

De kunst van verleiden

Verleiding zet je tot iets aan,
samen blijven is duurzaam!
Is de verleiding van kort bestaan,
dan zal je partner snel weer gaan.

“Hoe kan een gemeentelijke overheid sturen op een investeringsdeelname en risicoparticipatie van marktpartijen in complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?”

ing. M.J.L. Rommelse

Colofon

Tekst M.J.L. Rommelse
Illustrator K.M. de Vries

© 2009 M.J.L. Rommelse

MCD[®]
Master City Developer

De kunst van verleiden

“Hoe kan een gemeentelijke overheid sturen op een investeringsdeelname en risicoparticipatie van marktpartijen in complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?”

Ing. M.J.L. Rommelse

Opleiding	Master City Developer
Begeleider	dr. H.A. van Klink
Afstudeerproject	Master City Developer TU Delft, Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, Erasmus Universiteit
Plaats	Rotterdam
Datum	Juli 2009

Thesis in het kader van de opleiding Master City Developer 2007- 2009,
opgezet door de Erasmus Universiteit, de TU Delft en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam.

Samenvatting

Dit onderzoek gaat in op de elementaire sturingsfactoren die kunnen worden toegepast door een gemeentelijke overheid om potentiële investeerders te verleiden hun investeringsdeelname en risicoparticipatie in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling te vergroten. Verleiden van marktpartijen wordt steeds belangrijker door een tweetal trends in de gebiedsontwikkeling. Aan de ene kant zien we, als gevolg van een toenemende behoefte aan binnenstedelijke verdichting, herstructurering en transformatielocaties, dat de complexiteit toeneemt en het rendement van toekomstige ontwikkelopgaven afneemt. Aan de andere kant zien we dat de gemeentelijke overheid steeds vaker opereert vanuit een facilitaire grondhouding, waarbij de gemeentelijke overheid zich terugtrekt en de ontwikkelopgave steeds vaker wordt gezien als een opgave voor marktpartijen.

In dit onderzoek worden variabelen en elementen onderscheiden op basis waarvan de overheid een verleiding naar een potentiële investeerder kan inzetten. In totaal worden een achttal variabelen (invalshoeken voor gebiedsontwikkeling) onderscheiden zijnde; het product, de prijs, de plaats, promotie, het stedelijke portfolio, het partnerschap, de publieke organisatie en de politiek. Binnen deze variabelen worden elementen benoemd op basis waarvan de overheid potentiële investeerders kan verleiden tot investeringsdeelname en risicoparticipatie.

Verleiding wordt in dit rapport gedefinieerd als 'het door de overheid scheppen van randvoorwaarden en faciliteiten zodanig dat de markt wordt uitgedaagd om, in de door de overheid gewenste binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, te investeren'. Om verleiding toe te passen is in dit rapport een koppeling gelegd met de theorie van de marketingleer. De marketingleer gaat immers in op het koppelen van behoeften en wensen van de (potentiële) klant(en) aan het te ontwikkelen product. De behoefte en wensen van de potentiële investeerders voor gebiedsontwikkeling zijn om die reden gekoppeld aan de in dit rapport gedefinieerde verleidingselementen.

Op basis van de marketingmix uit de marketingleer is in dit rapport de verleidingsmatrix opgesteld die binnen de benoemde variabelen diverse verleidingselementen benoemd. Gebiedsontwikkeling wordt gekenmerkt door planinhoudelijke en procesmatige aspecten. Daarom is bij het benoemen van de verleidingselementen is onderscheid gemaakt tussen deze aspecten. Door de toevoeging van de dimensies planinhoudelijk en procesmatig ontstaat een verleidingsmatrix die in totaal uit 10 variabelen bestaat die conform de marketingleer allemaal beginnen met de letter P.

De verleidingsmatrix is neergelegd op een drietal projecten zijnde; "Centrumplan Ouderkerk aan den Amstel", "Bergse Haven" en "Nieuw- Crooswijk". Daarbij is gekeken of alle stuurbare variabelen en elementen in de praktijk terugkomen en welke effecten zijn bereikt door het toepassen van deze verleidingselementen.

Uit het empirisch onderzoek komt naar voren dat verleiding het best kan worden vormgegeven door een mix van inhoudelijke en procesmatige elementen toe te passen. De inhoudelijke elementen moeten zich richten op het ondersteunen van waardecreatie. De procesmatige elementen moeten gericht zijn op het vlot doorlopen van de procedures, beleidsmatige en politieke stabiliteit, en het delen van kennis, bevoegdheden en financiering. Daarbij wordt in dit

rapport geconcludeerd dat er voor de (potentiële) investeerder, diverse elementen van belang zijn, te weten:

- De mate waarin uitzicht is op rendement eventueel met behulp van; een gemeentelijke financiering van de onrendabele top, het doorvoeren van planoptimalisaties, of de compensatie van het verlies door het verkrijgen van ontwikkelrechten op andere locaties.
- De mate waarin de productontwikkeling gefaseerd is vormgegeven en de mate waarin tijdens de uitvoering deelprojecten te formuleren zijn, zodat fasen ontstaan die te overzien zijn, en er mogelijkheden zijn tot tussentijdse financiële bijsturing of een escape.
- De mate van invloed op het product en de mogelijkheid tot coproductie.
- De mate waarin de gemeente bereid is risico's en investeringen te delen en de vastlegging daarvan in een passende organisatievorm.
- De mate van toegankelijkheid en transparantie van de gemeentelijke organisatie en de wijze van samenwerken door het delen van kennis en capaciteiten, dat wil zeggen geen tegengestelde houding, maar werken als coproducten.
- De mate waarin wordt gewerkt aan de verbetering van de locatiekwaliteiten waaronder de economische en sociale basis, maar ook de bereikbaarheid.
- De mate van politieke en beleidsmatige stabiliteit, waardoor gewerkt kan worden met vaste beleidsuitgangspunten.
- De mate waarin de gemeente afspraken wil maken over segmentatie en productdifferentiatie voor de totale stedelijke portfolio.
- De mate waarin de gebiedsontwikkeling wordt ondersteund binnen een integraal opgestelde visie en de mate van inspanning van de gemeentelijke organisatie tot het verkrijgen van draagvlak.
- De mate van ontwikkelgericht handelen door de gemeentelijke overheid, waaronder het realiseren van flexibiliteit in de (beleidsmatige) planologische producten.

Daarnaast wordt er geconcludeerd dat er nog een drietal wensen van de investeerder bestaan, die mogelijk kunnen bijdragen aan het voeren van verleiding door de overheid, te weten:

- Het koppelen van de gemeentelijke subsidiering aan de rendementsverwachting op basis van een realistische businesscase.
- De mate waarin de gemeente bereid is publieke en maatschappelijke deelproducten zelf uit te voeren, waardoor het geen onderdeel uitmaakt van de gebiedsontwikkeling. (Denk hierbij aan de verbetering van de infrastructuur, aanvullende milieutechnische eisen, etc).
- Voeren van risicomanagement door de gemeente om de kennis en kunde van de gemeentelijke organisatie mee te nemen bij de bepaling van de gemeentelijke bijdrage.

Naast bovenstaande elementen kunnen de volgende elementen afhankelijk van de locatiekenmerken en het te realiseren product aanvullend worden toegepast: innovatie van het product, tegemoetkomingen in de financieringsvorm, voeren van risicomanagement en het verdelen van risico's op basis daarvan, tegemoetkoming in de transactiekosten, toepassen van branding, plaatsen van entrepreneurs en evenementen, voeren van acquisitie, afspraken maken over prioriteiten en faseren, afstemmen van de taakverdeling om juridische en wettelijke voordelen te faciliteren, creëren van strategische netwerken en tot slot het uitstralen van vertrouwen.

Voorwoord

Ter afronding van de twee jaar durende opleiding "Master City Developer" opgezet door de Erasmus Universiteit, de TU Delft en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam ligt voor u het verkennend onderzoek met als titel "De kunst van verleiden".

Het onderzoek komt voort uit een tweetal trends bij gebiedsontwikkeling welke in eerste instantie in contradictie lijken met elkaar. Aan de ene kant zien we een toenemende complexiteit door het uitvoeren van grootschalige binnenstedelijke ontwikkelingsopgave, met de daarbij behorende hoge risico's en de lage of zelfs negatieve rendementen. Aan de andere kant zien we dat de gemeentelijke overheid steeds vaker kiest voor een facilitair grondbeleid waarbij zij enkel de publieke kaders schets en de uitvoering en grondaankopen overlaat aan marktpartijen.

Dit verkennend onderzoek gaat in op deze op het eerste gezicht tegengestelde ontwikkelingen. In deze scriptie leest u het eindresultaat van dit onderzoek, waarbij zonder afbreuk te doen aan beide trends, is gezocht naar essentiële kenmerken op basis waarvan de overheid investeerders kan verleiden.

Dit onderzoek had niet plaats kunnen vinden zonder de inbreng en projectkennis van de voor dit onderzoek geïnterviewde personen. Dank gaat daarom ook uit naar R. van der Vaart, T. Lankhorst, J. van Kooten, K. van Berk, H. Boer, L. Reijen, C. Jacobs en J. Tetterode.

Tot slot gaat speciale dank uit naar mijn scriptiebegeleider H.A. Klink voor zijn inbreng en enthousiasme, gedurende de looptijd van dit onderzoek.

Ik wens u veel leesplezier,

Ing. M.J.L. Rommelse

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1	Aanleiding en achtergrond	1
1.2	Doel- en vraagstelling	2
1.3	Onderzoeksopzet	2
1.4	Leeswijzer	4
2.	Gebiedsontwikkeling in binnenstedelijk gebied	5
2.1	Gebiedsontwikkeling	5
2.2	Beleidsmatig belang van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling	7
2.3	Variabelen binnen de context van gebiedsontwikkeling	8
2.3.1	Het perspectief van de locatie	9
2.4	Kenmerken van binnenstedelijk gebiedsontwikkeling	10
2.4.1	Verschillende typen ontwikkellocaties en de belangrijkste actoren	10
2.4.2	Binnenstedelijke ontwikkeling vanuit financieel perspectief	11
2.4.3	Binnenstedelijke ontwikkelingen vanuit inhoudelijk perspectief	13
3.	Gebiedsontwikkeling als proces	15
3.1	Verschuivende rolopvatting tussen overheid en markt	15
3.1.1	De opbouw van de verzorgingsstaat (1900-1979)	15
3.1.2	Meer balans tussen markt en overheid (vanaf 1979)	16
3.2	Publieke organisatie	16
3.2.1	Het 'organiserend vermogen' van de publieke organisatie	17
3.3	Partnerschap en samenwerking	19
3.4	Gevolgen van de kredietcrisis	20
4.	De overheid verleidt	21
4.1	De noodzaak voor verleiding	21
4.2	De definitie van verleiden	22
4.3	Verleiden in een zakelijke markt	22
4.4	Marketingprincipes	23
4.4.1	Definitie van het begrip marketing	23
4.4.2	Implementatie van marketing	24
4.4.3	Koopgedrag van de klant	25

4.5	Producten van de overheid	26
4.5.1	Product bouwrijpe grond	26
4.5.2	Beleidsmatig product (zoals vastgelegd in visie of masterplan)	27
4.5.3	Dienstverlening als product	27
4.6	Businesscase en verleiden	28
5.	Theoretisch analyse model	31
5.1	Planinhoudelijk versus proces	31
5.2	De variabelen en haar elementen	31
5.2.1	Product	31
5.2.2	Prijs	32
5.2.3	Plaats	33
5.2.4	Promotie	34
5.2.5	Portfolio	34
5.2.6	Partnerschap	35
5.2.7	Publieke organisatie	35
5.2.8	Politiek	36
6.	Case studies binnenstedelijke ontwikkelingen	39
6.1	Onderzoeksopzet en projectkeuze	39
6.2	Case 1 Centrumplan Ouderkerk aan de Amstel	40
6.2.1	Algemene projectinformatie	41
6.2.2	Gevonden elementen van verleiding bij gemeentelijk handelen	42
6.2.3	Overzicht waargenomen elementen	46
6.3	Case 2 Bergse Haven	47
6.3.1	Algemene projectinformatie	47
6.3.2	Gevonden elementen van verleiding bij gemeentelijk handelen	49
6.3.3	Overzicht waargenomen elementen	54
6.4	Case 3 Nieuw- Crooswijk	55
6.4.1	Algemene projectinformatie	55
6.4.2	Gevonden elementen van verleiding bij gemeentelijk handelen	57
6.4.3	Overzicht waargenomen elementen	62
7.	Vergelijking en analyse van de bestudeerde case's	63
7.1	Algemene bevindingen	63
7.2	Variabelen en elementen	63
7.2.1	Product	63
7.2.2	Prijs	64
7.2.3	Plaats	67
7.2.4	Promotie	67
7.2.5	Portfolio	68

7.2.6	Partnerschap	68
7.2.7	Publieke organisatie	69
7.2.8	Politiek	70
7.3	Slotanalyse	70
7.3.1	Noodzaak tot verleiden met behulp van gemeentelijke subsidiëring.	70
7.3.2	Belangrijkste Elementen en Variabelen	71
7.3.3	Waargenomen elementen naast die uit de verleidingsmatrix	73
8.	Conclusies en aanbevelingen	75
8.1	Conclusies	75
8.2	Aanbevelingen	77
8.3	Nader onderzoek	78
Bijlage 1:	Literatuur	80
Bijlage 2:	Lijst van geïnterviewde personen	83

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling wordt in toenemende mate één van de belangrijkste ontwikkelingsopgaven in de nabije toekomst. Het ontwikkelen van grootschalige uitleglocaties, zoals we deze kennen uit de VINEX-jaren, lijkt in veel gemeenten voorgoed verleden tijd. Enerzijds omdat de stedelijke randen simpelweg zijn volgebouwd, anderzijds omdat het besef steeds verder doordringt dat de centra van de Nederlandse steden een kwaliteitsimpuls verdienen. De Nota Ruimte spreekt van een toenemend belang voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling als gevolg van een toenemende Europese concurrentiepositie, de aanwezige sociale spanningen als gevolg van eenzijdig opgebouwde wijken en de matige woningkwaliteit van het in deze wijken bestaande vastgoed (Ministerie van VROM, 2004).

