnen van deze subsidies zijn de sturingsmiddelen afgenomen.

van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie

Verder wordt in de Nota Ruimte¹ de nadruk gelegd op ontwikkelingsplanologie. Aangegeven wordt dat deze werkwijze nodig is om met verschillende partijen een pakket samenhangende projecten uit te voeren, met als doel de ruimtelijke kwaliteit van een gebied te verbeteren. Hierbij moet de betrokken overheid zich meer gaan opstellen als partner en dynamiek versterken in plaats van deze tegen te gaan door een veelheid aan regels. Ontwikkelingsplanologie past bij de zich ontwikkelende 'civil society' waarin de overheid meer en meer één van de spelers is.

1.2 doelstelling

gevolgen voor de gemeentelijke houding

Deze contextuele veranderingen zijn van invloed op de rol van de gemeente in stedelijke gebiedsontwikkeling. Het is niet meer vanzelfsprekend dat de gemeente een allesomvattende

¹ Ministerie van VROM (2004a)

en sturende rol heeft en de inhoud en het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling bepaald. Het heeft er toe geleid dat partijen in een stedelijke gebiedsontwikkeling in een andere positie ten opzichte van elkaar zijn komen te staan. De van oudsher solitaire en integrale rol van de gemeente krijgt een ander karakter. De gemeente moet rekening houden met de wensen en belangen van andere partijen.

gedrag andere partijen

Gemeenten worden in toenemende mate geconfronteerd met het gedrag van private partijen. In de praktijk is niet altijd duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Deze onduidelijkheid leidt tot lange onderhandelingstrajecten en vertragingen. Ook is het soms onduidelijk hoe een gemeente in een stedelijke gebiedsontwikkeling zit. Welke belangen dient de gemeente en welke rollen neemt zij aan? Over de rolverdeling tussen de actoren in stedelijke gebiedsontwikkeling wordt steeds weer onderhandeld.

van grond naar grondhouding

Daarnaast komen gemeenten niet altijd tot een weloverwogen keuze van de eigen rol in een stedelijke gebiedsontwikkeling. Gezien de contextuele veranderingen zijn de mogelijkheden van hoe een gemeente in een project zit echter aanzienlijk verruimd. Het geven van sturing van beleid naar uitvoering vraagt om een duidelijke houding. Vanuit het verleden werd vaak gestuurd vanuit grondposities. Ook al heeft de gemeente niet de grond, dan dient zij wel een duidelijke houding en positie in te nemen. Van grond naar grondhouding.

meer dimensies dan grondpositie

Tot slot wordt de keuze van de gemeentelijke rol in de praktijk ook wel benaderd als de keuze voor een grondexploitatiemodel of samenwerkingsmodel. Deze modellen geven de wijze van samenwerking en de manier waarop deze juridisch verankerd is weer. De keuze voor een samenwerkingsmodel wordt in essentie gebaseerd op grondposities. Deze samenwerkingsmodellen behoeven niet de gemeentelijke grondhouding weer te geven. Bijvoorbeeld wanneer een ontwikkeling gerealiseerd wordt op basis van zelfrealisatie wordt de grondexploitatie door een private partij gevoerd. Hoe de gemeente verder in het proces opereert wordt hiermee niet geduid. Ook wordt hierbij geen relatie gelegd met de belangen die een gemeente nastreeft.

doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is het verrichten van een verkenning naar de factoren welke een rol kunnen spelen bij de keuze van een gemeentelijke grondhouding en de mogelijke verschillende grondhoudingen welke een gemeente kan innemen in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling en op basis hiervan aanbevelingen te doen voor de keuze van een gemeentelijke grondhouding.

De veronderstelling is dat de keuze van een grondhouding een hulpmiddel kan zijn om als gemeente bewust te worden wat de positie in het proces van een stedelijke gebiedsontwikkeling is. Hiermee kunnen de eventuele gemeentelijke rollen, belangen en verantwoordelijkheden in een stedelijke gebiedsontwikkeling in beeld gebracht worden.

1.3 vraagstelling

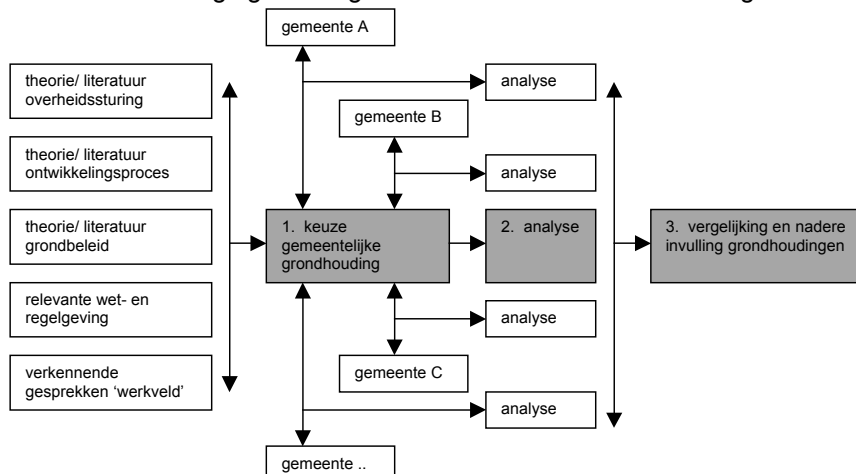
centrale onderzoeksvragen en deelvragen

1. Hoe kan de keuze van een gemeentelijke grondhouding in stedelijke gebiedsontwikkeling vormgegeven worden?
 - hoe kan de keuze van een gemeentelijke grondhouding gezien worden in het licht van ontwikkelingen op het gebied van overheidssturing en stedelijke gebiedsontwikkeling?
 - welke factoren kunnen bepalend zijn voor de keuze van een gemeentelijke grondhouding in stedelijke gebiedsontwikkeling?
 - welke verschillende gemeentelijke grondhoudingen kunnen op hoofdlijnen worden onderscheiden in stedelijke gebiedsontwikkeling en hoe kan een afweging voor de keuze van een grondhouding eruit zien?
2. Hoe bepalen gemeenten in de praktijk hun grondhouding in een stedelijke gebiedsontwikkeling?
 - hoe kan de gemeentelijke grondhouding in algemene zin gekarakteriseerd worden?
 - welke factoren zijn bepalend voor de gemeentelijke keuze van een grondhouding in de specifieke case?
 - hoe kan de gemeentelijke grondhouding in de specifieke case het beste getypeerd worden?
3. Hoe kunnen de verschillende gedefinieerde gemeentelijke grondhoudingen nader vormgegeven worden op basis van onder meer de analyseresultaten uit de praktijk?
 - wat leert de vergelijking van de analyseresultaten van de verschillende onderzochte gemeenten en cases?
 - in hoeverre kan gekomen worden tot een nadere invulling van de grondhoudingen op basis van de analyseresultaten?

1.4 opbouw van het onderzoek

opbouw onderzoek

Onderstaand schema geeft de opbouw van het onderzoek op hoofdlijnen weer. Op basis van literatuuronderzoek, het bestuderen van relevante theorieën en verkennende gesprekken in het 'werkveld' wordt gekomen tot de beantwoording van de eerste centrale onderzoeksvraag en wordt een afwegingskader geschetst voor de keuze van een gemeentelijke grondhouding.



Op basis van het afwegingskader wordt de gemeentelijke praktijk van de bepaling van een grondhouding onderzocht en geanalyseerd. Hiermee wordt gekomen tot de beantwoording van de tweede centrale onderzoeksvraag.

Tot slot worden de analyseresultaten van de casestudies met elkaar vergeleken en ingezet om te komen tot een nadere invulling van de grondhoudingen. Hiermee wordt gekomen tot de beantwoording van de derde centrale onderzoeksvraag.

opbouw rapportage

Hoofdstuk twee, drie en vier behandelen de beantwoording van de eerste centrale onderzoeksvraag met deelvragen. Hoofdstuk twee schetst de veranderende rol van de overheid, de essentie van het vakgebied stedelijke gebiedsontwikkeling, de consequenties voor de gemeentelijke rol en een nadere definitie van het begrip grondhouding. In hoofdstuk drie worden de factoren geschetst welke bepalend kunnen zijn voor de keuze van een gemeentelijke grondhouding. Hierbij wordt ingegaan op de ambities van waaruit een gemeente handelt, de doelen welke een gemeente wenst te bereiken, de rol van gebiedskenmerken, de mogelijke sturingsinstrumenten en de eigenschappen van partijen in een stedelijke gebiedsontwikkeling. In hoofdstuk vier worden vervolgens de bepalende factoren met elkaar in verband gebracht, wordt ingegaan op het sturingsvraagstuk van stedelijke gebiedsontwikkeling en vindt een vertaling plaats naar vier gemeentelijke grondhoudingen.

Hoofdstuk vijf gaat in op de beantwoording van de tweede centrale onderzoeksvraag met deelvragen. Allereerst wordt hier ingegaan op de selectiecriteria aan de hand waarvan cases zijn geselecteerd, wordt ingegaan op de focus van het praktijkonderzoek en wordt aangegeven op welke wijze de cases beschreven worden. Vanaf paragraaf 5.2 volgt de beschrijving van de cases. In totaal worden zeven gemeenten met bijbehorende cases geanalyseerd.

Hoofdstuk zes omvat de beantwoording van de derde centrale onderzoeksvraag met deelvragen. Hier worden de analyseresultaten van de verschillende onderzochte gemeenten en cases met elkaar vergeleken, wordt verder ingegaan op het gemeentelijk gedrag in de verschillende grondhoudingen, wordt een relatie gelegd tussen de fasering van het planproces en de grondhoudingen en tot slot een relatie gelegd tussen de verschillende grondexploitatiemodellen en de grondhoudingen.

Hoofdstuk zeven sluit tot slot af met conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de keuze van een gemeentelijke grondhouding.

2. naar een gemeentelijke grondhouding

Naar een gemeentelijke grondhouding is de kern van dit hoofdstuk. Allereerst wordt ingegaan op de veranderende rol van de overheid (paragraaf 2.1). Vervolgens wordt ingegaan op de essentie van het vakgebied stedelijke gebiedsontwikkeling (paragraaf 2.2). De consequenties voor de veranderende gemeentelijke rol in stedelijke gebiedsontwikkeling komen aan de orde in paragraaf 2.3. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het belang en een nadere definitie van het begrip gemeentelijke grondhouding (paragraaf 2.4).

2.1 overheidssturing in beweging

veranderende rol van de overheid

De rol van de overheid in de besturing van de samenleving is een onderwerp waarover vrijwel permanent discussie wordt gevoerd. In de 20^e eeuw was sprake van een intensivering van de wijze waarop de overheid opereerde in de samenleving.² Hiertegen kwam verzet toen bleek dat de sturingsambities van de overheid niet werden gehaald en daarnaast ook andere partijen een rol gingen opeisen in de sturing van de samenleving. De laatste decennia van de 20e eeuw stonden in het teken van de 'terugtrekkende overheid'. Onder invloed van thema's als bezuinigingen, decentralisatie, deregulering en privatisering zijn nieuwe vormen van besturen in het leven geroepen. De overheid heeft niet alleen meer de teugels in handen maar deelt deze met andere partijen of laat dit zelfs geheel over aan andere partijen (Bekx, 2004). Om de veranderende rol van de overheid in breder perspectief te plaatsen worden hier kort de verschillende hoofdmodellen van overheidssturing weergegeven.

het klassieke sturingsmodel

"In de klassieke optiek fungeert de overheid als de centraal sturende actor en heeft zij een helder zicht op de te bereiken doelen en de inzet van instrumenten. De regie van deze actor is beslissend. De eventueel aanwezige andere actoren kunnen de beleidsvoorbereiding en de beleidsimplementatie beïnvloeden, maar de centrale actor beslist autonoom. (...) Achter het klassieke model zit de veronderstelling dat maatschappelijke processen volledig zijn te beheersen".³

de markt als sturingsmodel

"Critici van topdown sturing kiezen de lokale actoren met hun eigen belangen als uitgangspunt. De overheid wordt niet in staat geacht de sturingsbehoefte van deze actoren te kennen. In deze benadering staat het zelfsturend vermogen van de actoren centraal. De samenleving kan worden gezien als een marktplaats waarop autonome actoren door het nemen van zelfstandige beslissingen over de uitwisseling van hulpbronnen hun behoefte bevredigen. Voor zover behoefte aan sturing door de overheid is, gaat het om het creëren van de voorwaarden voor een onbelemmerd verloop van deze processen. (...) Remedies die daarbij passen zijn deregulering, decentralisatie en privatisering".⁴

² een poging tot perfectionering van de overheidssturing via bureaucratisch - hiërarchische principes

³ Van den Heuvel (1998), blz 27

⁴ Bekx (2004), blz 48

netwerkbenadering als sturingsmodel

“In de netwerkbenadering wordt er vanuit gegaan dat actoren uit zowel de publieke als de private sector op uiteenlopende maatschappelijke niveaus voor de realisatie van hun doelen afhankelijk zijn van anderen. De interacties die als gevolg van deze wederzijdse afhankelijkheden worden aangegaan resulteren in de vorming van netwerken. Geen van de actoren is in die situatie in staat zijn wil op te leggen aan de andere actoren. Ook voor de overheid geldt dat zij voor de realisatie van haar doelstellingen afhankelijk is van andere actoren”.⁵ Omdat de afzonderlijke actoren niet in staat zijn autonoom het beleidsprobleem op te lossen, is er dus wederzijdse afhankelijkheid tussen de publieke en private actoren”.⁶

conclusie

De wijze waarop de overheid de afgelopen decennia in maatschappelijke vraagstukken opereert is aan verandering onderhevig geweest. Door de veranderende rol van de overheid in de samenleving en de veranderende positie van andere actoren zijn de mogelijkheden voor een hiërarchische sturing afgenomen. Andere actoren hebben een plek gekregen om (mee) te sturen in maatschappelijke vraagstukken. Ook de wijze waarop de overheid en daarbij specifiek de gemeente in het maatschappelijk vraagstuk ‘stedelijke gebiedsontwikkeling’ opereert is in beweging. Gemeenten realiseren zich dat ze niet alles zelf meer kunnen. De gemeente Zwolle ontwikkelt bijvoorbeeld een visie op de gemeentelijke regiefunctie. “Niet alleen omdat we het niet kunnen betalen, maar ook omdat we het gewoon niet allemaal weten (...). We zijn op zoek naar nieuwe partners, maar ook op zoek naar een andere manier van samenwerking met bekende partners vanuit de gedachte dat we verantwoordelijkheden willen delen met en ook vaker willen overlaten aan partners”.⁷

2.2 de essentie van stedelijke gebiedsontwikkeling

wat is gebiedsontwikkeling

Steden zijn door de tijd heen voortdurend in ontwikkeling. Van 't Verlaat (2003) stelt dat steden zich steeds weer opnieuw moeten aanpassen aan nieuwe eisen en behoeften. Stedelijke transformaties komen enerzijds voort uit maatschappelijke ontwikkelingen waarop geen directe invloed kan worden uitgeoefend. Anderzijds zijn er stedelijke transformaties die wel worden gestuurd door actief ingrijpen. “Veranderende maatschappelijke eisen en behoeften maken aanpassing van de gebouwde omgeving en de ruimtelijke structuur noodzakelijk. Deze eisen en behoeften komen voort uit allerlei structurele veranderingen, onder andere in het economische en sociaal-maatschappelijke verkeer”.⁸

“Stedelijke gebiedsontwikkeling richt zich op de transformatie van territoriale gebieden (...) en is het actief ingrijpen van overheden en andere organisaties op de ontwikkeling van stedelijke gebieden. Daarbij gaat het niet alleen om de ruimtelijke ontwikkeling, maar moet deze worden gezien in nauwe samenhang met economische, sociale en andere ontwikkelingen (...). De toenemende stedelijke dynamiek heeft gevolgen voor de complexiteit van het ontwikkelen van deze stedelijke gebieden”.⁹

⁵ Bekx (2004), blz. 50

⁶ Van den Heuvel (1998), blz. 42

⁷ gemeente Zwolle (2005a), blz. 6

⁸ Bruil (2004), blz. 18

⁹ Van 't Verlaat (2003), blz. 5

Eén van de rode draden in de Nota Ruimte¹⁰ is het thema gebiedsontwikkeling. Het Ministerie van VROM (2004b) stelt dat gebiedsontwikkeling een manier van werken is waarbij overheden, particuliere partijen en andere betrokkenen in een gebied komen tot een samenhangende planning en uitvoering van ruimtelijke projecten. “Niet het ene deelbelang moet centraal staan, maar veeleer een samenhangende ontwikkeling van rode, groene en blauwe functies”.¹¹

vormen en schaalniveau's van gebiedsontwikkeling

Stedelijke gebiedsontwikkeling kan zich voordoen in verschillende vormen en op verschillende schaalniveau's. Qua verschijningsvorm van gebiedsontwikkeling kan sprake zijn van (binnen)stedelijke gebiedsontwikkeling, uitleglocaties en landelijke gebiedsontwikkeling. Daarnaast kan gebiedsontwikkeling zich op verschillende schaalniveau's afspelen. Dit kan variëren van lokaal/ gemeentelijk niveau (buurt, wijk, stad) tot bovenlokaal niveau (gemeentegrensoverschrijdend, regionaal, provinciaal). Tot slot kan gebiedsontwikkeling betrekking hebben op de ontwikkeling van verschillende functies al dan niet in combinatie met elkaar (onder andere wonen, werken, recreatie, natuur, infrastructuur en voorzieningen). Dit onderzoek richt zich op het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling op lokaal gemeentelijk niveau.

proces van stedelijke gebiedsontwikkeling

De ontwikkeling van een stedelijke gebiedsontwikkeling kent verschillende fasen. Van initiatief naar definitie, welke overgaat in de daadwerkelijke planontwikkeling (ontwerp) en via voorbereiding vervolgens naar realisatie gaat, met tenslotte de beheersfase. Het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling wordt door van 't Verlaat als volgt gedefinieerd:

*“het gedurende de verschillende fasen van een stedelijke gebiedsontwikkeling in onderlinge samenhang optimaliseren van ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen, waarbij een effectieve samenwerking met de betrokken partners wordt vormgegeven en draagvlak wordt gecreëerd voor de ontwikkeling”*¹²

Om dit proces succesvol te doorlopen is het duiden van de rollen van de verschillende betrokkenen van essentieel belang.

2.3 de rol van de gemeente in stedelijke gebiedsontwikkeling

betrokken partijen bij stedelijke gebiedsontwikkeling

Van 't Verlaat (2003) stelt dat bij stedelijke gebiedsontwikkeling zeer veel actoren betrokken zijn met zeer uiteenlopende belangen en in zeer verschillende rollen. Het Ministerie van VROM (2004b) geeft aan dat overheden plannen vaststellen, kaders geven en soms zelf ontwikkelen. “Private partijen kunnen een waardevolle bijdrage leveren aan de planontwikkeling en hebben veel te bieden als het om uitvoering en realisatie gaat. De input van burgers en maatschappelijke organisaties is eveneens van belang. Het gaat per slot van rekening om de gebruikers van een gebied”.¹³

¹⁰ Ministerie van VROM (2004a)

¹¹ Ministerie van VROM (2004b), blz. 2

¹² Van 't Verlaat (2003), blz. 6

¹³ Ministerie van VROM (2004b), blz. 2

In essentie kunnen er drie typen partijen bij stedelijke gebiedsontwikkeling betrokken zijn: publieke partijen (o.a. gemeenten, provincies, rijk), private partijen (o.a. projectontwikkelaars, woningcorporaties, grondeigenaren) en burgers en belangengroepen. Dit onderzoek richt zich in essentie op gemeenten in stedelijke gebiedsontwikkeling. Hierbij wordt tevens ingegaan op de verhouding en de wijze van samenwerking met (private) partijen.

veranderende rol van gemeenten in stedelijke gebiedsontwikkeling

Korthals Altes (2004) geeft aan dat de rol van gemeenten in de loop van de jaren is veranderd. "Voorheen kon een gemeente tamelijk autonoom opereren en op basis van eigen inzichten een plan opstellen (....). Daarbij waren de marktcondities zo dat marktpartijen veelal niet geïnteresseerd waren in de exploitatie van gronden (...). De afhankelijkheid van de markt is nu toegenomen, wat betekent dat de gemeente weliswaar kan sturen, maar daarbij ook geconfronteerd wordt met het gedrag van marktpartijen".¹⁴

Groetelaars (2004) constateert dat vanaf de 2^{de} wereldoorlog de overheid een grote invloed had op de ontwikkeling van woningbouwlocaties. Kenmerkend hierbij was sterke overheidsregulering van de economie. Het sterke ingrijpen van de rijksoverheid in de woningbouw was dan ook voor een groot deel financieel gericht. In de jaren '80 werd een groot deel van de verantwoordelijkheden (weer) bij de gemeenten neergelegd, waarbij de gemeenten met name een zogenaamd actief grondbeleid voerden. Vanaf de jaren '90 gingen private partijen grondposities innemen op de grote uitbreidingslocaties, waardoor gemeenten in mindere mate een actief grondbeleid konden voeren. De veranderingen op de grondmarkt en in de beleidsontwikkeling hebben consequenties voor de rol van gemeenten in het ontwikkelingsproces.

conclusie

Zoals aangegeven kunnen een groot aantal partijen betrokken zijn bij stedelijke gebiedsontwikkeling. Hierbij worden gemeenten in toenemende mate geconfronteerd met het gedrag van andere partijen. Gemeenten kunnen op verschillende manieren in een stedelijke gebiedsontwikkeling opereren. Een gemeente heeft verschillende verantwoordelijkheden en daarmee mogelijke rollen in een stedelijke gebiedsontwikkeling. "Het begrip regierol van de gemeente wordt gebruikt om de nieuwe rol van de gemeenten in de stedelijke ontwikkelingsopgave aan te duiden".¹⁵

2.4 gemeentelijke sturing op basis van een grondhouding

gemeentelijke regierol in stedelijke gebiedsontwikkeling

Gemeentelijke regie is een begrip wat in de praktijk vaak op verschillende wijzen ingevuld wordt. Korthals Altes (2004) geeft aan dat de regierol een metafoor is voor de (gewenste) positie van gemeenten in het verstedelijkingsproces. Alhoewel dit een beeld oproept van de rol die een gemeente speelt is het een vereenvoudiging van de complexe rol die de gemeente heeft in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. Niet alleen is de gemeente naast regisseur ook één van de spelers, van belang is dat veel spelers tegelijkertijd ook producer zijn voor hun aandeel in het spel.

¹⁴ Korthals Altes (2004), blz. 7

¹⁵ Korthals Altes (2004), blz. 7

Pröpfer (2004) constateert grote verschillen in definities van regie. Gaat het bij regie om faciliteren, samenwerken, verleiden, beheersen, of in het algemeen om het uitvoeren van invloed? Is regie gericht op een inhoudelijk belang (...) of gaat het puur om het realiseren van afstemming tussen actoren? Regie wordt door Pröpfer als volgt gedefinieerd: “Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat”.¹⁶

Korthals Altes (2004) definieert de regierol van een gemeente als volgt: “de regierol van de gemeente is de wijze waarop de gemeente sturing geeft aan een gebiedsontwikkeling, waaraan ook externe partijen deelnemen, daarbij rekening houdend met de belangen van alle betrokkenen en het algemeen belang en gericht op het waarborgen van doelstellingen betreffende kwaliteit, programma, financiën en tijd”.¹⁷

Het Ministerie van VROM (2001) geeft aan dat het bij gemeentelijke regie gaat om het geven van sturing aan maatschappelijke gewenste ontwikkelingen.

gemeentelijke sturing

Centraal in de definities van regie staat het begrip ‘sturing’. Sturing op het afstemmen van actoren tot een samenhangend geheel, sturing geven aan een gebiedsontwikkeling of sturing geven aan maatschappelijk gewenste ontwikkelingen. Bij gemeentelijke regie wordt er dus vanuit gegaan dat sprake is van gemeentelijke sturing op een bepaald proces.

Zoals hiervoor is geconstateerd zijn er veel verschillende partijen betrokken bij stedelijke gebiedsontwikkeling. Daarbij komt dat stedelijke gebiedsontwikkeling in verschillende gedaanten voorkomt. Een gemeente hoeft niet in alle situaties van stedelijke gebiedsontwikkeling sturing op het proces te willen of te kunnen geven. Gemeentelijke regie en gemeentelijke sturing op het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling moeten geen doel op zich zijn. Ook kan sturing op verschillende manieren plaatsvinden.

naar een gemeentelijke grondhouding

Hoe bepaal je als gemeente of je regie wil voeren in het proces van een stedelijke gebiedsontwikkeling? Hoe bepaal je als gemeente of en in welke mate je wilt sturen? Vanuit welke motieven opereer je als gemeente in een ontwikkeling? Wat is je basisinstelling en op basis waarvan wordt gehandeld? Het bepalen van de mate van regie en de wijze van sturing vraagt om de keuze van een basisinstelling, een grondhouding. Kortom, naar de keuze van een gemeentelijke grondhouding.

In dit onderzoek wordt de gemeentelijke grondhouding als volgt gedefinieerd:

de basisinstelling van waaruit een gemeente handelt en al dan niet stuurt in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling.

¹⁶ Pröpfer (2004), blz. 13

¹⁷ Korthals Altes (2004), blz. 19

3. bepalende factoren voor een grondhouding

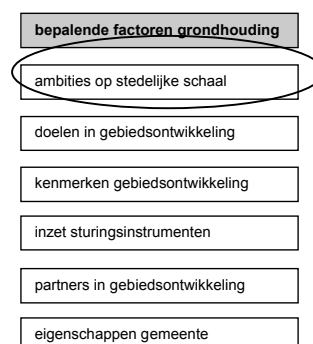
Welke factoren kunnen bepalend zijn voor de keuze van een gemeentelijke grondhouding in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling? In dit hoofdstuk worden deze bepalende factoren in beeld gebracht. Dit hoofdstuk en daarmee de bepalende factoren voor de keuze van een gemeentelijke grondhouding is tot stand gekomen op basis van literatuuronderzoek en verkennende gesprekken in het 'werkveld'.

Allereerst wordt ingegaan op de ambities van waaruit een gemeente handelt in stedelijke gebiedsontwikkeling (paragraaf 3.1). Vervolgens wordt ingegaan op de doelen welke een gemeente wenst te bereiken (paragraaf 3.2) en de rol van gebiedskenmerken (paragraaf 3.3). Als vervolg hierop worden de mogelijke sturingsinstrumenten in beeld gebracht (paragraaf 3.4). Tot slot worden de eigenschappen van partijen in een stedelijke gebiedsontwikkeling behandeld (paragraaf 3.5).

3.1 ambities op stedelijke schaal

integrale toekomstvisie

Van 't Verlaat (2004) stelt dat stedelijke gebiedsontwikkeling geen doel op zichzelf is. "Het maakt onderdeel uit van stedelijk of regionaal beleid dat op een hoger abstractieniveau op het schaalniveau van de stad of de regio is geformuleerd, en draagt samen met tal van andere gebiedsontwikkelingen en concrete programma's en projecten bij aan de realisatie van dat stedelijk of regionaal beleid".¹⁸ Dit beleid vormt een belangrijk uitgangspunt voor de stedelijke gebiedsontwikkeling voor een specifiek gebied.



"Idealiter bestaat er een integrale toekomstvisie voor de toekomst van de stad, waarin duidelijke prioriteiten zijn gesteld ten aanzien van te ondernemen acties en te ontwikkelen gebieden binnen de stad. Zo'n integrale ontwikkelingsvisie is duidelijk meer omvattend dan een ruimtelijk plan, zoals een zogenaamd structuurplan, omdat het ingaat op andere beleidsvelden dan alleen het ruimtelijk facet. Dat neemt niet weg dat bij afwezigheid van een integrale ontwikkelingsvisie ook documenten op stedelijk niveau zoals een structuurplan, behulpzaam kunnen zijn om het beleidskader vast te stellen waarbinnen een concrete stedelijke gebiedsontwikkeling zich afspeelt. Hetzelfde kan gelden voor economische visies, sociale en sociaal-culturele ontwikkelingsvisies (...). Niet de vorm is belangrijk, maar het feit dat op stedelijk niveau richting gegeven wordt".¹⁹

sector en facetbeleid

Op basis van het beleidskader op stedelijk niveau valt af te leiden welke ambities een gemeente heeft en waar de prioriteiten liggen bij de ontwikkeling van gebieden binnen de stad. Van 't Verlaat (2004) geeft aan dat binnen het stedelijke of regionale beleid een onderscheid gemaakt kan worden tussen sector- en facetbeleid. Sectoraal beleid heeft betrekking op afzonderlijke functies als woningbouwbeleid en detailhandelsbeleid. Daarnaast is er facetbeleid. "Dit zijn aspecten die – gezien vanuit een gezichtspunt (facet) – zich

¹⁸ Van't Verlaat (2004), blz. 3

¹⁹ Van 't Verlaat (2003), blz. 13

voordoelen binnen alle bedoelde sectoren. Deze facetmatige aspecten lopen als het ware dwars door alle sectoren heen. Globaal zou onderscheid gemaakt kunnen worden tussen het fysieke, het economische, het ecologische, het sociale en het culturele facet”.²⁰

facetten = gemeentelijke ambities

De verschillende facetten geven als het ware de gewenste ontwikkelingsrichting van een stad weer en zijn in feite een samenvatting van de ambities welke een gemeente nastreeft. Deze ambities zijn richtinggevend bij de ontwikkeling van stedelijke gebieden. “Het fysieke facet heeft betrekking op de tastbare verschijningsvorm van functies in het gebied, zoals gebouwen en infrastructuur. Het economische facet heeft betrekking op de structuur van met elkaar samenhangende activiteiten in het gebied, waarvan het werkgelegenheidsaspect een onderdeel is. Het ecologische facet heeft betrekking op duurzame milieukwaliteit (...). Het sociale facet heeft betrekking op de structuur van met elkaar samenhangende sociale relaties in het gebied, waarvan de sociale stabiliteit een aspect is. Het (sociaal)-culturele facet heeft betrekking op de mate waarin aan de zojuist vermelde sociale structuur ook een gemeenschappelijke cultuur ten grondslag ligt in de zin van gemeenschappelijk gedragen normen en waarden, verwachtingen, etc..”²¹

integrale benadering

Van 't Verlaat (2003) geeft aan dat op eerste gezicht stedelijke gebiedsontwikkeling alleen betrekking lijkt te hebben op het fysieke facet (ambitie). “Dat is echter een veel te ‘smalle’ interpretatie. Omdat het succes van het resultaat van stedelijke gebiedsontwikkeling mede afhankelijk is van de andere genoemde facetten (ambities), is het van groot belang om ook de andere facetten (ambities) in samenhang daarmee te bezien (...). Bij stedelijke gebiedsontwikkeling gaat het om een integrale aanpak, waarbij de diverse facetten (ambities) een grote rol kunnen spelen”.²²

Ook Bruil (2004) geeft aan dat gebiedsontwikkeling niet de aanpassing is van één aspect van het maatschappelijk leven, maar meer omvattende gevolgen heeft in verschillende sectoren. “Het met elkaar in verband brengen van deze sectorale gevolgen van gebiedsontwikkeling is een maatschappelijke en bestuurlijke opgave – een opgave die vooral op lokaal niveau integraal tot stand moet komen”.²³

conclusie

Het op basis van de verschillende facetten nader analyseren van welke ambities een gemeente nastreeft bij de ontwikkelingsrichting van een stad als geheel, alswel bij de betreffende stedelijke gebiedsontwikkeling in het bijzonder, is een belangrijke eerste stap bij het ter hand nemen van een stedelijke gebiedsontwikkeling en het kunnen bepalen van een gemeentelijke grondhouding.