In de structuurvisie Randstad 2040 wordt geconcludeerd dat: "als het betrokken partijen lukt de verdichting en herstructurering in de bestaande steden vorm te geven, zijn pas na 2030 nieuwe, grootschalige uitbreidingslocaties nodig" (Ministerie van VROM, 2008 :7).

Naast deze trend van toenemend belang aan binnenstedelijke ontwikkelingen zien we, in het door gemeenten te voeren grondbeleid, een trend naar passief en facilitair grondbeleid opkomen. Deze trend begon vanaf de jaren '80 door de slechte financiële positie van gemeentelijke overheden na de oliecrisis. Het innemen van strategische grondposities door marktpartijen, vooral op de VINEX-locaties, heeft deze trend versterkt. Onder druk van de toenemende marktinvesteringen zijn de overheidsinvesteringen en budgetten voor gebiedsontwikkeling steeds verder afgenomen. Door de afgenomen budgetten voor gebiedsontwikkeling kunnen gemeenten de toekomstige ontwikkelopgave, ook al zouden ze het willen, vaak niet meer via een actief grondbeleid oppakken.

In het artikel 'Is er nog grond voor het grondbedrijf?', welke is gepubliceerd in het Tijdschrift voor de Volkshuisvesting in mei 2002, wordt geconcludeerd dat actieve grondpolitiek voor veel ontwikkelingsbedrijven niet of nauwelijks meer realiseerbaar is.

"Alleen in complexe binnenstedelijke opgaven mag het ontwikkelingsbedrijf de kar nog trekken. Schaalgrootte, (bestuurlijke) complexiteit en tijdsduur resulteren daar in zo veel onzekerheid dat marktpartijen daar nog graag het risico aan het ontwikkelingsbedrijf over laten en hun nek pas echt durven uit te steken op het moment dat ontwikkelingen voldoende geconcretiseerd zijn" (Savelkoul, 2002 :29).

Bovenstaande trends, waarbij aan de ene kant de overheid niet meer zonder marktinvesteringen lijkt te kunnen, met aan de andere kant het toenemende aandeel van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, roept de vraag op: "Hoe gaan we dat dan doen?". Rendement gedreven marktpartijen zullen niet zomaar in complexe en kostbare binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen gaan investeren. De rendementen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen staan onder druk en de risico's en complexiteit van deze opgaven zijn van enorme omvang.

1.2 Doel- en vraagstelling

In deze scriptie ga ik op zoek naar essentiële kenmerken en sturingsmogelijkheden die, door de gemeentelijke overheid, kunnen worden toegepast zodanig dat marktpartijen tot een investeringsdeelname in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling worden verleid. Hiertoe is de volgende doelstelling geformuleerd.

Doelstelling:

Verrichten van onderzoek naar de elementaire sturingsfactoren, welke kunnen worden toegepast door de gemeentelijke overheid, om te komen tot een verleiding van investeerders die leidt tot marktinterventie bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Subdoel daarbij is het bieden van een handvat voor de gemeentelijke overheden om de uitvoering van een facilitair grondbeleid, vanuit een integraal perspectief van mogelijkheden, vorm te geven.

Vraagstelling:

Hoe kan een gemeentelijke overheid sturen op een investeringsdeelname en risicoparticipatie van marktpartijen in complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, tegen de achtergrond van een terugtrekkende overheid en de toenemende behoefte aan een integraal op te pakken, risicovolle en kostbare binnenstedelijke gebiedsontwikkelingsopgave.

Om deze vraagstelling te kunnen beantwoorden zijn twee belangrijke subvragen geformuleerd. In het onderzoek zullen deze twee subvragen terugkomen in gescheiden onderzoeksdelen.

Subvraag 1:

Waarom is verleiding nodig, en op basis van welke variabelen en elementen van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling kan de gemeentelijke overheid verleiding toepassen?

Subvraag 2:

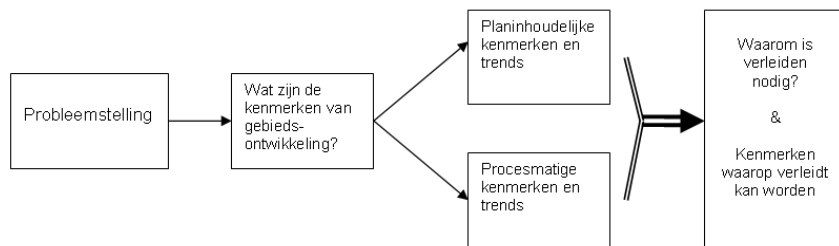
Op welke wijze kan de marketingleer aanknopingspunten bieden om deze verleiding door de gemeentelijke overheden vorm te geven?

1.3 Onderzoeksopzet

In het onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen variabelen (de verschillende invalshoeken van gebiedsontwikkeling) en stuurbare elementen binnen deze variabelen. Het te realiseren product kan bijvoorbeeld worden gezien als een variabele waarbinnen zich stuurbare elementen bevinden, zoals de ruimtelijke kwaliteit en het te realiseren programma.

Deel één: elementen en variabelen in de literatuur

In deel één van het onderzoek zal de eerste subvraag centraal staan. "Waarom is verleiding nodig en op basis van welke variabelen en elementen kan de gemeentelijke overheid verleiding toepassen?" Hiertoe wordt gekeken naar de contextuele en beleidsmatige trends ten aanzien van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en de algemeen gebruikte variabelen binnen de bestaande literatuur. Het doel is verkrijgen van informatie over de voor de overheid stuurbare variabelen en elementen zodanig dat deze een antwoord geven op de vraag: Door middel van het sturen op welke elementen kan de overheid verleiding toepassen?



Figuur 1.3.1: "Toelichting onderzoeksopzet deel 1"

Deel twee: de wijze van implementatie van verleiding

In het tweede deel van de scriptie wordt gekeken naar de toepassingsmogelijkheden van verleiding. Hiertoe wordt bekeken in welke mate de marketingleer een bijdrage kan leveren aan het implementeren van een verleidingsstrategie.

Aan het einde van deel twee worden de variabelen en stuurbare elementen, die zijn gevonden in deel één, gekoppeld aan de theorie van marketingleer en wordt deze koppeling vertaald in het theoretisch analyse model. Het theoretisch analyse model vormt daarmee een model op basis waarvan implementatie van verleiding kan worden vormgegeven.

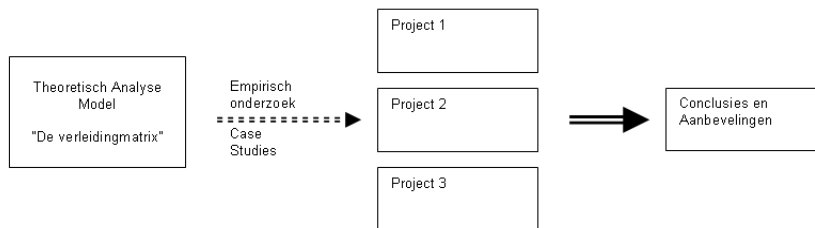


Figuur 1.3.2: "Toelichting onderzoeksopzet deel 2"

Deel drie: het empirisch onderzoek

Op basis van het theoretisch analyse model zullen drie binnenstedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten worden bestudeerd. Deze case analyse geeft antwoord op de volgende vragen:

- Of en in welke mate alle in het theoretisch analyse model benoemde stuurbare variabelen in de praktijk terugkomen.
- Of en in welke mate de in het theoretisch analyse model benoemde elementen, binnen deze variabelen, in de praktijk terugkomen als verleidingsmiddel.
- Welke effectiviteit door het toepassen van de verleidingselementen is behaald.
- Of en welke elementen of variabelen, niet naar voren zijn gekomen in deel één en twee van het onderzoek, die eventueel wel van toepassing zijn op het verleidingsvraagstuk.



Figuur 1.3.3: "Toelichting empirisch onderzoek deel 3"

1.4 Leeswijzer

Dit onderzoek is verdeeld in drie delen. In deel één, welke is verwoord in de hoofdstukken twee en drie, wordt op zoek gegaan naar de belangrijkste variabelen en daarbinnen vallende elementen, waarop de gemeentelijke overheid in het gebiedsontwikkelingsproces verleiding kan toepassen. In deel twee, welke is verwoord in de hoofdstukken vier en vijf, wordt bekeken hoe het verleidingsvraagstuk, met behulp van de marketingleer, geïmplementeerd kan worden. In deel drie (hoofdstukken zes en zeven) wordt aan de hand van een drietal casestudies het empirisch onderzoek beschreven en geanalyseerd. Het onderzoek wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk acht.

Hoofdstuk twee begint met een algemene inleiding van het begrip gebiedsontwikkeling. Hierbij wordt duidelijk dat gebiedsontwikkeling zowel uit **planinhoudelijke** als **procesmatige** elementen bestaat. In het vervolg van hoofdstuk twee wordt nader ingezoomd op een viertal invalshoeken van gebiedsontwikkeling; de context, de actoren, de middelen en de inhoud. In dit hoofdstuk komen de volgende variabelen naar voren; **Plaats, Prijs, Product, Portfolio, Promotie**

Hoofdstuk drie zoomt in op de procesmatige elementen van gebiedsontwikkeling. Daarbij wordt stilgestaan bij de veranderende rolopvatting van de gemeentelijke overheid en de mate waarin de gemeentelijke organisatie, via de theorie van organiserend vermogen, bij kan dragen aan het verleidingsvraagstuk. Daarnaast wordt gekeken naar de ontwikkel- en samenwerkingsmodellen en wordt het hoofdstuk afgesloten met de gevolgen van de kredietcrisis op het handelen van de overheid en het handelen van de markt. In dit hoofdstuk komen de volgende variabelen naar voren; **Publieke organisatie, Politiek, Partnerschap**.

Hoofdstuk vier gaat vervolgens in op het begrip verleiden. Het begrip verleiden wordt in dit hoofdstuk gedefinieerd en nader bekeken aan de hand van de veranderde marktwerking, de marketingleer, de producten van de overheid en de sturing op de businesscase.

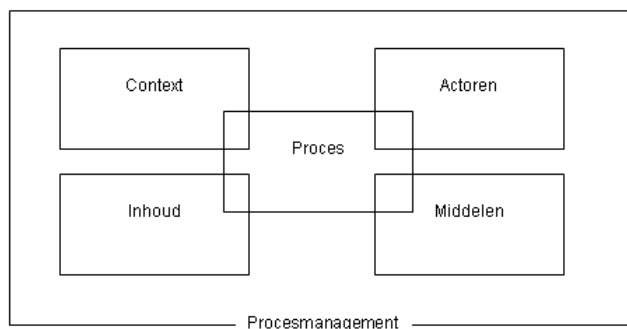
In hoofdstuk vijf worden de gevonden variabelen gekoppeld aan de marketingleer in het theoretisch analyse model, of met andere woorden de verleidingsmatrix. Deze verleidingsmatrix wordt gebruikt als grondslag voor het empirisch onderzoek in drie casestudies, weergegeven in hoofdstuk zes. Hoofdstuk zeven geeft vervolgens een analyse van de bevindingen in deze drie case studies. Hoofdstuk acht geeft tot slot de conclusies en aanbevelingen van het totale onderzoek weer.

2. Gebiedsontwikkeling in binnenstedelijk gebied

In dit hoofdstuk zal in de eerste paragraaf kort worden stilgestaan bij het begrip gebiedsontwikkeling. In de daarop volgende paragrafen wordt gekeken naar diverse planinhoudelijke invalshoeken van gebiedsontwikkeling, de procesmatige kenmerken komen in hoofdstuk drie aan de orde. In de paragrafen 2.2 t/m 2.4 wordt ingezoomd op de context van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, waarbij in paragraaf 2.2 duidelijk wordt waarom verleiding vanuit de inhoudelijke context noodzakelijk is. In de paragrafen 2.3 en 2.4 wordt vervolgens gekeken naar de stuurbare elementen die kunnen worden gevonden binnen deze context. Tot slot worden, in paragraaf 2.5, de inhoudelijke kenmerken vanuit een drietal invalshoeken nader beschouwd; de actoren, de middelen en de inhoud.

2.1 Gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling wordt door de Zeeuw gedefinieerd als “De kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her-)ontwikkeling van het gebied” (De Zeeuw, 2007 :7). Van 't Verlaat (2007a) omschrijft gebiedsontwikkeling vanuit een vijftal variabelen; de context, de actoren, de inhoud, de middelen en het proces. Hiervan worden de relaties weergegeven in figuur 2.2.1.



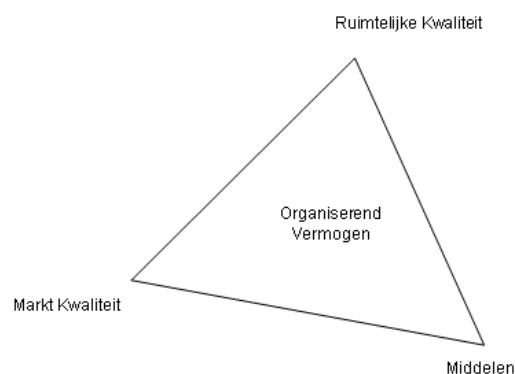
Figuur 2.1.1: “Relaties tussen de 5 variabelen”

Bron: Van 't Verlaat, 2007a

Context	De bredere omgevingskenmerken en randvoorwaarden vanuit een integraal perspectief zoals relevante maatschappelijke-, economische- en sociale- ontwikkelingen en juridische en publieke randvoorwaarden.
Inhoud	Gewenste toekomstige functies zoals wonen, werken, recreatie en natuur.
Actoren	Partijen die, op welke wijze dan ook, invloed uitoefenen op het proces zoals; burgers en maatschappelijke belangengroepen.
Middelen	Beschikbaarheid van geld en grond maar ook de aanwezigheid van kennis en kunde.

Proces De mate van interactie tussen de diverse actoren onderling en de interactie van de actoren met de inhoudelijke elementen van gebiedsontwikkeling. In het proces zijn verschillende processtadia te onderkennen (initiatief, voorbereiding, uitvoering, beheer).

Naast het bovenstaande model wordt er een tweede model, figuur 2.1.2 voor gebiedsontwikkeling gebruikt. Van 't Verlaat (2007b) omschrijft in dit tweede model de integrale aanpak van gebiedsontwikkeling vanuit drie invalshoeken te weten de ruimtelijke kwaliteit, de marktkwaliteit en de middelen. In dit model wordt gebiedsontwikkeling gedefinieerd als een intergraal proces waarin vanuit de genoemde drie invalshoeken het product gebiedsontwikkeling, met behulp van organiserend vermogen, wordt vormgegeven.



Figuur 2.1.2: "Model van integrale aanpak gebiedsontwikkeling"

Bron: Van 't Verlaat, 2007b

Ruimtelijke kwaliteit	Betreft de kwalitatieve aspecten van het te leveren product, waarbij moet worden gedacht aan: de afstemming openbaar en privé, de programma dichtheid, de optische kwaliteit en duurzaamheidsaspecten.
Marktkwaliteit	De mate waarin het te realiseren product voldoet aan de wensen van de beoogde doelgroepen.
Middelen	De beschikbaarheid van geld, grond en de aanwezigheid van kennis en kunde.
Organiserend vermogen	De mate waarin met in staat is om, met behulp van alle actoren, de gebiedsontwikkeling vanuit een integraal perspectief uit te voeren.

Naast bovengenoemde definitie van 'De Zeeuw' en de modellen van 'Van 't Verlaat' zijn er ook door anderen tal van definities gemaakt voor het begrip gebiedsontwikkeling. In alle definities komt de koppeling tussen procesmatige- en planinhoudelijke elementen terug. De Zeeuw concludeert dat "Kernpunt van gebiedsontwikkeling is dat proces en inhoud onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. (De Zeeuw, 2007: 7)

2.2 Beleidsmatig belang van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

De locaties aan de rand van de stad, welke beleidsmatig zijn aangewezen in de 'Vierde Nota Extra' (Ministerie van VROM, 1993), zijn ondertussen vrijwel allemaal volgebouwd. In de nieuwe beleidskaders krijgt de binnenstedelijke opgave een prominenter rol toebedeeld.

Het Rijk kiest beleidsmatig voor een versterking van het bestaand stedelijk gebied. In de 'Nota Ruimte' (een leidraad voor het nationaal ruimtelijk beleid tot 2020) en ook in de 'Structuurvisie Randstad 2040' wordt herstructurering, transformatie en verdichting van het stedelijke gebied voorop gesteld.

In de 'Nota Ruimte' staat de versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland centraal. Tevens is er ruim aandacht voor kapitaal krachtige steden en een vitaal platteland. De Nota Ruimte heeft als doelstelling 40% van het uitbreidingsprogramma voor woningen en arbeidsplaatsen op te lossen in het bestaand stedelijk gebied (Ministerie van VROM, 2004).

“Vooral in eenzijdig samengestelde woonwijken met veel achterstandsgroepen en een lage woningkwaliteit moet ook de komende jaren worden vastgehouden aan de ambitie een flink deel van de uitbreidingsproductie binnenstedelijk te realiseren. Sociale spanningen en integratieproblemen kunnen daardoor worden verminderd en ontwikkelingskansen vergroot. Het rijk stimuleert revitalisering, herstructurering en transformatie van zowel (verouderde) wijken als bedrijventerreinen in het algemeen” (Ministerie van VROM, 2004 :17).

In de 'Structuurvisie Randstad 2040' is door het Rijk gekozen voor een kwaliteitsstrategie. In deze structuurvisie wordt ervan uitgegaan dat er zowel een kwalitatieve- als kwantitatieve opgave ligt in de bouwproductie. Deze opgave moet worden waargemaakt *“door sterke verdichting en herstructurering van verouderde woon- werk locaties in de steden en transformatie van in onbruik geraakte terreinen tot nieuwe stedelijke gebieden met een woon-/werkfunctie”* (Ministerie van VROM, 2008 :7). Daarnaast wordt in de Structuurvisie Randstad 2040 opgemerkt dat; *“als het betrokken partijen lukt de verdichting en herstructurering in de bestaande steden vorm te geven, zijn pas na 2030 nieuwe, grootschalige uitbreidingslocaties nodig”* (Ministerie van VROM, 2008 :7).

Ook op regionaal en gemeentelijke schaal is de binnenstedelijke opgave in veel gevallen overgenomen in de regionale en gemeentelijke beleidsnotities. Zo zijn er bijvoorbeeld in de 'Stadsvisie Rotterdam' twee doelen benoemd *“een sterke economie”* en een *“aantrekkelijke woonstad”* (Gemeente Rotterdam, 2007 :28). Tevens benoemt de stad in deze visie een taakstellend bouwprogramma van 56.000 woningen voor de periode 2005- 2020. Uit onderliggende stukken en lijsten van deze toekomstige woningbouwlocaties (om deze taakstelling waar te maken) kan worden afgeleid dat hiervan minimaal 80% op binnenstedelijke locaties wordt ontwikkeld. Het gaat hierbij zowel om een vervangings- als uitbreidingsopgave.

2.3 Variabelen binnen de context van gebiedsontwikkeling

Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling wint beleidsmatig aan belang, dit komt voort uit de volgende oorzaken:

- Toenemende economische concurrentie tussen steden en regio's.
- Toenemend belang van de kennis- en diensten economie door het wegebben van de industriële economie naar lage loonlanden.
- Sociale spanningen en integratieproblemen door een onevenredige opbouw van sociale lagen in bestaande steden en regio's.
- Toenemend belang van de kwalitatieve opgave, waaronder het verbeteren van de slechte bouwkundige staat en de matige woonkwaliteit van de wederopbouw wijken.

Met binnenstedelijke gebiedsontwikkeling wordt beoogd de economische concurrentiepositie te versterken, de kennis- en diensteneconomie een plek te bieden, de onevenredige sociale opbouw te doorbreken en tot slot de woonkwaliteit te verbeteren. Indien een stad op langere termijn een sterke economische- en sociaal-maatschappelijke basis kent is het voor investeerders naar verwachting aantrekkelijker om te investeren.

Binnen de in paragraaf 2.2 genoemde beleidsmatige context van gebiedsontwikkeling is, naast het verbeteren van het woonproduct, de variabele van de locatie -ofwel de plaats- te onderscheiden waarbinnen de overheid kan sturen om investeerders te binden aan gebiedsontwikkeling. De variabele "plaats" kan grofweg worden onderverdeeld in:

- De huidige eigenschappen van de locatie, zoals het huidige gebruik, de geografische ligging, of de aanwezige gebiedsidentiteit.
- Het perspectief van de locatie, of de stad als geheel, waarbij het gaat om het verbeteren van de economische- en sociaal-maatschappelijke status om de concurrentiepositie te versterken.

De specifieke kenmerken en de huidige eigenschappen van de locatie zijn eenvoudig met het oog of met behulp van enkele 'kleine' onderzoeken (denk hierbij aan milieukundige of economische onderzoeken) te achterhalen. De identiteit van de huidige of toekomstige locatie kan worden achterhaald door gebruik te maken van branding. *"Wanneer partijen zich met branding verbinden kan de samenwerking functioneren als een ondernemend gezelschap waarin ieder vanuit zijn eigen specialisatie zoekt naar de beste bijdrage om de merkidentiteit van de wijk te versterken"* (Peters, 2007 :4). Het proces van branding vormt daarmee inhoudelijke kaders, welke locatie eigenschappen moet een gebied behouden na herstructurering, alsook procesmatige kaders door het benoemen van gezamenlijke uitgangspunten.

De identiteit van een locatie kan binnen gebiedsontwikkeling bijdragen aan een duidelijke profilering van de locatie. Zo kunnen oude of nieuwe fysieke identiteitsdragers worden opgenomen in de toekomstige planvorming. Maar er kan ook worden gestuurd op de identiteit door evenementen te organiseren die passen binnen de gewenste nieuwe identiteit of door het plaatsen van entrepreneurs die de nieuwe identiteit van het gebied ondersteunen. In het artikel 'Incubators: Metaforen van onze tijd' welke is gepubliceerd in Real Estate magazine 2005/43 wordt gesteld dat het organiseren van attractie en deining binnen gebiedsontwikkeling bij kan dragen aan het veranderen van het imago van de huidige locatie. (Hoogendoorn, Peeters, 2005 :33)

2.3.1 Het perspectief van de locatie

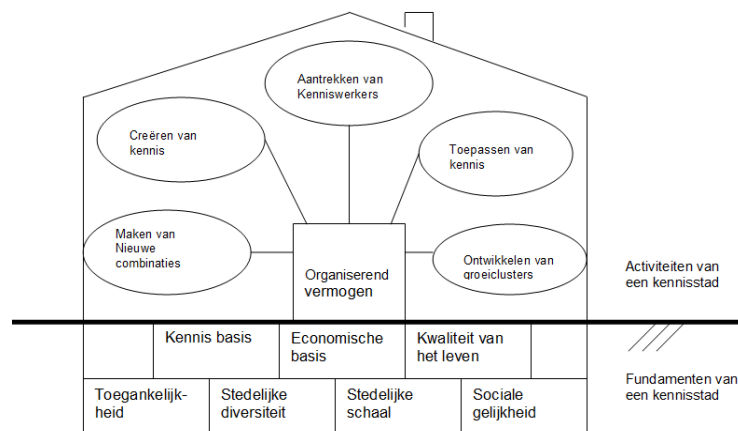
In de publicatie 'De aantrekkelijke stad' (Van den Berg, Van der Meer, Otgaar, 1999) wordt gesteld dat steden tegenwoordig steeds nadrukkelijker zijn genoodzaakt te investeren in hun aantrekkingskracht op bewoners, bedrijven en bezoekers om hun concurrentiepositie veilig te stellen (Van den Berg, Van der Meer, Otgaar, 1999 :17).

In dit onderzoek worden een viertal effecten benoemd, waartoe de investeringen moeten leiden, zodat de concurrentiepositie van een stad wordt versterkt;

- kwaliteit van het leef – en werkmilieu,
- economische structuur,
- sociale structuur,
- imago.

Daartoe stelt het onderzoek te investeren in; basisvoorwaarden zoals veiligheid en de kwaliteit van de openbare ruimte, de voorzieningen (zoals winkelcentra, bedrijfsruimte, woningen), de transportinfrastructuur zoals wegen en openbaar vervoer, mensen waarmee wordt bedoeld het onderwijs en de afstemming tussen arbeidsvraag en aanbod en promotie.

In het onderzoek 'European Cities in the knowledge economy' (van den Berg, Pol, van Winden, Woets, 2005), worden als de basisvoorwaarden voor een aantrekkelijk (kennis)stad een zevental elementen genoemd (figuur 2.3.1); de kennisbasis, de economische basis, de quality of life, de toegankelijkheid, de stedelijke diversiteit, de stedelijke schaal en de sociale gelijkheid.