²⁰ Van 't Verlaat (2003), blz. 20

²¹ Van 't Verlaat (2003), blz. 20

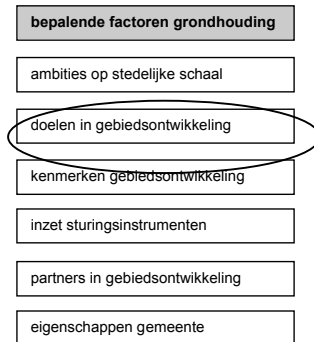
²² Van 't Verlaat (2003), blz. 21

²³ Bruil (2004), blz. 18

3.2 doelen in stedelijke gebiedsontwikkeling

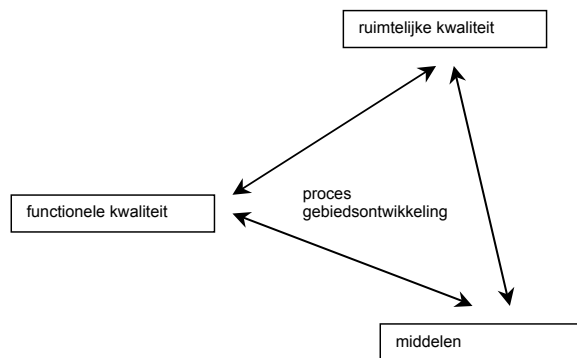
van ambities naar concrete doelen

De gedefinieerde ambities geven een beeld van de gewenste ontwikkelingsrichting van de stad als geheel. Van deze ambities kan een vertaalslag gemaakt worden in concrete doelen welke gerealiseerd dienen te worden in een gebiedsontwikkeling.

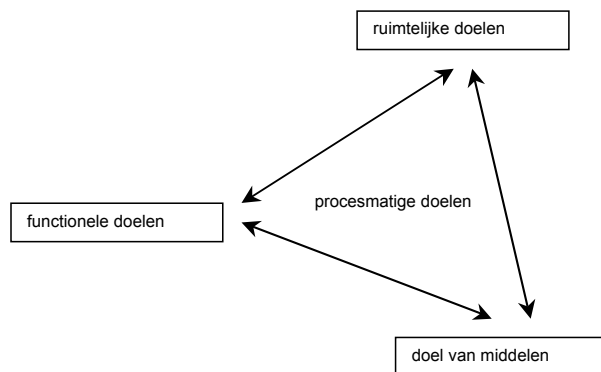


Van 't Verlaat (2003) stelt dat stedelijke gebiedsontwikkeling gezien kan worden als een optimalisatieproces binnen een driehoek waarvan de drie hoekpunten drie verschillende invalshoeken voorstellen. De sectorale en facetmatige insteken moeten zodanig worden geïntegreerd in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling, dat het resultaat daarvan voldoende ruimtelijke- en functionele kwaliteit heeft. De beschikbare middelen zijn hierbij ook van belang. Het optimalisatieproces moet er toe leiden dat alle drie de hoekpunten zo goed mogelijk tot hun recht komen (proces van gebiedsontwikkeling).

De drie hoekpunten van de driehoek alsmede het (optimalisatie)proces kunnen gebruikt worden voor de vertaalslag van de ambities op stedelijke schaal naar de formulering van concrete doelen voor een stedelijke gebiedsontwikkeling. Op basis hiervan kunnen dus doelen met betrekking tot het proces, ruimtelijke doelen, functionele doelen alsmede doelen met betrekking tot middelen voor een stedelijke gebiedsontwikkeling worden geformuleerd. Deze doelen kunnen medebepalend zijn voor de keuze van een gemeentelijke grondhouding.



De *procesmatige doelen* kunnen doelstellingen omvatten welke betrekking hebben op het proces van gebiedsontwikkeling. Denk hierbij aan integrale ontwikkeling, planning en uitvoering en risicobeheersing. De *ruimtelijke doelen* kunnen doelstellingen omvatten met betrekking tot stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit en de kwaliteit van de openbare ruimte. De *functionele doelen* kunnen doelstellingen omvatten met betrekking tot programma, milieutypologie en segmenten en faseren. Tot slot kunnen de *doelen met betrekking tot middelen* doelstellingen omvatten ten aanzien van verevening, kostenverhaal of mogelijk zelfs winstafroming. In de volgende paragrafen volgt een uitwerking van de verschillende doelen welke een gemeente kan nastreven bij een stedelijke gebiedsontwikkeling.



3.2.1 procesmatige doelen

integrale ontwikkeling

Een gemeente is verantwoordelijk voor de integrale ontwikkeling van gebieden. “Naast de voor een grondexploitatie lucratieve functies zullen in een gebied ook gewenste functies in de vorm van voorzieningen, zoals bijvoorbeeld scholen (...) gerealiseerd moeten worden”.²⁴ Ongeacht rendabele of niet rendabele functies, grondeigendom of de ontwikkeling van verschillende deelgebieden of opdrachtgevers dient bij stedelijke gebiedsontwikkeling sprake te zijn van een integrale ontwikkeling. Dit is een belangrijk procesmatig doel om te willen bereiken als gemeente.

planning en uitvoering

Vanuit de gedefinieerde belangen kan het wenselijk zijn dat er jaarlijks een bepaald bouwprogramma in een stad wordt gerealiseerd. Dit kan noodzakelijk zijn gezien beleidsambities welke geformuleerd zijn. Ook in het kader van de verstrekking van subsidies kan het wenselijk zijn dat een gemeente grip heeft op het aspect tijd. Korthals Altes (2004) stelt dat vertraging van een project verstrekking financiële gevolgen kan hebben, maar ook de aanpassing van een programma of kwaliteit nodig maken. Het kunnen sturen op planning en uitvoering kan dus ook een belangrijk procesmatig doel zijn welke een gemeente wenst te bereiken bij een gebiedsontwikkeling.

risicobeheersing

Ook risicobeheersing kan een belangrijk procesmatig doel zijn welke een gemeente kan formuleren bij een gebiedsontwikkeling. Risico's bij een gebiedsontwikkeling kunnen zich op vele vlakken voordoen. Al de verschillende soorten risico's laten zich echter in algemene zin vertalen in financiële risico's bij gebiedsontwikkeling. Van 't Verlaat (2003) stelt dat grondontwikkeling gepaard gaat met (veelal langlopende) financiële risico's. Het beheersen, afstoten of verdelen van risico's kan dus een belangrijk procesmatig doel zijn.

3.2.2 ruimtelijke doelen

Stedelijke gebiedsontwikkelingen zorgen vaak voor een langdurige verandering van de ruimtelijke structuren in stedelijke gebieden. Het is vanuit het algemeen belang wenselijk dat deze ontwikkelingen een voldoende ruimtelijke kwaliteit hebben. Van het begrip ruimtelijke kwaliteit zijn verschillende definities in omloop.²⁵ Deze bestaande definities zijn echter van een hoog abstractieniveau en daarmee niet direct toepasbaar. Talstra (2003) heeft dit operationeel gemaakt in aspecten welke vastgelegd kunnen worden tijdens het stedenbouwkundig planproces.²⁶ De vier hoofdaspecten zijn hier programma, plattegrond, buitenruimte en architectuur. In dit onderzoek wordt bij het hanteerbaar maken van ruimtelijke kwaliteit/ ruimtelijke doelen van deze indeling gebruik gemaakt, zij het dat het programma en de plattegrond samengenomen worden in het begrip stedenbouwkundige kwaliteit. Dit om verwarring met het aspect programma bij de functionele doelen te voorkomen.

²⁴ Bosscher (2004), blz. 5

²⁵ Van't Verlaat (2003) stelt bijvoorbeeld dat ruimtelijke kwaliteit betrekking heeft op de met het oog waarneembare kwaliteit van het gebied in zijn ruimtelijke samenhang, primair gezien vanuit een optiek van gewenste vormgeving. Het Ministerie van VROM (1988) beschrijft daarnaast ruimtelijke kwaliteit aan de hand van de aspecten gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde.

²⁶ Talstra (2003) heeft deze indeling gebaseerd op de Delftse stedenbouwkundigen aangegeven in Stedelijke Transformaties (Bekkering), de kern van de stedenbouw (Bekkering) en Stedenbouw in beweging (Gall), blz. 43

stedenbouwkundige kwaliteit

Het realiseren van een bepaalde stedenbouwkundige kwaliteit is één van de ruimtelijke doelen welke een gemeente eigenlijk altijd wil stellen aan een stedelijke gebiedsontwikkeling. Aspecten welke bepalend zijn voor de stedenbouwkundige kwaliteit kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op: de intensiteit en het grondgebruik, de ligging en situering, de bouwmassa en bouwhoogte, de scheiding of menging van functies en het netwerk van publieke ruimten en de daardoor afgebakende private ruimten.

architectonische kwaliteit

“De kwaliteit van de architectuur is voor veel mensen het meest opvallende onderdeel van de ruimtelijke kwaliteit van stedelijke projecten”.²⁷ Daarom is architectonische kwaliteit dan ook vaak een doel waar een gemeente op wil sturen. Architectonische kwaliteit kan onder andere betrekking hebben op gevelindeling, materiaalgebruik, aansluiting op de openbare ruimte, kleurgebruik, proportioneren van erf en gebouwoppervlak en de plaatsing van een gebouw.

kwaliteit openbare ruimte

Tot slot is de openbare ruimte van invloed op de ruimtelijke kwaliteit van een stedelijke gebiedsontwikkeling. Hierbij kan een onderscheidt gemaakt worden in langs- en dwarsprofielen (inrichting van infrastructuur, lijnen en structuren), knooppunten (kruisingen van infrastructuur, etc..) en de inrichting van de grote open en onbebouwde ruimte (bijvoorbeeld pleinen). Met betrekking tot de ruimtelijke kwaliteit van deze openbare ruimte kan een gemeente verschillende doelen stellen. Deze kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de aanleg van infrastructuur (wegen, fietspaden, voetpaden), technische eisen ten aanzien van de openbare ruimte, de inrichting van de openbare ruimte en parkeernormering.

3.2.3 functionele doelen

Naast procesmatige en ruimtelijke doelen kan een gemeente ook functionele doelen stellen bij een stedelijke gebiedsontwikkeling. Van 't Verlaat (2003) geeft aan dat functionele kwaliteit, ook wel aangeduid als marktkwaliteit, verwijst naar de mate waarin functies in een gebied goed kunnen gedijen. “Functies zoals wonen, werken en allerlei specifieke activiteiten binnen dat geheel, moeten zich goed kunnen ontplooien. Dat is niet automatisch het geval bij een goede ruimtelijke kwaliteit. Een gebied kan een aantrekkelijke ruimtelijke vormgeving hebben, maar toch een goede ontplooiing van functies hinderen, omdat niet goed is nagedacht over de gewenste functionele kwaliteit”.²⁸

programma

In een stedelijke gebiedsontwikkeling kan het een doel zijn dat alle functies zich zowel individueel als gezamenlijk goed kunnen ontwikkelen. “Binnen de algemene functies zoals wonen, werken en recreëren, zijn er ook meer specifieke deelfuncties te onderkennen, zoals winkelen, onderwijs genieten, etc.. In ruimtelijke zin komen die functies tot uitdrukking in een heel scala van gebouwde entiteiten, zoals woningen, bedrijven, recreatieve voorzieningen, winkels, scholen, etc.. Binnen deze afzonderlijke sectoren zijn vervolgens ook nog allerlei deelsectoren te onderscheiden”.²⁹ Daarnaast kan een gemeente het ook wenselijk vinden om sturing te geven aan het weren van ongewenste functies.

²⁷ Talstra (2003), blz. 45

²⁸ Van 't Verlaat (2003), blz. 24

²⁹ Van 't Verlaat (2003), blz. 19

milieutypologie

Naast het gewenste programma en de verschillende functies hierbinnen kan een gemeente ook functionele doelen formuleren met betrekking tot milieutypologie. Hierbij gaat het dan bijvoorbeeld om de type woningen of bedrijven welke worden gerealiseerd in een stedelijke gebiedsontwikkeling. Alhoewel hier een relatie ligt met de ruimtelijke kwaliteit van een gebied wordt milieutypologie hier als apart aspect opgevoerd. Binnen éézelfde ruimtelijke kwaliteit kan namelijk sprake zijn van verschillende milieutypen. Daarnaast kan het bij bijvoorbeeld kantoor- en bedrijfsontwikkeling wenselijk zijn dat voor bepaalde marktsegmenten specifieke milieutypologieën ontwikkeld worden.

segmenteren en faseren

Een gemeente is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een stad als geheel. Het programma van alle verschillende stedelijke gebiedsontwikkelingen in een stad moeten passen binnen het gewenste totale programma stadsbreed. Daarom kan het wenselijk zijn dat een gemeente hierbij stuurt op basis van segmenteren en faseren. “De gemeente wil graag de regie houden over de fasering van bouwprojecten, zodat zij kan bepalen welke type woningen en bedrijven wanneer op de markt komen. Het is namelijk een gemeentelijke taak om bijvoorbeeld de lange termijn woningafzet af te stemmen op de gewenste demografische ontwikkelingen van een stad”.³⁰

3.2.4 doel van middelen

Tot slot zijn de middelen bij een stedelijke gebiedsontwikkeling van essentieel belang. Het gaat hierbij om de inzet van financiën, waarbij altijd sprake is van schaarste aan middelen en dus een keuze nodig is waarin wordt geïnvesteerd.

verevening

Bij stedelijke gebiedsontwikkeling is vaak sprake van rendabele of onrendabele onderdelen. Een belangrijk gemeentelijk doel kan zijn dat deze met elkaar verevend worden. Wanneer alle gronden in bezit zijn van de gemeente zal dit makkelijker realiseerbaar zijn dan wanneer er sprake is van verdeeld grondbezit. Naast een dergelijke binnenplanse verevening kan het ook wenselijk geacht worden dat sprake is van een buitenplanse verevening met andere stedelijke gebiedsontwikkelingen.

kostenverhaal

Een gemeente zal bij een stedelijke gebiedsontwikkeling altijd kosten maken. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de aanleg van openbare ruimte, de gemeentelijke apparaatskosten en de kosten voor bovenwijkse voorzieningen. Een gemeentelijk doel kan zijn dat deze kosten verhaald worden.

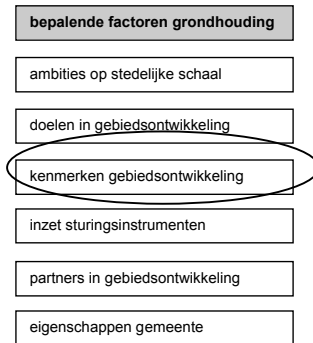
winstafroming

Naast verevening of kostenverhaal kan het tot slot ook een gemeentelijke doelstelling zijn om geld te genereren met een stedelijke gebiedsontwikkeling. Dit kan door als gemeente zelf actief geld te generen danwel, indien mogelijk, winsten af te romen.

³⁰ Bosscher (2004), blz. 7

3.3 kenmerken stedelijke gebiedsontwikkeling

Naast de ambities op stedelijke schaal en de geformuleerde doelen kunnen ook de daadwerkelijke kenmerken van een stedelijke gebiedsontwikkeling bepalende factoren zijn voor de keuze van een gemeentelijke grondhouding. In deze paragraaf worden enkele belangrijke kenmerken nader toegelicht.



mate van gebiedstransformatie

De ontwikkeling van gebieden kan zich voordoen in verschillende vormen zoals het bebouwen van voorheen onbebouwd gebied tot herstructurering en sloop. Ook de mate van wijziging van de ruimtelijke structuren kan bepalend zijn voor de keuze van een grondhouding.

versnippering grondeigendom

Afhankelijk van de verdeling van de grondeigendommen zal al dan niet door een gemeente rekening gehouden moeten worden met de belangen van andere partijen. Het hebben van grondposities is ook sterk bepalend voor het hebben van zeggenschap. Sterke versnippering van het eigendom en een veelheid aan partijen is een complicerende factor. Dit kan vragen om meer sturing door de gemeente.

mate van onzekerheden

In een stedelijke gebiedsontwikkeling zijn vaak vele onzekerheden te herkennen. Deze zijn bepalend voor de mogelijkheden om gemeentelijke doelstellingen te behalen. Onzekerheden kunnen onder meer betrekking hebben op:

- inhoudelijk/ technische belemmeringen: denk hierbij onder andere aan belemmeringen op het gebied van milieuzonering, bodem, geluid, archeologie en water
- ontwerpogave: de mogelijkheden om gezien de inhoudelijk/ technische belemmeringen de gestelde doelen met betrekking tot de ontwerpogave te behalen
- procedureel: vrijwel altijd moeten procedures doorlopen worden om de daadwerkelijke realisering van een gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld planologische procedures en bouwvergunningsprocedures. Dergelijke procedures brengen onzekerheden en risico's met zich mee
- privaatrechtelijk: ook privaatrechtelijk zijn onzekerheden te herkennen. Denk hierbij aan bijvoorbeeld de onmogelijkheid om bepaalde gronden te verwerven

Onzekerheden kunnen worden vertaald in risico's en daaruit voortvloeiende mogelijke gevolgen voor een stedelijke gebiedsontwikkeling. Als een ingeschat risico daadwerkelijk optreedt, heeft dit vaak financiële consequenties, wat aanleiding kan zijn om de doelstellingen (of ambities) te heroverwegen (Korthals Altes, 2004).

mate van complexiteit

De complexiteit van een stedelijke gebiedsontwikkeling kan tevens van invloed zijn op de gemeentelijke grondhouding. Complexiteit kan op een veelheid van factoren betrekking hebben, zoals het schaalniveau, de grootte of de omvang van een ontwikkeling. Daarnaast kan het betrekking hebben op het gewenste programma en de combinatie van functies, maar ook op de hoeveelheid aan betrokken actoren en het aantal private (mede)spelers.

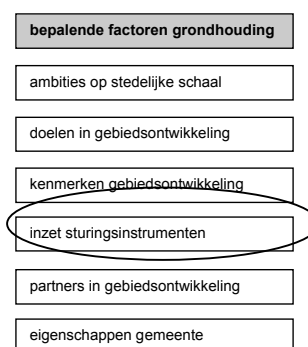
maatschappelijke belangen

Verder kunnen ook de maatschappelijke belangen welke bij een stedelijke gebiedsontwikkeling spelen bepalend zijn voor de keuze van een gemeentelijke grondhouding. Enerzijds wordt hier bedoeld op het realiseren van maatschappelijk gevoelige bestemmingen. Anderzijds wordt hier bedoeld op het draagvlak voor een stedelijke gebiedsontwikkeling vanuit maatschappelijk oogpunt.

3.4 inzet sturingsinstrumenten

sturingsinstrumenten

Sturingsinstrumenten zijn van belang voor de mate waarin een gemeente de geformuleerde doelen bij een stedelijke gebiedsontwikkeling kan realiseren en daarmee dus ook mogelijk bepalend voor de keuze van een gemeentelijke grondhouding. Deze sturingsinstrumenten zijn middelen die een sturend of regulerend effect beogen. Van den Heuvel (1998) verstaat onder een beleidsinstrument: “een middel dat een beleidsactor aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie of een beoogd sturingseffect te bereiken”.³¹ Een gemeente kan uit verschillende beleidsinstrumenten kiezen. Meestal kiest de gemeente ervoor om meerdere instrumenten tegelijk in te zetten. Bepalend voor die keuze is de te verwachten effectiviteit, dat wil zeggen de mate waarin het gekozen instrument het gestelde beleidsdoel zal bereiken. Van der Doelen (1993) onderscheidt beleidsinstrumenten in juridische, economische (financiële) en communicatieve zin.



Juridische instrumenten bestaan uit geboden en verboden. “De wet biedt de overheid de mogelijkheid bepaalde doelstellingen in de samenleving te bereiken. Tegelijk wordt de machtsuitoefening van de overheid door de wet begrensd (...). Vanuit de democratische rechtsstaat beschouwd zijn de juridische instrumenten derhalve de belangrijkste middelen waarmee kan worden gereageerd”.³² De economische instrumenten bestaan voornamelijk uit financiële prikkels. Sturen door middel van economische prikkels wordt vaak als alternatief gezien voor ge- en verboden. Voorbeelden van economische instrumenten zijn subsidies en heffingen. Communicatie als beleidsinstrument is gericht op informatieoverdracht om externe effecten in de samenleving te bewerkstelligen. Communicatieve instrumenten zijn hoofdzakelijk gericht op kennisvermeerdering. Hierbij ontbreekt dwang. Vaak wordt het communicatie-instrument in een instrumentenmix gebruikt in samenhang met juridische- en economische instrumenten.

Bij stedelijke gebiedsontwikkeling zijn een groot aantal sturingsinstrumenten voor een gemeente beschikbaar om in te zetten. Hieronder worden de belangrijkste nader toegelicht. De verschillende type sturingsinstrumenten worden verdeeld naar de aard: juridische-, economische- of communicatieve sturingsinstrumenten.

³¹ Van den Heuvel (1998), blz. 21

³² Van den Heuvel (1998), blz. 64

3.4.1 juridische instrumenten

publiekrechtelijk instrumentarium

bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is gebaseerd op de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en geeft de gewenste ruimtelijke en functionele ontwikkeling van een gebied weer. In een bestemmingsplan worden bestemmingen en voorschriften ten aanzien van het bebouwen en het gebruik van gronden aangegeven. Met een bestemmingsplan kunnen gewenste ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt en ongewenste ontwikkelingen worden voorkomen. Voor zowel de overheid als de burgers is een bestemmingsplan bindend. Een bestemmingsplan geeft echter nooit de zekerheid dat een ontwikkeling wordt gerealiseerd. Er is namelijk geen sprake van een realisatieplicht.

zelfstandige projectprocedure

Door middel van een zelfstandige projectprocedure (artikel 19 WRO) kan vrijstelling gegeven worden van het bestemmingsplan. Dit kan in gevallen wanneer een ontwikkeling op basis van het bestemmingsplan niet wenselijk is, maar waarbij het vanuit het ruimtelijke beleid van de gemeente wel gewenst is om medewerking te verlenen.

bouwvergunning

Voor bouwwerken is op basis van de Woningwet een bouwvergunning noodzakelijk. Een gemeente toetst deze bouwvergunning voordat overgegaan kan worden tot vergunningverlening. Hierbij is sprake van een limitatieve toets aan: het bestemmingsplan, het bouwbesluit/ bouwverordening, redelijke eisen van welstand (de welstandsnota) en de monumentenwetgeving.

onteigening

De Onteigeningswet is gebaseerd op de Grondwet. Titel IV van de Onteigeningswet gaat over onteigening in het kader van de ruimtelijke ontwikkeling en volkshuisvesting. Voorwaarden voor toepassing van onteigening zijn het publiek belang, noodzaak en urgentie. De belangrijkste onteigeningsgrond is een bestemmingsplan.

wet voorkeursrecht gemeenten

Een vestiging van het voorkeursrecht op basis van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten houdt in dat een eigenaar bij verkoop verplicht is het betreffende perceel in eerste instantie aan de gemeente aan te bieden. Na vestiging en aankoop kan een gemeente zelf overgaan tot de realisatie van de bestemming, zoals opgenomen in het bestemmingsplan. Een eigenaar kan er echter ook voor kiezen om het betreffende perceel überhaupt niet te verkopen. Met het voorkeursrecht kan een verkoop niet afgedwongen worden.

privaatrechtelijk instrumentarium

exploitatieovereenkomst

Op basis van de Gemeentewet kan de gemeente de kosten voor voorzieningen van openbaar nut bij een private ontwikkeling verhalen op basis van een exploitatieovereenkomst. Het sluiten van een exploitatieovereenkomst gebeurt in principe op vrijwillige basis. Op basis van de huidige wetgeving zijn de mogelijkheden voor gemeentelijk kostenverhaal beperkt.

baatbelasting

Als een exploitatieovereenkomst niet wordt gesloten kan een gemeente kostenverhaal afdwingen middels het heffen van baatbelasting, echter in de praktijk is baatbelasting een complex en lastig instrument om in te zetten.

pps-constructies

Publiek Private Samenwerking (PPS constructies) wordt steeds vaker gebruikt bij grote risicovolle projecten. Door als gemeente samen te werken in de vorm van een PPS met private partijen kan de integrale kwaliteit en de financierbaarheid van projecten worden vergroot. Een PPS contract bevat vaak een inspanning- of resultaatverplichting. Verder worden vaak de risico's en de zeggenschap gedeeld. PPS constructies zijn er in verschillende vormen. De belangrijkste is het joint venture model. Hierbij wordt de samenwerking vormgegeven in een privaatrechtelijke entiteit.

nieuwe instrumentarium

De in voorbereiding zijnde Grondexploitatiewet biedt de mogelijkheid te komen tot volledig gemeentelijk kostenverhaal (plankosten, apparaatskosten, kosten van binnenplanse- en buitenplanse voorzieningen, etc..). Deze kosten zijn opgenomen in een limitatieve kostensoortenlijst. De rol van de gemeente wordt versterkt door de invoering van een nieuwe rechtsfiguur: het exploitatieplan. Hierin worden bepaalde locatie-eisen (bijvoorbeeld bestemming sociale huurwoningen) opgenomen alsmede een grondexploitatie (ook bij zelfrealisatie). Het exploitatieplan is gekoppeld aan het bestemmingsplan.

De in voorbereiding zijnde nieuwe WRO biedt de mogelijkheid om voorafgaand aan een bestemmingsplan een gemeentelijk projectbesluit te nemen voor concrete projecten. Dit om de slagkracht van gemeenten te vergroten.

In de in voorbereiding zijnde wetgeving worden de instrumenten voor grondbeleid op provinciaal niveau tevens versterkt. Zo krijgt de provincie ook de mogelijkheid voor het nemen van een projectbesluit, de bestemmingsplanbevoegdheid, de onteigeningsbevoegdheid en mogelijkheid tot kostenverhaal en verevening.

3.4.2 economische instrumenten

grondeigendom

Het hebben, verkrijgen, ruilen of overdragen van gemeentelijk grondeigendom kan ingezet worden als sturingsinstrument. Het hebben van (de noodzakelijke) gronden in een gebiedsontwikkeling is namelijk essentieel in het kader van de grondexploitatie en het overgaan tot realisatie. In grondverkoop- of grondruilcontracten kunnen daarnaast middels kwalitatieve verplichtingen of kettingsbedingen voorwaarden voor een gebiedsontwikkeling opgenomen worden.

investeringen

Ook gemeentelijke investeringen kunnen als sturingsinstrument worden ingezet. Door deze strategisch in te zetten kunnen financiële prikkels gegeven worden waarmee het gedrag van private (mede)spelers wordt beïnvloed. Denk hierbij bijvoorbeeld aan investeringen in de openbare ruimte, maar ook investeringen in maatschappelijke voorzieningen kunnen strategisch ingezet worden.

subsidies

Bij veel gebiedsontwikkelingsprojecten worden overheidssubsidies ingezet. Een voorbeeld van dergelijke subsidie is de ISV rijkssubsidie. Bij de voorwaarden van toekenning van subsidies kunnen eisen gesteld worden aan de ontwikkeling. Ook bestaat de mogelijkheid om de hoogte van de subsidie aan te passen aan de mate waarin de private (mede)speler voldoet aan de gemeentelijke voorwaarden.

overname openbaar gebied

Wanneer een private (mede)speler naast de vastgoedexploitatie ook de grondexploitatie voert, en daarmee zelfstandig zorgdraagt voor de realisering van de openbare ruimte, zullen afspraken gemaakt moeten worden over de gemeentelijke overname van het openbaar gebied. Het komt niet vaak voor dat private partijen het bezit van de openbare ruimte wensen te behouden. Het overnemen van de openbare ruimte kan als strategisch sturingsinstrument ingezet worden. In het kader van de overname van de openbare ruimte kunnen tevens eisen gesteld worden ten aanzien van de kwaliteit van de openbare ruimte..

3.4.3 communicatieve instrumenten

visie

De gewenste ruimtelijke ontwikkeling wordt lang niet altijd vastgelegd in een bestemmingsplan. Vaak wordt een visie in de vorm van een wensbeeld, structuurbeeld, masterplan of nota van uitgangspunten opgesteld. In een dergelijke visie kunnen de gemeentelijke visie, eisen, randvoorwaarden en wensen ten aanzien van een gebiedsontwikkeling opgenomen worden. Vanwege het ontbreken van een formeel juridische status zijn deze te zien als communicatief sturingsinstrument. Vaak worden dergelijke visies gedurende het planproces wel vertaald in een bestemmingsplan of ruimtelijke onderbouwing. Hiermee vindt een juridische vertaling plaats. Daarmee kan een visie als strategisch sturingsinstrument ingezet worden.

voorlichting/ kennis

Ook communicatie welke gericht is op informatieoverdracht van kennis kan ingezet worden als sturingsinstrument om hiermee het gedrag van private (mede)spelers te beïnvloeden. Communicatieve instrumenten zijn hoofdzakelijk gericht op kennisvermeerdering. Een gemeente kan ervoor kiezen om de ambities welke ze nastreeft en de doelen welke ze wenst te bereiken in een communicatiestrategie vorm te geven.

onderhandelingen

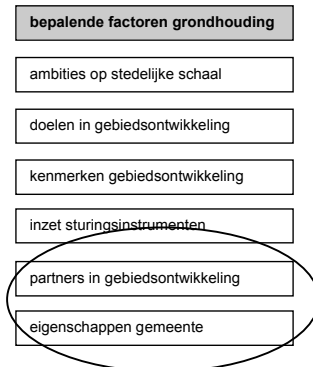
In het kader van de toepassing van het juridisch instrumentarium kan een gemeente zich dusdanig opstellen dat zij ook doelen bereikt door middel van strategisch onderhandelen. Op deze wijze kunnen mogelijk doelen bereikt worden die bij een 'normale' inzet van het juridisch instrumentarium niet bereikt hadden kunnen worden. Een voorbeeld hiervan is het stellen van randvoorwaarden die in het kader van het wijzigen van een bestemmingsplan geen planologische relevantie hebben. Met name de inzet van het economisch instrumentarium biedt veel mogelijkheden om het onderhandelingsinstrument strategisch in te zetten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het stellen van randvoorwaarden in het kader van subsidieverlening of gemeentelijke investeringen.

3.5 eigenschappen partijen in stedelijke gebiedsontwikkeling

Verder kunnen ook de eigenschappen van partijen in een stedelijke gebiedsontwikkeling van invloed zijn op de keuze van een gemeentelijke grondhouding. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden in de eigenschappen van de partners en de eigenschappen van de gemeente zelf.

partners in stedelijke gebiedsontwikkeling

De partners zijn medebepalend voor de wijze hoe een ontwikkeling vorm kan krijgen en de geformuleerde doelen verwezenlijkt kunnen worden. Wanneer partijen grondposities of belangen hebben ingenomen wordt een gemeente geconfronteerd met het gedrag van deze partijen. Wanneer de gemeente de grondposities ter beschikking heeft kan overgegaan worden tot de selectie van een mogelijke partner(s) in de gebiedsontwikkeling.



Vanwege de veelheid aan mogelijke partijen is het voor een gemeente wel eens lastig om de ware identiteit van private partijen te herkennen. Het beschouwen van een private partij op haar kernkwaliteiten is belangrijk. Tol (2005) geeft aan dat het opvallend is dat er voorafgaande aan een gebiedsontwikkeling weinig wordt stilgestaan bij de identiteit van ontwikkelende partijen. "Buiten het gegeven van grondposities (...) staat het publieke partijen in principe vrij om tot een selectie van een geschikte partner te komen".³³

gemeentelijke eigenschappen

Ook de gemeentelijke eigenschappen zijn bepalend voor de wijze waarop een gemeente een ontwikkeling ter hand kan en wil nemen. Het kan voorkomen dat voor bepaalde noodzakelijke eigenschappen de gemeente aangewezen is op andere partijen.

organisatie, kennis en kunde

In deze paragraaf wordt beknopt ingegaan op de eigenschappen die van belang kunnen zijn wanneer een partij (de gemeente of de partners) een stedelijke gebiedsontwikkeling ter hand neemt. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt in de kenmerken van de organisatie en in de benodigde kennis en kundes.³⁴ Daar waar een eigenschap betrekking heeft op de gemeente enerzijds of op de gemeentelijke partners anderzijds wordt dit aangegeven.

3.5.1 eigenschappen organisatie

bereidheid tot samenwerken

De gemeentelijke ervaringen ten aanzien van samenwerking met private partijen is van belang. Wanneer een gemeente goede ervaringen heeft zal dit een andere impact hebben dan wanneer een gemeente net een paar verloren rechtzaken aan het 'verwerken' is. Dit zal een belangrijke doorwerking in de gemeentelijke organisatie hebben. Ook de mate van bereidheid tot samenwerken van private partijen met de gemeente is van belang. In hoeverre zijn deze partijen het gewend om samen te werken en daarbij de zeggenschap te delen?

³³ Tol (2005), blz. 14

³⁴ Bij het 'invullen' van de verschillende thema's en subthema's in deze paragraaf is onder meer gebruik gemaakt van de publicatie 'Rollenspel bij gebiedsontwikkeling' (Tol, 2005)

vermogen tot investeren en bereidheid tot risicodragende participatie

Kenmerkend voor stedelijke gebiedsontwikkeling is dat deze vaak langlopend zijn en dat er grote financiële belangen mee zijn gemoeid. Vanuit deze optiek is het over het algemeen wenselijk dat private partijen dergelijke langjarige investeringen kunnen opbrengen. "Gebiedsontwikkelingen nemen soms jaren in beslag (...). Allerlei ontwikkelingen kunnen van tevoren niet worden voorspeld en dat betekent dat de gronduitgifte in de praktijk altijd anders verloopt dan in de grondexploitatie bij de start was weergegeven (...). De financiële risico's van grondontwikkeling zijn doorgaans veel groter dan de risico's van afzonderlijke gebouwontwikkelingen (...). Alleen partijen die in staat zijn deze risico's af te dekken door risicodragend vermogen achter de hand te hebben, kunnen de risico's van grotere gebiedsontwikkelingen dragen".³⁵

Partijen moeten dus risicodragend kunnen participeren in een stedelijke gebiedsontwikkeling in bijvoorbeeld de grondexploitatie en of commerciële vastgoedontwikkeling. Een dergelijke risicodragende participatie kan bestaan uit bijvoorbeeld het verwerven van particulier vastgoed en gronden, het verwerven van vastgoed en gronden van andere private partijen of het nemen van aandelen of een belang in een juridische samenwerkingsentiteit.

organisatorische kenmerken

De organisatie moet verder in staat zijn om te opereren in een stedelijke gebiedsontwikkeling. Complexe stedelijke gebiedsontwikkelingsopgaven zijn voor een gemeente vaak sector- en dienstoverschrijdend. "Zonder een goede interne afstemming kan de prioriteitstelling binnen het ambtelijke apparaat verschillen".³⁶ Ook een integrale afstemming van activiteiten in hun onderlinge samenhang is in het kader van de politieke besluitvorming van belang.

Naast de interne afstemming is het van belang dat er voldoende capaciteit binnen een gemeente is om ontwikkelingen ter hand te nemen. Enerzijds zijn hiervoor procestrekkers nodig die zorgdragen voor een goede planning en vormgeving. Anderzijds zullen bij een stedelijke gebiedsontwikkeling ambtenaren van verschillende vakafdelingen een rol spelen.

Daarnaast stelt Korthals Altes (2004) dat het voor de voortgang van projecten cruciaal is dat er binnen een organisatie voldoende 'geheugen' aanwezig is, zodat genomen beslissingen bij wisseling van personen niet opnieuw ter discussie worden gesteld. Een consequente wijze van dossieropbouw draagt tevens bij aan de opbouw van procesgeheugen.

3.5.2 benodigde kennis

Daarnaast zullen partijen om te kunnen opereren in een stedelijke gebiedsontwikkeling voldoende kennis voorhanden moeten hebben. Hierbij kan gedacht worden aan relevante kennis op het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling en op het gebied van privaats- en publiekrecht. Kennis op deze gebieden is onder meer van belang om toepassing te geven aan verschillende sturingsinstrumenten welke ter beschikking staan.³⁷

³⁵ Van 't Verlaat (2003), blz. 33

³⁶ Korthals Altes (2004), blz. 38

³⁷ Voor een uitwerking van de verschillende sturingsinstrumenten wordt verwezen naar paragraaf 3.4

kennis proces gebiedsontwikkeling

Hierbij gaat het om de kennis die benodigd is om gedurende de verschillende fasen van een stedelijke gebiedsontwikkeling de ruimtelijke kwaliteit, de marktkwaliteit en de middelen in onderlinge samenhang te optimaliseren.

kennis privaatrecht

Bij de kennis op het gebied van privaatrecht gaat het om het adequaat kunnen inzetten van het privaatrechtelijk instrumentarium. Denk hierbij aan contractvorming en het aangaan van PPS-constructies (overzicht van het privaatrechtelijk instrumentarium in paragraaf 3.4).

kennis publiekrecht

Bij de kennis op het gebied van publiekrecht gaat het om het adequaat kunnen inzetten van het publiekrechtelijk instrumentarium. Dit is een kerntaak en bevoegdheid van de gemeente (overzicht van het publiekrechtelijk instrumentarium in paragraaf 3.4).

3.5.3 benodigde kunde

Naast organisatorische kenmerken en kennis met betrekking tot gebiedsontwikkeling is het ook van belang dat partijen over bepaalde kundes beschikken.

managementcapaciteit

Het goed kunnen managen (proces- en projectmanagement) van complexe stedelijke gebiedsontwikkelingsopgaven is een belangrijke kunde. Het is daarom van belang dat de betrokken partijen managementcapaciteit hebben. Dit kan ook wel omschreven worden als de kunde om een stedelijke gebiedsontwikkeling ter hand te nemen. Hierbij gaat het om procesmatige activiteiten zoals (ondernemers)vaardigheid, zakelijkheid, onderhandelingsvaardigheden, hebben van overzicht en resultaatgerichtheid.

marktvisie en conceptuele kracht

Verder is het van belang dat partijen marktvisie hebben. "Marktkwaliteit verwijst naar de mate waarin het gebied beantwoord aan eisen en wensen die door (toekomstige) gebruikers van het gebied worden gesteld (...). Het gaat hierbij om de expliciete vertaling van marktwensen en –eisen in de kwaliteiten van het gebied. Verschillende typen gebruikers hebben verschillende wensen en eisen. Daardoor hebben verschillende gebieden, die immers voor onderling verschillende doelgroepen zijn bedoeld, doorgaans ook verschillende kwaliteiten".³⁸

Private partijen dragen over het algemeen zorg voor de afzet van producten in een stedelijke gebiedsontwikkeling en dat vereist marktkennis en marktvisie. Ontwikkelingen worden in essentie ondernomen vanuit een bepaalde conceptie, een idee over wat er moet gebeuren om het gewenste eindresultaat te bereiken. Belangrijke onderdelen van conceptuele kracht zijn: wat wordt er gebouwd, voor wie en met welk toekomstperspectief?

Tot slot hebben gemeenten vaak een gedegen inzicht in marktontwikkelingen op lange termijn. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de lange termijn afzet van woningen af te stemmen op de gewenste demografische ontwikkelingen van een stad.

³⁸ Van 't Verlaat (2003), blz. 24

4. van factoren naar de keuze van een grondhouding

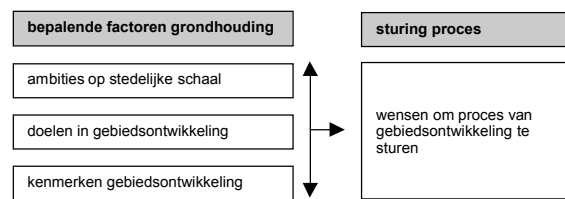
De bepalende factoren die in het vorige hoofdstuk behandeld zijn worden in dit hoofdstuk met elkaar in verband gebracht. Vervolgens wordt ingegaan op het sturingsvraagstuk van stedelijke gebiedsontwikkeling. Op basis hiervan worden de bepalende factoren vertaald naar vier verschillende grondhoudingen.

4.1 integratie van de bepalende factoren

In het voorgaande hoofdstuk zijn de bepalende factoren die een rol kunnen spelen bij de keuze van een gemeentelijke grondhouding in beeld gebracht. Deze bepalende factoren zijn te groeperen in twee hoofdgroepen. Factoren welke bepalend zijn voor de gemeentelijke *wensen* om het proces van een stedelijke gebiedsontwikkeling te sturen, en factoren welke bepalend zijn voor de *mogelijkheden* welke een gemeente heeft om het proces van een stedelijke gebiedsontwikkeling te sturen.

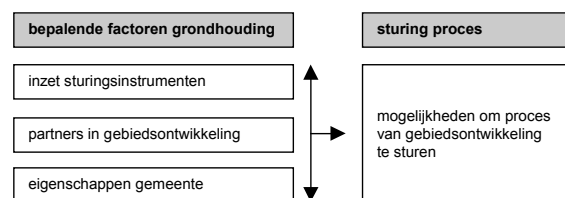
wensen om het proces te sturen

De gemeentelijke ambities op stedelijke schaal en de gestelde doelen in een stedelijke gebiedsontwikkeling kunnen de gemeentelijke wens weergeven om al dan niet te willen sturen. Deze factoren geven in feite de gemeentelijke visie oftewel het gemeentelijk beleidskader weer op basis waarvan beoordeeld kan worden in hoeverre er wensen zijn om het proces te beheersen en te sturen. Ook de kenmerken van een stedelijke gebiedsontwikkeling kunnen bepalend zijn voor de gemeentelijke wensen om te sturen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de mate van gebiedstransformatie of de mate van complexiteit van een ontwikkeling. Alhoewel deze factoren ook bepalend kunnen zijn voor de gemeentelijke mogelijkheden om te sturen in het proces van een ontwikkeling is ervoor gekozen om deze onder de gemeentelijk wensen op te nemen. Wanneer bijvoorbeeld sprake is van een grote mate van gebiedstransformatie met veel maatschappelijke belangen wordt vaker gekozen voor een actievere gemeentelijke houding omdat er dan veel wensen zijn om te sturen.



mogelijkheden om het proces te sturen

De inzet van de sturinginstrumenten, de betrokken partners in een stedelijke gebiedsontwikkeling en de gemeentelijke eigenschappen kunnen daarnaast bepalend zijn voor de mogelijkheden om het proces van gebiedsontwikkeling te sturen. Voornoemde factoren bepalen in belangrijke mate de vraag in hoeverre een gemeente doorzettingsmacht heeft. Pröpper omschrijft doorzettingsmacht als de "potentie van een actor (de gemeente) om invloed uit te oefenen om medewerking van andere partijen af te dwingen".³⁹



³⁹ Pröpper (2004), blz. 18

4.2 het sturingsvraagstuk

In welke mate heeft een gemeente *wensen* om het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling te sturen en in welke mate heeft een gemeente *mogelijkheden* om het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling te sturen?

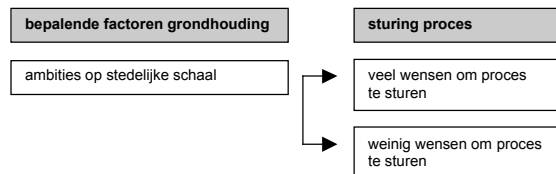
4.2.1 wensen om te sturen

Wanneer is er sprake van veel of weinig *wensen* om te sturen in het proces van een stedelijke gebiedsontwikkeling? In deze paragraaf volgt per bepalende factor een beschrijving van de wens om veel of weinig te willen sturen.

ambities op stedelijke schaal

veel wensen om te sturen:

- de ontwikkeling van een gebied kan in belangrijke mate bijdragen aan het bereiken van de ambities op stedelijke schaal
- deze ambities komen voort uit een toekomstige visie op de gemeente en haar grondgebied
- de gemeente acht het wenselijk om bij het bereiken van deze ambities veel te sturen
- wanneer de gemeente niet actief sturend optreedt is het de vraag of de ambities behaald kunnen worden



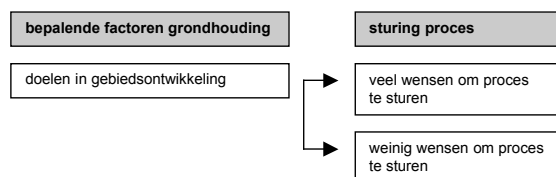
weinig wensen om te sturen:

- de ontwikkeling van een gebied heeft geen (wezenlijke) bijdrage aan het bereiken van de ambities op stedelijke schaal
- de gemeente acht het niet wenselijk om op basis van de ambities veel te willen sturen
- de gemeentelijke ambities kunnen ook behaald worden door de eventuele gemeentelijke partners ruimte te geven

doelen in gebiedsontwikkeling

veel wensen om te sturen:

- de gestelde procesmatige, ruimtelijke en functionele doelen dan wel de doelen met betrekking tot middelen geven de gemeente aanleiding om veel te willen sturen
- procesmatige doelen: de gemeente wenst aan te sturen op een integrale ontwikkeling en wenst invloed te hebben op de planning en uitvoering van een ontwikkeling
- ruimtelijke doelen: de gemeente wenst een hoge kwaliteit in stedenbouwkundige of architectonische zin (bijvoorbeeld landmarks) of een hoge kwaliteit van de openbare ruimte in een ontwikkeling. De gemeente wenst in dit kader bijvoorbeeld invloed te hebben op de opdrachtverlening, begeleiding, aansturing en supervisie van ontwerpers
- functionele doelen: de gemeente wenst veel invloed op de detaillering van het programma, de milieutypologie en segmentering en fasering te hebben
- middelen: de gemeente wenst aan te sturen op verevening binnen- of buitenplans en wenst mogelijk middelen te genereren uit de ontwikkeling dan wel winsten af te romen



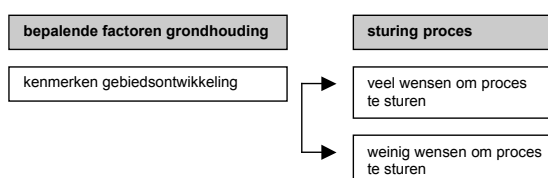
weinig wensen om te sturen

- de gestelde procesmatige, ruimtelijke en functionele doelen dan wel doelen met betrekking tot middelen geven aanleiding om weinig te willen sturen
- procesmatige doelen: vanuit het oogpunt van risicobeheersing wenst de gemeente weinig te sturen en zelfs risico's af te stoten
- ruimtelijke doelen: de gemeente wenst een 'normale' kwaliteit met betrekking tot de openbare ruimte en in stedenbouwkundige of architectonische zin
- functionele doelen: de gemeente wenst beperkte invloed op het programma, de milieutypologie en de segmentering en fasering van een ontwikkeling en geeft slechts de hoofdlijnen en kaders weer
- de gemeente wenst maximaal voor zichzelf een kostenneutrale ontwikkeling met verhaal van de gemeentelijke kosten

kenmerken gebiedsontwikkeling

veel wensen om te sturen:

- de kenmerken van een ontwikkeling geven een gemeente aanleiding om veel te willen sturen
- kenmerken als bijvoorbeeld een lange looptijd, een grote mate van gebiedstransformatie, complexiteit of een sterk versnipperd grondbezit kunnen aanleiding geven om veel te willen sturen
- een gebiedsontwikkeling waar maatschappelijk gevoelige functies dan wel sterke maatschappelijke belangen een rol spelen kan aanleiding geven veel te willen sturen



weinig wensen om te sturen

- de kenmerken van een gebiedsontwikkeling geven een gemeente aanleiding om weinig te willen sturen
- er is bijvoorbeeld sprake van een overzichtelijke looptijd, een kleine mate van gebiedstransformatie en een beperkte complexiteit
- in een ontwikkeling worden daarnaast geen maatschappelijk gevoelige bestemmingen gerealiseerd en spelen weinig maatschappelijke belangen een rol

4.2.2 mogelijkheden om te sturen

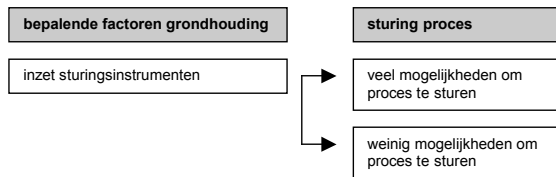
Wanneer is er sprake van veel of weinig *mogelijkheden* om te sturen in het proces van een stedelijke gebiedsontwikkeling? In deze paragraaf volgt per bepalende factor een beschrijving van de mogelijkheden om veel of weinig te kunnen sturen.

Een gemeente heeft veel mogelijkheden om te sturen wanneer zij doorzettingsmacht heeft en daarmee de 'potentie' om invloed uit te oefenen en medewerking van andere partijen af te dwingen. In essentie wordt deze doorzettingsmacht gebaseerd op grondposities in een gebiedsontwikkeling. Omdat echter meerdere instrumenten al dan niet in combinatie met elkaar kunnen worden ingezet, om zodoende mogelijkheden te creëren om te kunnen sturen, worden deze hieronder in ogenschouw genomen. Bij weinig mogelijkheden om te sturen en daarmee een beperkte doorzettingsmacht kan de gemeente haar wil niet eenzijdig opleggen maar op basis van concessies, overtuiging of ruil een partij bewegen iets te doen wat ze uit zichzelf niet zouden doen.

sturingsinstrumenten

veel mogelijkheden om te sturen:

- economische instrumenten: de gemeente heeft aanzienlijke dan wel cruciale grondposities en heeft eventueel mogelijkheden om investeringen en subsidies strategisch in te zetten
- juridische instrumenten: voor de totstandkoming van de ontwikkeling is een planologische wijziging noodzakelijk (in combinatie met andere instrumenten). Andere juridische instrumenten als onteigening, wvg, (exploitatie)overeenkomst kunnen tevens effectief ingezet worden
- communicatieve instrumenten: de gemeente is in staat om via verbeeldingen/ visies, voorlichting/ kennis en onderhandelingen mogelijkheden te creëren om (mee) te sturen



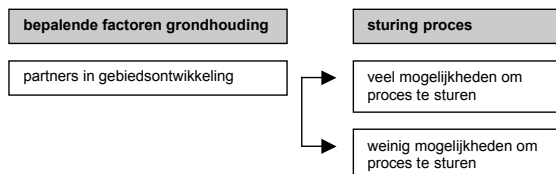
weinig mogelijkheden om te sturen:

- economische instrumenten: de gemeente heeft niet of nauwelijks gemeentelijke grondposities en niet of nauwelijks mogelijkheden om investeringen en subsidies strategisch in te zetten
- juridische instrumenten: voor de ontwikkeling is niet of slechts gedeeltelijk een planologische wijziging noodzakelijk. Omdat een bestemmingsplan een toelatende werking heeft zal deze in combinatie met andere sturingsinstrumenten moeten worden ingezet om effectief te kunnen sturen
- communicatieve instrumenten: de gemeente is niet of nauwelijks in staat om via verbeeldingen/ visies, voorlichting/ kennis en onderhandelingen mogelijkheden te creëren om (mee) te sturen

partners in gebiedsontwikkeling

veel mogelijkheden om te sturen:

- de partners in een ontwikkeling geven de gemeente veel ruimte om (mee) te sturen
- de partners in een ontwikkeling zijn qua organisatie, kennis of kunde niet of nauwelijks in staat om zelf sturing te geven



weinig mogelijkheden om te sturen:

- de partners in een ontwikkeling geven de gemeente geen ruimte om (mee) te sturen en zijn zelf qua organisatie, kennis of kunde goed in staat om sturing te geven

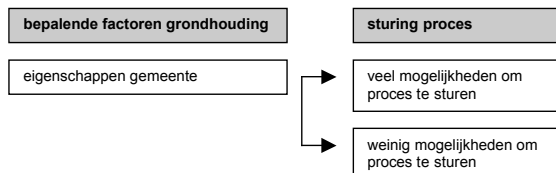
gemeentelijke eigenschappen

veel mogelijkheden om te sturen:

- de gemeente is qua organisatie, kennis of kunde in staat om te sturen

weinig mogelijkheden om te sturen:

- de gemeente is qua organisatie, kennis of kunde niet of matig in staat om te sturen

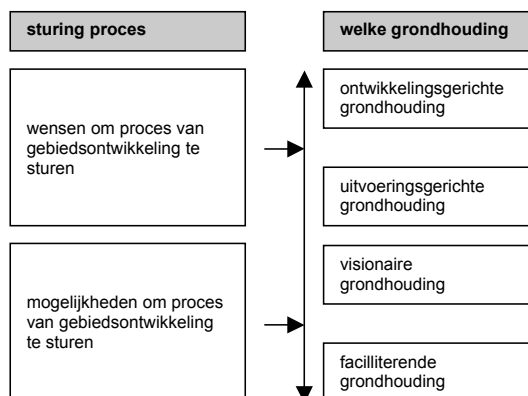


4.3 vier gemeentelijke grondhoudingen

grondhoudingen

Vanuit de invalshoeken *wensen* om te sturen en *mogelijkheden* om te sturen kunnen vier type van gemeentelijke grondhoudingen onderscheiden worden. Deze kunnen als vier hoofdvarianten ofwel ideaaltypen van gemeentelijke grondhoudingen beschouwd worden, deze zijn:

- ontwikkelingsgerichte grondhouding
- visionaire grondhouding
- faciliterende grondhouding
- uitvoeringsgerichte grondhouding



ideaaltypen

Een ideaaltypen is een beeld waarmee de betekenisgevingpatronen achter bepaald gedrag gereconstrueerd kunnen worden. "Het stelt ons in staat niet alleen naar concrete verschijningsvormen te kijken (de 'feiten'), maar ook naar de normen, waarden en motieven achter de feiten (de 'ideeën'). Ideaaltypen houden dus een normatiek in, die beschreven kan worden en ze verkrijgen diepte door ze te contrasteren met andere ideaaltypen".⁴⁰

Een ideaaltypen bevat altijd bepaalde typeringingen welke in 'overdreven' vorm met elkaar gecontrasteerd worden. Door dit toespitsen of overdrijven worden werkelijk voorkomende kenmerken en situaties gereduceerd tot de meest karakteristieke kenmerken, waardoor de aard van het betreffende verschijnsel zo duidelijk mogelijk uitkomt. Ideaaltypen zijn dus altijd een bepaalde vereenvoudiging van de werkelijkheid.

Door het toepassen van een typologie, een op (ideaal)typen berustende indeling, kunnen vier gemeentelijke grondhoudingen geconstrueerd worden. Door deze met elkaar te contrasteren kunnen deze nader ingevuld worden.⁴¹



⁴⁰ Zuurmond (1994)

⁴¹ de publicatie van Pröpper (2004) heeft mede ter inspiratie gediend om te komen tot de vorming van deze vier grondhoudingen

ontwikkelingsgerichte grondhouding

De ontwikkelingsgerichte grondhouding kan gekarakteriseerd worden door als gemeente vanuit de ambities en doelen veel wensen te hebben om te sturen in het proces van een stedelijke gebiedsontwikkeling. Naast deze wensen heeft de gemeente echter ook veel mogelijkheden om het proces van een stedelijke gebiedsontwikkeling te sturen. Veelal door sterke gemeentelijke posities. De ontwikkelingsgerichte grondhouding wordt dus gekarakteriseerd door een grote mate van vrijheid om de gemeentelijke ambities en doelstellingen te realiseren binnen de eigen spelregels.

ontwikkelingsgerichte grondhouding
vanuit de ambities op stedelijke schaal veel wensen om te sturen
vanuit de te bereiken doelen veel wensen om te sturen
vanuit kenmerken ontwikkeling veel wensen om te sturen
veel mogelijkheden tot sturen door inzet sturingsinstrumenten
veel mogelijkheden tot sturen gezien partners in ontwikkeling
gemeente gezien eigenschappen veel mogelijkheden om te sturen

visionaire grondhouding

Bij een visionaire grondhouding heeft de gemeente vanuit haar ambities en doelen eveneens veel wensen om te sturen in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling, maar ontbeert het de gemeente aan mogelijkheden om daadwerkelijk en adequaat te kunnen sturen in dit proces. Veelal door het ontbreken van gemeentelijke posities. De gemeentelijke visionaire grondhouding die gekarakteriseerd kan worden als initiatiefrijk, inspirerend en visionair is in sterke mate bepalend voor het creëren van mogelijkheden om toch invloed te krijgen op het proces van de stedelijke gebiedsontwikkeling. De gemeente is in zijn poging om toch invloed uit te kunnen oefenen bereid om bepaalde compromissen te accepteren en zodoende zelfs gedeeltelijk concessies te doen aan haar ambities en doelen.

visionaire grondhouding
vanuit de ambities op stedelijke schaal veel wensen om te sturen
vanuit de te bereiken doelen veel wensen om te sturen
vanuit kenmerken ontwikkeling veel wensen om te sturen
weinig mogelijkheden tot sturen door inzet sturingsinstrumenten
weinig mogelijkheden tot sturen gezien partners in ontwikkeling
gemeente gezien eigenschappen weinig mogelijkheden om te sturen

facilitaire grondhouding

Op basis van de facilitaire grondhouding heeft een gemeente vanuit haar ambities op stedelijke schaal en vanuit de gestelde doelen voor een stedelijke gebiedsontwikkeling weinig wensen om te willen sturen in het proces van de gebiedsontwikkeling. De gemeente neemt genoeg met een kaderstellende en toetsende rol op de inhoud van de ontwikkeling. Hiermee worden in de betreffende ontwikkeling de gemeentelijke belangen voldoende gewaarborgd. Daarnaast heeft de gemeente echter ook weinig mogelijkheden om daadwerkelijk sturing te geven aan het proces van de stedelijke gebiedsontwikkeling. De gemeente heeft weinig posities en de partners in de ontwikkeling zijn maar matig bereid om de zeggenschap te delen.

faciliterende grondhouding
vanuit de ambities op stedelijke schaal weinig wensen om te sturen
vanuit de te bereiken doelen weinig wensen om te sturen
vanuit kenmerken ontwikkeling weinig wensen om te sturen
weinig mogelijkheden tot sturen door inzet sturingsinstrumenten
weinig mogelijkheden tot sturen gezien partners in ontwikkeling
gemeente gezien eigenschappen weinig mogelijkheden te sturen

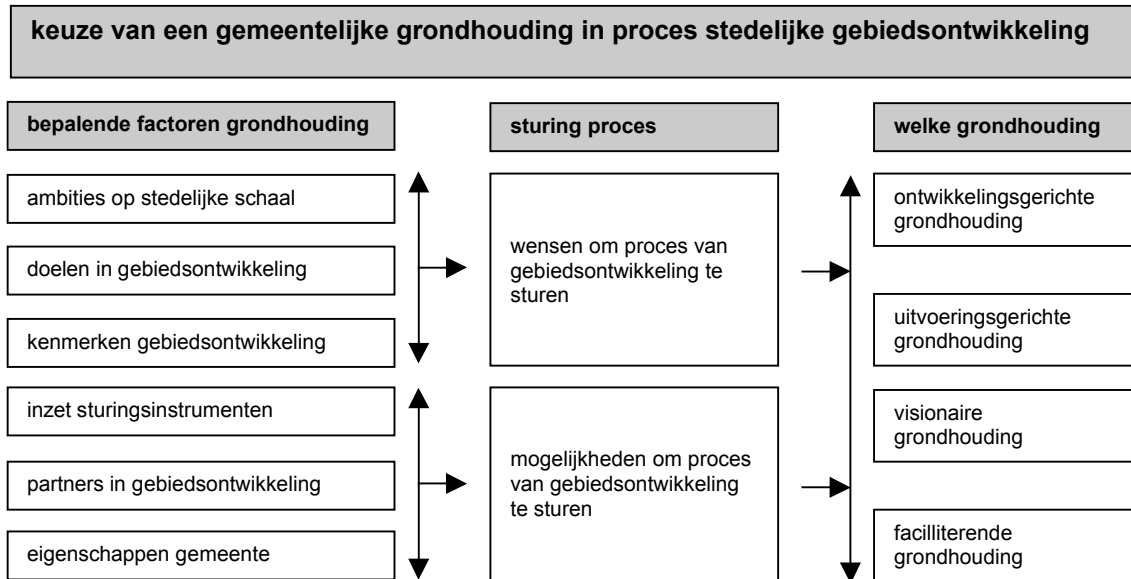
uitvoeringsgerichte grondhouding

De uitvoeringsgerichte grondhouding wordt gekarakteriseerd door als gemeente weinig wensen te hebben om het proces van de stedelijke gebiedsontwikkeling te sturen. De betreffende ontwikkeling is vanuit de gemeentelijke ambities en de gestelde doelen niet dusdanig van belang dat een sterke sturing op het proces gewenst is. Echter, ondanks deze weinige wensen om te willen sturen heeft de gemeente juist wel veel mogelijkheden om het proces van de gebiedsontwikkeling te sturen. Veelal door sterke gemeentelijke posities of veel mogelijkheden tot gemeentelijke investeringen.

uitvoeringsgerichte grondhouding
vanuit de ambities op stedelijke schaal weinig wensen te sturen
vanuit de te bereiken doelen weinig wensen om te sturen
vanuit kenmerken ontwikkeling weinig wensen om te sturen
veel mogelijkheden tot sturen door inzet sturingsinstrumenten
veel mogelijkheden tot sturen gezien partners in ontwikkeling
gemeente gezien eigenschappen veel mogelijkheden om te sturen

4.4 integratie tot een afwegingskader

De verschillende bepalende factoren welke een rol kunnen spelen, tezamen met het sturingsvraagstuk en de vier ideaaltypen van gemeentelijke grondhoudingen leiden tot onderstaand afwegingskader voor de keuze van een gemeentelijke grondhouding in het proces van een stedelijke gebiedsontwikkeling.