Figuur 2.3.1: Kennishuis

Bron: (van den Berg, Pol, Van Winden, Woets, 2005 :12)

Uit beide onderzoeken komt naar voren dat de aantrekkelijkheid van de stad kan worden vergroot door de aanwezigheid van:

- Economische basis, inclusief een kennisbasis, en investering in de kennis van mensen, maar ook de aanwezigheid van voorzieningen en een quality of life.
- Sociale gelijkheid, waaronder de veiligheid en de sociale samenstelling van de bevolking,
- De bereikbaarheid, door middel van wegen en openbaar vervoer.
- De toegankelijkheid, waaronder wordt verstaan het bereikbaar zijn van de stad als organisatie, zoals het bereikbaar zijn van de politiek.
- Een stedelijke identiteit, waaronder de stedelijke schaal en stedelijke diversiteit van functies en mensen.

2.4 Kenmerken van binnenstedelijk gebiedsontwikkeling

Binnenstedelijke ontwikkeling wordt door de veelheid aan actoren, de hoge kosten en de hoge kwalitatieve ambities vaak als een complexe opgave beschouwd. In deze paragraaf wordt vanuit een drietal invalshoeken nader ingezoomd op planinhoudelijke gevolgen van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Deze verdiepingsslag vindt plaats op basis van de actoren, de financiële aspecten (lees middelen) en de inhoudelijke aspecten. Daarmee worden de belangrijkste kenmerken uit het model van gebiedsontwikkeling (figuur 2.1.1) toegelicht. In de paragrafen 2.2 en 2.3 ben ik al ingegaan op de veranderende contextuele eigenschappen van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, deze worden hier daarom niet apart behandelen.

2.4.1 Verschillende typen ontwikkellocaties en de belangrijkste actoren

Over het algemeen wordt binnenstedelijke gebiedsontwikkeling in een drietal categorieën ondergebracht, zie ook de door het Rijk gehanteerde indeling in hoofdstuk 2.2. Deze drie categorieën zijn;

- herstructurering (en revitalisering)
- verdichting
- transformatie

Herstructurering

Herstructurering wordt gekenmerkt door sloop/nieuwbouw van een bestaand stedelijk gebied, waarbij de hoofdfunctie van dit gebied intact blijft. Herstructurering vindt vaak plaats in naoorlogse wijken die via sloop/nieuwbouw een economische-, sociale- en/of ruimtelijke kwaliteitsimpuls krijgen. Denk hierbij aan projecten als Nieuw- Crooswijk in Rotterdam of de herstructurering van het Bos en Lommerplein in Amsterdam.

Van oorsprong hebben woningbouwcorporaties een groot deel van het vastgoed in bezit. De openbare ruimte is vrijwel altijd in handen van de gemeente. Woningbouwcorporaties vervullen in deze gebieden vaak de rol van ontwikkelaar soms aangevuld met, commerciële ontwikkelende partijen zoals, projectontwikkelaars of marktbeleggers. Naast de woningbouwcorporaties zijn de huidige bewoners en gebruikers de belangrijkste actoren. Hoewel de bewoners en gebruikers geen vastgoed bezitten zijn het wel belangrijke spelers ten aanzien van de publieke opinie.

Verdichting

Verdichtinglocaties zijn locaties in het stedelijke gebied waarbij zonder grootschalige ingrepen extra bebouwing en functies kunnen worden toegevoegd. Hierbij is te denken aan het optoppen van woningen, het bebouwen van braakliggend of openbaar gebied of door sloop/nieuwbouw van een bestaand gebouw binnen de oude uitgiftegrenzen.

Grondeigendom van het, voor de nieuwe bebouwing op te geven, openbaar gebied is vaak in handen van de gemeente. Indien verdichting plaatsvindt op bestaande vastgoedlocaties zijn ontwikkelaars, door middel van strategische vastgoedposities, of beleggers de belangrijkste partijen. Huidige gebruikers zijn er vaak niet of ze hebben een minimale impact, omdat er sprake is van een kortlopend huurcontract. Omwonenden zijn hier vaak wel een belangrijke partij, omdat er een wijziging komt in de bestaande situatie. Zeker als een deel openbaar gebied wordt opgeofferd kunnen deze omwonenden de publieke opinie sterk beïnvloeden. Uitvoering vindt bijna altijd plaats door commerciële projectontwikkelaars of beleggers.

Transformatie

Transformatie wordt gekenmerkt door locaties die een functieverandering ondergaan. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld een voormalig industriegebied of een oud-havengebied dat een nieuwe functie krijgt. Te denken valt aan Kop van Zuid in Rotterdam of Binckhorst in Den Haag. Deze locaties kennen vaak een versnipperd eigendom met eigenaar gebruikers van industriële complexen of complexen die in handen zijn van vastgoedbeleggers. In een aantal gevallen hebben marktpartijen hier reeds strategische grondposities ingenomen. De openbare ruimte is meestal van de gemeente maar het komt ook voor dat deze in handen is van private partijen. Uitvoering vindt dan meestal plaats door een samenwerkingsverband tussen de gemeente en ontwikkelaars of een combinatie van ontwikkelende partijen. Samenwerking wordt hier vaak gezocht in verband met de hoge risico's.

Type ontwikkeling	Eigendom bestaand vastgoed	Eigendom openbaar gebied	Ontwikkelende partij	Overige belangrijke actoren
Herstructurering	Voornamelijk corporaties	Gemeente	Corporaties aangevuld met commerciële ontwikkelaars	Zittende bewoners
Verdichting	Divers, gemeente, particulier, belegger of projectontwikkelaar	Voornamelijk Gemeente	Commerciële projectontwikkelaar/belegger	Omwonenden en huidige gebruikers van het gebied
Transformatie	Divers eigendom. eigenaar/gebruikers en vastgoedbelegger	Gemeente of particulier	Combinatie van commerciële ontwikkelaars/beleggers, vaak samen met de gemeente in een PPS	Ontwikkelaars met strategische grondposities

Tabel 2.4.1 Type gebiedsontwikkeling

2.4.2 Binnenstedelijke ontwikkeling vanuit financieel perspectief

De financiële haalbaarheid van binnenstedelijke ontwikkelingen staan onder druk. In de 'Financieringsstrategie Zuidvleugel' (Fakton, 2009) zijn de gewenste ontwikkelopgaven met bijbehorende businesscase's voor de periode 2010- 2020 in kaart gebracht. Uit deze rapportage komt naar voren dat op binnenstedelijke ontwikkellocaties, met name indien er sprake is van herstructurering of transformatie, flinke tekorten worden verwacht. Verdichtingslocaties kennen in het algemeen een zeer beperkt tekort per woning en bij uitleglocaties wordt een positief rendement op de ontwikkeling verwacht.

Type ontwikkeling	saldi per woning op businesscases in de Zuidvleugel
Herstructurering	- € 64.000,--
Verdichting	- € 1.000,--
Transformatie	- € 63.000,--
Uitleg	+ € 7.000,--

Tabel 2.4.2 Type ontwikkeling en gemiddeld saldi

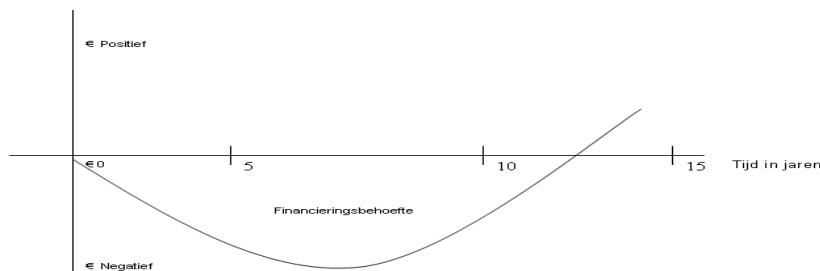
Transactiekosten

Naast de te verwachten rendementen op de uitvoering van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling spelen, vanaf het initiatief tot aan de contractvorming van de uitvoering, de te maken transactiekosten een rol ten aanzien van de investeringsbeslissing.

“Transactiekosten betreffen zowel de kosten van het tot stand komen van de ruil als de kosten om de markt en de goederen die er verhandeld worden te definiëren en af te bakenen” (Segeren, Needham, Groen, 2005 :156-157). De transactiekosten betreffen alle kosten die een ontwikkelaar of gemeente moet maken alvorens ‘de transactie’ een feit is. Naar verwachting zullen deze hoger zijn bij een risicovolle binnenstedelijke opgave dan bij een opgave in het buitengebied. Denk alleen al aan de extra kosten die binnenstedelijk nodig zijn ten aanzien van haalbaarheidsstudies, impact op milieu en afstemming met de belangrijkste actoren. Los van de hoogte van de transactiekosten is ook van belang wie deze kosten voor zijn rekening neemt. Verwacht mag worden dat een faciliterende overheid een deel van de ruimtelijke onderzoeken voor haar rekening neemt en met een stedelijke visie het gemeentelijk beleid duidelijk neerzet. Vreemd genoeg is er nooit een goed onderzoek geweest naar transactiekosten. Het mag duidelijk zijn dat de hoogte van deze kosten deel uitmaken van de afwegingsbeslissing om wel of niet te starten met de verkenning van een potentiële ontwikkelingsopgave. Het risico van de voorinvestering die moet worden gemaakt, welke gelijk staat aan de hoogte van de te verwachten transactiekosten, speelt dan ook een rol. Transactiekosten kunnen worden beheerst door het inbouwen van meerdere besluitvormingsmomenten tijdens de voorbereiding van een project. Door het toevoegen van de bekende go/ no go momenten in de voorbereiding, welke worden gekoppeld aan haalbaarheidsberekeningen, kan een partij gedurende het proces op elk moment de afweging maken of de benodigde voorinvestering nog wel de moeite waard is.

Cashflow en financieringsvormen

Als laatste wil ik inzoomen op de cashflow en de bijbehorende financieringsvorm van gebiedsontwikkeling. In een normale businesscase zien we dat de kosten vooruitlopen op de opbrengsten. Men moet immers eerst gronden verwerven, de bodem saneren en de locatie bouwrijpmaken alvorens de grondontwikkelaar deze aan de vastgoedontwikkelaar kan verkopen. Bij grote binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen kan de voorinvestering hoog oplopen. Doordat de kosten voor de baten uitgaan, ontstaat er vaak een negatieve cashflow in de eerste jaren van de gebiedsontwikkeling. In onderstaand figuur is een cashflow overzicht weergegeven voor gebiedsontwikkeling. Deze negatieve cashflow, figuur 2.4.2, wordt vaak de badkuip genoemd.



Figuur 2.4.2 Cashflow in jaren

De cashflow geeft aan welke financieringsbehoefte op welk moment van gebiedsontwikkeling nodig is. Een zeer negatieve cashflow in combinatie met het risicoprofiel van de uitvoering kan de kans op een marktfinanciering van de businesscase verkleinen. *“Een financier zal, of het nu eigen vermogen of vreemd vermogen betreft, de kans op default willen weten, dat is de kans dat de lening door onvoorziene omstandigheden niet kan worden terugbetaald”* (Rompelberg L.M.F, Hesp M.A.S, 2005 :23).

Een businesscase met een lage badkuip kent voordelen ten opzichte van een diepe badkuip, zo zal het risicoprofiel van de investering lager zijn waardoor het rendement op de financiering lager kan worden vastgesteld door de financier. Tevens zal het eindresultaat van de businesscase positief worden beïnvloed omdat er minder geld hoeft te worden geleend. Het optimaliseren van de cashflow verdiend dus de voorkeur.

Een van de mogelijkheden voor het optimaliseren van de cashflow is het verkleinen van de badkuip. Dit wordt gedaan door de kosten en opbrengsten meer in evenwicht te brengen. Dit kan gebeuren door de kosten en opbrengsten dichterbij elkaar toe te faseren. In het boek 'Financiële regie bij gebiedsontwikkeling' (Rompelberg L.M.F, Hesp M.A.S, 2005 :24) wordt het geleidelijk inbrengen van de gemeentelijke gronden, in tegenstelling tot het direct overboeken, als één van de mogelijkheden hiervoor beschreven. Een andere mogelijkheid is het versneld inbrengen van gemeentelijke bijdragen en subsidies zodat een deel van de financieringsbehoefte wegvalt.

Als laatste moet worden vermeld dat een gemeente goedkoper kan lenen dan een marktpartij. De gemeente kan immers een gunstige projectfinanciering afsluiten bij de BNG. Dit kan als de gemeente zelf de locatie ontwikkeld of voor minimaal 50% aandeelhouder is van een joint venture, waardoor ook de marktpartij profiteert van een gunstige projectfinanciering.

2.4.3 Binnenstedelijke ontwikkelingen vanuit inhoudelijk perspectief

De inhoudelijke kaders voor gebiedsontwikkeling komen terug door een optimalisatie van marktkwaliteit, middelen en ruimtelijke kwaliteit zoals weergegeven in figuur 2.1.2. Naast de inhoudelijke elementen van een plan (zoals de fysieke en beleidsmatige afbakening, de kwaliteit van de openbare ruimte en het te realiseren bouwprogramma) is afstemming met actoren, stakeholders en afstemming met de omgeving en de overige bouwlocaties in de stad (stedelijke portfolio) onderdeel van de planvorming. Afstemming met omliggende plannen is van belang voor het te realiseren marktsegment en voor de op te nemen fasering in de uitvoeringsfase. Een te ontwikkelen plan dient in alle fase van de ontwikkeling voldoende marktpotentieel te kennen.