5. de keuze voor een grondhouding in de praktijk

In de hoofdstukken drie en vier zijn de bepalende factoren, tezamen met het sturingsvraagstuk en de vier ideaaltypen van gemeentelijke grondhoudingen in beeld gebracht. Dit heeft geleid tot een afwegingskader voor de keuze van een gemeentelijke grondhouding in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de praktijk van de bepaling van een gemeentelijke grondhouding.

Allereerst wordt in paragraaf 5.1 ingegaan op de selectiecriteria aan de hand waarvan cases zijn geselecteerd, wordt ingegaan op de focus van het praktijkonderzoek en wordt aangegeven op welke wijze de cases beschreven worden. Vanaf paragraaf 5.2 volgt de beschrijving van de cases.

5.1 selectiecriteria, focus en wijze van beschrijving cases

selectiecriteria

Bij de selectie van cases zijn de volgende criteria gehanteerd:

- de cases moeten een gevarieerd programma omvatten. Dit kan bijvoorbeeld bestaan uit woningbouw in verschillende categorieën, detailhandel/ dienstverlening, maatschappelijke voorzieningen en openbare ruimte. De gedachte hierachter is dat door een gevarieerd programma er sprake is van een bepaalde mate van complexiteit en hierdoor de keuze van een grondhouding niet direct voor de hand liggend is
- de cases moeten minimaal de initiatieffase doorlopen hebben. Uitgangspunt is dat aan de start of in de beginfase van een project de gemeentelijke grondhouding bepaald moet worden
- de cases moeten een 'gemiddelde' ontwikkeling zijn qua aard en omvang voor een gemeente. De verwachting is dat op basis hiervan meer zinnige uitspraken gedaan kunnen worden dan voor éénmalige en zeer bijzondere projecten
- hoe meer cases onderzocht worden des te beter beeld geschetst kan worden voor de keuze van een gemeentelijke grondhouding. Besloten is om zeven cases te analyseren. De verwachting is dat daarmee de verschillende grondhoudingen aan de orde kunnen komen en dat op basis van de zeven cases voldoende zinvolle conclusies kunnen worden getrokken. Daarnaast is het ook de verwachting dat met zeven cases voldoende 'reliëf' en 'diepte' gegeven kan worden aan de verschillende grondhoudingen

Aan de hand van deze selectiecriteria zijn de volgende cases geselecteerd:

- gemeente Arnhem, ontwikkeling Elderhoeve
- gemeente Overbetuwe, ontwikkeling Zetten Zuid
- gemeente Duiven, ontwikkeling Droo Zuid
- gemeente Enschede, ontwikkeling de Bleekerij
- gemeente Oss, ontwikkeling Goudmijnstraat
- gemeente Castricum, ontwikkeling Bakkerspleintje
- gemeente Zwolle, ontwikkeling Binnenstad (Schaepmanlocatie)

focus

Bij de analyse van de cases ligt de focus op de keuze van een gemeentelijke grondhouding in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. Om deze te kunnen herkennen zullen bij de analyse van de cases de verschillende bepalende factoren in beeld worden gebracht. Op basis hiervan wordt geïnterpreteerd wat de gemeentelijke wensen en mogelijkheden zijn om te sturen en wat vervolgens leidt tot de keuze van een gemeentelijke grondhouding.

wijze van beschrijving cases

Bij de analyse van de cases zullen de volgende onderdelen aan bod komen:

- karacterisering gemeentelijke grondhouding in algemene zin: hoe kan de gemeentelijke grondhouding in de praktijk van de onderzochte gemeenten in algemene zin gekarakteriseerd worden? Wat is de gebruikelijke rol/ houding van de betreffende gemeente in ontwikkelingsopgaven?
- globale omschrijving van de case: een korte beschrijving van de betreffende stedelijke gebiedsontwikkeling, de inhoud, de partijen en de stand van zaken van het project.
- beschrijving bepalende factoren grondhouding in de case: per case volgt vervolgens een beschrijving van de factoren welke een rol hebben gespeeld bij de keuze van de gemeentelijke grondhouding (ambities op stedelijke schaal, doelen in gebiedsontwikkeling, kenmerken van gebiedsontwikkeling, inzet sturingsinstrumenten, partners in gebiedsontwikkeling en gemeentelijke eigenschappen). Welke (sub)factoren zijn hierbij bepalend geweest voor de specifieke case?
- karacterisering gemeentelijke grondhouding in de case: hoe kan de gemeentelijke grondhouding in de specifieke case het beste gekarakteriseerd worden?

5.2 gemeente Arnhem, ontwikkeling Elderhoeve

karacterisering grondhouding gemeente Arnhem in algemene zin

Over het algemeen heeft de gemeente Arnhem veel wensen om te sturen en probeert hierdoor voor zichzelf veel mogelijkheden te creëren. “De speerpunten van het grondbeleid zijn vooral het realiseren van de (ruimtelijke) ambities en de verbetering van de financiële armslag. Beide speerpunten gedijen het best als de gemeente de gronden in eigendom heeft of binnen een locatie een gedeelte van de gronden in eigendom heeft. De gemeente heeft via deze grondpositie maximale zeggenschap, kan regie voeren en door de verkoop van bouwrijpe gronden rendement maken. Het rendement op de exploitatie van gronden kan de gemeente inzetten als buffer voor tegenvallers in de grondexploitatie (...). De keuze voor dit beleid betekent wel dat de gemeente een actieve partij op de vastgoedmarkt (waartoe naast grond ook opstallen behoren) moet zijn. De gemeente moet zelfs zo actief zijn dat andere partijen op de grondmarkt de gemeente niet voortdurend voor zijn (...) Facilitair grondbeleid past goed bij ontwikkelingen waarin de gemeente minder invloed heeft of wenst te hebben en het nemen van risico's bij voorkeur aan marktpartijen overlaat”.⁴²

Vanuit deze gedachte stelt de gemeente ontwikkelingsvisies op voor de gehele stad. Per wijk wordt bekeken wat de ontwikkelingsmogelijkheden zijn. De gemeente baseert hierop haar strategische aankopen. Dit is een bewuste keuze. De gedachte hierachter is dat met het grip hebben op ontwikkelingslocaties het belang van de stad zoveel mogelijk wordt gediend. Door het opstellen van ontwikkelingsvisies stuurt de gemeente aan de voorkant van het proces van

⁴² gemeente Arnhem (2005), blz. 18

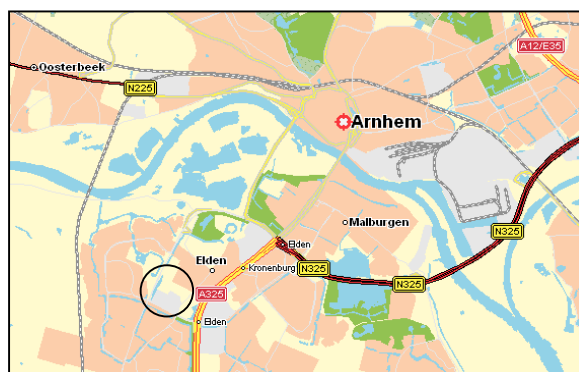
gebiedsontwikkeling. Zodoende krijgt de gemeente vaak grip op de ontwikkeling voordat private partijen allerlei posities hebben ingenomen.

Nieuwe private initiatieven verlopen binnen de gemeente Arnhem via de quick scan procedure. Via dit bureau wordt een quick scan van de haalbaarheid van een initiatief gemaakt. Ook wordt hier bepaald hoe en op welke wijze het initiatief in de organisatie 'land' en waarop de gemeente wenst te sturen.

In algemene zin kan de grondhouding van de gemeente Arnhem gekarakteriseerd worden als ontwikkelingsgericht. Er bestaat een sterke wens om te sturen, daarom wordt getracht de mogelijkheden om te sturen te maximaliseren.

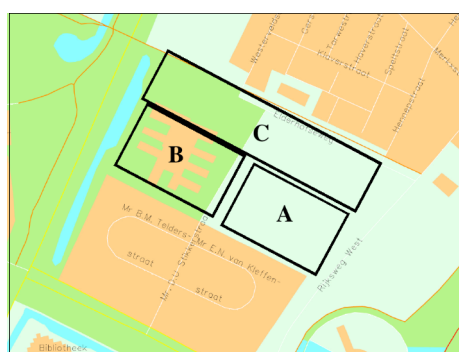
globale omschrijving ontwikkeling Elderhoeve

De ontwikkelingslocatie Elderhoeve is gelegen in Arnhem Zuid en bevindt zich ten zuiden van het dorp Elden en ten noorden van de kantorenlocatie de Gelderse Poort. Het aldaar gevestigde verpleeghuis Elderhoeve is dusdanig verouderd dat het niet meer aan de huidige eisen voldoet. In plaats van renovatie is gekozen voor nieuwbouw ten oosten van de huidige locatie.



De locatie Elderhoeve (totaal ca. 7 hectare) omvat drie deelprojecten: nieuwbouw Elderhoeve (deelgebied A, fase voorbereiding), ontwikkellocatie Stikkerstraat West (deelgebied B, fase definitie) en de herinrichting van de groengordel Elden Zuid (deelgebied C, fase definitie). Alhoewel de drie deelprojecten zich in verschillende fasen van het ontwikkelproces bevinden zijn ze onlosmakelijk met elkaar verbonden door een grondruil, de grondexploitatie, de stedenbouwkundige visie op het gebied en door de communicatie met het dorp Elden.

Het verpleeghuis en de daarbij behorende grond (deelgebied B) is eigendom van een stichting en wordt inclusief opstallen geruild tegen deelgebied A dat in eigendom is van de gemeente. De gemeente ruilt de grond met de stichting waarna deze doorverkoopt aan een woningcorporatie. De woningcorporatie is de ontwikkelaar van het nieuwe verpleeghuis. Het programma van de nieuwbouw bestaat uit 70 woningen voor begeleid en semi zelfstandig wonen, een restaurant, ondersteunende detailhandel, een huisartsenpost en kinderopvang.



Voor de kavel die in handen komt van de gemeente (deelgebied B, ontwikkellocatie Stikkerstraat West) dient een nieuwe invulling te worden gezocht. De gemeente is voornemens om dit voortvarend op te pakken door ervoor te zorgen dat er snel opbrengsten tegenover de aankoopkosten staan. Voor de invulling van de locatie wordt gedacht aan wonen.

De groengordel (deelgebied C) maakt onderdeel uit van de gehele groengordel die om het oorspronkelijke dorp Elden loopt. Het is bekend dat de bewoners van Elden zeer hechten aan handhaving en goede inrichting van dit groengebied. Zij wensen een groene buffer tussen de ontwikkelingen (o.a. Gelredome aan de noordzijde van het dorp) en het oorspronkelijke dorp.

beschrijving bepalende factoren grondhouding ontwikkeling Elderhoeve

ambitie op stedelijke schaal: De ontwikkeling van de nieuwbouw voor Elderhoeve past binnen de gemeentelijke sociale ambitie op stedelijke schaal om meerdere woonzorgzones in Arnhem te realiseren. De fysieke ambitie bestaat met name uit het handhaven en opwaarderen van de groengordel rondom het dorp Elden. Voor wat betreft de ontwikkellocatie Stikkerstraat West is er geen directe relatie met gemeentelijke ambities op stedelijke schaal.

doelen in gebiedsontwikkeling: De doelen die de gemeente wenst te bereiken zijn met name procesmatig en financieel van aard. De ontwikkeling Elderhoeve met de verschillende deelprojecten moet integraal tot stand komen en voor de gemeente budgetneutraal. Daarnaast wenst de gemeente de risico's beheersbaar te houden. De gemeente wenst geen bovengemiddelde aandacht voor de ruimtelijke kwaliteit.

kenmerken gebiedsontwikkeling: Gezien de maatschappelijke belangen en de gevoeligheden die er spelen vanuit het dorp Elden wenst de gemeente veel aandacht voor communicatie met de omwonenden en de Dorpsraad Elden.

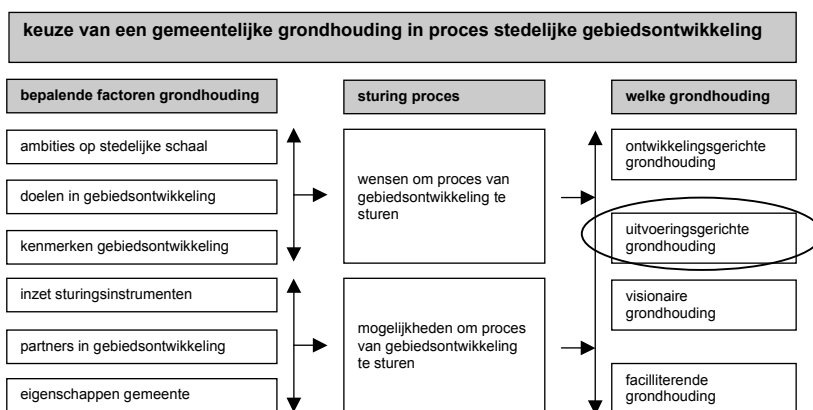
inzet sturingsinstrumenten: De gemeente heeft met name vanuit haar grondposities controle over de ontwikkeling. De gronden van de oude locatie van het verpleeghuis Elderhoeve en de groengordel zijn in gemeentelijke bezit. De gronden voor de nieuwbouw van de woonzorgzone heeft de gemeente verkocht aan de stichting.

eigenschappen partijen: In verband met de aankoopprijs van de gronden van het verpleeghuis, de gemeentelijke eis om het gehele project budgetneutraal te realiseren en de kosten van de inrichting van de groengordel wenst de gemeente de ontwikkeling in een vroeg stadium aan te besteden. De gemeente zoekt hierbij reeds vroeg in de definitiefase een partij die bereid is om de risico's over te nemen. Bij de selectie wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan het aspect van communicatie met omwonenden. Een andere reden om tot een dergelijke vroege aanbesteding over te gaan is het gemeentelijk idee dat de visie van de markt in deze ontwikkeling noodzakelijk is. De sloop van de opstellen, de beperkingen vanuit programmatisch oogpunt en het inschatten van de marktpotentie vragen om marktvisie en conceptuele kracht. De gemeente is naar eigen zeggen in mindere mate in staat om marktvisie te integreren in een dergelijke ontwikkeling.

karacterisering gemeentelijke grondhouding ontwikkeling Elderhoeve

De gemeente heeft vanuit haar grondpositie veel mogelijkheden om te sturen en het proces van gebiedsontwikkeling zelf ter hand te nemen. Gezien de verwervingsprijs, de gewenste overdracht van risico's en de noodzakelijk geachte marktvisie is de gemeentelijke wens om te sturen in het proces van de gebiedsontwikkeling beperkt. Voor de gehele ontwikkeling Elderhoeve kan de gemeentelijke grondhouding daarmee het beste gekarakteriseerd worden als een uitvoeringsgerichte grondhouding. Ondanks de mogelijkheden om veel te kunnen sturen kiest de gemeente bewust bij de locatie Stikkerstraat West voor een kaderstellende rol en een vroege aanbesteding van het project. In de ontwikkeling van de nieuwbouw van het verpleeghuis Elderhoeve heeft de gemeente tevens een randvoorwaardenstellende rol.

De vraag blijft echter wel waarom de gemeente de oude locatie van het verpleeghuis heeft aangekocht om vervolgens nu de ontwikkeling weer in een vroeg stadium aan de markt aan te besteden. Mogelijk is dit om invloed uit te kunnen oefenen op de keuze van een private partij of om mee te werken aan een snelle herhuisvesting van het verpleeghuis.

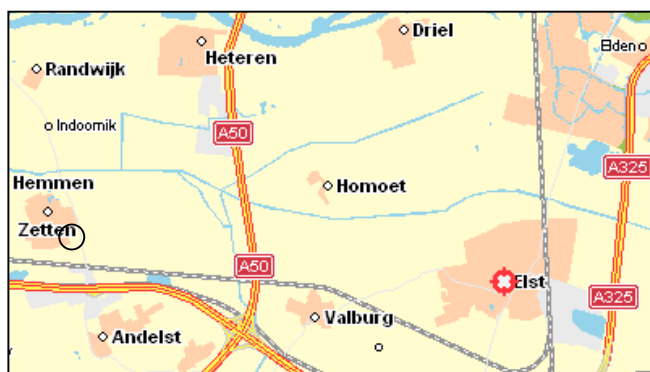


5.3 gemeente Overbetuwe, ontwikkeling Zetten Zuid

karacterisering grondhouding gemeente Overbetuwe in algemene zin

De gemeente Overbetuwe opereert met name kaderstellend en toetsend in private ontwikkelingen. De keuze voor de gemeentelijke rol wordt binnen de gemeente Overbetuwe met name bepaald door het hebben van grondposities, en deze heeft de gemeente nagenoeg niet. Onlangs is onderzocht waar nog mogelijkheden zijn voor het innemen van gemeentelijke grondposities binnen mogelijke toekomstige ontwikkelingslocaties die opgenomen zijn in de kadernota Visie op Ruimte. De conclusie was dat alle locaties onder controle zijn van private partijen. Het voeren van een actieve grondpolitiek wordt door de gemeente op dit moment dan ook niet haalbaar geacht. Ook gezien de houding van de raad van de gemeente Overbetuwe is het voeren van een echte actieve grondpolitiek nauwelijks mogelijk. De bereidheid om daadwerkelijk risico's in ontwikkelingen te nemen is slechts beperkt aanwezig. Ook publiek private samenwerkingen komen nauwelijks voor. De ontwikkelingen binnen de gemeente zijn vaak niet groot genoeg om een aparte ontwikkelorganisatie te rechtvaardigen.

De gemeente probeert temidden van al deze private ontwikkelingen de integraliteit in de gaten te houden. De verschillende ontwikkelingen worden vanuit de gemeentelijke visie als 'kralen aan een ketting' gezien. Deze moeten met elkaar verbonden worden. Als deze verbinding ontbreekt is het geen ketting maar blijven het losse kralen. De gemeente ziet het met name als haar verantwoordelijkheid om te sturen op de verbinding van al deze losse kralen (gebiedsontwikkelingen). Hierdoor kan bepaald worden waarop gestuurd wordt.



In algemene zin kan de grondhouding van de gemeente Overbetuwe met name als faciliterend en visionair getypeerd worden. De mate van belang van een private ontwikkeling vanuit de gemeentelijke ambities is voor dit onderscheid bepalend. Voor bepaalde grotere

ontwikkelingen waar de gemeente grondposities heeft, danwel veel publieke middelen inzet, kan de grondhouding van de gemeente getypeerd worden als ontwikkelingsgericht.

globale omschrijving ontwikkeling Zetten Zuid

De ontwikkeling Zetten Zuid is gelegen in de kern Zetten van de gemeente Overbetuwe. Het is een locatie die is ingeklemd tussen de dorpsbebouwing van de kern en de stationsconcentratie rondom het station (spoorlijn Arnhem – Tiel). Het gebied omvat ca. 7 hectare en is momenteel nog als agrarische grond in gebruik. De locatie is in private handen van verschillende ontwikkelaars. De gemeente heeft geen grondposities in het gebied ingenomen.



beschrijving bepalende factoren grondhouding

ambities op stedelijke schaal: De gemeente Overbetuwe heeft vanuit de regio Knooppunt Arnhem Nijmegen (KAN) een woningbouwopgave gekregen voor de realisatie van 4.800 woningen in de periode 2003 tot 2015. In de kadernota Visie op Ruimte wordt bij de kern Zetten aan de zuidzijde een zoekrichting aangegeven voor uitbreidingen. Daarnaast is de gemeente in 2004 een concessieovereenkomst met het KAN aangegaan om de begrenzing van de verschillende Overbetuwse kernen voor de duur van vijf jaar vast te leggen. Ook is rondom Zetten een grens voor woningbouw getrokken. Het gebied Zetten Zuid ligt ten zuiden van een gekartelde grens, wat inhoudt dat hier de begrenzing doorbroken mag worden voor woningbouw. Voorwaarde is wel dat ter plaatse woningbouw met een differentiatie van 90% sociaal en 10% duur gerealiseerd dient te worden. Vanuit de woningbouwopgave is Zetten Zuid volgens de gemeente geen direct noodzakelijk te ontwikkelen locatie. Er zijn voldoende mogelijkheden om de taakstelling vanuit de regio KAN te realiseren.

48

doelen in gebiedsontwikkeling: Een belangrijk doel die de gemeente zich heeft gesteld is een voor de gemeente kostenneutrale ontwikkeling van het gebied Zetten Zuid. Vanaf de ondertekening van de intentieovereenkomst worden alle kosten van het project (onder andere ambtelijke kosten, bijdragen aan fondsen en planschade) in rekening gebracht bij de initiatiefnemers. Verder wenst de gemeente op geen enkele wijze risico te lopen in de ontwikkeling. Daarnaast is de differentiatie in het functioneel woningbouwprogramma van 90% sociaal en 10% duur leidend. Van het segment sociale woningbouw dient een aanzienlijk deel van de woningen aangewend te worden voor sociale huur. Gezien het geformuleerde woningbouwprogramma wenst de gemeente een sterke invloed op de stedenbouwkundige kwaliteit te hebben. Het wordt niet wenselijk geacht dat de locatie vrijwel geheel uit rijtjeswoningen komt te bestaan.

kenmerken gebiedsontwikkeling: Het grondeigendom op de locatie is in handen van verschillende ontwikkelaars. De gemeente heeft geëist dat deze private partijen een penvoerder aanwijzen (welke gemachtigd is namens de andere partijen) om met de gemeente te overleggen en onderhandelen.

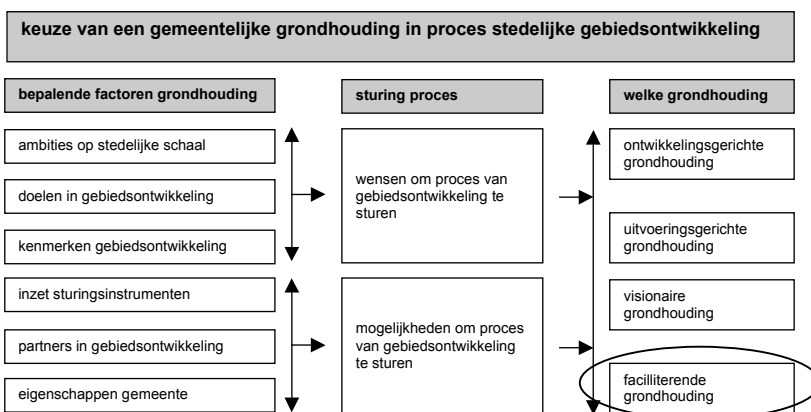
inzet sturingsinstrumenten: In de ontwikkeling van de locatie Zetten Zuid is het juridisch publiekrechtelijk instrumentarium in de vorm van het bestemmingsplan leidend. Het stedenbouwkundig schetsontwerp wordt direct vertaald in het bestemmingsplan. Wanneer er geen overeenstemming over het stedenbouwkundig plan is volgt ook geen bestemmingsplan-procedure.

eigenschappen partijen: De partners in de ontwikkeling van Zetten Zuid opereren vanuit ingenomen grondposities. Hierdoor is de gemeente 'gedwongen' om met deze partijen samen te werken. Het proces van de ontwikkeling wordt door de private partijen ter hand genomen. De gemeente is hierbij kaderstellend en toetsend. Alle producten, onderzoeken, ontwerpen, overeenkomsten worden door (of in opdracht van) de private partijen geïnitieerd en gecoördineerd. De bereidheid en het vermogen om mede te investeren in de ontwikkeling is vanuit de gemeente niet aanwezig.

karacterisering gemeentelijke grondhouding ontwikkeling Zetten Zuid

De gemeentelijke wens om te sturen in het proces van stedelijke gebiedontwikkeling van het gebied is beperkt. De locatie Zetten Zuid is vanuit de gemeentelijke ambities niet van groot belang. Ook de gestelde doelen en de kenmerken van de gebiedsontwikkeling geven geen aanleiding om als gemeente veel te willen sturen. Binnen het publiekrechtelijk instrumentarium vindt de gemeente voldoende mogelijkheden om de gestelde doelen te realiseren. De mogelijkheden om daadwerkelijk in het proces te sturen zijn daarnaast ook beperkt. Het belangrijkste sturingsinstrument dat de gemeente inzet is het bestemmingsplan. Deze heeft slechts een toelatende functie.

De grondhouding van de gemeente in de ontwikkeling Zetten Zuid kan het beste getypeerd worden als een faciliterende grondhouding. De gemeente neemt deze houding aan vanuit de gedachte dat de ontwikkeling van de locatie Zetten Zuid gezien de gestelde ambities en doelen niet essentieel is om tot ontwikkeling te brengen en met een faciliterende houding ook kunnen worden gerealiseerd. Het belang van de private partijen is groter dan het belang van de gemeente.



5.4 gemeente Duiven, ontwikkeling Droo Zuid

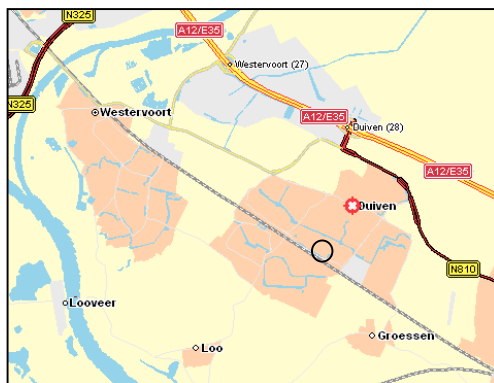
karacterisering grondhouding gemeente Duiven in algemene zin

De gemeente Duiven probeert in ontwikkelingen veel mogelijkheden te creëren om sterk te kunnen sturen. Volgens de gemeente is dit een werkwijze of traditie die uit de explosieve groei van Duiven als groeikern voortkomt. Zowel ambtelijk als bestuurlijk is dit een basishouding. Hierbij is sprake van een sterke relatie met actief grondbeleid waarbij de gemeente de grondexploitaties 'draait'. Wanneer de gemeente weinig grond heeft in een ontwikkeling wordt nog steeds getracht om zoveel mogelijk te sturen.

De ruimtelijke structuurvisie en de nota Wonen Werken bevatten de ambities voor de toekomstige ontwikkeling van Duiven. Hieruit blijkt dat de gemeente Duiven veel ambities heeft om verder te willen groeien. Deze nota's vormen het kader voor het handelen van de gemeente in ruimtelijke projecten. In alle ontwikkelingen wenst de gemeente Duiven sterk te

sturen, ongeacht de grootte of zwaarte van een project. Alleen randvoorwaarden stellen is niet afdoende volgens de gemeente. Het is de wens om zelf de inhoud en het proces van ontwikkelingen te bepalen.

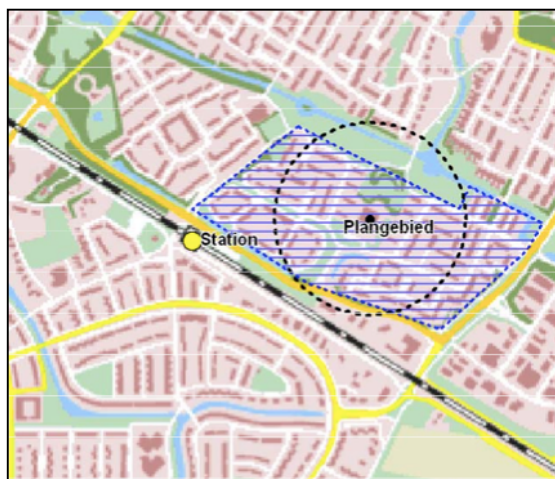
Particuliere grondexploitaties of initiatieven komen vrijwel niet voor in de gemeente Duiven. Diegene die er wel zijn komen volgens de gemeente vaak voort uit het feit dat de gemeente bewust zelf geen positie heeft ingenomen of vanuit verplichtingen uit andere projecten. De houding van de gemeente is dat een ontwikkelaar iets moet kunnen wat de gemeente niet kan. Er dient sprake te zijn van meerwaarde van een marktpartij, bijvoorbeeld in de zin van risicoverdeling. Er worden in Duiven weinig publiek private samenwerkingen met een rechtspersoon toegepast. De gemeentelijke ervaring leert dat dit zijn doel voorbij schiet. Het kost veel tijd en moeite om dit in te zetten. Wanneer samengewerkt wordt met private partijen wordt veelal gewerkt middels privaatrechtelijke overeenkomsten. Dus niet direct een gezamenlijke grondexploitatie, maar wel een gezamenlijk proces.



In algemene zin kan de grondhouding van de gemeente Duiven met name als ontwikkelingsgericht getypeerd worden. Er bestaat een sterke wens om te sturen, daarom wordt getracht om de mogelijkheden daarvoor te maximaliseren. Sturen op afstand en het stellen van kaders vraagt om vertrouwen. Als het vertrouwen en de bijbehorende cultuur afwezig is, is het stellen van slechts randvoorwaarden volgens de gemeente geen optie. In het kader van de te ontwikkelen nota grondbeleid is het wel de bedoeling om andere typen van sturing nader te verkennen. De huidige actieve rol legt namelijk een groot beslag op de ambtelijke capaciteit.

globale omschrijving ontwikkeling Droo Zuid

Droo Zuid is één van de eerste uitbreidingswijken van Duiven. Deze jaren '60 woonwijk is als het ware 'versleten'. De gemeente en de lokaal werkzame woningcorporatie zijn gezamenlijk tot de conclusie gekomen dat Droo Zuid een aanpak behoeft. De woningcorporatie vanwege de matige kwaliteit van de woningen en de gemeente vanwege de matige kwaliteit van de wijk als geheel. De aanpak van Droo Zuid is opgenomen in de visie Wonen Werken. Hierin is aangegeven dat Droo Zuid naast een noodzakelijke wijkverbetering ook een inbreidingspotentie heeft. Parallel en los van de ontwikkeling van Droo Zuid is de woonzorgvisie opgesteld. Er zijn in dit kader drie woonservicegebieden aangewezen. Het gebied Droo Zuid is hier één van. De kern van het woonservicegebied is gepland in een open middengebied binnen de bestaande wijk. Het programma voor het woonservicegebied Droo Zuid bestaat uit zorgvoorzieningen



(gebouwde infrastructuur met zorgfuncties), welzijnsfuncties (buurtontmoetingsruimte, gymzalen, kinderopvang), clusterwoningen en zorgwoningen. Onlangs is een gezamenlijk haalbaarheidsonderzoek naar de ruimtelijke inpasbaarheid, de financiële haalbaarheid en de maatschappelijke haalbaarheid van de ontwikkeling afgerond. Geconcludeerd wordt dat de ontwikkeling van het woonservicegebied Droo Zuid ruimtelijk en maatschappelijk haalbaar is, maar dat de financiële haalbaarheid van het woonservicegebied nog niet is aangetoond.

beschrijving bepalende factoren grondhouding

ambities op stedelijke schaal: De ontwikkeling van Droo Zuid komt enerzijds voort uit de fysieke ambitie van een verbetering van het woon- en leefklimaat van Droo Zuid en anderzijds vanuit de sociale ambitie (woonzorgvisie) voor het ontwikkelen van de drie woonservicegebieden. Bij het opstellen van de woonzorgvisie zijn de verschillende zorgpartijen, de lokaal werkzame woningcorporatie en de gemeente betrokken. Voor het woonservicegebied Droo Zuid is in de woonzorgvisie afgesproken dat de woningcorporatie als trekker zou optreden.

doelen in gebiedsontwikkeling: Een belangrijke procesmatige doelstelling van de gemeente is een integrale ontwikkeling van de herstructurering van de woonwijk en de ontwikkeling van het woonservicegebied. Dit woonservicegebied moet vanuit programmatisch oogpunt zowel zorgfuncties als welzijnsfuncties bevatten.

De gemeente wenst sterk te sturen op ruimtelijke kwaliteit. Het stellen van kaders wordt als onvoldoende ervaren. De gemeente geeft aan dat een ontwikkelende partij naast het belang van ruimtelijke kwaliteit ook altijd nog een eigen financieel belang heeft. De gemeente trekt het opdrachtgeverschap van de stedenbouwkundige kwaliteit naar zich toe onder het motto: 'wie betaald bepaald'.

De vraag over renovatie of sloop van de bestaande woningen is lang onbeantwoord gebleven. Door de woningcorporatie is op basis van bouwkundig onderzoek geconcludeerd dat slopen niet persé noodzakelijk is. Op basis hiervan is door de woningcorporatie aangegeven dat niet de bereidheid bestaat om grootschalig te slopen en dat renovatie een goed alternatief is. Hierdoor is extra druk op het middengebied ontstaan teneinde het geformuleerde nieuwbouwprogramma voor het woonservicegebied te realiseren en daarmee ook de stedenbouwkundige kwaliteit hiervan. De woningcorporatie heeft echter wel te kennen gegeven dat wanneer dit meerwaarde voor het woonservicegebied oplevert zij bereid is om tot gedeeltelijke sloop over te gaan.

Als onderdeel van het haalbaarheidsonderzoek zijn in opdracht van de gemeente drie ruimtelijke modellen vervaardigd. Er is gekozen voor een ruimtelijke verkenning die zowel de inpassing in het middengebied (model 1 en 2) als de inpassing in het middengebied inclusief sloop van een dertigtal woningen direct grenzend aan het middengebied (model 3) onderzoekt. Met deze drie modellen is gecommuniceerd inzake het onderzoeken van de maatschappelijke haalbaarheid, echter zonder dat de financiële haalbaarheid hiervan duidelijk was.

Het middengebied is eigendom van de gemeente. De woningen in Droo Zuid zijn eigendom van de woningcorporatie. De financiële haalbaarheid van het project is nog niet aangetoond. Ook is onduidelijk wie de investeringen op zich neemt. De gemeente is van mening dat de woningcorporatie de ontwikkeling integraal ter hand moet nemen. Dit vanuit de sociale taakstelling van de woningcorporatie. De woningcorporatie geeft echter aan dat gezien de combinatie van renovatie, sloop, nieuwbouw van zorgvoorzieningen, nieuwbouw van

welzijnsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte de ontwikkeling als geheel financieel niet haalbaar is. De gemeente wil ervoor waken dat ze de grond van het middengebied 'om niet' in moet brengen en daarnaast ook nog zelf de welzijnsvoorzieningen moet realiseren.

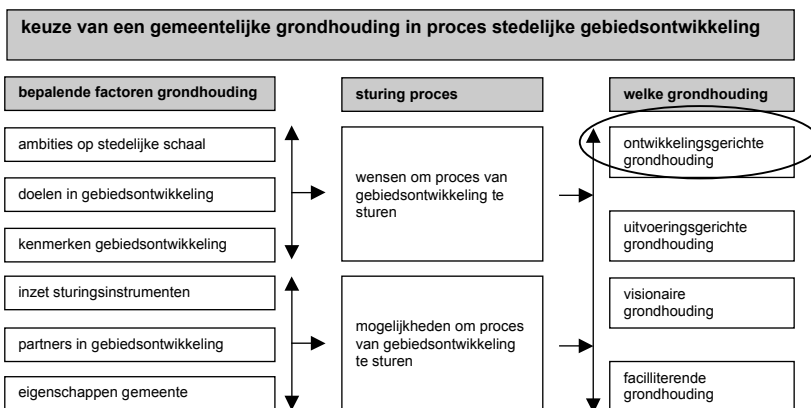
inzet sturingsinstrumenten: De gemeente heeft het middengebied in eigendom en daarmee sterke mogelijkheden om te sturen. De gemeente heeft geen reserveringen gedaan voor investeringen in het openbaar gebied en of de welzijnsvoorzieningen. Indien de gemeente bereid is om mede te investeren zal dit uit de algemene middelen moeten plaatsvinden. Daarnaast zal een bestemmingswijziging ingezet moeten worden om de ontwikkeling planologisch gezien mogelijk te maken.

eigenschappen partijen: Voor de ontwikkeling van Droo Zuid is afgesproken dat de woningcorporatie als trekker zou optreden. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat de woningen in Droo Zuid in eigendom zijn van deze woningcorporatie. De woningcorporatie had tevens al een principeovereenkomst met de zorgpartijen gesloten om te komen tot de ontwikkeling van het woonservicegebied. Hiertoe is een intentieovereenkomst opgesteld. De gemeente heeft aangegeven onderdeel uit te willen maken van de intentieovereenkomst. In de intentieovereenkomst is aangegeven dat de woningcorporatie optreedt als trekker, met gedeelde verantwoordelijkheid met de gemeente. Hierin is verder aangegeven dat de gemeente sterk wenst te sturen op communicatie en ruimtelijke kwaliteit. Tot slot is voor de woningcorporatie als trekker gekozen om de gemeente te ontlasten. Ten tijde van die keuze had de gemeente een gebrek aan ambtelijke capaciteit op het gebied van projectleiding.

karacterisering gemeentelijke grondhouding ontwikkeling Droo Zuid

De gemeente wenst met name te sturen op een integrale ontwikkeling, de ruimtelijke kwaliteit en financiën. Het gebied waar de kern van het woonservicegebied gerealiseerd moet worden is in gemeentelijk bezit. De gemeente heeft er voor gekozen om de woningcorporatie als trekker van de ontwikkeling te laten fungeren en de sturing op het proces te delen. Hierdoor zit de gemeente soms in een moeilijke positie. De woningcorporatie wordt een bepaalde mate van sturing gegeven over gemeentelijke grondbezit. Daarnaast wordt geconstateerd dat de bereidheid die de woningcorporatie heeft om te investeren minder is dan de gemeente verwacht. De belangrijkste gronden zijn in gemeentelijke bezit, en op bepaalde onderdelen wenst de gemeente sterk het proces zelfstandig te sturen.

De grondhouding van de gemeente in de ontwikkeling Droo Zuid kan het beste getypeerd worden als ontwikkelingsgericht. Ook de woningcorporatie heeft een dergelijke grondhouding. De woningcorporatie wenst dat de gemeente zich terugtrekt in een kaderstellende rol en daarmee een meer faciliterende grondhouding. De woningcorporatie wenst de ontwikkeling zelfstandig ter hand te nemen. Zij heeft veel wensen om te sturen gezien het bezit, de eigen



huurders en het maatschappelijk vastgoed wat gerealiseerd moet gaan worden. De gemeente geeft aan dat wanneer de sturing van een ontwikkeling bij een andere partij wordt neergelegd het erg belangrijk is om duidelijke procesafspraken te maken. Er moet sprake zijn van een gezamenlijke commitment over het proces. De gemeente geeft aan dat zij gelijktijdig met het onderzoek naar de financiële haalbaarheid een keuze voor een verdere grondhouding wenst te maken. De gemeente acht het hierbij denkbaar dat overgegaan wordt naar een meer faciliterende grondhouding. De essentiële zaken welke die de gemeente echt belangrijk vindt om op te sturen moeten dan worden vastgelegd.

5.5 gemeente Enschede, ontwikkeling de Bleekerij

karacterisering grondhouding gemeente Enschede in algemene zin

'Ruimte voor de markt' en 'verleidt ons met een goed plan' geven de basisinstelling van de gemeente Enschede in ontwikkelingsopgaven weer. De algemene lijn binnen de gemeente is dat meer aan de markt overgelaten moet worden. Daar waar de markt initiatieven kan nemen, wordt hiervoor ook ruimte geboden. De gemeente treedt hierbij bewust terug. In dit kader heeft de gemeente ook de Gids Ruimtelijke Kwaliteit opgesteld en openbaar gemaakt. In essentie wordt in dit document de ontwikkelingspotentie voor de verschillende buurten en de stad als geheel aangegeven.

De rol van de gemeente in een ontwikkeling is sterk gerelateerd aan het belang dat de gemeente daarin heeft. Dit is bijvoorbeeld sterk in het geval wanneer er voorzieningen met een groot openbaar belang gerealiseerd moeten worden (Muziekkwartier). Ook in langdurige en complexe projecten welke van belang zijn voor de toekomst van de stad wenst de gemeente een sterke rol te hebben (Vinexlocatie Eschmarke). In ontwikkelingen waar deze belangen in mindere mate een rol spelen stuurt de gemeente aan op private ontwikkelingen met veel ruimte voor een proactieve markt. De private partijen worden hierbij uitgedaagd om 'verleidelijke' plannen te maken. Binnen de gemeente is het besef dat door veel ruimte aan de markt te laten in de praktijk niet altijd vanuit gemeentelijk oogpunt een '10 gehaald kan worden'. In de praktijk kan echter vaak wel zodanig gestuurd worden om richting een '10 te komen'. De gemeente heeft het besef dat niet alles beheersbaar is en dat niet overal meer op gestuurd kan worden. De markt moet ruimte krijgen voor initiatieven en innovatieve concepten. De private partijen moeten de producten uiteindelijk ook 'aan de man brengen'. Daar waar goede mogelijkheden zijn om winsten uit de grondexploitatie te generen wenst de gemeente ook een sterk sturende rol. Dit zijn met name de ontwikkeling van bedrijfskavels en vrije kavels op het gebied van wonen.

Bij nieuwe private ontwikkelingen probeert de gemeente aan 'de voorkant' afspraken te maken. Hierbij kan het zowel om inhoudelijke als procesmatige afspraken gaan. Nieuwe initiatieven worden afgehandeld via het bureau nieuwe initiatieven. De haalbaarheid van een ontwikkeling wordt hier in eerste instantie beoordeeld. Tevens wordt het gemeentelijk belang en de mogelijke rol bij de ontwikkeling in beeld gebracht en wordt aangegeven waar het project binnen de organisatie ondergebracht wordt. Bij nieuwe initiatieven beoordeelt de gemeente tevens de wenselijkheid in het kader van fasering en segmentering. Deze één loket gedachte werkt volgens de gemeente goed. Er is in eerste instantie één ingang bij de gemeente voor een private partij. Zowel intern als extern is sprake van transparantie en helderheid.

In algemene zin kan de grondhouding van de gemeente Enschede als faciliterend en visionair getypeerd worden. Voor ontwikkelingen met een groot gemeentelijke belang is de grondhouding van de gemeente meer ontwikkelingsgericht. Voor een beperkt aantal ontwikkelingen kan de gemeentelijke grondhouding als uitvoeringsgericht getypeerd worden. Dit zijn bijvoorbeeld ontwikkelingen met een grote mate van onzekerheid en risico's.



globale omschrijving ontwikkeling de Bleekerij

De Bleekerij (Texoprint) ligt in het noordoostelijk deel van Boekelo, een kern van de gemeente Enschede. Het plangebied is ca. 13 hectare groot. Het gebied heeft lange tijd gediend als bedrijventerrein. De laatste jaren was dit ten dienste van het textielbedrijf Texoprint. Door de teloorgang van de Enschedese textielindustrie werd uiteindelijk ook dit bedrijf gesloten. Hierdoor ontstonden mogelijkheden voor een herontwikkeling van het gebied. Het gehele gebied is in 2000 aangekocht door een private partij, die voornemens is het gehele gebied integraal tot herontwikkeling te brengen. Het plan bestaat uit ca. 250 woningen, bedrijfskavels en een toeristisch – recreatieve invulling (horeca of ambachtelijke detailhandel). Een gedeelte van het bestaande vastgoed (industriële erfgoed) krijgt een nieuwe invulling. Met name de frontzone van het gebied langs het spoor met de oudste industriële gebouwen is van grote historische waarde door verschillende bouwtypen en –stijlen, de gaafheid en de bijzondere detaillering. De Boekelose Stoombleekerij is één van de best bewaarde exponenten van het Twentse Textielverleden.



Om tot een ontwikkeling van het gebied te komen zijn allereerst verschillende verkennende gesprekken gevoerd tussen de gemeente en de ontwikkelaar. De houding vanuit de gemeente was met name te typeren als ‘verleidt ons’ en ‘kom met een mooi plan’. Op basis hiervan heeft de ontwikkelaar een stedenbouwkundig schetsontwerp vervaardigd. Vervolgens heeft het schetsontwerp als input gediend voor de gemeentelijke kadernotitie. De gemeentelijke gedachte was echter wel sterk ‘het is een plan van de ontwikkelaar en zij moeten het maken, niet de gemeente’.

beschrijving bepalende factoren grondhouding

ambities op stedelijke schaal: De ontwikkeling van het gebied past binnen de gemeentelijke ambities voor structuurversterking. De gemeente Enschede kent veel minder sociaal draagkrachtige inwoners. Vanuit het toekomstperspectief van een stadseconomie welke meer gericht is op de kenniseconomie en kennisontwikkeling wil de gemeente ook meer hogere inkomens aan zich binden. Hiervoor wordt het wenselijk geacht om goede woonmilieus te creëren aan de randen van de stad. De Bleekerij wordt als één van de locaties gezien om dergelijke woonmilieus te realiseren.

Het was reeds bekend dat het dorp Boekelo een uitbreiding kreeg. Een combinatie van enkele samenwerkende ontwikkelaars stuurden sterk aan op de ontwikkeling aan de andere zijde van het dorp (weilanden). Gezien het belang van het verdwijnen van een categorie 5 bedrijf uit het centrum van Boekelo is door de gemeente gekozen voor de ontwikkeling van de Bleekerij. Verder is het behoud van industrieel erfgoed ook een belangrijke fysieke ambitie van de gemeente.

doelen in gebiedsontwikkeling: Vanuit procesmatig oogpunt is een integrale ontwikkeling van het gehele terrein met behoud van het industriële erfgoed een belangrijke doelstelling voor de gemeente. De gemeente wenst hierbij geen risico te lopen. De gehele ontwikkeling wordt gezien de omvang en aard van de bodemproblematiek als risicovol ervaren. De realisering en uitvoering van de openbare ruimte is contractueel gegarandeerd.

Verder heeft de gemeente in de opgestelde kadernotitie voor de herontwikkeling van het terrein aangegeven aan welke ruimtelijke en functionele doelen aandacht geschonken moet worden. Ten aanzien van middelen heeft de gemeente zich ten doel gesteld de gemeentelijke kosten volledig vergoed te krijgen. Middels een exploitatieovereenkomst zijn de kosten in beeld gebracht en zijn hierover afspraken gemaakt.

kenmerken gebiedsontwikkeling: Het feit dat sprake was van één private partij is volgens de gemeente van invloed geweest op de gemeentelijke houding en heeft het proces zeker versoepeld. Als sprake was van een meer versnipperd grondeigendom en daarmee meerdere private partijen was het aannemelijk geweest dat de gemeente meer uitgespeeld werd. De gemeente had dan waarschijnlijk een andere houding aangenomen. Ook gezien de risico's en de daarmee gepaard gaande onzekerheden hebben er toe geleid dat de gemeente een kaderstellende rol ingenomen heeft.

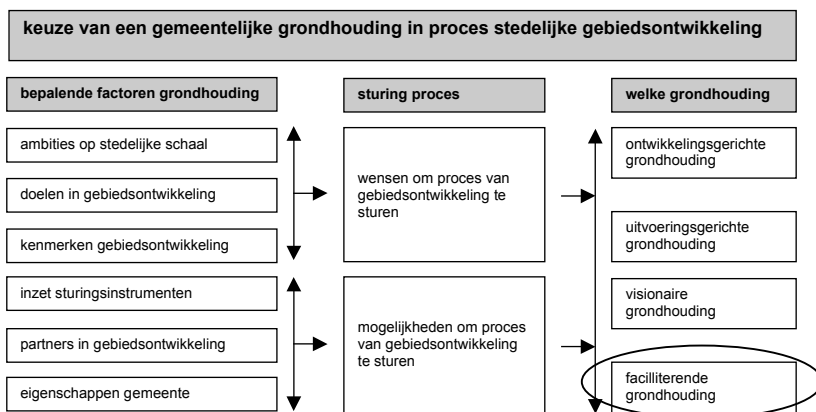
inzet sturingsinstrumenten: In de ontwikkeling de Bleekerij is het juridisch publiekrechtelijk instrumentarium in de vorm van het bestemmingsplan leidend. Wanneer geen overeenstemming is over het ontwerp wordt ook geen planologische procedure gevoerd.

eigenschappen partijen: De ontwikkelaar is een goede partner en wekt vertrouwen volgens de gemeente. De samenwerking met de ontwikkelaar wordt dan ook als goed ervaren. De ontwikkelaar is sterk in de herontwikkeling van (en heeft ervaring met) oude industrielocaties. De aanwezige waarden vanuit cultuurhistorisch oogpunt worden herkend. Ook de bodemproblematiek welke bij dergelijke ontwikkelingen kan optreden is bekend. Tegelijkertijd heeft de ontwikkelaar volgens de gemeente sterk ingezet op communicatie met de omgeving: de dorpsraad Boekelo, de voetbalvereniging en de omliggende bedrijven. De risico's hiervan liggen ook bij de ontwikkelende partij. De ontwikkelaar heeft gevoel voor de maatschappelijk context van het dorp en is sterk op het gebied van communicatie. Er is sprake van veel draagvlak bij de dorpsraad Boekelo.

Ook wordt bij de ontwikkelende partij door de gemeente marktvisie en conceptuele kracht herkend. Er wordt gestuurd op haalbaarheid en geredeneerd vanuit marktpotentie. De marktvisie van de ontwikkelaar is sterk ingebed in het ontwerp. Het is volgens de gemeente de vraag of de ontwikkeling haalbaar was geweest als de gemeente zelf het gebied tot ontwikkeling had gebracht.

karacterisering gemeentelijke grondhouding ontwikkeling de Bleekerij

De grondhouding van de gemeente in de ontwikkeling de Bleekerij kan het beste getypeerd worden als een faciliterende grondhouding. De gemeente heeft het initiatief en het proces van de ontwikkeling bewust bij de ontwikkelende partij gelaten. Vanuit deze gedachte treedt de gemeente met name kaderstellend en toetsend op. Intern binnen de ambtelijke organisatie viel deze werkwijze aanvankelijk slecht. Het idee was dat er veel weggegeven werd en dat de ontwikkelende partij te weinig oog had voor de ruimtelijke kwaliteit. Voor de gemeente was het één van de eerste keren dat een private ontwikkeling van een dergelijke omvang op deze wijze vormgegeven werd.



De gemeente is tevreden over het proces wat tot op heden doorlopen is. De inhoudelijke disciplines hebben vanuit de inhoud niet overal 'een 10' bereikt. Echter de algemene lijn is dat iedereen op hoofdlijnen tevreden is met wat er wel bereikt is en dat zonder noemenswaardige risico's voor de gemeente. De gemeente heeft er wel over nagedacht om deel te nemen aan de ontwikkeling. Besloten is om dit niet te willen. De risico's van deze omvang zijn beter op de plek bij een marktpartij. De gemeente krijgt nu een mooie wijk met weinig risico's voor de maatschappij.

5.6 gemeente Oss, ontwikkeling Goudmijnstraat

karacterisering grondhouding gemeente Oss in algemene zin

Om de ambities van de gemeente Oss waar te kunnen maken is de basishouding van de gemeente in ontwikkelingsopgaven zo actief mogelijk. De gedachte hierachter is dat bij met name actieve grondpolitiek de gemeentelijke zeggenschap het sterkst is. Dit wordt zeer wenselijk geacht door de gemeente Oss. De gemeente probeert dan ook bewust strategische grondposities in te nemen in ontwikkelingen. Dit wordt ook gedaan om middelen te generen en verevening te kunnen laten plaatsvinden tussen ontwikkelingen. Het wvg- en onteigeningsinstrumentarium worden regelmatig toegepast. Aangegeven wordt dat door middel van grondposities je als gemeente bereikt dat je een niet te omzeilen gesprekspartner wordt.

Daarnaast is er een structuurvisie en een toekomstvisie voor de gemeente opgesteld. In de daaraan voorafgaande collegeperiode was geen sprake van een integraal kader en werd ad hoc meegewerkt aan allerlei initiatieven. Dit werd volgens de gemeente gedaan vanuit de gedachte dat veel ruimte aan ontwikkelingen gegeven moest worden. Het bouwen aan de stad werd als doel op zich gezien. Door deze houding, en het ontbreken van een integraal kader, ontstonden er veel initiatieven uit de markt, maar ontbrak de integrale afstemming.

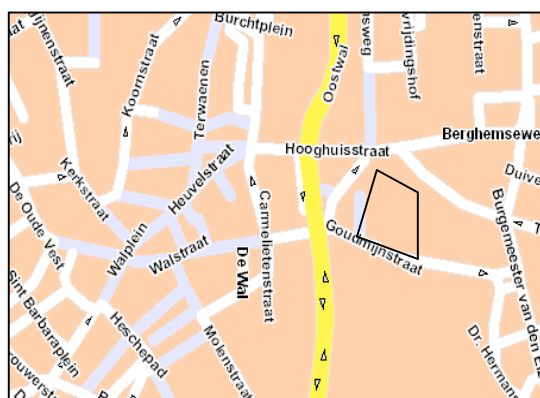
Ook is er een intake bureau voor nieuwe initiatieven ingesteld. Hier wordt een eerste toets gedaan en wordt het vervolgproces van een mogelijke ontwikkeling geschetst. Als een project niet past in de gemeentelijke ambities dan wordt een plan 'in de ijskast' gezet. Het wordt wenselijk geacht om aan de 'voorkant' te sturen op de inhoud en het proces van een ontwikkeling. De gemeente heeft aan 'de voorkant' een keuze gemaakt voor een aantal ontwikkelingen welke prioriteit hebben. Verder is het beleid om terughoudend om te gaan met het voeren van artikel 19 procedures, dan wel partiele bestemmingsplanherzieningen. In principe wordt hier alleen gebruik van gemaakt wanneer een maatschappelijk belang aanwezig is. Indien dit niet het geval is moet een initiatief meelopen met de 10-jaarlijkse integrale herziening van het bestemmingsplan.



In algemene zin kan de grondhouding van de gemeente Oss met name als ontwikkelingsgericht getypeerd worden. Er bestaat een sterke wens om te sturen, daarom wordt getracht de mogelijkheden daarvoor te maximaliseren. Wanneer een dergelijke houding niet mogelijk is wordt ook wel geopereerd vanuit een rol welke als een visionaire grondhouding getypeerd zou kunnen worden.

globale omschrijving ontwikkeling Goudmijnstraat

Het gebied Goudmijnstraat is één van de laatste plekken in de binnenstad van Oss waar nog bedrijvigheid aanwezig is, terwijl de omgeving een duidelijk andere functie heeft, namelijk wonen. De locatie is zeker 10 jaar geleden reeds aangemerkt als herontwikkelingslocatie. De locatie is gelegen aan de Goudmijnstraat en wordt begrensd door een appartementencomplex, winkels en woningen. De locatie is momenteel in gebruik (en deels in gebruik geweest) door verschillende bedrijven. Op de locatie is grotendeels verouderde en gedeeltelijk buiten gebruik zijnde bebouwing aanwezig. De locatie is direct gelegen tegenover het centrum en vlakbij het station. Het plan bestaat uit de realisering van ca. 70 woningen in de vorm van overwegend appartementen. Deze zijn gesitueerd rondom een nieuw te realiseren plein met een verblijfskarakter. Parkeren vindt achter en onder de woningen plaats.



beschrijving bepalende factoren grondhouding

ambities op stedelijke schaal: De ontwikkeling van het gebied is gebaseerd op drie belangrijke gemeentelijke beleidsambities. De fysieke ambitie uit de structuurvisie bestaat bij zowel inbreiding- en uitbreidingslocaties uit het doorborden op de bestaande ruimtelijke kwaliteiten van Oss. De toekomstvisie richt zich met name op betaalbare huisvesting en voorzieningen. Het op de toekomstvisie gestoelde actieprogramma sociale woningbouw behelst een inhaalslag met betrekking tot de realisering van sociale woningbouw. De periode voor het convenant werd in ontwikkelingen maximaal 10 tot 20% sociale woningbouw gerealiseerd. Het huidige college heeft zich tot doel gesteld om per locatie sprake te laten zijn van ca. 30 tot 60% goedkope woningen. In het actieprogramma is aangegeven dat de

gemeente een actieve rol gaat spelen bij het realiseren van sociale woningbouw. Hier hoort volgens de gemeente een actieve grondpolitiek bij. Wanneer dit niet het geval is moet de ontwikkeling van sociale woningbouw teveel bevocht worden volgens de gemeente.

doelen in gebiedsontwikkeling: Ondanks de verschillende grondposities wenst de gemeente de ontwikkeling Goudmijnstraat integraal en als één geheel tot ontwikkeling te brengen. Gezien de gemeentelijke ambities is de gemeente ook bereid om risico te lopen. De ruimtelijke kwaliteit van de ontwikkeling moet met name een kwaliteit 'in zichzelf' hebben. Het huidige binnenstedelijke bedrijventerrein moet onderdeel worden van het omliggende woongebied. Het ruimtelijk plan is geheel zelfstandig door de gemeente vervaardigd. Het is een plan wat volgens de gemeente van voldoende ruimtelijke kwaliteit is. De andere grondeigenaren in de ontwikkeling hebben niet meegewerkt aan zowel de totstandkoming van het stedenbouwkundig plan, het beeldkwaliteitsplan als het bestemmingsplan. De reden voor de gemeente om zo voortvarend te werk te gaan is onder andere de vestiging van de wvg en daarmee de noodzaak om binnen een bepaalde termijn een vastgesteld bestemmingsplan te hebben. Het programma van de ontwikkeling bestaat gezien het actieprogramma sociale woningbouw voor ongeveer de helft uit sociale woningen. De andere helft van de woningen kunnen in de vrije sector worden gerealiseerd. Het is de wens van de gemeente om de locatie budgettair neutraal te ontwikkelen. Vanuit een actieve grondpolitiek verevent de gemeente op stedelijk niveau rendabele en onrendabele locaties met elkaar.

kenmerken gebiedsontwikkeling: Er was volgens de gemeente een daadwerkelijke noodzaak om actief in te grijpen in de Goudmijnstraat. Het is een vervallen oud binnenstedelijk bedrijventerrein, wat nog slechts gedeeltelijk in gebruik is. Het gebied ligt er al 10 jaar zo bij. De gemeente kreeg hier veel reacties op van omwonenden. De markt had het tot op dat moment ook niet 'opgepakt'.

inzet sturingsinstrumenten: De gemeente had in eerste instantie een klein stuk van de locatie in eigendom. De gemeente heeft echter om meer controle te krijgen op de ontwikkeling actief gebruik gemaakt van de inzet van het wvg instrumentarium. Hierdoor heeft de gemeente een aanzienlijk deel van de locatie kunnen verwerven. Bij de actieve opstelling is het gemeentelijk uitgangspunt dat wanneer private partijen winsten generen uit locatieontwikkeling de gemeente dit ook kan, maar dat dan de middelen ten dienste staan van de gehele maatschappij, in plaats van de private ontwikkelaar. Onder andere door de inzet van de wvg is er door de gemeente voortvarend een stedenbouwkundig plan opgesteld die vertaald is in een bestemmingsplan.

eigenschappen partijen: Twee ontwikkelaars hebben posities ingenomen in het gebied. De gemeente is momenteel in gesprek met deze ontwikkelende partijen en een eventuele samenwerking wordt verkend. De gemeente geeft aan dat ze een goede onderhandelingspositie heeft richting de ontwikkelende partijen, welke met name gebaseerd is op de gemeentelijke grondposities.