In figuur 2.1.2. is de marktkwaliteit een van de peilers van gebiedsontwikkeling. In het binnenstedelijke gebied past een bebouwing met een hoge dichtheid. Zoals omschreven in de 'Rotterdamse woonmilieuprofielen atlas' (dS+V, 2003) kennen de binnenstedelijke woonmilieuprofielen een dichtheid van tussen de 54 en 120 woningen per ha en zijn bijna alle binnenstedelijke woonmilieus vormgegeven met gestapelde bouw. De uitleg gebieden kennen een dichtheid tussen de 5 en 40 woningen per hectare voornamelijk vormgegeven in eengezinswoningen.

Binnenstedelijke opgaven worden dus vaak vormgegeven in gestapelde bouwopgaven. Hierbij wordt gezocht naar een functiemix van wonen, werken, parkeren en publieke plintfuncties. De vraag moet worden gesteld of bij een toename van binnenstedelijke bouwopgave er voldoende marktpotentie is voor dit type woningen, voldoende markt is om de publieke plintfuncties te vullen en of er voldoende ruimte is om de parkeereisen op te lossen. Duidelijk onderzoek naar de

marktwensen in relatie tot het te realiseren programma zijn dan ook essentieel. Ten aanzien van de plintfuncties worden in het rapport 'Begane grond in de lift' (EDBR, 2008) naast het voeren van een marktonderzoek andere mogelijkheden benoemd om te komen tot een goede vulling van plintfuncties. Deze zijn bijvoorbeeld het opnemen van flexibiliteit in de toegestane bestemmingen in het bestemmingsplan, het reduceren van de grondprijs zodat maatschappelijke functies kunnen worden gerealiseerd en/of het vergroten van de bouwflexibiliteit zodat samenvoeging of splitsing van de objecten mogelijk wordt.

3. Gebiedsontwikkeling als proces

In dit hoofdstuk beschrijft de eerste paragraaf de alsmaar veranderende rol opvatting van de overheid ten aanzien van ruimtelijke opgaven. In de daar op volgende paragrafen wordt gekeken naar diverse invalshoeken met betrekking tot de samenwerking tussen de markt en de gemeentelijke overheid. In paragraaf 3.2 wordt bekeken hoe de publieke organisatie een toegevoegde waarde kan leveren aan gebiedsontwikkeling. Paragraaf 3.3 gaat in op de wijze waarop een partnerschap of een samenwerking kan worden vormgegeven. Tot slot zal in paragraaf 3.4 worden gekeken naar de gevolgen van de huidige kredietcrisis op het functioneren van de markt en de overheid.

3.1 Verschuivende rol opvatting tussen overheid en markt

In het boek 'Ruimtelijke Ordening van Grachtengordel tot VINEX-wijk' (Van der Cammen, De Klerk, 2008, 3^e druk) is uitvoerig omschreven hoe het overheidshandelen ten aanzien van de ruimtelijke ordening door de jaren heen is veranderd. In onderstaande subparagrafen 3.1.1 en 3.1.2 zijn de in het boek beschreven verandering kort weergegeven.

3.1.1 De opbouw van de verzorgingsstaat (1900-1979)

In de 19e eeuw wordt het overheidshandelen gedomineerd door een liberaal gedachtegoed waarbinnen de markt veel ruimte heeft. Tot de jaren '80 van de 20ste eeuw wordt de overheid echter steeds actiever en krijgt de markt steeds minder ruimte. Deze omslag wordt ingeleid door de opkomst van de verzuiling en een toenemende sociale taakopvatting bij de overheid. Kwalitatieve bescherming van het woongenot krijgt, mede als gevolg van de industriële revolutie en de bijhorende urbanisatie, een belangrijke plek in de overheidssturing (o.a. door invoering van de woningwet 1901). De opkomende verzuiling met de bijbehorende opkomst van belangengroeperingen, welke doordringen in het politieke bestel, zorgen er voor dat de sociale en maatschappelijke ommekeer plaatsvindt. Deze ommekeer leidt onder andere tot de oprichting van woningbouwcorporaties in 1910.

De oorlogscrisis na de Eerste Wereldoorlog versterkt deze ommekeer, de overheid wordt actief. Als gevolg van de invoering van de Woningwet, waarin uitbreidingsplannen voor grote steden verplicht worden gesteld, neemt ook de opkomst van de blauwdrukplanning toe. Grote steden voeren meer en meer een actief grondbeleid om zo de uitbreidingsplannen te realiseren.

De economische crisis aan het einde van de jaren '30, de hieruit voortvloeiende werkloosheid in (jaren '30 en '40) als ook de grote impact van de tweede wereld oorlog direct daarna vormen de start van het opbouwen van de verzorgingsstaat. Door planmatige en grootschalige overheidsingrepen wordt de economie gestimuleerd.

De opbouw van de verzorgingstaat wordt versterkt door de wederopbouw na de Tweede Wereld oorlog. De babyboom leidt tot enorme verwachtingen ten aanzien van de bevolkingsgroei. Uitbreiding van steden en groeikernen is gewenst. Steden beginnen op grote schaal aan de actieve wederopbouw en aan de realisatie van groeikernen. Algemene filosofie voor de wederopbouw is het creëren van een nieuwe wijk als sociaal ruimtelijk model om een gemeenschapsleven mogelijk te maken. Dit principe van de maakbare samenleving kent een dominante positie in de jaren '60 en '70 en heeft een grote impact op de vormgeving van ruimtelijke ontwikkelingen.

De olie crisis eind jaren '70 brengt veel gemeenten in financiële problemen, de voorinvesteringen als gevolg van de expansiedrift eist haar tol. De nationale overheid probeert de crisis te bezweren door de overheidsuitgaven nog verder te laten stijgen. De verzorgingstaat bereikt door dit overheidsingrijpen zijn maximale invulling.

In de jaren '70 raakt de blauwdrukplanning in diskrediet, de maatschappelijke belangen worden steeds expliciteer geventileerd. De maatschappelijke tegenstand komt vooral tot uitdrukking bij de toenmalige stadsvernieuwing. Inspraakprocedures en bewonersparticipatie maken als gevolg daarvan steeds vaker onderdeel uit van het planproces. De ruimtelijke ordening is meer en meer een procesplanning.

3.1.2 Meer balans tussen markt en overheid (vanaf 1979)

Na de tweede oliecrisis 1979 zien we een kentering in het overheidsdenken. Het beseft groeit dat de verzorgingstaat is geïmplodeerd. Tal van oorspronkelijke overheidsactiviteiten worden geprivatiseerd. In de volkshuisvesting veranderde er veel, zo worden locatiesubsidies afgeschaft en corporaties worden verzelfstandigd. In de vierde nota ruimtelijke ordening komt deze nieuwe overheidslijn tot uitdrukking. De klassieke nadruk op principes als sociale en ruimtelijke rechtvaardiging gaan over in economische en ruimtelijke kansen benutten en in voorsorteren. De overheid verandert de koers en zoekt naar meer marktwerking en versterking van de internationale concurrentiepositie. Als gevolg van een grote marktdruk wint ontwikkelingsplanologie aan kracht.

De markt trekt eind jaren '80 weer aan en is er een sterke daling te zien in de hypotheekrente. Dit veroorzaakt een krapte op de woningbouwmarkt. Door de komst van de VINEX (vierde nota RO extra) begin jaren '90 wordt het voor marktpartijen eenvoudig om strategische grondposities in te nemen. In een aantal gevallen gebeurt dit, mede door de slechte financiële positie van gemeenten, op verzoek van gemeenten. Het innemen van deze strategische grondposities zorgt voor een versnelling van de veranderende houding tussen markt en overheid. De markt krijgt een veel sterkere rol binnen de gebiedsontwikkeling. "Dat betekent dat faciliterend grondbeleid en het samenwerken met marktpartijen van een steeds groter belang zijn" (Ministerie van VROM, 2001 :29).

Deze veranderende verhouding op de grondmarkt kent nog een oorzaak welke wordt besproken in het rapport 'Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek' (VROM-Raad, 2004). Deze tweede oorzaak is te vinden in het feit dat er gaandeweg steeds meer wordt gekozen voor een beleid van privatisering. Dat betekent dat de markt in meerdere en de overheid in mindere mate zorg draagt voor de realisatie van ruimtelijke doelstellingen. (VROM-Raad,2004 :33). "Onder invloed van een versterkt marktdenken is met name de rijkssteun sterk onder druk komen te staan".(VROM-Raad, 2004 :34) Gemeenten zoeken sindsdien meer geld bij private investeerders.

3.2 Publieke organisatie

De gemeente is een overheidsorgaan, dat zorg draagt voor het algemeen (publiek) belang. Als overheidsorgaan heeft de gemeente ten aanzien van ruimtelijke ontwikkeling verschillende rechten en plichten. Deze zijn ondermeer vastgelegd in de Gemeentewet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, en de Algemene Wet Bestuursrecht.

Een van de taken van de gemeente is het vastleggen van de ruimtelijke ordening in bestemmingsplannen. Een bestemmingsplan is voor de burgers bindend en geeft hen dan ook

rechtszekerheid. Voor het opstellen en vaststellen van een bestemmingsplan zijn in de wet procedures vastgesteld waarbij inspraak en bezwaar voor belanghebbenden is geregeld.

Naast de bevoegdheid tot het vaststellen van de ruimtelijke kaders heeft de gemeente andere bevoegdheden die van meerwaarde kunnen zijn voor een locatie ontwikkeling. Denk hierbij aan het vestigen van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten of het inzetten van middelen zoals onteigeningen. Het besluit om deze bevoegdheden daadwerkelijk in te zetten kan alleen door de gemeenteraad worden genomen. Ten aanzien van verleiden is het willen inzetten van de gemeentelijke bevoegdheden dan ook relevant.

Los van bovenstaande publieke taken en bevoegdheden kan een gemeente ook optreden als privaatrechtelijke partij. Dit is bijvoorbeeld het geval als de gemeente zelf een locatie gaat ontwikkelen, verwerven, slopen en/of bouwrijp maken. Het aankoopcontract is immers een private aangelegenheid. Ook het aangaan van een ontwikkelovereenkomst met een private ontwikkelaar wordt gezien als privaatrechtelijk handelen van de gemeente.

3.2.1 Het 'organiserend vermogen' van de publieke organisatie

De gemeentelijke publieke organisatie is een veelkoppig monster met verschillende afdelingen, diensten, bestuurlijke platforms e.d. De belangen van de gemeente voor het voeren van gebiedsontwikkeling zijn groot, gebiedsontwikkeling is immers aanjager voor economische- en sociale- verbetering van de stad. In hoofdstuk twee is al besproken dat gebiedsontwikkeling complex is en het afstemming vraagt tussen de context, de inhoud, de middelen en de actoren. Daarnaast zien we dat het organiserend vermogen bij gebiedsontwikkeling een belangrijke rol speelt (figuur 2.1.2). Aan de hand van de theorie van het organiserend vermogen zoals beschreven in de publicaties "*The organising capacity of metropolitan regions*" (Van den Berg, Braun en Van der Meer, 1997) en "*De aantrekkelijke stad*" (Van den Berg, Van der Meer, Otgaar, 1999) zal in deze paragraaf worden ingegaan op het organiserend vermogen van de publieke organisatie. Hierbij komen elementen terug op basis waarvan verleiding kan plaatsvinden door het goed organiseren van de publieke organisatie.

Dat organiserend vermogen bij kan dragen aan het vraagstuk van verleiden komt terug in het onderzoeksrapport '*De aantrekkelijke stad*' (Van den Berg, Van der Meer, Otgaar, 1999). In deze onderzoeksrapportage wordt gesteld; "*investeringen in een (aantrekkelijke) stad vereisen organiserend vermogen, teneinde uiteenlopende belangen en de diverse functionele en ruimtelijke relaties tussen actoren te organiseren*". (Van den Berg, Van der Meer, Otgaar, 1999 :17)

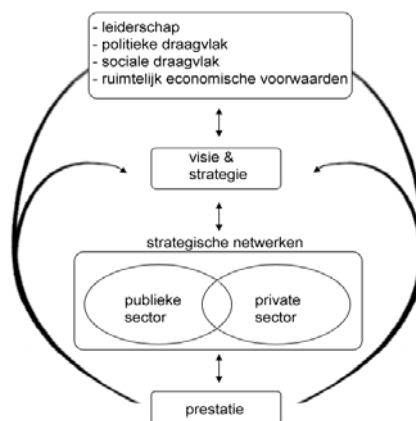
Organiserend vermogen wordt door Van den Berg, Braun en Van der Meer (1997) gedefinieerd als: "*de mate waarin men in staat is alle actoren bijeen te krijgen en gezamenlijk nieuwe ideeën te genereren en beleid te ontwikkelen en te implementeren, dat inspeelt op fundamentele ontwikkelingen en dat voorwaarden creëert voor duurzame economische groei*". (Van den Berg, Braun en Van der Meer, 1997 in: Van den Berg, Van der Meer, Otgaar, 1999 :17)

Een gemeentelijke organisatie bestaat uit diverse beleidsmatige en uitvoerende afdelingen, gemeentelijke diensten, bestuurlijke lagen e.d. Interne afstemming is van belang om een beleidsmatige en politieke stabiliteit te waarborgen. In het model van organiserend vermogen, figuur 3.2.1, komt deze interne afstemming (los van het voeren van proces- of projectmanagement) terug door middel van een duidelijke visie en bijbehorende uitvoeringsstrategie. In deze visie worden de kaders vastgelegd voor de toekomstige

ontwikkelingen van de stad. De visie fungeert als gezamenlijk doel voor alle binnen de gemeentelijke organisatie aanwezige partijen en disciplines. De visie zal moeten worden vastgesteld door, het hoogste publieke beslisorgaan, de gemeenteraad.

Het verdient de voorkeur om de visie op te stellen met alle relevante publieke en private actoren, zodanig dat deze wordt opgesteld vanuit een breed maatschappelijk draagvlak. Daarnaast is een marktgerichte benadering van de visie gewenst, zodat het niet alleen beleidsmatig maar ook uitvoeringsgericht wordt opgezet.

Het creëren van draagvlak brengt ons bij een belangrijke taak van de gemeentelijke overheid, het maakt hierbij niet uit of de gemeente een facilitair- of een actief grondbeleid voert. Aangezien de gemeente in essentie zorg draagt voor het algemeen (publiek) belang van de diverse gebruikersgroepen van de stad, is het verstandig om als gemeente te zorgen voor een breed draagvlak voor de gewenste uitvoering van het beleid.



Figuur 3.2.1 Model organiserend vermogen

Bron: Van den Berg, Braun, Van der Meer, 1997

Een publieke organisatie moet dus niet alleen gericht zijn op de uitvoering van de gewenste ontwikkeling maar speelt, als bewaker van het algemeen belang, ook een belangrijke rol ten behoeve van het creëren van het maatschappelijk draagvlak. Omdat de gemeenteraad democratisch gekozen is, is het maatschappelijk draagvlak direct van invloed op het behoud en het creëren van politiek draagvlak.

Het algemeen belang waarborgen betekent niet dat binnen een visie alleen zaken kunnen worden opgenomen die een maatschappelijk draagvlak kennen. Uit de huidige ruimtelijke en economische condities kan voortkomen dat er besluiten moeten worden genomen die tegen het maatschappelijk draagvlak ingaan. De aanwezigheid van leiderschap is dan ook van belang. Vaak neemt de overheid het initiatief tot investeren, maar ook private partijen kunnen het leiderschap op zich nemen. Leiderschap vergoot het vermogen om andere te activeren om bepaalde zaken voor elkaar te krijgen.

Uitvoering van het ruimtelijk beleid gebeurt zoals eerder beschreven in paragraaf 3.1 steeds vaker door marktpartijen of door een combinatie van de overheid met de markt via coproductie in een joint venture. Het bij elkaar krijgen van de juiste investeerders, door het koppelen van strategische netwerken, kan de uitvoering bevorderen.

De publieke organisatie kan organiserend vermogen vertonen door zich te richten op;

- politieke en beleidsmatige stabiliteit welke wordt vastgelegd in een visie en een uitvoeringsstrategie welke wordt ondersteund met politiek draagvlak
- het creëren van maatschappelijk draagvlak voor de gewenste ontwikkelingen
- ontwikkelingsgericht en marktgericht te werk te gaan mede door het tonen van leiderschap.
- creëren van strategische netwerken tussen de overheid en de markt of tussen een combinatie van marktpartijen eventueel met behulp van het voeren van acquisitie

3.3 Partnerschap en samenwerking

In het boek 'PPS en gebiedsontwikkeling' (Wolting, 2006) wordt een drietal samenwerkingsmodellen beschreven. Naast een traditioneel opererende gemeente, via actief grondbeleid, kan samenwerking worden gevonden door het toepassen van;

Bouwclaim model, wordt gevoerd vanuit een gemeentelijke grondexploitatie. In dit model leveren marktpartijen, strategisch gekochte, gronden aan de gemeente in ruil voor een bouwclaim. De gemeente zorgt dan voor het bouw- en woonrijp maken van de locatie, de marktpartij zorgt voor de realisatie van het vastgoed. Bouwclaims kunnen ook terugkomen op andere locaties, zodat zoet en zuur kan worden verevend.

Joint venture, wordt gevoerd vanuit een gezamenlijk door de gemeente en de markt te voeren grondexploitatie. In dit model maken de gemeente en een marktpartij onder gezamenlijke verantwoordelijkheid, de grond bouw- en woonrijp. De marktpartij is in de meeste gevallen verantwoordelijk voor de realisatie van de vastgoedobjecten.

Concessie model, wordt gevoerd vanuit een door de markt te voeren grondexploitatie. In dit model is de marktpartij zowel verantwoordelijk voor het realiseren van bouw- en woonrijp maken alsook voor de realisatie van vastgoed.

Bij de joint venture is er sprake van een echte publiek private samenwerking (PPS) welke meestal wordt vormgegeven in een aparte onderneming. Wolting definieert PPS als *“een samenwerkingsverband waarbij publieke en private partijen, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, een project realiseren op basis van een heldere taak en risicoverdeling”*. (Wolting, 2006 :14)

PPS heeft alleen zin als beide partijen meerwaarde halen uit het samenwerkingsverband. In het boek PPS en gebiedsontwikkeling (Wolting, 2006 :77) worden de volgende mogelijke meerwaardes gedefinieerd:

- Financiële schaalvoordelen
- Risico beperking en risicodeling
- Vergroting van de beschikbare capaciteit aan creativiteit en kennisniveaus
- Kwalitatieve verbetering van het projectresultaat
- Toegevoegde mogelijkheden voor financiering

Binnen de verleidingsstrategie is het goed om te onderkennen dat tussen de modellen verschillen zitten in bijvoorbeeld de verdeling van risico's, de financieringswijze en de mate waarin beschikbare capaciteit en de kennis van verschillende organisaties kan worden ingezet.

Bij een concessie model komen alle risico's voor rekening van de marktpartij, bij een joint venture worden deze gedeeld en bij het bouwclaim model zijn de risico's op de grondexploitatie voor de gemeente. Ten aanzien van de financiering kan de gemeente voordelig geld lenen bij de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG). Dit kan ervoor pleiten dat een locatie wordt ontwikkeld via een bouwclaim model. Wordt het concessie model toegepast dan bestaat deze voordelige wijze van financieren niet. Indien een joint venture model wordt vormgegeven in een aparte organisatie, kan een voordelige financiering alleen worden verkregen als de gemeente minimaal 50% van de aandelen bezit.

Een zelfde voordeel bestaat ook bij de beschikbare capaciteit van kennis en mensen, door in een joint venture te participeren kan de beschikbare kennis en capaciteit worden ingezet van zowel de gemeente als die van de marktpartijen. Het delen van kennis en capaciteit wordt lastiger te realiseren als dan wel de gemeente, zoals in het bouwclaim model, dan wel de marktpartij, in het concessie model, de verantwoordelijkheid voor de grondexploitatie alleen draagt.

3.4 Gevolgen van de kredietcrisis

Op dit moment bevinden we ons in een economische crisis welke een belangrijke weerslag kent op de huidige praktijk van gebiedsontwikkeling. In het artikel 'Andere tijden, andere woningmarktcrisis' (Nelisse, 2009) is de oorsprong van de recessie toegelicht. De huidige recessie ontstond vanaf medio 2007 toen sub- prime hypotheken in Amerika problemen veroorzaakten. In navolging van de crisis binnen de grote financiële instellingen is ook de reële economie in een recessie beland. De woningmarkt is hierdoor verslechterd.

Als gevolg van de kredietcrisis en de verslechterde woningmarkt zien we dat projectontwikkelaars grote klappen hebben moeten incasseren voor lopende projecten. Dat komt omdat kredietverstrekking vanuit financiële instellingen voor nieuwe projecten een wacht werd toegezegd en dat de afzet van nieuwe woningen zeer moeizaam is geworden. Het is dan ook te verwachten dat projectontwikkelaars een pas op de plaats gaan maken. Om voortgang van de bouwproductie te garanderen zal de overheid dan ook weer een actievere rol moeten gaan vervullen.

De financiële middelen bij de overheid zijn echter niet grenzeloos. De vraag moet dan ook worden gesteld of de overheid wel in staat is de actieve rol alleen op te pakken. In het artikel 'Nog decennia bezuinigingen' (verschenen in het Financieel Dagblad in juli 2009) wordt gemeld dat het overheidstekort in 2010 oploopt naar 6,7%. In ditzelfde artikel is te lezen dat het kabinet de ambitie heeft uitgesproken om dit tekort na 2011 met 0,5% per jaar terug te brengen. Dit resulteert automatisch in bezuinigen en minder overheidsfinanciën. Naar verwachting geldt dit ook voor de bouwsector, waarvan de overheidsfinanciering zoals te lezen in paragraaf 3.1.2, in de voorgaande jaren al sterk is teruggebracht.

In welke richting de markt en de overheid zullen verschuiven is nog niet bekend. De markt maakt een pas op de plaats en de overheid zal bij stimuleringsmaatregelen naar zijn begrotingstekort moeten kijken. Als het een gemeente lukt om zijn bouwproductie op pijl te houden zou dit zich bij economisch herstel kunnen uitbetalen. Verleiden van marktpartijen wordt dan ook belangrijker. Een gemeentelijke overheid die investeringen vanuit de markt weet te binden aan de gewenste ruimtelijke beleidsvoornemens is in het voordeel ten opzichte van gemeenten die dit niet voor elkaar krijgen.

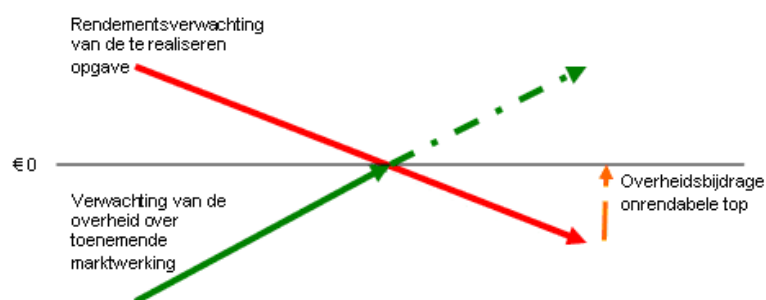
4. De overheid verleidt

In dit hoofdstuk wordt kort stilgestaan bij het begrip verleiden in relatie tot de investeringsopgave van gebiedsontwikkeling. Daartoe wordt in paragraaf 4.1 aan de hand van de, in hoofdstuk twee en drie, weergegeven trends aangegeven waarom verleiding nodig is. In paragraaf 4.2 wordt vervolgens een definitie gegeven van het begrip verleiden in het kader van gebiedsontwikkeling. In paragraaf 4.3 wordt ingezoomd op de toenemende marktwerking op voormalige overheidstaken. Paragraaf 4.4 staat in het teken van de marketingleer en de algemene principes daarvan, waaronder het centraal stellen van de klant en het zich verdiepen in de wensen en behoeften van deze klant. Paragraaf 4.5 behandelt vervolgens de producten van de overheid en in paragraaf 4.6 zal het thema verleiden worden gekoppeld aan de businesscase.

4.1 De noodzaak voor verleiding

In hoofdstuk twee werd duidelijk dat toekomstige ontwikkelopgave naar binnenstedelijke locaties zal verschuiven, daarbij zien we dat businesscase van deze binnenstedelijke opgave vaak een negatief rendement kent. In hoofdstuk drie zien we dat de overheid zich steeds verder terugtrekt uit de uitvoering van deze binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. In onderstaand figuur 4.1 worden beide trends weergegeven.

In figuur 4.1 zien we dat de rendementsverwachting voor toekomstige bouwlocaties omlaag gaat en vaak zelfs dat deze negatief wordt (neergaande rode lijn). Dit komt ondermeer door de toename van binnenstedelijke bouwlocaties, met een hoge mate van complexiteit en een veelheid aan actoren en grondbezitters. In het figuur staat daarnaast een opgaande groene lijn getekend die de verwachting van de overheid over de marktwerking in de tijd weergeeft. Het snijpunt met een neutraal rendement (€0) geeft in principe ook de maximale stijging van de marktwerking aan. Uitgangspunt daarbij is dat een verlieslijdende grondexploitatie niet automatisch wordt opgepakt door de markt. Wil de overheid een verdere toenemende marktwerking dan zal het verschil tussen het negatieve rendement minimaal moeten worden aangevuld tot een neutraal rendement door middel van overheidssubsidiering.



Figuur 4.1 Trends gebiedsontwikkeling

Gezien de trends uit de hoofdstukken twee en drie bevinden we ons nu ergens rond het snijpunt. Als er niks verandert, lijkt de uitvoering van de ruimtelijke opgave in een patstelling te komen. De overheid kan zijn actieve grondhouding dan weer oppakken maar zal daarmee de gewenste marktinbreng nodig gaan missen. Uiteindelijk zal het afdichten van de onrendabele top, uitgaande van de gewenste stijgende marktwerking, door de overheid nodig blijken om de ruimtelijke opgave voort te zetten. De uitdaging ligt er om deze onrendabele top samen met de marktpartijen

te verkleinen en deze partijen zodanig te verleiden dat zij de opgave, ondanks het financiële risico op de uitvoering, toch durven te ontwikkelen.