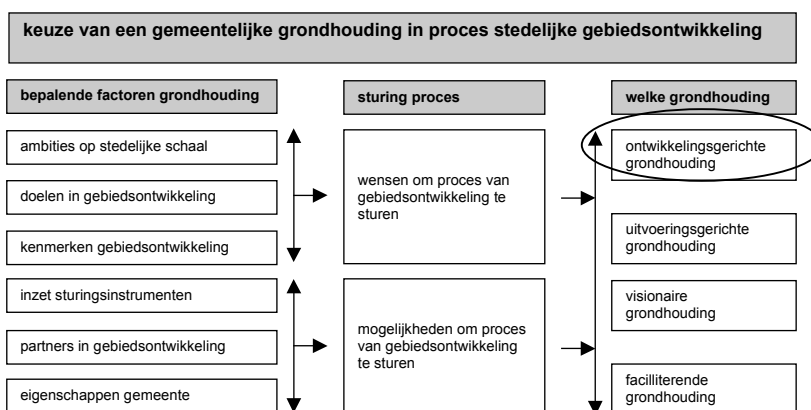
De wijze van samenwerking met de ontwikkelaars is nog onzeker. Het is mogelijk dat de gemeente in staat is de gronden te verwerven. Ook is het mogelijk dat gekozen wordt voor samenwerking op basis van privaatrechtelijke overeenkomsten. Het gemeentelijk belang is met name gericht op integrale ontwikkeling en realisering van het gewenste programma qua woningbouw. Het op basis van het vastgestelde stedenbouwkundige plan/ bestemmingsplan verder uitwerken van de ontwikkeling op bouwplanniveau zou vanuit deze optiek ook door de

markt gedaan kunnen worden. De ontwikkelende partijen beroepen zich op het recht tot zelfrealisatie.

karacterisering gemeentelijke grondhouding ontwikkeling Goudmijnstraat

De gemeente heeft er bewust voor gekozen om sterk initiërend op te treden in de ontwikkeling van de Goudmijnstraat. De markt had het (nog) niet opgepakt. De noodzaak was vanuit de gemeentelijke ambities, maar ook vanuit de fysieke omstandigheden, sterk aanwezig. De gemeente kiest bewust voor deze actieve ontwikkelingsstrategie en is van mening dat vanuit een sterke eigen visie en positie meer bereikt kan worden. Wanneer de gemeentelijke doelstellingen voldoende vastgelegd kunnen worden kan er vanuit deze sterke positie voor gekozen worden om gedurende het ontwikkelingsproces (bouwplanniveau) de ontwikkeling onder voorwaarden en met zekerheidsstellingen bij de markt neer te leggen.

De gemeente heeft veel wensen om te sturen en creëert daarbij mogelijkheden om sterk te kunnen sturen. De grondhouding van de gemeente in de ontwikkeling Goudmijnstraat kan het beste getypeerd worden als ontwikkelingsgericht.



5.7 gemeente Castricum, ontwikkeling Bakkerspleintje

59

karacterisering grondhouding gemeente Castricum in algemene zin

Castricum is in 2002 ontstaan als gevolg van een fusieproces van verschillende kleinere gemeenten. Een belangrijk leidraad bij dit fusieproces was de wens om een sterke groene buffer te vormen tussen de stedelijk gebieden in de omgeving van de gemeente. Om dit streven gestalte te geven is een strategische visie voor de gemeente opgesteld welke een kader vormt voor het strategische beleid van de gemeente op de lange en de korte termijn. Deze visie vormt het afwegingskader bij concrete ruimtelijke beslissingen en voor de inzet van bestuurlijke uitvoeringsinstrumenten met daarbij behorende prioriteiten en inzet van menskracht en het beschikbaar stellen van financiële middelen.

De gemeente maakt per ontwikkeling een afweging van de wenselijkheid om te beschikken over gronden. Hierbij spelen volgens de gemeente afwegingen zoals, huidige gebruik tegenover voorgenomen functionele invulling, wijze van realisatie, uitstraling en betekenis van een dorpskern, een rol. "Grote aandacht is hierbij voor het financiële aspect. Zeker bij grootschalige projecten, waarbij niet alleen de inzet van financiële middelen van de gemeente voldoende zijn, maar ook private investeringen een 'must' zijn. Overeind blijft echter het feit dat de gemeente de eindverantwoordelijkheid voor het project houdt. Duidelijk is dat de gemeente niet in een positie zit van monopolist op het gebied van de grondmarkt, in tegendeel zelfs. Veel grondeigendom is in handen van private partijen. Dit kan de gemeente dwingen tot aankoop van relatief duurdere (bebouwde) gronden om tot een goed afgerond plan te komen. Dit betekent dus dat de gemeente daar waar mogelijk uit beleidsmatig

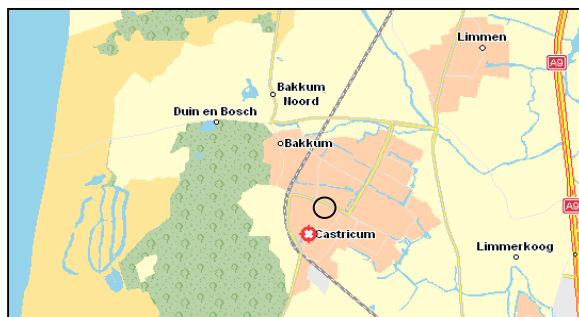
oogpunt een actief grondbeleid moet voeren, waarbij ook een passieve aanpak in andere gevallen past”⁴³.

In de praktijk is slechts in beperkte mate sprake van actieve grondpolitiek. De bereidheid om daadwerkelijk risico's te nemen is beperkt aanwezig. Daarnaast is de samenstelling en omvang van het ambtelijk apparaat volgens de gemeente niet ingericht op een actief grondbeleid. De grondhouding van de gemeente kan in algemene zin getypeerd worden als visionair en faciliterend. Het onderscheid wat de keuze hiertussen bepaald is met name het belang wat de gemeente in een ontwikkeling heeft. Verder is de gemeente geneigd om bij ontwikkelingen welke binnen de vastgestelde beleidskaders passen een meer faciliterende grondhouding in te nemen.

globale omschrijving ontwikkeling Bakkerspleintje

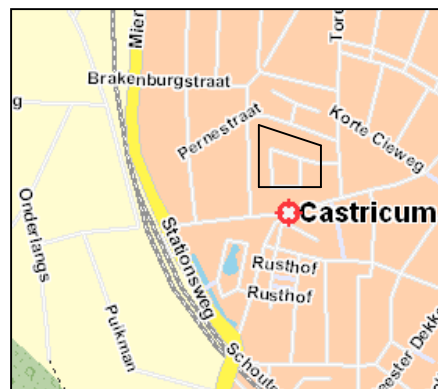
Het Bakkerspleintje is een groot parkeerterrein midden in het centrum van Castricum. Het parkeerterrein is essentieel voor het parkeren ten dienste van de centrumfuncties van Castricum. Alhoewel het parkeerterrein in private handen is wordt het reeds decennia gebruikt ten dienste van het centrumparkeren.

De planvorming rond het Bakkerspleintje kent een zeer lange geschiedenis. In de laatste 20 jaar zijn diverse plannen gemaakt voor dit gebied, die om uiteenlopende redenen niet tot uitvoering zijn gekomen. De aanleiding was steeds de matige ruimtelijke en functionele kwaliteit van het gebied. Er bestond nadrukkelijk de behoefte deze kwaliteit te verbeteren.



Medio 2001 is de planvorming gestart voor het huidige plan. Er is toen bewust gekozen voor een ander aanpak. Traditioneel werd eerst een plan vervaardigd waarover gemeente en private partijen overeenstemming bereikte, waarna het plan aan de bevolking werd voorgelegd. Deze werkwijze is in het verleden ook telkens toegepast op de planvorming van het Bakkerspleintje. In de huidige planvorming is gekozen voor een 'open planproces'. In samenwerking met een klankbordgroep waarin bewoners, de plaatselijke middenstand en raadsleden waren vertegenwoordigd zijn in eerste instantie stedenbouwkundige uitgangspunten voor de planontwikkeling vastgelegd. De klankbordgroep heeft gedurende de planontwikkeling op verschillende momenten de plannen kunnen toetsten aan de opgestelde uitgangspunten.

Het plan bestaat uit ca. 70 woningen, extra winkelvloeroppervlak en daghoreca, het realiseren van ca. 200 parkeerplaatsen waarvan 3/4 ondergronds en het realiseren van een nieuw dorpsplein met verblijfskwaliteit.



⁴³ gemeente Castricum (2003), blz. 6

beschrijving bepalende factoren grondhouding

ambities op stedelijke schaal: De ontwikkeling van het Bakkerspleintje is onder meer gestoeld op de gemeentelijke ambitie voor een fysieke verbetering (ruimtelijke en functioneel) van het dorpscentrum van Castricum. Het is de sterke gemeentelijke wens om een nieuw 'dorpshart' te creëren met een hoge verblijfskwaliteit. Daarnaast is ook een adequate oplossing voor het parkeren van zowel de huidige functies als de nieuwe functies gewenst.

doelen in gebiedsontwikkeling: Vanuit de ambities wenst de gemeente een integrale ontwikkeling van het gehele Bakkerspleintje met een hoge ruimtelijke kwaliteit. In het kader van de planhistorie is het hierbij van belang dat ook de omwonenden en de lokale middenstand gekend worden in de ontwikkeling. De gemeente wenst geen risico's te lopen in de ontwikkeling en daarmee de grondexploitatie over te laten aan de ontwikkelende partij.

Een hoogwaardige inrichting van het nieuwe dorpshart is gewenst vanwege het nieuw te creëren 'dorpshart'. Daarnaast is een oplossing voor het parkeren van belang. Het huidige parkeerterrein met een capaciteit van ca. 140 parkeerplaatsen is eigendom van de ontwikkelende partij en wordt reeds decennia lang gebruikt als openbare parkeerplaats. In het kader van de toekomstige herontwikkeling is het oneigenlijk gebruik van deze privé-gronden tot op heden door de ontwikkelende partij oogluikend toegestaan.

kenmerken gebiedsontwikkeling: De maatschappelijke belangen welke spelen bij de ontwikkeling van het Bakkerspleintje, het belang van het creëren van een nieuw dorpshart en de planhistorie geven de gemeente aanleiding om een belangrijke rol te spelen in de ontwikkeling van het Bakkerspleintje.

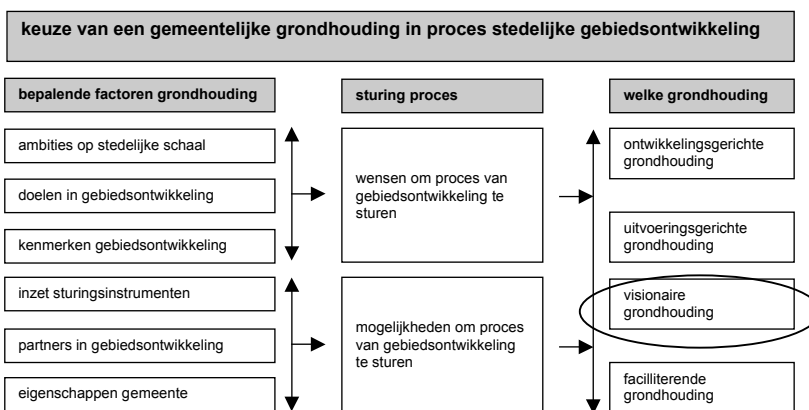
inzet sturingsinstrumenten: De gemeente heeft twee grondposities in het gebied, de toegangsweg naar de parkeerplaats en het jongeren centrum de Bakkerij. Voorwaarde voor de ontwikkelende partij voor een herontwikkeling van het Bakkerspleintje was een uitplaatsing van dit jongeren centrum. Beide slechts beperkte grondposities zijn cruciaal voor een herontwikkeling van het Bakkerspleintje. Naast de grondposities zijn ook gemeentelijke investeringen strategisch ingezet in de ontwikkeling. Het gaat hierbij om ca. € 1,3 miljoen. Dit bedrag dient als cofinanciering voor een kwalitatieve herontwikkeling van een belangrijk deel van het centrum van Castricum en een nieuw dorpshart voor het centrum. Dit dorpshart krijgt vorm door de ontwikkeling van een nieuw plein en wordt mogelijk gemaakt door een groot deel van de parkeerbehoefte ondergronds te realiseren. De cofinanciering maakt het mogelijk zowel het plein (materiaalgebruik) als de parkeervoorziening een hoogwaardige kwaliteit te geven. Het plein komt na realisering in eigendom van de gemeente. Het plein en de openbare parkeerplaatsen in de ondergrondse parkeervoorziening vormen de feitelijke tegenprestatie voor de cofinanciering. Zonder deze cofinanciering was de ontwikkeling feitelijk financieel niet haalbaar. Verder is het project binnen de gemeente geagendeerd als ISV-project. De maximaal toe te kennen subsidie bedraagt volgens de huidige regels 1/15^e deel van de gezamenlijke investeringen van de ontwikkelende partij en de gemeente. In het kader van de overname van het dorpsplein zijn tussen de gemeente en de ontwikkelende partij onder andere afspraken gemaakt over het materiaalgebruik, kwaliteit en inrichting. Voor de voorgenomen ontwikkeling is een planologische wijziging noodzakelijk.

eigenschappen partijen: Gezien de planhistorie, de ingestelde klankbordgroep en het belang van de ontwikkeling voor het creëren van een nieuw dorpshart zijn de ontwikkelende partij en de gemeente sterk op elkaar aangewezen. In de verschillende planontwikkelingsfasen

hebben beide partijen dan ook intensief samengewerkt. De organisatie van het project was hier ook op ingericht. De gemeente heeft daarnaast ook gedeeltelijk bijgedragen aan de planontwikkelingskosten. Alhoewel de gemeente formeel geen opdrachtgever was voor het stedenbouwkundig en architectonisch ontwerp en het ontwerp van de openbare ruimte heeft zij de ruimte genomen en gekregen om hier mede op te sturen. De realisatie van het gehele project geschiedt in opdracht van de ontwikkelende partijen.

karacterisering gemeentelijke grondhouding Bakkerspleintje

Gezien de planhistorie, de ingestelde klankbordgroep en het belang van het creëren van een nieuw dorpshart heeft de gemeente veel wensen om te sturen in de ontwikkeling van het Bakkerspleintje. Echter, de gemeente was niet bereid om actief te participeren in de realisering van de ontwikkeling. De gemeente heeft de situatie gecreëerd, zonder actief in de ontwikkeling deel te nemen, om toch op belangrijke aspecten mee te kunnen sturen. Hiertoe heeft zij haar grondposities strategisch ingezet. Ook heeft zij dit bereikt door een cofinanciering/ gemeentelijke investering in de ontwikkeling te plegen welke feitelijk de tegenprestatie vormt voor de parkeerplaatsen en het nieuwe dorpsplein. Zonder deze financiering was de ontwikkeling feitelijk financieel niet haalbaar geweest. De grondhouding van de gemeente in de ontwikkeling Bakkerspleintje kan het beste getypeerd worden als visionair.



5.8 gemeente Zwolle, ontwikkeling Binnenstad (Schaepmanlocatie)

karacterisering grondhouding gemeente Zwolle in algemene zin

De gemeente Zwolle realiseert zich dat bij de gemeentelijke regiefunctie altijd sprake is van een mengeling van (publieke) verantwoordelijkheid en een zekere afhankelijkheid van partners. De komende jaren wil de gemeente de visie op de gemeentelijke regiefunctie nadere invulling geven via het programma 'de gemeente als partner'. Dit programma is geboren omdat de gemeente zich bewust is van het feit dat zij niet alles zelf kan. "Niet alleen omdat we het niet kunnen betalen, maar ook omdat we het gewoon niet allemaal weten (...). We zullen daarom ook goed beargumenteerd duidelijk moeten maken waarvoor de gemeente zich wel en niet verantwoordelijk voelt en hoe we denken gezamenlijk met partners onze verantwoordelijkheid te nemen. Met 'de gemeente als partner' zijn we op zoek naar nieuwe partners, maar ook op zoek naar een andere manier van samenwerking met bekende partners vanuit de gedachte dat we verantwoordelijkheden willen delen met en ook vaker willen overlaten aan partners".⁴⁴ De gemeente Zwolle heeft in 2004 een drietal onderwerpen benoemd aan de hand waarvan de gemeente de komende tijd hiermee ervaring wil opdoen: ontwikkeling van de binnenstad, vormgeven aan de Wet maatschappelijke ontwikkeling (WMO) en Promotie / Citymarketing.

⁴⁴ gemeente Zwolle (2005a), blz. 6

In 2005 heeft de gemeente het voorontwerp structuurplan naar buiten gebracht. “In plaats van toelatingsplanologie (...) wil de gemeente Zwolle naar ontwikkelingsplanologie. Hierin werken plaatselijke overheden, maatschappelijke organisaties en private partijen samen in het ontwikkelen van gebieden. Per deelproject worden voor zo'n gebied de noodzakelijke financiële middelen verkregen. Het structuurplan is een visie op hoofdlijnen en biedt overheid en andere partijen de kaders en houvast. In het structuurplan staan de opgaven en kwaliteitsdoelen. Als het plan éénmaal is vastgesteld kan er per gebied een integraal gebiedsprogramma worden gemaakt waarin verschillende partijen samenwerken. Het is de bedoeling dat de gemeente en andere partijen vanaf het begin samenwerken in het ontwikkelen van gebieden en deelprojecten die zich nu en in de toekomst voordoen”.⁴⁵ Eén van deze gebieden is de ontwikkeling van de binnenstad. Hiervoor is in 2004 het Ontwikkelingsprogramma Binnenstad opgesteld.

Verder wordt door de gemeente aangegeven dat indien een ontwikkeling de ‘dragere’ van de stad raakt extra aandacht vereist is. Uitgangspunt is dat je als gemeente sterk moet sturen op de ‘dragere’ en hoofdstructuren. Deze zijn belangrijk voor het aanzicht van de stad en hebben meer impact dan woningen ‘achterin’ een uitbreidingswijk.

Het wordt door de gemeente niet meer als passend ervaren dat zij alles bepaald. Er moet gebruik gemaakt worden van de conceptuele kracht van private partijen. Als ontwikkelingen de hoofdstructuren van de stad raken is het gewenst dat sterk gestuurd wordt in het ontwerpproces van private partijen.



globale omschrijving ontwikkeling Binnenstad

De gemeente Zwolle heeft als Hanzestad een mooie historische binnenstad. Echter, om als koop- en ontmoetingscentrum bij de tijd te blijven, verdient de binnenstad volgens de gemeente een verbeteringsslag. Het gaat hierbij om ruimtelijke structuurverbeteringen zoals sloop, nieuwbouw en herinrichting van vastgoed en openbare ruimte in een goede onderlinge afstemming. Maar ook om beheermaatregelen zoals handhaving, onderhoud en opknappbeurten. Ontwikkeling en beheer vragen volgens de gemeente samen meer ruimtelijke regie met het oog op de onderlinge samenhang. Het Ontwikkelingsprogramma Binnenstad is een richtinggevend kader voor de ontwikkeling van ruimtelijke projecten in de binnenstad.



Binnen het Ontwikkelingsprogramma neemt de ontwikkeling van het Noordereiland en specifiek de Schaezmanlocatie een belangrijke rol in. Al jaren is sprake van vertrek van de firma Schaezman, mede vanwege de milieutechnische problemen die de aanwezigheid van

⁴⁵ gemeente Zwolle (2005b), blz. 83

een verffabriek in de binnenstad met zich meebrengen. De locatie is enkele hectares groot en is strategisch gelegen aan de noord(oost) zijde van de historische binnenstad.

beschrijving bepalende factoren grondhouding

ambities op stedelijke schaal: Zwolle vervult een belangrijke regionale centrumfunctie voor de opvang van woningzoekenden en groeiende bedrijvigheid en heeft een bijpassend voorzieningapparaat. Zwolle behoort tot de vijf sterkst groeiende steden in Nederland. De binnenstad is van grote betekenis voor de centrumfunctie van Zwolle: als motor van de stedelijke economie en als centrale blikvanger van de stad. Om de Zwolse binnenstad aantrekkelijk en vitaal te houden zijn in het Ontwikkelingsprogramma ambities geformuleerd die richting geven aan gewenste ontwikkelingen op het gebied van centrumfuncties, centumparkeren, bereikbaarheid, evenementen en pleinen en straten. Deze ambities zijn geïntegreerd tot een samenhangend structuurbeeld. Voor het Noordereiland is de ambitie om met de ontwikkeling van vier 'bolwerken' aan te haken op de ruimtelijke structuur van Zwolle als vestingstad. Eén van deze te ontwikkelen bolwerken is de Schaepmanlocatie. Door de bijzondere ligging is de bebouwing op deze locatie in belangrijke mate bepalend voor het ruimtelijke beeld van het aansluitende beschermde stadsgezicht.

doelen in gebiedsontwikkeling: De gemeente heeft gezien de strategische ligging van het gebied als doel een integrale ontwikkeling met een hoge beeldkwaliteit. Het gehele ontwerpproces is vormgegeven in verschillende stappen: stedenbouwkundig programma van eisen, stedenbouwkundig plan en overige randvoorwaarden voor herontwikkeling. Bij al deze stappen wenst de gemeente zeer nauw betrokken te zijn. Daarnaast is uitgangspunt een gevarieerde en gedifferentieerde architectuur. Er zullen meerdere architecten bij het project betrokken worden. De architectenselectie en het aanstellen van een architectonisch supervisor moet in samenwerking met de gemeente plaatsvinden.

kenmerken gebiedsontwikkeling: Het is de wens van de gemeente om tot verplaatsing van het bedrijf van de firma Schaepman uit de binnenstad over te gaan en de huidige bedrijvigheid te saneren. Een dergelijk bedrijf kent een sterke milieuproblematiek.

inzet sturingsinstrumenten: Het belangrijkste instrument is de inzet van de planologische bevoegdheid van de gemeente. Hierop wordt voorgesorteerd middels een stedenbouwkundig programma van eisen.

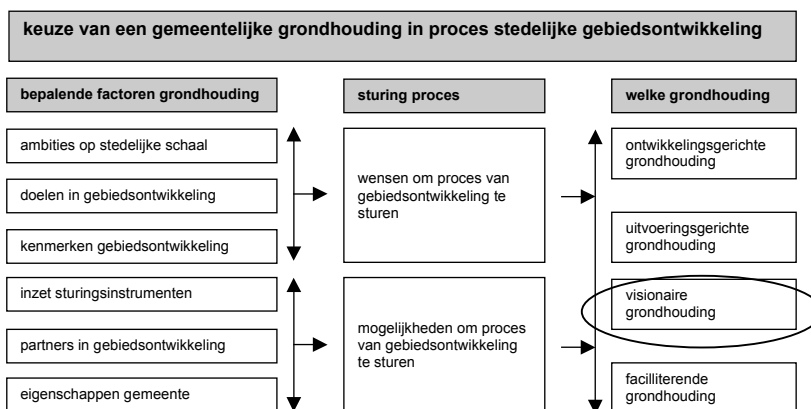
eigenschappen partijen: De gehele herontwikkeling van het gebied is een private ontwikkeling. Met deze herontwikkeling moet de verhuizing en nieuwbouw van het bedrijf bekostigd worden. Alhoewel sprake is van een private ontwikkeling wenst de gemeente een bepalende rol in het ontwerpproces.

karacterisering gemeentelijke grondhouding ontwikkeling Binnenstad

De grondhouding van de gemeente voor de ontwikkeling van Zwolse binnenstad in algemene zin kan met name als ontwikkelingsgericht aangemerkt worden. De binnenstad maakt deel uit van de ruimtelijke hoofdstructuur. De gemeente heeft hierbij veel wensen om te sturen, en probeert ook veel mogelijkheden te creëren om te sturen.

De gemeentelijke grondhouding bij de ontwikkeling van de Schaepmanlocatie kan met name als visionair getypeerd worden. Vanuit het Ontwikkelingsprogramma heeft de gemeente een sterk beeld bij de ontwikkeling van het Noordereiland en daarmee ook bij de

Schaepmanlocatie. De gemeente wenst in belangrijke mate invloed uit te oefenen op het ontwerproces van het gebied. Dit blijkt onder meer uit de rol welke de gemeente wenst in te nemen bij de architectenselectie en de architectonische supervisie. Dit vanwege de strategische ligging van de locatie en het belang hiervan voor de stad als geheel.



6. nadere invulling van de grondhoudingen

Op basis van het afwegingskader voor de keuze van een grondhouding (hoofdstuk drie en vier) is in hoofdstuk vijf ingegaan op de gemeentelijke praktijk van de bepaling van een grondhouding. In dit hoofdstuk worden de analyseresultaten van de casestudies met elkaar vergeleken en ingezet om te komen tot een nadere invulling van de vier grondhoudingen.

In paragraaf 6.1 worden de analyseresultaten van de verschillende onderzochte gemeenten en cases met elkaar vergeleken. Vervolgens wordt in paragraaf 6.2 op het gemeentelijk gedrag in de verschillende grondhoudingen ingegaan. In paragraaf 6.3 wordt een verband gelegd tussen de gemeentelijke grondhouding en de verschillende fasen van stedelijke gebiedsontwikkeling. Tot slot wordt in paragraaf 6.5 ingegaan op de verschillende grondexploitatiemodellen in relatie tot de gemeentelijke grondhouding.

6.1 analyse en vergelijking van de cases

Wat leert de vergelijking van de analyseresultaten en wat kan op basis hiervan geconcludeerd worden? Hierbij komt aan de orde:

- vergelijking van de karakterisering van de gebruikelijke rol/ houding in algemene zin
- vergelijking van de gemeentelijke grondhouding in de verschillende cases en de daarvoor bepalende factoren
- samenvatting van de belangrijkste conclusies uit het praktijkonderzoek

6.1.1 vergelijking gemeentelijke grondhouding in algemene zin

Hoe kan de gemeentelijke grondhouding in de praktijk van de onderzochte gemeenten in algemene zin gekarakteriseerd worden?

gemeente	karakterisering houding gemeente	typering grondhouding
gemeente Arnhem	Opstellen ontwikkelingsvisies. Actief grondbeleid. Inzetten verdien capaciteit grex. Strategische aankopen. Beperkt risico. Belang van betrekken markt en marktvisie	Met name ontwikkelingsgericht. Ontwikkelingen met minder belang meer faciliterend
gemeente Overbetuwe	Met name kaderstellend in private ontwikkelingen. Alle gronden in privaat bezit. Geen risico's nemen en of geld inzetten. Sturen op afstemming tussen projecten	Met name faciliterend en visionaire grondhouding. Incidenteel ontwikkelingsgericht
gemeente Duiven	Sterke wil en traditie om te sturen op inhoud en proces. Vrijwel alleen maar gemeentelijke ontwikkelingen. Actief grondbeleid	Met name ontwikkelingsgericht
gemeente Enschede	Algemene lijn is meer ruimte voor de markt. Verleid ons met een goed plan. In langdurige complexe ontwikkelingen sterke rol gemeente	Met name faciliterend en visionair. Bij langdurig, complexe projecten met een groot belang voor de gemeente ontwikkelingsgericht
gemeente Oss	Actief mogelijke rol gemeente. Verevening tussen ontwikkelingen. Inzet sociale woningbouw. Rendement ontwikkelingen voor maatschappij in plaats van private partijen	Met name ontwikkelingsgericht. Indien dit niet mogelijk is sterke inzet op visionaire grondhouding

gemeente	karacterisering houding gemeente	typering grondhouding
gemeente Castricum	In de praktijk is in beperkte mate sprake van actief grondbeleid. De ontwikkelingen zijn veelal private initiatieven. Het belang van een project is bepalend voor de gemeentelijke positie. Organisatie niet ingericht op actief grondbeleid	Met name faciliterend en visionair
gemeente Zwolle	Vanuit structuurvisie opstellen van ontwikkelingsprogramma's voor gebieden. Sterke sturing op dragers van de stad. Besef dat gemeente het niet meer alleen kan. Ruimte voor de markt	Met name ontwikkelingsgerichte en visionaire grondhouding. Ontwikkelingen met minder belang meer faciliterend

Er is sprake van een sterk wisselende basisinstelling van waaruit de verschillende gemeenten handelen in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. Met name de gemeenten Duiven en Oss zijn sterk geneigd om de 'touwtjes' in eigen handen te houden en sterk te sturen op het proces. Enerzijds komt dit voort uit de overtuiging dat de gemeente hiermee voor zichzelf het beste kan sturen in ontwikkelingen en anderzijds vanuit bestaande en gegroeide werkwijzen. Opvallend is dat niet direct onderscheid gemaakt wordt in het belang wat een gemeente bij een bepaalde gebiedsontwikkeling heeft.

Het ontbreekt de gemeenten Overbetuwe en Castricum feitelijk aan middelen om ontwikkelingsgericht op te treden. Beide gemeenten nemen als het ware noodgedwongen een meer faciliterende dan wel visionaire grondhouding aan. Door de gemeente Castricum wordt tevens aangegeven dat de organisatie met name ingericht is op een meer faciliterende danwel visionaire grondhouding. Bij het onderscheid tussen een faciliterende danwel visionaire grondhouding wordt door beide gemeenten gekeken naar de belangen welke spelen bij een ontwikkeling.

De gemeenten Enschede en Zwolle geven bewust meer ruimte aan de markt. Onderkent wordt dat de gemeente de markt nodig heeft voor wat betreft marktvisie en conceptuele kracht. De gemeente kan het allemaal niet meer zelf bepalen en heeft hier de capaciteit ook niet meer voor. Ook de gemeente Arnhem onderkent het belang van marktvisie. De gemeenten Arnhem en Enschede maken hierbij een afweging in het belang van een gebiedsontwikkeling voor de gemeente. Grootschalige, complexe en langdurige ontwikkelingen zijn voorbestemd voor een sterke ontwikkelingsgerichte rol van de gemeente.

Met name Enschede treedt bij de overige ontwikkelingen faciliterend op. 'Verleid ons met een goed plan' is hierbij de basisinstelling. De gemeente Zwolle geeft aan dat vooral sturing geven op de hoofdstructuren en 'dragere' van de stad essentieel is. Hier moet de gemeente sterk op willen en kunnen sturen.

6.1.2 vergelijking gemeentelijke grondhouding cases

Wat zijn op basis van de analyseresultaten van het praktijkonderzoek de gemeentelijke *wensen* en de gemeentelijke *mogelijkheden* om te sturen in de specifieke cases en tot welke grondhouding leidt dat?

ontwikkeling	wensen om (proces) te sturen	mogelijkheden om (proces) te sturen	gemeentelijke grondhouding
Elderhoeve, Arnhem	weinig	veel	uitvoeringsgericht
Zetten Zuid, Overbetuwe	weinig	weinig	faciliterend
Droo Zuid, Duiven	veel	veel	ontwikkelingsgericht
Bleekerij, Enschede	weinig	weinig	faciliterend
Goudmijnstraat, Oss	veel	veel	ontwikkelingsgericht
Bakkerspleintje, Castricum	veel	weinig	visionair
Binnenstad, Zwolle	veel	weinig	visionair

Welke factoren zijn op basis van de analyseresultaten met name bepalend voor de *wensen* om veel of weinig te willen sturen in het proces van de ontwikkeling van de specifieke cases?

wensen om te sturen en daarvoor bepalende factoren				
ontwikkeling	wensen om te sturen	ambities op stedelijke schaal	doelen in ontwikkeling	kenmerken ontwikkeling
Elderhoeve, Arnhem	weinig	sturing vanuit ambities niet perse noodzakelijk	budgetneutraal en risico overdracht	
Zetten Zuid, Overbetuwe	weinig	geen wezenlijke bijdrage aan ambities	budgetneutraal, geen risico's, stedenbouw	
Droo Zuid, Duiven	veel	woonzorgzones, impuls woonomgeving	sturen op ruimtelijke kwaliteit en programma	
Bleekerij, Enschede	weinig	sturing vanuit ambities niet perse noodzakelijk	ruimtelijke kwal., geen risico, budgetneutraal	
Goudmijnstraat, Oss	veel	sociaal programma en herstructurering	ruimtelijke kwaliteit, programma, verevening	noodzaak tot gebiedstransformatie
Bakkerspleintje, Castricum	veel	fysieke en economische impuls centrum	ruimtelijke kwaliteit, geen risico's	maatschappelijke belangen, planhistorie
Binnenstad, Zwolle	veel	impuls binnenstad, versterking structuren	hoge ruimtelijke kwaliteit stedenbouw/ architectuur	uitplaatsing milieu-hinderlijk bedrijf

Welke factoren zijn op basis van de analyseresultaten met name bepalend voor de *mogelijkheden* om te sturen in het proces van de ontwikkeling van de specifieke cases?

mogelijkheden om te sturen en daarvoor bepalende factoren				
ontwikkeling	mogelijkheid om te sturen	inzet gemeentelijke instrumenten	partners in ontwikkeling	eigenschappen gemeente
Elderhoeve, Arnhem	veel	grondpositie	belang van marktvisie, conceptuele kracht	vroege aanbesteding van ontwikkeling
Zetten Zuid, Overbetuwe	weinig	bestemmingsplan	samenwerking gericht op zelfrealisatie	sturen op basis van publiekrecht
Droo Zuid, Duiven	veel	grondpositie, investeringen	private partij wenst meer ruimte	keuze eigen rol in ontwikkeling
Bleekerij, Enschede	weinig	bestemmingsplan	belang van marktvisie en conceptuele kracht	sturen op basis van publiekrecht
Goudmijnstraat, Oss	veel	wvg, grondpositie, keuze pps-constructie	welke wijze van samenwerking	sturen op basis van privaatecht

Bakkerspleintje, Castricum	weinig	cruciale grondpositie, investerings, subsidies	private partij ontwikkeld, veel ruimte gemeente	sturen op basis van inzet middelen, planhistorie
Binnenstad, Zwolle	weinig	bestemmingsplan	zelfrealisatie private partij	sturen op basis van publiekrecht, houding

facilitaire grondhouding

Zowel in de case Zetten Zuid (Overbetuwe) als de case de Bleekerij (Enschede) heeft de gemeente een faciliterende grondhouding ingenomen. Vanuit gemeentelijke ambities op stedelijke schaal is sturing op het proces niet direct noodzakelijk. De gestelde doelen zijn met name gericht op: risicobeperking, budgetneutraal en een zekere ruimtelijke- en functionele kwaliteit. Beide gemeenten stellen zich kaderstellend en toetsend in de ontwikkeling op. Het proces van de ontwikkeling wordt door de ontwikkelende private partijen gedaan. De invloed van de gemeente op het proces is met name gebaseerd op de beschikbare instrumenten vanuit het publiekrecht. Beide gemeenten zijn van mening dat vanuit deze faciliterende grondhouding een voldoende ruimtelijke- en functionele kwaliteit gerealiseerd kan worden in de ontwikkeling. Dit omdat het stedenbouwkundig plan op een bepaald moment vertaald wordt in het bestemmingsplan/ zelfstandige projectprocedure. Dit is een gemeentelijke bevoegdheid en wordt door de gemeente ook als onderhandelingsinstrument ingezet om invloed uit te kunnen oefenen op de inhoud van de gebiedontwikkeling.

ontwikkelingsgerichte grondhouding

De grondhouding van de gemeente in de case Droo Zuid (Duiven) en de case Goudmijnstraat (Oss) kan het beste getypeerd worden als een ontwikkelingsgerichte grondhouding. De ontwikkeling van beide locaties kan in belangrijke mate bijdragen aan het bereiken van de gemeentelijke ambities. Het publiekrecht is nauwelijks leidend in deze ontwikkelingen en wordt door de beide gemeente ook als onvoldoende gekwalificeerd om deze ontwikkelingen van de grond te krijgen. Beide ontwikkelingen worden gekenmerkt door een hoog aandeel sociale huurwoningen of maatschappelijke voorzieningen. Om deze ontwikkelingen van de grond te krijgen wordt sterk gestuurd met privaatrechtelijke instrumenten, grondposities en gemeentelijke investeringen. Indien de gemeente deze rol niet op zich neemt wordt getwijfeld aan de daadwerkelijke realisering van de ontwikkeling.

uitvoeringsgerichte grondhouding

Ook in de case Elderhoeve heeft de gemeente Arnhem op basis van haar grondpositie sterke mogelijkheden om te sturen. De gemeente Arnhem kiest er echter voor om in een vroeg stadium de markt te consulteren. Het overdragen van de ontwikkelingsrisico's en de inbreng van marktvisie wordt belangrijker geacht dan het geven van sturing op het proces van de ontwikkeling. Door de beperkte wens om te sturen kan de grondhouding van de gemeente Arnhem het beste getypeerd worden als uitvoeringsgericht. De gemeente stuurt met name vanuit haar grondpositie en privaatrechtelijk instrumenten.

visionaire grondhouding

Ondanks de beperkte (maar cruciale) grondpositie creëert de gemeente Castricum (Bakkerpleintje) toch mogelijkheden om mede te kunnen sturen. In eerste instantie heeft de gemeente op basis van haar grondposities, en omdat sprake is van een private ontwikkeling, slechts beperkt mogelijkheden om te sturen. Echter, de gemeentelijke investeringen en de mogelijkheden tot het verkrijgen van subsidies worden strategisch ingezet. Ook de planhistorie speelt hierbij een rol. De gemeente neemt haar houding in vanuit de gemeentelijke ambities en doelen voor een fysieke en economische opwaardering van het

centrum. Zodoende worden mogelijkheden gecreëerd om mede sturing te geven aan het proces van de ontwikkeling.

Ook op de Schaepmanlocatie in de binnenstad van Zwolle is sprake van een mogelijke zelfrealisatie door een private partij. Vanuit grondposities gedacht heeft de gemeente in deze ontwikkeling slechts beperkte mogelijkheden om te sturen. In feite is zij aangewezen op haar publiekrechtelijke instrumentarium. Echter, gezien de strategische ligging van het gebied, en het feit dat deze onderdeel uitmaakt van de ruimtelijke hoofdstructuur van Zwolle, heeft de gemeente veel wensen om te sturen in het ontwerpproces. Hiertoe creëert de gemeente ook de mogelijkheden door bijvoorbeeld onderdeel uit te willen maken van de architectenselectie en de architectonische supervisie.

6.1.3 samenvatting belangrijkste conclusies uit praktijkonderzoek

algemene conclusies

- de gemeentelijke grondpositie in een ontwikkeling is niet alleen bepalend voor de keuze van een gemeentelijke grondhouding, hierbij kunnen zoals gesteld meerdere factoren een doorslaggevende en bepalende rol spelen
- de keuze voor een gemeentelijke grondhouding kan verbonden zijn met de cultuur en de gebruikelijke manier van werken in een gemeentelijke organisatie
- bij de meeste gemeenten worden meerdere verschillende grondhoudingen herkend
- onderkent wordt dat gemeenten de markt en marktvisie nodig hebben bij het bereiken van de gemeentelijke ambities, hiertoe wordt bij bepaalde gemeenten bewust meer ruimte geboden aan private partners
- in sommige grondhoudingen is het belang van het gedrag van de gemeente een meer bepalende factor dan in andere grondhoudingen
- welke sturingsinstrumenten per grondhouding met name bepalend zijn en ingezet worden verschilt tussen de grondhoudingen onderling
- de verschillende grondhoudingen hebben in het kader van de fasering van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling elk eigen en verschillende bepalende momenten

conclusies met betrekking tot de vier grondhoudingen

- ontwikkelingsgerichte grondhouding: sturing door middel van grondposities en privaatrecht is hierbij leidend. De gemeente heeft geheel of gedeeltelijk zeggenschap over de gronden. Vanuit deze machtspositie zijn sterke mogelijkheden om te sturen. Hierdoor is de gemeente een niet te omzeilen partner
- visionaire grondhouding: sturing door middel van gemeentelijke gedrag en publiekrecht is leidend (aangevuld met economische en communicatieve instrumenten). Met name het gedrag van de gemeente is bij deze grondhouding een belangrijke factor. Alhoewel de gemeente in essentie weinig mogelijkheden heeft om het proces te sturen (vaak door het ontbreken van essentiële grondposities) probeert de gemeente toch mogelijkheden hiertoe te creëren. Initiatief nemen, pro-actief zijn en strategisch onderhandelen vormen belangrijke onderdelen van het gemeentelijk gedrag in deze grondhouding
- faciliterende grondhouding: sturing door middel van publiekrecht is hier leidend. In de definitiefase en de voorbereidingsfase (procedure) heeft de gemeente een bepalende rol om de gewenste randvoorwaarden te stellen en deze te toetsen. Het type gedrag van de gemeente is van minder belang in deze grondhouding

- uitvoeringsgerichte grondhouding: het in een vroege fase overdragen van een ontwikkeling middels privaatrechtelijk afspraken/ overeenkomsten is hier leidend

constateringen voor nadere uitwerking

- de vergelijking van de analyseresultaten geeft aanleiding om de gedragcomponenten van de grondhouding nader uit te werken
- de vergelijking van de analyseresultaten geeft aanleiding om de fasering van het proces van stedelijke gebiedontwikkeling nader te duiden in de grondhoudingen
- de vergelijking van de analyseresultaten geeft aanleiding om een relatie te leggen tussen de verschillende grondexploitatiemodellen en de grondhoudingen

6.2 gedragcomponenten in de grondhouding

algemeen

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat het gemeentelijk gedrag per type grondhouding andere accenten kent. Bij een visionaire grondhouding is bijvoorbeeld meer gemeentelijk initiatief gewenst dan in een slechts faciliterende grondhouding. In deze paragraaf wordt het mogelijke gemeentelijke gedrag in de verschillende grondhoudingen nader verkend en uitgewerkt. Hierbij wordt ingegaan op de volgende gedragcomponenten: overzicht en verantwoording, initiatief, visievorming en samenwerking.⁴⁶

Het hebben van overzicht en verantwoording staat voor het hebben van overzicht op alle relevante aspecten in het proces van een gebiedsontwikkeling en hiervoor verantwoordelijkheid nemen. Hierbij gaat het om overzicht op het optimaliseren van de ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en de middelen in een stedelijke gebiedsontwikkeling. Tegenover het hebben van overzicht en verantwoording staat het niet hebben van overzicht en het vermijden of niet nemen van verantwoording.

Het als gemeente nemen van initiatief in het proces van een gebiedsontwikkeling staat voor het initiëren, enthousiasmeren en inspireren van partijen in het proces. Tegenover het nemen van initiatief staat een meer afwachtende en toetsende houding.

De wijze van betrokkenheid bij visievorming in een stedelijke gebiedsontwikkeling staat voor het op basis van de randvoorwaarden en uitgangspunten optimaliseren van de gewenste ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen tot een visie of concept. Tegenover een sterke betrokkenheid bij visievorming staat een meer randvoorwaardenstellende en toetsende houding.

Het realiseren van een effectieve samenwerking met betrokken partners is tot slot de laatste gedragcomponent die de gemeente kan inzetten in een gebiedsontwikkeling. Er kan sprake zijn van een intensieve samenwerking gedurende het gehele proces en de verschillende fases daarin. Hiertegenover staat een beperkte samenwerking gericht op het stellen van randvoorwaarden en de toetsing hiervan.

⁴⁶ deze gedragcomponenten zijn onder meer ontleend aan Pröpper (2004), blz. 17 en verder

ontwikkelingsgerichte grondhouding

- het is gewenst dat de gemeente in deze grondhouding (al dan niet in samenwerking met haar partners) overzicht heeft op de gehele gebiedsontwikkeling en hiervoor ook haar verantwoordelijkheid neemt
- voor deze grondhouding is een sterk initiërend gemeentelijk gedrag gewenst
- ook vraagt deze grondhouding om een sterke betrokkenheid bij de visievorming op een stedelijke gebiedsontwikkeling
- het op een effectieve wijze samenwerken met betrokken partners is tevens een belangrijke factor bij deze grondhouding

visionaire grondhouding

- om als gemeente toch in bepaalde mate sturing te kunnen geven is het hebben van zoveel mogelijk overzicht over de gebiedsontwikkeling van belang. Hierbij kan het wenselijk zijn dat (op onderdelen) de gemeente ook medeverantwoordelijk wordt voor de gebiedsontwikkeling
- deze grondhouding vraagt nog meer om een sterk initiërend gemeentelijk gedrag. De gemeente moet hierbij overtuigend, stimulerend en enthousiasmerend optreden
- op basis van een sterke en goed onderbouwde visie probeert de gemeente partijen over te halen en te stimuleren om bepaalde keuzes te maken in een gebiedsontwikkeling. Op basis van deze visionaire houding creëert de gemeente mogelijkheden om toch invloed uit te oefenen op het proces van de stedelijke gebiedsontwikkeling. De gemeente is in zijn poging om toch invloed te kunnen uitoefenen bereid om bepaalde compromissen te accepteren en zodoende zelfs gedeeltelijk concessies te doen aan haar ambities en doelen.
- de gemeente probeert op basis van deze grondhouding toenadering en zoveel mogelijk samenwerking te zoeken met haar partners om de gemeentelijke ambities en doelen te bereiken

facilitaire grondhouding

- het hebben van overzicht over een gebiedsontwikkeling is alleen noodzakelijk voor datgene waarbij gemeentelijke belangen geraakt worden. De gemeente is in deze grondhouding primair niet verantwoordelijk voor het proces van een gebiedsontwikkeling. Vanuit het algemeen belang en het belang van een goede ruimtelijke ordening zal de gemeente wel bepaalde randvoorwaarden aan de gebiedsontwikkeling willen stellen en deze later in het proces willen toetsen. Er is echter veel vrijheid voor de gemeentelijke partners om het proces van de gebiedsontwikkeling vorm te geven
- de gemeente kan in een facilitaire grondhouding een afwachterende rol innemen. Het nemen van initiatief is niet noodzakelijk. Het proces wordt alleen bijgestuurd wanneer gemeentelijke belangen in het geding komen
- de visievorming op een gebiedsontwikkeling is in grote mate de verantwoordelijkheid van de gemeentelijke partners. De gemeente stelt slechts de randvoorwaarden en de kaders. Het gehele optimalisatieproces van de ruimtelijke kwaliteit, de marktkwaliteit en de middelen is een zaak van de gemeentelijke partners in een gebiedsontwikkeling
- de mate van samenwerking tussen de gemeente en haar partners is in deze grondhouding beperkt. De samenwerking richt zich slechts op het stellen van randvoorwaarden en uitgangspunten en het op een later moment in het proces toetsen hiervan

uitvoeringsgerichte grondhouding

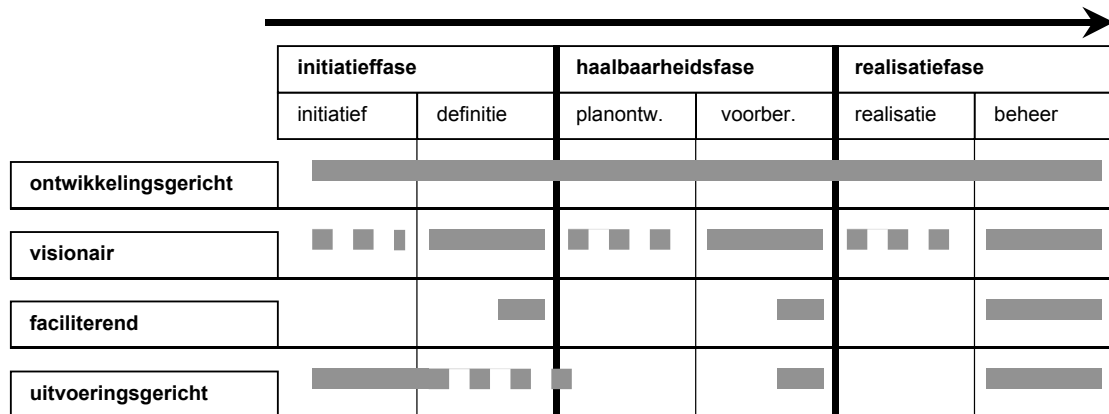
- alhoewel de gemeente in principe het proces van een ontwikkeling in belangrijke mate zelf ter hand zou kunnen nemen kiest zij er toch voor om de verantwoording en daarmee ook de risico's in belangrijke mate bij mogelijke gemeentelijke partners neer te leggen
- ook in deze grondhouding kan de gemeente een meer afwachtende rol innemen
- de visievorming wordt in belangrijke mate neergelegd bij de private partners. De gemeente legt in het proces meer de nadruk op het stellen van randvoorwaarden en het toetsen hiervan
- de gemeente zoekt met name samenwerking met mogelijke partners om het proces van een ontwikkeling uit handen te geven

6.3 de grondhouding in relatie met de fasering

algemeen

Naast het verschil in het type gedrag is op basis van het praktijkonderzoek ook geconstateerd dat de verschillende grondhoudingen gedurende de fasering van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling elk eigen en verschillende bepalende momenten kennen. In deze paragraaf worden deze bepalende momenten van de verschillende grondhoudingen nader uitgewerkt.

In onderstaand figuur is voor de verschillende grondhoudingen indicatief weergegeven welke momenten gedurende de fasering van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling bepalend zijn. Aangenomen wordt dat het beheer van een gerealiseerde stedelijk gebiedsontwikkeling uiteindelijk altijd door de gemeente zal plaatsvinden, alhoewel er natuurlijk ook mogelijkheden zijn om het beheer in private dan wel publiek-private handen te leggen.



ontwikkelingsgerichte grondhouding

Vanuit een ontwikkelingsgerichte grondhouding is een gemeente in alle fasen van het proces van een stedelijke gebiedsontwikkeling actief. De gemeente heeft een belangrijke rol in de initiatief- en definitiefase om de ontwikkeling te initiëren en definiëren. De planontwikkeling van een gebiedsontwikkeling en de voorbereiding neemt de gemeente integraal ter hand (al dan niet in samenwerking met gemeentelijke partners). Tenslotte is de gemeente leidend bij de realisatie van het bouw- en woonrijp maken en mogelijk ook de realisatie van het vastgoed in een gebiedsontwikkeling.

visionaire grondhouding

Vanuit haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden is in een visionaire grondhouding de gemeente in de voorbereidingsfase (planologische procedures) leidend. In de definitiefase stelt de gemeente de randvoorwaarden en kaders voor de ontwikkeling. In de overige fasen van het proces is de gemeentelijke rol in principe beperkt. Echter vanuit een visionaire grondhouding probeert de gemeente in deze fasen wel een belangrijke rol voor zichzelf op te eisen. In de initiatiefase probeert de gemeente mede sturing te geven aan een initiatief. Gedurende de planontwikkelingsfase probeert de gemeente een sterke invloed uit te oefenen op het ontwerpproces. Ook in de realisatiefase probeert de gemeente zo actief mogelijk betrokken te blijven bij de uitwerking en realisatie van een gebiedsontwikkeling.

facilitaire grondhouding

Vanuit een faciliterende grondhouding zijn slechts twee momenten bepalend in het proces van een gebiedsontwikkeling, namelijk de definitiefase en de voorbereidingsfase (specifiek de planologische procedures). In de definitiefase stelt de gemeente de randvoorwaarden en kaders voor de ontwikkeling. In de voorbereidingsfase toetst de gemeente de resultaten van de planontwikkelingsfase aan de gestelde randvoorwaarden en kaders en voert ze de noodzakelijke planologische procedures. In de overige fasen heeft de gemeente vanuit een faciliterende grondhouding niet tot nauwelijks een bepalende rol. De gemeentelijke partners bepalen gedurende deze fasen het proces van de ontwikkeling.

uitvoeringsgerichte grondhouding

Vanuit een uitvoeringsgerichte grondhouding is met name de beginfase van een stedelijke gebiedsontwikkeling bepalend. Hier wordt bepaald in hoeverre de gemeente betrokken wenst te zijn gedurende het proces van een gebiedsontwikkeling. Uitgangspunt bij een uitvoeringsgerichte grondhouding is dat de gemeente er bewust voor kiest om de ontwikkeling aan andere partijen over te laten. Dit kan bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van risicobeheersing of marktvisie wenselijk zijn. Op basis van de gestelde randvoorwaarden en kaders besteedt de gemeente gedurende de definitiefase, of aan het begin van de planontwikkelingsfase, aan. Eén en ander is afhankelijk van de noodzaak en wens om de randvoorwaarden en kaders te specificeren.

6.4 de grondhouding in relatie met de grondexploitatiemodellen

algemeen

Naast het verschil in type gedrag en de fasering van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling kan ook een relatie gelegd worden tussen de verschillende grondhoudingen en de grondexploitatiemodellen. In deze paragraaf wordt dit uitgewerkt.

In onderstaand figuur is voor de verschillende grondhoudingen indicatief weergegeven welke grondexploitatiemodellen mogelijk van toepassing zouden kunnen zijn.

	publiek	publiek/ privaat			privaat
		bouwclaim	rechtspers	concessie	
ontwikkelingsgericht					
visionair					
faciliterend					
uitvoeringsgericht					

ontwikkelingsgerichte grondhouding

Uitgangspunt in een ontwikkelingsgerichte grondhouding zijn de vele mogelijkheden om als gemeente te kunnen sturen. Dit is in essentie gebaseerd op de gemeentelijke grondpositie. Afhankelijk van de mate van grondbezit en de bereidheid om risico's te nemen kan gekozen worden voor een publieke grondexploitatie of een publiek-private grondexploitatie. Eén en ander is ook afhankelijk van private grondeigendommen en de private onderhandelingsposities. Een volledig private grondexploitatie is bij een ontwikkelingsgerichte grondhouding niet aan de orde. Hier zou een gemeente te weinig mogelijkheden hebben om effectief te kunnen sturen op het proces van een gebiedsontwikkeling.

visionaire grondhouding

Vanuit de beperkte mogelijkheden om te sturen (in essentie geen tot een beperkte grondpositie) probeert de gemeente zoveel mogelijk sturingsmogelijkheden te verkrijgen. In een visionaire grondhouding kan sprake zijn van een private grondexploitatie, maar mogelijk ook publiek-private grondexploitatie. Eén en ander is afhankelijk van de positie die een gemeente zich kan aanmeten in een ontwikkeling middels strategisch onderhandelen, inzet van investeringen, toepassing van subsidies, etc.. Van een publieke grondexploitatie is geen sprake in een visionaire grondhouding.

facilitaire grondhouding

In een faciliterende grondhouding is vrijwel altijd sprake van een private (grond)exploitatie. Een gemeente behoeft vanuit haar beperkte wensen om te sturen ook niet gericht te zijn op een publieke dan wel publiek-private grondexploitatie.

uitvoeringsgerichte grondhouding

In een uitvoeringsgerichte grondhouding geeft een gemeente bewust vanuit een sterke sturingsmogelijkheid (in essentie een sterke grondpositie) een gemeentelijke partner ruimte om een ontwikkeling ter hand te nemen. De gemeente verleent als het ware een concessie en verbindt hier de noodzakelijk randvoorwaarden en kaders aan.

7. conclusies en aanbevelingen

Op basis van het afwegingskader en de gemeentelijke praktijk is in hoofdstuk zes een nadere invulling gegeven aan de vier grondhoudingen. In dit laatste hoofdstuk worden de resultaten van de theoretische verkenning en het praktijkonderzoek geconfronteerd met de vraagstelling.⁴⁷

In paragraaf 7.1 worden de verschillende onderzoeksvragen beantwoord, de verkregen resultaten getoetst aan de geformuleerde doelstelling en worden mogelijkheden geschetst voor vervolgonderzoek. Paragraaf 7.2 geeft tot slot aanbevelingen voor de keuze van een gemeentelijke grondhouding.

7.1 conclusies

7.1.1 vormgeving keuze gemeentelijke grondhouding

De eerste centrale onderzoeksvraag is: hoe kan de keuze van een gemeentelijk grondhouding in stedelijke gebiedsontwikkeling vormgegeven worden. Ter beantwoording van deze centrale onderzoeksvraag zijn drie deelvragen geformuleerd.

Hoe kan de keuze van een gemeentelijke grondhouding gezien worden in het licht van ontwikkelingen op het gebied van overheidssturing en stedelijke gebiedsontwikkeling?

De wijze waarop de overheid de afgelopen decennia in maatschappelijke vraagstukken opereert is aan verandering onderhevig geweest. Door de veranderende rol van de overheid in de samenleving en de veranderende positie van andere actoren zijn de mogelijkheden voor een hiërarchische sturing afgenomen. Andere actoren hebben een plek gekregen om (mee) te sturen in maatschappelijke vraagstukken. Bij stedelijke gebiedsontwikkeling kunnen een groot aantal partijen betrokken zijn. Hierdoor worden gemeenten in toenemende mate geconfronteerd met het gedrag van andere partijen. Gemeenten kunnen op vele verschillende manieren in een stedelijke gebiedsontwikkeling opereren. Een gemeente heeft verschillende verantwoordelijkheden en daarmee mogelijke rollen in een stedelijke gebiedsontwikkeling.

Een gemeente hoeft niet in alle situaties van stedelijke gebiedsontwikkeling sturing op het proces te willen of te kunnen geven. Gemeentelijke regie en gemeentelijke sturing moeten geen doel op zich zijn. Ook kan sturing op verschillende manieren plaatsvinden. Het bepalen van de mate van regie en de wijze van sturing vraagt om de keuze van een basisinstelling, een grondhouding. Hierbij wordt de gemeentelijke grondhouding als volgt gedefinieerd: de basisinstelling van waaruit een gemeente handelt en al dan niet stuurt in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling.

⁴⁷ Door de opzet van het onderzoek zijn op basis van tussentijdse conclusies vervolgstappen genomen. Het opgestelde afwegingskader heeft bijvoorbeeld als basis gediend voor het verrichtte praktijkonderzoek. Op basis van de resultaten van het praktijkonderzoek is vervolgens gekomen tot een nadere invulling van de grondhoudingen. Toch worden gezien het belang van een overzichtelijke beantwoording van de onderzoeksvragen deze in dit laatste hoofdstuk integraal beantwoord.

Welke factoren kunnen bepalend zijn voor de keuze van een gemeentelijke grondhouding in stedelijke gebiedsontwikkeling?

Er zijn een groot aantal factoren die bepalend kunnen zijn voor de keuze van een gemeentelijke grondhouding in een stedelijke gebiedsontwikkeling. Deze zijn in dit onderzoek samengevat rond zes hoofdthema's.

Op basis van een beleidskader op stedelijk niveau valt af te leiden welke ambities een gemeente op stedelijke schaal heeft. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden in fysieke, economische, ecologische, sociale en culturele ambities. Deze ambities geven de gewenste ontwikkelingsrichting van een stad als geheel en concrete stedelijke gebiedsontwikkelingen in het bijzonder weer en zijn daarmee essentieel voor de keuze van een gemeentelijke grondhouding.