4.2 De definitie van verleiden

Het woord 'verleiden' is lastig te definiëren. Het is persoonsafhankelijk en er lijkt geen vast omljnd patroon te bestaan hoe verleiding toe te passen is. Verleiden kan op vele manieren en kent niet voor elke partij dezelfde uitkomsten. De één wordt verleid met een vriendelijke knipoog, terwijl de ander dit ervaren kan als ongewenst gedrag. Verleiden is iets persoonlijks tussen twee partijen, de verleidende partij en de partij die verleid wordt. Verleiden wordt door het Kramers woordenboek (1990) omschreven als *"iemand aanzetten tot iets wat eigenlijk niet wil"*.

De term verleiden wordt, binnen een zakelijke markt, door de overheid vaak gebruikt als het gaat om het zoeken, vinden en binden van marktpartijen ten behoeve van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is immers complex, risicovol en kent steeds vaker een negatief financieel rendement. Er is geen marktpartij die vrijwillig in een negatieve, risicovolle en langdurige binnenstedelijke gebiedsontwikkeling zal stappen. Het verleiden door de overheid in relatie tot de investeringsvraag voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is in deze scriptie als volgt gedefinieerd:

Het door de overheid scheppen van randvoorwaarden en faciliteiten zodanig dat de markt wordt uitgedaagd om, in de door de overheid gewenste binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, te investeren.

Om verleiding toe te passen is het voor de gemeente essentieel om zich te verdiepen in de wensen, belangen en verwachtingen van investeerders. Dit vraagstuk van verdiepen in de tegenpartij komt in een zakelijke markt vaak terug via een marketingaanpak. De marketingleer biedt aanknopingspunten om het verleiden van toekomstige investeerders in de stad vorm te geven en ook daadwerkelijk te effectueren.

4.3 Verleiden in een zakelijke markt

Voordat ik verder inga op een door de overheid marktgerichte aanpak van het verleidingsvraagstuk via de marketingleer, wil ik eerst verder ingaan op verschuivingen bij de overheid, hierdoor wordt zichtbaar dat de marktwerking en marketingaspecten de laatste jaren bij de overheid binnen stedelijke gebiedsontwikkeling steeds gebruikelijker worden.

Door het loslaten van actief grondbeleid krijgt de markt een belangrijkere rol bij de uitvoering van, in beleidsstukken vastgelegde, gewenste stedelijke gebiedsontwikkeling. Onder druk van de opkomende markt zien we dat de overheid een steeds marktgerichtere benadering hanteert bij het voeren van zijn ruimtelijke ordeningsagenda. Enkele voorbeelden van marktgericht optreden bij de overheid zijn:

- Overheid en marktpartijen gaan steeds vroeger in het planvormingsproces samenwerken (Ministerie van Vrom, 2006)
- Anterieure overeenkomsten zijn mogelijk gemaakt in de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening (Van der Brand, Van Gelder, Van Sandick, 2008)
- Ontwikkelingsplanologie wordt steeds vaker toegepast (zie paragraaf 3.1.2)
- Ontwikkelrechten dienen te worden verdeeld in concurrentie (Ministerie van VROM, 2006)

Naast hiervoor genoemde voorbeelden zien we de marktgerichte aanpak van gemeenten ook terugkomen via de opkomende city marketing. Deze vorm van marketing werd in de jaren '80 in veel Nederlandse gemeenten ingevoerd. Het hangt ondermeer samen met de verschuiving van een verkopersmarkt naar een kopersmarkt. (Van 't Verlaat, 2007c : 6)

In het onderzoek geïntegreerde city marketing (Van den Berg, Braun, Otgaar, 2004) worden diverse definities van city marketing toegelicht. Boerema en Sondervan (1988) omschrijven city marketing als “een verzameling van activiteiten, bedoeld om de vraag naar -en het aanbod van de stedelijke functies wonen werken en recreëren tussen aanbieders (gemeenten en vragers, bewoners, bedrijven, recreanten/ toeristen) te optimaliseren”. (Boerema, Sondervan, 1988 in: Van den Berg, Braun, Otgaar, 2004) Van den Berg, Klaassen en Van der Meer (1990) definiëren citymarketing als “activiteiten die erop gericht zijn het aanbod van stedelijke functies af te stemmen op de vraag van bewoners, bedrijven, toeristen en andere bezoekers”. (Van den Berg, Klaassen en Van der Meer, 1990 in: Van den Berg, Braun, Otgaar, 2004).

Bij city marketing staat het stedelijke schaalniveau centraal. Deze vorm van marketing richt zich vooral op eindgebruikers van de stad zoals bedrijven, bewoners en bezoekers. City marketing wordt voornamelijk ingezet als instrument om vanuit de stedelijke totaliteit concrete projecten via marketing te ondersteunen. Daarbij zien we dat, hoewel citymarketing zich vaak richt op de eindgebruikers van deze concrete projecten, de marketingprincipes ook kunnen worden toegepast op de groep investeerders (zoals projectontwikkelaars, beleggers en woningbouwcorporaties). Dit komt ander andere ter sprake in het rapport ‘Geïntegreerde city marketing’ (Van den Berg, Braun, Otgaar, 2004). Om een vertaalslag te kunnen maken naar het onderwerp verleiden in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is het van belang om de marketingprincipes, welke ook ten grondslag liggen aan citymarketing, verder uit te diepen.

4.4 Marketingprincipes

In deze paragraaf worden de algemene marketingprincipes toegelicht. Met behulp van de marketingtheorie zoals beschreven in het boek ‘Principes van de marketing’ (Kotler, Armstrong, Saunders, Woning, 2009, vierde druk) zal achtereenvolgens het begrip marketing, de implementatie van marketing en het koopgedrag van de klant worden toegelicht.

4.4.1 Definitie van het begrip marketing

Marketing is de afstemming tussen vraag en aanbod, waarbij het doel is de vraag te stimuleren en het aanbod af te stemmen op de wensen en behoeften van (potentiële) klanten. Marketing is een belangrijke managementstool om de keuzevrijheid, die klanten in een vragersmarkt hebben, in de richting van het te marketen bedrijf of product te beïnvloeden. Het mag dan ook vanzelfsprekend zijn dat daar waar (potentiële) klanten meer keuzevrijheid hebben, bijvoorbeeld in een concurrerende markt, marketing effectiever kan worden ingezet.

Marketing kan worden gedefinieerd als *“een sociaal management proces waarin individuen en groepen verkrijgen waar zij behoeften aan hebben en wat zij wensen door producten en waarden te creëren en deze met andere uit te wisselen”*. (Kotler, Armstrong, Saunders, Woning, 2009, vierde druk :10).

Marketing is volgens deze definitie dus meer dan een eenmalige verkoopactiviteit of het voeren van verkoop promotie. Marketing is het voeren van een combinatie van diverse activiteiten, waaronder marktonderzoek, productontwikkeling, prijsstelling, promotie en persoonlijke benadering terugkomen.

Doel van het inzetten van marketing is het voorzien in de behoeften en wensen van de te verleiden organisatie. Deze behoeften en wensen kunnen van alles inhouden, zoals het behalen van een zo hoog mogelijk rendement. Indien marketing wordt toegepast door gemeenten op investeerders van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is het doel; komen tot uitvoering van de door de overheid gewenste beleidsmatige ontwikkeling van de stad of op een concreter schaalniveau, bijvoorbeeld de ontwikkeling van een buurt, een nieuwe wijk of een binnenstedelijke herstructurering.

Deze doelstelling is via marketing te bereiken door een (sociaal) proces waarin andere individuen of groepen behoeften bevredigen en wensen vervullen door in een ruilproces producten en waarden te verkrijgen. Hiertoe moet de organisatie die marketing bedrijft inzicht hebben in de behoeften en wensen van andere individuen en bedrijven en zelf veranderen zodat zij producten en waarde kan creëren die ze vervolg kan uitwisselen. Wanneer we dit vertalen naar het verleidingsvraagstuk bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling zal een gemeente haar dienstverlenende- en beleidsmatige producten zo moeten vormgeven dat derden hieruit een waarde verkrijgen.

4.4.2 Implementatie van marketing

Implementatie van de marketing vindt plaats via een marketingstrategie. In een marketingstrategie wordt onder andere het te bedienen marktsegment bepaald. Er zijn te veel consumenten met verschillende behoeften en wensen waardoor het niet mogelijk is om alle klanten tevreden te stellen. Bedrijven verdelen de totale markt daarom vaak door middel van marktsegmentatie. Om de doelstelling van marketing optimaal te behalen is het van belang om een duidelijke doelgroepkeuze te maken.

In het verleidingsvraagstuk van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is de doelgroep de totale groep van potentiële investeerders. De groep investeerders is beperkt van omvang, maar kent onderling wel verschillen. Een woningbouwcorporatie heeft immers andere doelen dan een commerciële projectontwikkelaar. Maar ook projectontwikkelaars onderling zijn verschillend. Zo is de één meer gericht op de traditionele benadering van gebiedsontwikkeling en wenst geen risico's te nemen in de grondexploitatie, maar neemt enkel risico in de vastgoedexploitatie. Andere zijn juist gericht is op de totale uitvoering van gebiedsontwikkelingen inclusief de risico's en processturing.

Verleidingsmaatregelen van de overheid zullen vooral effectief zijn richting investeerders die risico's durven te pakken en bekend zijn met de integrale aanpak van gebiedsontwikkeling of bij investeerders die vanuit hun bedrijfsfilosofie op korte termijn de stap van traditionele ontwikkelaar naar integrale gebiedsontwikkelaar willen gaan opstarten.

Naast een goede marktsegmentatie is het van belang om te komen tot een duidelijke positionering van het product. Door marktpositionering krijgt het product een duidelijk en onderscheidend karakter ten opzichte van concurrerende producten. Elke stad is onderscheidend en kan haar onderscheidendheid van de stad, of op lager schaalniveau de ontwikkellocatie, benadrukken door haar kerncompetenties. Zoals besproken in de reader 'Marktgerichte Productontwikkeling' (Van 't Verlaat, 2008 :12). Dit kan zowel op planinhoudelijke punten als ook met de dienstverlening van de overheid. De minimale dienstverlening van de overheid is vastgelegd in o.a. de Algemene Wet Bestuursrecht, echter als een gemeente aanvullende dienstverlening wil bieden is dit mogelijk.

Als het marktsegment en de positionering is gekozen kan een marketingmix worden opgesteld. Een marketingmix bestaat uit beheersbare- en tactische marketinginstrumenten. Door deze instrumenten te mengen in de marketingmix kan de gewenste reactie bij de doelgroep worden opgeroepen. In de marketingmix staat kortweg alles wat een bedrijf kan doen om de vraag te beïnvloeden.

De oorspronkelijke marketingmix bestaat uit vier groepen variabelen die bekend staan als de vier P's: Product, Prijs, Plaats, Promotie.

Product: staat voor de combinatie van een goed plus de bijbehorende dienstverlening. De dienstverlening kan op zichzelf ook een product zijn.

Prijs: staat voor de hoeveelheid geld die een consument moet neertellen om het product zijn product te mogen noemen.

Plaats: de activiteiten van het bedrijf om het product bij de consument te krijgen.

Promotie: staat voor de activiteiten waarmee de sterke punten van het product voor het voetlicht worden gebracht om zo de doelgroep tot kopen te bewegen.



Figuur 4.4.2 Marketingmix

Bron: The Marketing Analysts ,2009

4.4.3 Koopgedrag van de klant

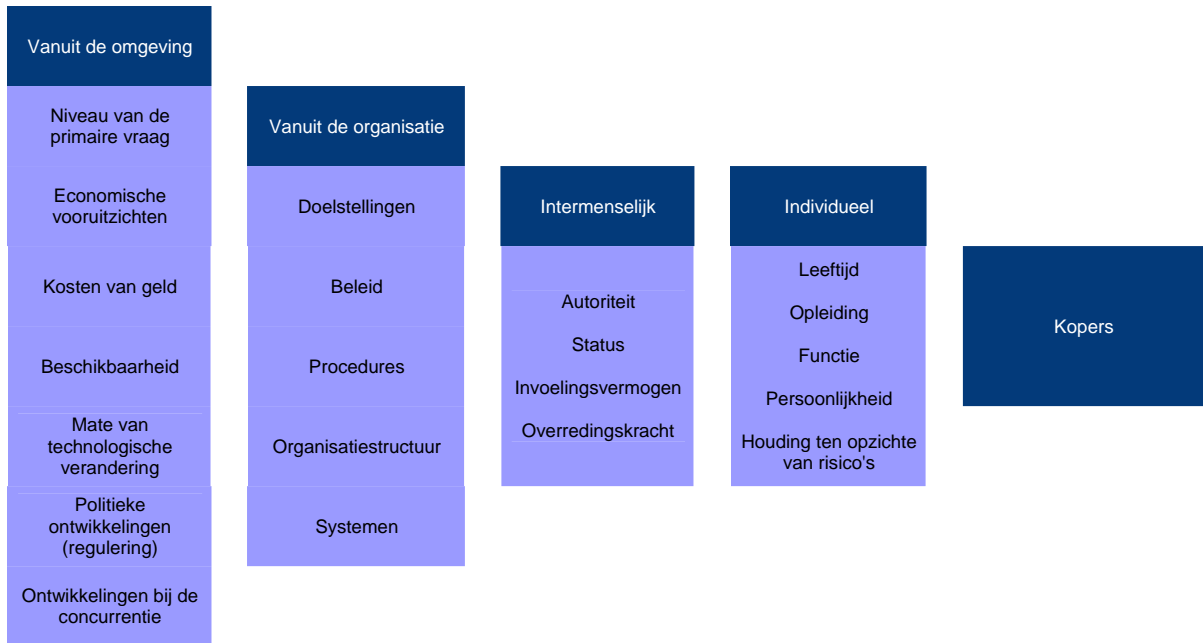
Als laatste is het goed om in te zoomen op de invloeden die kunnen worden uitgeoefend op het koopgedrag van de klant. Daarbij zal ik inzoomen op het koopgedrag van bedrijven wanneer deze optreden als klant. Bijvoorbeeld bij een business tot businessverhouding tussen de verkopende en de kopende partij.