Vanuit deze ambities kan een vertaalslag gemaakt worden naar de concrete doelen voor een stedelijke gebiedsontwikkeling. Deze doelen kunnen medebepalend zijn voor de keuze van een gemeentelijke grondhouding. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt in procesmatige, ruimtelijke en functionele doelen alsmede doelen met betrekking tot middelen.

bepalende factoren grondhouding
ambities op stedelijke schaal
doelen in gebiedsontwikkeling
kenmerken gebiedsontwikkeling
inzet sturingsinstrumenten
partners in gebiedsontwikkeling
eigenschappen gemeente

Naast ambities en doelen kunnen ook de daadwerkelijke kenmerken van een stedelijke gebiedsontwikkeling bepalende factoren zijn voor de keuze van een gemeentelijke grondhouding. Denk hierbij aan de mate van gebiedstransformatie, de mate van complexiteit en de maatschappelijke belangen welke een rol kunnen spelen.

Sturingsinstrumenten zijn van belang voor de mate waarin een gemeente de geformuleerde doelen bij een stedelijke gebiedsontwikkeling kan realiseren en daarmee ook mogelijk bepalend voor de keuze van een gemeentelijke grondhouding. Bij de sturingsinstrumenten wordt een onderscheid gemaakt in juridische, economische en communicatieve instrumenten.

Tot slot kunnen de eigenschappen van partijen in een stedelijke gebiedsontwikkeling van invloed zijn op de keuze van een gemeentelijke grondhouding. Zowel de eigenschappen van de gemeentelijke partners als de eigenschappen van de gemeente zelf spelen een rol. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden in organisatorische kenmerken en benodigde kennis en kunde.

Welke verschillende gemeentelijke grondhoudingen kunnen op hoofdlijnen worden onderscheiden in stedelijke gebiedsontwikkeling en hoe kan een afweging voor de keuze van een grondhouding eruit zien?

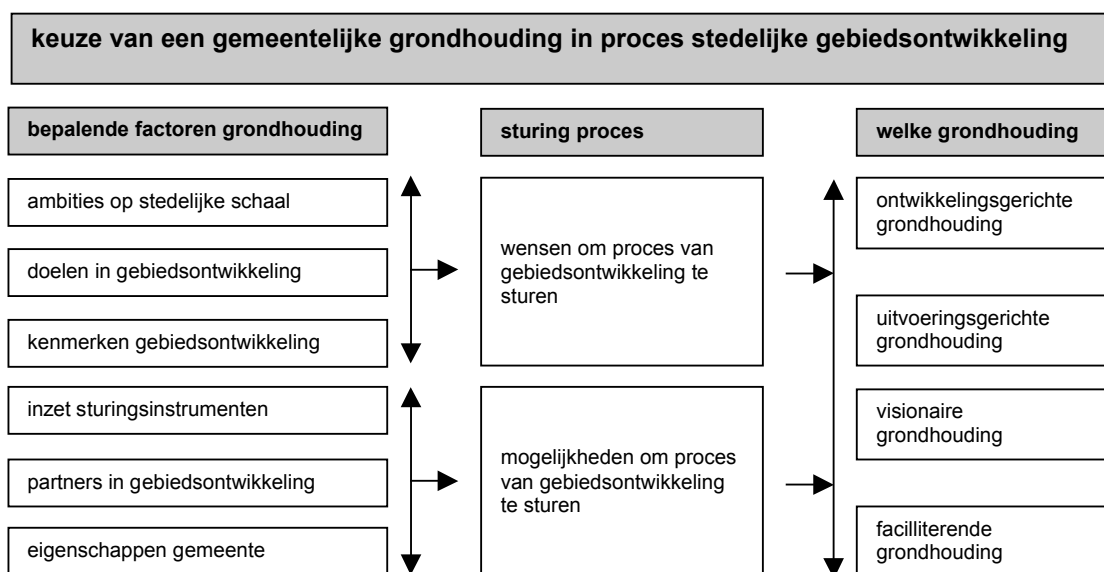
De gemeentelijke ambities op stedelijke schaal, de doelen in een stedelijke gebiedsontwikkeling en de kenmerken van een ontwikkeling kunnen bepalend zijn voor de gemeentelijke *wensen* om te willen sturen in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. De (mogelijke) inzet van de sturingsinstrumenten, de betrokken partners in een stedelijke gebiedsontwikkeling en de gemeentelijke eigenschappen kunnen van invloed zijn op de *mogelijkheden* om het proces van gebiedsontwikkeling te sturen.

Vanuit de invalshoeken *wensen* om te sturen en *mogelijkheden* om te sturen kunnen vier ideaaltypen gemeentelijke grondhoudingen onderscheiden worden.



De *ontwikkelingsgerichte* grondhouding wordt gekarakteriseerd door als gemeente vanuit de ambities en doelen veel wensen te hebben om te sturen in het proces. Naast deze wensen heeft de gemeente echter ook veel mogelijkheden om het proces te sturen. Bij een *visionaire* grondhouding heeft de gemeente vanuit haar ambities en doelen eveneens veel wensen om te sturen in het proces, maar ontbeert het aan mogelijkheden om daadwerkelijk en adequaat te kunnen sturen. Op basis van de *facilitaire* grondhouding heeft een gemeente zowel vanuit haar ambities op stedelijke schaal als vanuit de gestelde doelen voor een stedelijke gebiedsontwikkeling weinig wensen om te sturen en ontbeert het de gemeente ook aan mogelijkheden om te sturen. De *uitvoeringsgerichte* grondhouding wordt tevens gekarakteriseerd door de weinige gemeentelijke wensen om te sturen. Echter, ondanks deze weinige wensen om te willen sturen heeft de gemeente juist wel veel mogelijkheden om te sturen.

De verschillende bepalende factoren die een rol kunnen spelen, tezamen met het sturingsvraagstuk en de vier ideaaltypen van gemeentelijke grondhoudingen leiden tot onderstaand afwegingskader voor de keuze van een gemeentelijke grondhouding in het proces van een stedelijke gebiedsontwikkeling.



7.1.2 praktijk van bepaling gemeentelijke grondhouding

De tweede centrale onderzoeksvraag is: hoe bepalen gemeenten in de praktijk hun grondhouding in een stedelijke gebiedsontwikkeling. Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag zijn drie deelvragen geformuleerd:

- Hoe kan de gemeentelijke grondhouding in algemene zin gekarakteriseerd worden?
- Welke factoren zijn bepalend voor de gemeentelijke keuze van een grondhouding in de specifieke case?
- Hoe kan de gemeentelijke grondhouding in de specifieke case het beste getypeerd worden?

Op basis van het praktijkonderzoek zijn de volgende conclusies te trekken:

algemeen

- de gemeentelijke grondpositie in een ontwikkeling is niet alleen bepalend voor de keuze van een gemeentelijke grondhouding, hierbij kunnen zoals gesteld meerdere factoren een doorslaggevende en bepalende rol spelen
- de keuze voor een gemeentelijke grondhouding kan verbonden zijn met de cultuur en de gebruikelijke manier van werken in een gemeentelijke organisatie
- bij de meeste gemeenten worden meerdere verschillende grondhoudingen herkend
- onderkent wordt dat gemeenten de markt en marktvisie nodig hebben bij het bereiken van de gemeentelijke ambities, hiertoe wordt bij bepaalde gemeenten bewust meer ruimte geboden voor private partners
- is sommige grondhoudingen is het belang van het gedrag van de gemeente een meer bepalende factor dan in andere grondhoudingen
- welke sturingsinstrumenten per grondhouding met name bepalend zijn en ingezet worden verschilt tussen de grondhoudingen onderling
- de verschillende grondhoudingen hebben in het kader van de fasering van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling elk eigen en verschillende bepalende momenten

met betrekking tot de vier grondhoudingen

- ontwikkelingsgerichte grondhouding: sturing door middel van grondposities en privaatrecht is hierbij leidend. De gemeente heeft geheel of gedeeltelijk zeggenschap over de gronden. Vanuit deze machtspositie zijn sterke mogelijkheden om te sturen. Hierdoor is de gemeente een niet te omzeilen partner
- visionaire grondhouding: sturing door middel van gemeentelijke gedrag en publiekrecht is leidend (aangevuld met economische en communicatieve instrumenten). Met name het gedrag van de gemeente is bij deze grondhouding een belangrijke factor. Alhoewel de gemeente in essentie weinig mogelijkheden heeft om het proces te sturen (vaak door het ontbreken van essentiële grondposities) probeert de gemeente toch mogelijkheden hiertoe te creëren. Initiatief nemen, pro-actief zijn en strategisch onderhandelen vormen belangrijke onderdelen van het gedrag in deze grondhouding
- faciliterende grondhouding: sturing door middel van publiekrecht is hierbij leidend. In de definitiefase en de voorbereidingsfase (procedure) heeft de gemeente een bepalende rol om de gewenste randvoorwaarden te stellen en deze te toetsen. Het type gedrag van de gemeente is van minder belang in deze grondhouding
- uitvoeringsgerichte grondhouding: het in een vroege fase overdragen van een ontwikkeling middels afspraken/ overeenkomsten is leidend

7.1.3 nadere vormgeving van de gemeentelijke grondhoudingen

De derde centrale onderzoeksvraag is: hoe kunnen de verschillende gedefinieerde gemeentelijke grondhoudingen nader vormgegeven worden op basis van onder meer de analyseresultaten uit de praktijk. De volgende conclusies zijn getrokken om tot een nadere vormgeving van de verschillende grondhoudingen te komen:

- de vergelijking van de analyseresultaten geeft aanleiding om de gedragcomponenten van de grondhouding nader uit te werken
- de vergelijking van de analyseresultaten geeft aanleiding om de fasering van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling nader te duiden in de grondhoudingen
- de vergelijking van de analyseresultaten geeft aanleiding om een relatie te leggen tussen de verschillende grondexploitatiemodellen en de grondhoudingen

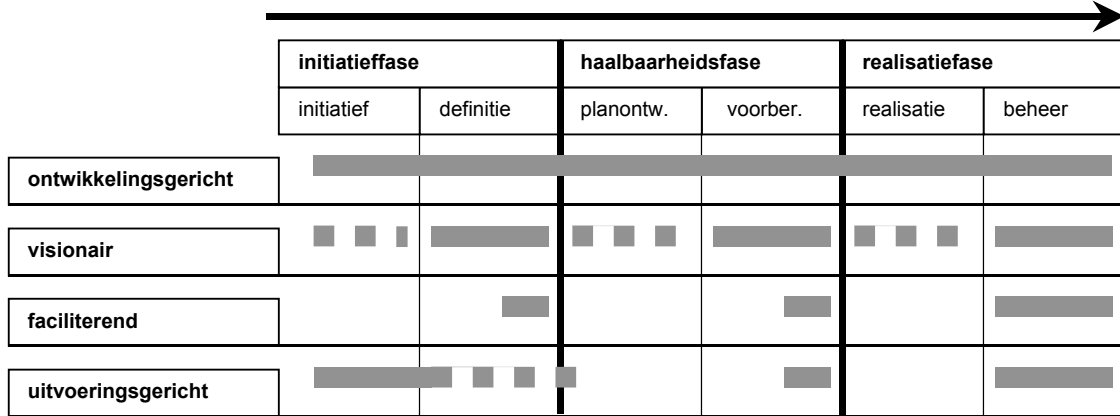
gedragcomponenten en de grondhouding

Voor de verschillende grondhoudingen in een stedelijke gebiedsontwikkeling is verder ingezoomd op de volgende gedragcomponenten: overzicht en verantwoording, initiatief, visievorming en samenwerking.

- ontwikkelingsgerichte grondhouding: het hebben van overzicht over de gehele gebiedsontwikkeling en hiervoor verantwoordelijkheid nemen is essentieel. Ook is een sterk initiërend gemeentelijk gedrag gewenst, vraagt deze grondhouding om betrokkenheid bij de visievorming en is het op een effectieve wijze samenwerken met betrokken partners van belang
- visionaire grondhouding: om als gemeente toch in bepaalde mate sturing te kunnen geven is het hebben van zoveel mogelijk overzicht van belang. Deze grondhouding vraagt nog meer om een sterk initiërend gemeentelijk gedrag. De gemeente moet hierbij overtuigend, stimulerend en enthousiasmerend optreden. Op basis van een sterke en goed onderbouwde visie probeert de gemeente partijen over te halen en te stimuleren om bepaalde keuzes te maken in een gebiedsontwikkeling. De gemeente probeert op basis van deze grondhouding toenadering en zoveel mogelijk samenwerking te zoeken met haar partners
- facilitaire grondhouding: het hebben van overzicht over een gebiedsontwikkeling is alleen noodzakelijk voor datgene waarbij gemeentelijke belangen geraakt worden. De gemeente is in deze grondhouding primair niet verantwoordelijk voor het proces en kan een afwachtende rol innemen. Het nemen van initiatief is niet noodzakelijk. De visievorming op een gebiedsontwikkeling is in grote mate de verantwoordelijkheid van de partners. De gemeente stelt slechts de randvoorwaarden en de kaders. De mate van samenwerking tussen de gemeente en haar partners is in deze grondhouding beperkt
- uitvoeringsgerichte grondhouding: alhoewel de gemeente in principe het proces van een ontwikkeling in belangrijke mate zelf ter hand zou kunnen nemen kiest zij er toch voor om de verantwoording en daarmee ook de risico's in belangrijke mate bij mogelijke gemeentelijke partners neer te leggen en kan een meer afwachtende rol innemen. Ook de visievorming wordt daarnaast in belangrijke mate neergelegd bij de partners. De gemeente legt in het proces meer de nadruk op het stellen en toetsen van randvoorwaarden

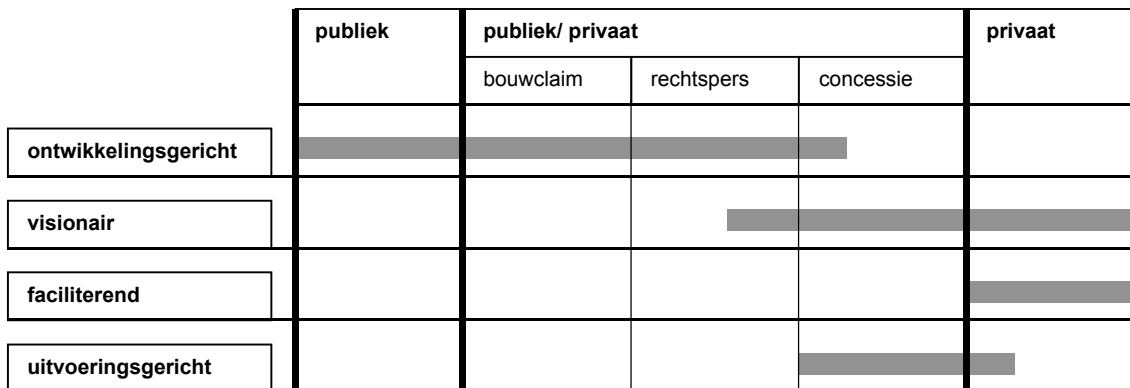
de grondhouding in relatie met de fasering

Geconstateerd is dat de grondhoudingen onderling verschillende bepalende momenten in de fasering van het proces hebben. In onderstaande figuur is voor de verschillende grondhoudingen indicatief weergegeven welke momenten gedurende de fasering van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling bepalend zijn.



de grondhouding in relatie met de grondexploitatiemodellen

Tevens is geconstateerd dat een relatie gelegd kan worden tussen de verschillende grondhoudingen en de grondexploitatiemodellen. In onderstaande figuur is voor de verschillende grondhoudingen indicatief weergegeven welke grondexploitatiemodellen mogelijk van toepassing zouden kunnen zijn.



7.1.4 doelstelling

doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is het verrichten van een verkenning naar de factoren welke een rol kunnen spelen bij de keuze van een gemeentelijke grondhouding en de mogelijke verschillende grondhoudingen welke een gemeente kan innemen in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling en op basis hiervan aanbevelingen te doen voor de keuze van een gemeentelijke grondhouding.

De veronderstelling is dat de keuze van een grondhouding een hulpmiddel kan zijn om als gemeente bewust te worden wat de positie in het proces van een stedelijke gebiedsontwikkeling is. Hiermee kunnen de eventuele gemeentelijke rollen, belangen en verantwoordelijkheden in een stedelijke gebiedsontwikkeling in beeld gebracht worden.

afwegingskader

De mogelijk bepalende factoren en de verschillende grondhoudingen welke samengevat zijn in het afwegingskader kunnen inderdaad als hulpmiddel worden ingezet om als gemeente te komen tot een basisinstelling van waaruit gehandeld wordt in het proces van een stedelijke gebiedsontwikkeling.

bepalen waar je als gemeente staat

Alhoewel de verschillende ideaaltypen grondhoudingen herkenbaar zijn in de praktijk heeft de gemeentelijke keuze voor een positie of rol in een project niet altijd te leiden tot één van de vier geconstrueerde grondhoudingen. In de praktijk kan ook gekomen worden tot een houding welke er meer 'tussen in zit'. Ook heeft de keuze voor een gemeentelijke grondhouding niet te betekenen dat een gemeente exact handelt volgens deze grondhouding. In de praktijk kan dit genuanceerder liggen.

Alhoewel het afwegingskader dus niet altijd hoeft te leiden tot de keuze van een grondhouding kan het toch gebruikt worden om te bepalen waar je als gemeente staat. Wat zijn de gemeentelijke ambities en doelen? Hoe kunnen deze het beste gerealiseerd worden? Wat is daarbij de gemeentelijke rol? Waar wil je als gemeente verantwoordelijk voor zijn? Dit komt de gemeentelijke positie, de samenwerking met de private partners en de transparantie in het planproces ten goede.

nieuwe wetgeving

Het bepalen waar je als gemeente staat wordt mede in het licht van de nieuwe Grondexploitatiewet en de integrale herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening mogelijk nog belangrijker. De mogelijkheid voor gemeenten om via juridische instrumenten te sturen wordt door deze nieuwe wetgeving versterkt. Hierdoor wordt het mogelijk om meer 'op afstand' te sturen.

Daarnaast wordt de positie van de provinciale overheid in gebiedsontwikkeling door deze nieuwe wetgeving versterkt. Sturingsinstrumenten welke voorheen slechts ter beschikking stonden van gemeenten kunnen op basis van de in voorbereiding zijnde wetgeving straks ook door de provinciale overheid ingezet worden. Vanuit deze optiek wordt het bepalen van de gemeentelijke positie en houding in de toekomst mogelijk nog belangrijker.

vervolgonderzoek

Dit onderzoek heeft met name een exploratief karakter. Er is gekozen om aan de hand van een beperkt aantal cases nader invulling te geven aan de verschillende grondhoudingen die op basis van een theoretische verkenning zijn geconstrueerd. Deze vier ideaaltypen van gemeentelijke grondhoudingen zouden in een vervolgonderzoek gebruikt kunnen worden om bijvoorbeeld na te gaan hoe vaak en in welke omstandigheden bepaalde grondhoudingen voorkomen.

7.2 aanbevelingen

Tot slot, welke aanbevelingen kunnen gedaan worden voor de keuze van een gemeentelijke grondhouding in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling?

handel vanuit ambities en doelen

Handel vanuit gemeentelijke ambities op stedelijke schaal en concrete gestelde doelen in een stedelijke gebiedsontwikkeling. Heb als gemeente een integrale visie op de toekomstige ontwikkeling van de stad en geef hierin prioriteiten aan. Geef sturing vanuit deze integrale toekomstvisie en bewaak de samenhang tussen alle stedelijke ontwikkelingen. Definieer in de initiatief- of definitiefase de gemeentelijke ambities en doelen welke bereikt moeten worden in een stedelijke gebiedsontwikkeling.

vanuit een gemeentelijke grondhouding

Bepaal als gemeente een grondhouding, niet vanuit bestaande werkwijzen of tradities, maar maak per stedelijke gebiedsontwikkeling een bewuste keuze van hoe je er als gemeente in wilt zitten. Laat je als gemeente niet direct door grondposities leiden, maar bepaal de wensen en de mogelijkheden om te sturen, en bepaal op basis daarvan je grondhouding. Maak een bewuste keuze voor een gemeentelijke grondhouding in het proces van een gebiedsontwikkeling. Communiceer deze grondhouding zowel intern binnen de gemeente als extern met de partners in een ontwikkeling. Bepaal op basis van een grondhouding het gemeentelijke gedrag in het proces van een gebiedsontwikkeling. Bepaal waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, in hoeverre initiatief gewenst is, de betrokkenheid bij visievorming en de gewenste mate van samenwerking.

op het juiste moment in het proces

Bepaal op basis van de gestelde ambities en doelen op welke momenten in de fasering van het proces van een stedelijke gebiedsontwikkeling het wenselijk is dat de gemeente (mede) sturing geeft. Dus op welke momenten sturing geven en op welke momenten meer afstand nemen.

richt de projectorganisatie in

Richt op basis van de keuze van een grondhouding de gemeentelijke projectorganisatie in voor een stedelijke gebiedsontwikkeling. Bepaal de gewenste inzet qua kennis en kunde en baseer hierop de in te zetten capaciteit en specialismen. Is bijvoorbeeld met name toetsing en publiekrecht leidend, wordt meer ingezet op het belang van financiën en privaatrecht of is met name de inzet van onderhandelingsvaardigheden van essentieel belang.

richt de samenwerking in met de gemeentelijke partners

Bepaal op basis van de keuze van een grondhouding de (mate van) samenwerking met de partners in een stedelijke gebiedsontwikkeling. Bepaal wie in welke fase van de gebiedsontwikkeling leidend is. Richt op basis van de keuze van een grondhouding de samenwerking concreet in en maak de keuze voor een samenwerkingsmodel. Verdeel op basis van een gemeentelijke grondhouding en de keuze van een samenwerkingsmodel de taken en werkzaamheden in een gebiedsontwikkeling. Besef als gemeente de meerwaarde van private partijen op het gebied van conceptuele kracht en marktvisie.

en bepaal de effecten voor de gemeentelijke organisatie

Ontwikkel als gemeente die competenties binnen de gemeentelijke organisatie die horen bij de grondhoudingen welke wenselijk geacht worden. Het goed kunnen sturen op basis van randvoorwaarden en toetsing vraagt andere competenties dan het strategisch kunnen onderhandelen. Geef binnen de gemeentelijke organisatie de verschillende type grondhoudingen welke een gemeente kan innemen aan. Bepaal per gebiedsontwikkeling welke grondhouding ingenomen wordt en wat de effecten hiervan zijn op de organisatie.

Stel als gemeente een 'loket' in waar alle nieuwe initiatieven in eerste instantie behandeld worden. Deze één loket gedachte zorgt zowel intern als extern voor duidelijkheid, éénduidigheid en transparantie.

lijst met geïnterviewden

Gemeente Arnhem

- Peter de Roos, ontwikkelingsmanager
- Ton Hermanussen, senior projectleider

Gemeente Overbetuwe

- René van Loon, hoofd ruimtelijke ontwikkeling
- Stefan Tempelman, projectleider ruimtelijke ontwikkeling
- Marjolijn van de Zandschulp, beleidsmedewerker ruimtelijke ontwikkeling

Gemeente Duiven

- Luc Velhorst, hoofd afdeling volkshuisvesting, ruimtelijke ontwikkeling en grondzaken
- Rene van Heugten, projectleider ruimtelijke projecten

Gemeente Enschede,

- Jan Blok, directeur stedelijke ontwikkelingsprojecten
- Henri Poort, directiesecretaris/ coördinator nieuwe initiatieven
- Jan Breteler, ontwikkelingsmanager

Gemeente Oss

- Dimphy van Grinsven, hoofd stedelijke ontwikkeling
- Gé van Tiem, hoofd vastgoedbedrijf
- Ditmar van Grinsven, projectleider vastgoedbedrijf

Gemeente Castricum

- Jeroen Drenth, coördinator ruimtelijke ordening (telefonisch)

Gemeente Zwolle

- Frits Kroese, strategisch beleidsadviseur

literatuurlijst

Bekx, S. (2004), De dynamiek van de naoorlogse wijk, een onderzoek naar de sturingsmogelijkheden van de gemeentelijke overheid om cultuurhistorische waarden in de naoorlogse wijken te behouden. Katholieke Universiteit Nijmegen & Rijksdienst voor de Monumentenzorg

Bosscher, C., (2004), Mogelijkheden regie bij gebiedsontwikkeling. OBR Gemeente Rotterdam, afdeling Strategie

Bregman, A.G., en Win, de, R.W.J.J, (2005), Publiek – private samenwerking bij de ruimtelijke inrichting en haar exploitatie. Bouwrecht Monografieën (nr. 26) Stichting Instituut voor Bouwrecht

Bruil, I, Hobma, F., Peek, G.J. en Wigmans, G., (2004), Integrale gebiedsontwikkeling. Het stationsgebied 's Hertogenbosch. Amsterdam: uitgeverij SUN

Doelen, van der, F.C.J. (1993), De gereedschapskist voor de overheid, een inventarisatie. In: Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd. Assen: van Gorcum.

Gemeente Arnhem (2005), Gemeente Arnhem Grond(ig) bezien. Nota grondbeleid gemeente Arnhem

Gemeente Castricum (2003), Nota strategisch grondbeleid

Gemeente Duiven (2003), visie wonen werken

Gemeente Duiven (2006), haalbaarheidsonderzoek woonservicegebied Droo Zuid

Gemeente Enschede (2005), kadernotitie Texoprint Boekelo

Gemeente Oss (2006), ontwerp bestemmingsplan en beeldkwaliteitplan Goudmijnstraat Oss

Gemeente Overbetuwe (2004), kadernota visie op ruimte

Gemeente Overbetuwe (2005), projectopdracht Zetten Zuid

Gemeente Zwolle (2004), Ontwikkelingsprogramma binnenstad 2015

Gemeente Zwolle (2004), Stedenbouwkundig programma van eisen locatie Schaepman

Gemeente Zwolle, concernstaf (2005a), Ambities, rollen en structuur. Achtergronden en visie die ten grondslag liggen aan de inrichting van de organisatie van de gemeente Zwolle

Gemeente Zwolle (2005b), voorontwerp structuurplan Zwolle 2020

Groetelaars, D.A. (2004), Instrumenten locatieontwikkeling. Stedelijke en Regionale verkenningen. Delft University Press

Heuvel, van den, J.H.J. (1998), Beleidsinstrumentatie, Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid. Utrecht: Uitgeverij Lemma

Jong, de , W.M. en Mulder, G.V.A. (2000), Rolverdeling bij interactieve beleidsvorming. Bestuurskunde

Korthals Altes, W., Nieuwenhuizen, S., Stevens, M. Harkes, N. (2004), Organisatie van Prestatie, Regie in de stedelijke ontwikkeling. Den Haag: VNG Uitgeverij

Pröpper, I., Litjens B., en Weststeijn E. (2004), Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie. Vught

Talstra, M. (2003), De rol van de supervisor binnen de stedelijke herstructureringsprojecten. Delft

Tol, R.J. (2005), Rollenspel bij gebiedsontwikkeling, Visie op de rol van de vastgoedontwikkelaar bij integrale gebiedsontwikkeling (MCD scriptie)

Veen, van der P., (2005), Gemeentelijke rolkeuze in gebiedsontwikkeling, een verkenning in theorie en praktijk (MCD Scriptie)

Verlaet, J. van 't (2003), Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen. Master City Developer

Verlaet, J. van 't (2004), Integraal stedelijk en regionaal beleid. Master City Developer

Verlaet, J. van 't (2005), Inrichting marktkwaliteit. Master City Developer

Ministerie van VROM (1988), Vierde nota over de Ruimtelijke Ordening, deel a: beleidsvoornemen

Ministerie van VROM & Ministerie van Financiën (2001), Nota Grondbeleid. Op grond van nieuw beleid

Ministerie van VROM (LNV, VenW, en EZ) (2004a), Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling

Ministerie van VROM, kamerbrief Grondbeleid (2004b), tweede kamer, vergaderjaar 2004-2005, 27 581, nr. 20

Wigmans, G. (1998), De facilitaire stad. Rotterdams grondbeleid en postmodernisering. Delft: Delft University Press

Zuurmond, A. (1994), de Infocratie, een theoretische en empirische heroriëntatie op Weeber's ideaaltype in het informatietijdperk. Delft

van grond naar grondhouding

een verkenning naar de keuze van een gemeentelijke
grondhouding in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling

rol gemeente in gebiedsontwikkeling

Hoe bepaalt een gemeente de wijze waarop ze in een stedelijke gebiedsontwikkeling staat? Wat vindt een gemeente belangrijk en waarop wil ze sturen? In welke mate en op welke wijze werkt de gemeente daarbij samen met andere partijen? Deze vragen vormden onder andere de aanleiding voor dit afstudeeronderzoek in het kader van de opleiding Master City Developer.

contextuele veranderingen

Door onder meer de toenemende activiteiten van private partijen, de integrale aanpak van gebiedsontwikkeling en de inzet van ontwikkelingsplanologie is het niet meer vanzelfsprekend dat de gemeente een allesomvattende en sturende rol heeft in een stedelijke gebiedsontwikkeling. Gemeenten worden in toenemende mate geconfronteerd met het gedrag van andere partijen. In de praktijk is lang niet altijd duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Deze onduidelijkheid leidt tot lange onderhandelingstrajecten en vertragingen in het proces.

van grond naar grondhouding

Gezien de contextuele veranderingen zijn de mogelijkheden hoe een gemeente in een stedelijke gebiedsontwikkeling opereert aanzienlijk verruimd. Het geven van sturing van beleid naar uitvoering vraagt om een duidelijke houding, een basisinstelling. Vanuit het verleden werd vaak gestuurd vanuit grondposities. Ook al heeft de gemeente niet de grond, dan dient zij wel een duidelijke positie in te nemen. Van grond naar grondhouding.

bedankt!

Deze scriptie is het resultaat van mijn 'zoektocht' naar de keuze van een gemeentelijke grondhouding. Graag wil ik iedereen bedanken die op enige wijze heeft bijgedragen aan de totstandkoming van deze scriptie.

Arthur Borst

Arnhem, 25 juli 2006

scriptie: van grond naar grondhouding, een verkenning naar de keuze van een gemeentelijke grondhouding in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling

door: Arthur Borst (arthurborst@hetnet.nl)

datum: 25 juli 2006

opleiding: Master City Developer (www.mastercitydeveloper.nl), gezamenlijk initiatief van de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR), de TU Delft (TUD) en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR)

werkzaam bij: katalist ruimte-management bv te Arnhem (www.katalist.nl/ borst@katalist.nl)