De invloed op het koopgedrag van organisaties kan komen vanuit de omgeving, denk hierbij aan de economische vooruitzichten, politieke ontwikkelingen of de kosten van het lenen van geld. Daarnaast spelen de doelen vanuit de organisatie van de kopende partij een belangrijke rol. Door de organisatie structuur en de te hanteren procedures binnen een bedrijf vindt de aankoop beslissing vaak niet door één persoon, maar door afstemming van meerdere personen binnen hetzelfde bedrijf, plaats.

Intermenselijke relaties spelen ook een belangrijke rol. Denk hierbij bijvoorbeeld aan overredingskracht, de mate van inlevingsvermogen, de status van de verkoper en de koper of de autoriteit die deze kan uitstralen.

Als laatste spelen de individuele eigenschappen van de koper en verkoper een belangrijke rol. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om het opleidingsniveau, de leeftijd, de functie of de houding van de koper ten opzichte van risico's of kansen.

In het volgende overzicht zijn de invloeden op het koopgedrag van organisaties inzichtelijk gemaakt.



Figuur 4.4.3 Belangrijke invloeden op het koopgedrag van organisaties

Bron: Kotler, Armstrong, Saunders, Woning, 2009, 4^e druk

4.5 Producten van de overheid

Het product van een gemeente bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is een veelzijdig product en kan zowel uit de levering van grond, als uit het aanbieden van dienstverlening bestaan. Bij een actief grondbeleid levert de gemeente als eindproduct bouwrijpe grond op. Bij facilitair grondbeleid wordt dit product niet geleverd, er is dan immers geen sprake van gemeentelijke grondaankopen. De vraag die dan moet worden gesteld is, op basis van welke producten de overheid dan wel marketing kan toepassen om de investeerders in integrale gebiedsontwikkeling duurzaam te verleiden. In dit hoofdstuk zal het totale product dat door een gemeente kan worden geleverd worden opgesplitst in deelproducten. Achtereenvolgens worden de volgende deelproducten van een gemeente onderscheiden: leveren van (bouwrijpe) grond, leveren van een beleidsmatig product, leveren van een dienstverlenend product.

4.5.1 Product bouwrijpe grond

Indien actief grondbeleid wordt gevoerd kan marketing worden toegepast op de afzet van bouwrijpe grond. Bij facilitair grondbeleid kan de overheid deze vorm van productmarketing niet toepassen. De grond is dan immers niet van de gemeente maar wordt op basis van het eigendom en voor risico van een commerciële ontwikkelcombinatie ontwikkeld. De productmarketing voor de afzet van deze bouwrijpe kavels richting de eindgebruiker of de ontwikkelaar van het te realiseren vastgoedobject gebeurt dan door de ontwikkelende partij en niet door de gemeente.

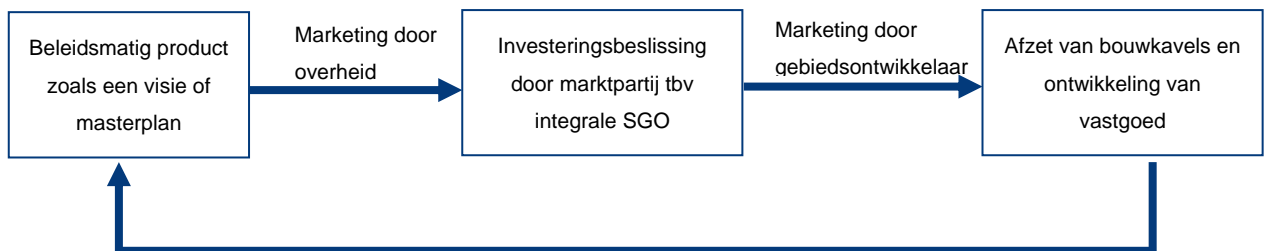


Figuur 4.5.1 Oorspronkelijk gebruik van marketing door gemeenten

4.5.2 Beleidsmatig product (zoals vastgelegd in visie of masterplan)

Het belang van verleiding door de overheid komt voort uit de door haar geformuleerde beleidsdoelstellingen welke zijn vastgelegd in een visie of masterplan en welke planologisch worden vertaald in een bestemmingsplan. Er is sprake van een ruilactie omdat voor de investeerder ontwikkelmogelijkheden ontstaan.

De overheid voert ten aanzien van zijn verleidingsopgave marketing op investeerders om de investeringsbeslissing van deze investeerders te beïnvloeden. Het concrete integrale gebiedsontwikkeling product, passend binnen het beleidsmatige product van de overheid, wordt vervolgens vermarkt door de marktpartij die de investering trekt. Daarnaast zien we een omgekeerde marktwerking op het beleidsmatige product, de uiteindelijke eindgebruiker zal eisen en wensen hebben ten aanzien van de projectontwikkelaar. Deze eisen en wensen zullen worden doorvertaald naar het door de markt gewenste beleidsmatige product.



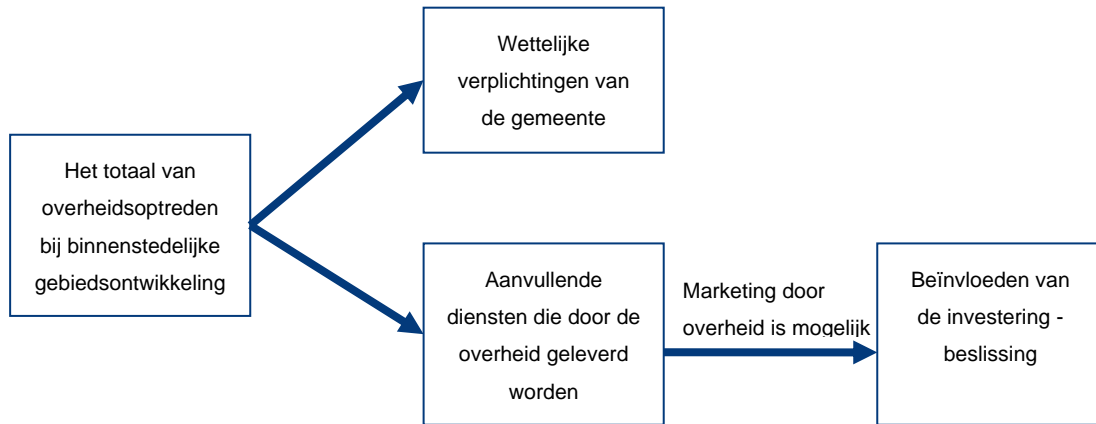
Figuur 4.5.2 Omgekeerde marktwerking naar beleidsmatig product

4.5.3 Dienstverlening als product

Naast het inhoudelijke beleidsdocument (integrale visie of masterplan) kan een gemeente ook haar dienstverlening als product zien. De minimaal door een gemeente te verrichten taken liggen vast in diverse wetten zoals de Algemene Wet Bestuursrecht en de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Hierin zijn onder andere inspraakprocedures vastgelegd en is geregeld dat de gemeente de verplichting heeft tot het opstellen van een bestemmingplan. Indien een gemeente aanvullend op deze wettelijke verplichtingen meer diensten beschikbaar stelt, om bijvoorbeeld de bouw door particuliere ontwikkelaars te versnellen, kan worden gesproken over het product dienstverlening. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het aanstellen van een projectmanager of procesmanager om de ruimtelijke procedures door middel van één ingangsprincipe te begeleiden, het beschikbaar stellen van overheidsmiddelen om de ruimtelijke ontwikkeling los te trekken en/of het beschikbaar stellen van onderzoeksmateriaal over de toekomstige bouwlocaties e.d..

Verleiden door middel van marketing is mogelijk op de aanvullende dienstverlening, er is immers sprake van een ruilactie de overheid wil namelijk dat de uitvoering van de binnenstedelijke

gebiedsontwikkeling wordt opgepakt door de markt en geeft hier extra dienstverlening voor terug. Door deze extra dienstverlening kan de concurrentiepositie ten opzichte van andere gemeenten worden vergroot.



Figuur 4.5.3 Dienstverlening als product

4.6 Businesscase en verleiden

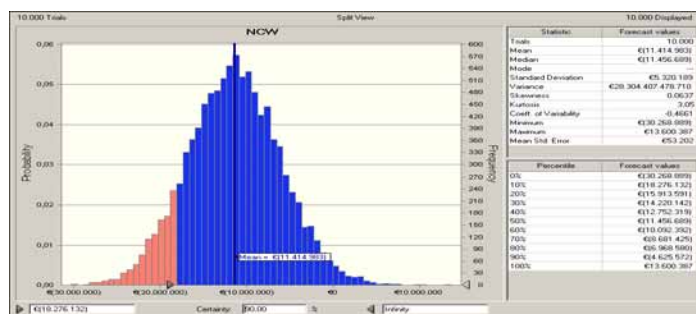
Zoals aangegeven in figuur 4.5 en in tabel 2.4.2 kent de rendementsverwachting van een businesscase van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling vaak een negatief rendement. Een marktpartij zal naar verwachting niet in een businesscase stappen indien deze een negatief rendement oplevert. Alleen indien er sprake is van een uitgesteld rendement (denk hierbij aan het opdoen van innovatieve kennis, of het veiligstellen van ontwikkelrechten op andere locaties) en het negatieve rendement kan worden gezien als voorinvestering voor rendementen in de toekomst, is een negatieve investering vanuit marktoptiek verdedigbaar. Pas indien de overheid de onrendabele top afdekt en daarmee een normale businesscase kan worden gerealiseerd zullen investeringen uit de markt loskomen. Om het verleidingsvraagstuk te doorgronden is het goed om hier iets dieper op in te gaan.

Een businesscase is voor een marktpartij onrendabel als de verwachting van de te realiseren opbrengsten lager is dan de verwachting van de kosten inclusief het daarop minimaal te behalen rendement. Evenals de gebiedsontwikkeling zelf is de businesscase dus dynamisch. Dit betekent dat de inschatting van kosten en opbrengsten aan veranderingen onderhevig is, deels doordat planinhoudelijke wijzigingen worden aangebracht, deels omdat de kostprijs van materialen en personeelslasten en de inschatting van de mogelijke VON-prijzen (van commerciële voorzieningen, zoals woningen, kantoorpanden en andere commerciële objecten) zelf ook aan marktwerking onderhevig zijn.

Een financiële businesscase bestaat uit de som van te verwachten kosten en te verwachten opbrengsten. Afhankelijk van wijzigingen in conjunctuur, afzetsnelheid, risico inschatting en andere planinhoudelijke en procesmatige elementen worden deze te verwachten kosten en opbrengsten telkens bijgesteld.

Als gevolg van de dynamiek in de businesscase is ook de onrendabele top aan dynamiek onderhevig. Deze dynamiek is weer te geven via een spreiding in een Gauss-Kromme, zoals in figuur 4.5.2.2. Het te verwachten saldo van de businesscase is, hoewel dit wel vaak zo wordt weergegeven, geen vaste waarde maar een verwachting van een plansaldo tussen twee uiterste

waarden. Binnen deze twee uiterste waarden zit een meest voorkomende waarde welke meestal gelijk is met het gevoerde plansaldo van de businesscase.



Figuur 4.5.2.2 Gaus-Kromme

Bron: Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, 2008

Belangrijk hierbij is het onderkennen van de aanwezigheid van spreiding binnen elementen van een businesscase. Hoewel de meeste elementen financieel kunnen worden vertaald zijn er ook elementen die niet in een financieel resultaat kunnen worden vormgegeven, denk hierbij aan elementen als vertrouwen, leiderschap, e.d.. Zowel bij deze kwalitatieve als bij de kwantitatieve elementen gaat het erom dat bij verleiden de verwachting en de spreiding positief wordt beïnvloed.

Om dit goed te duiden zal ik dit met behulp van een voorbeeld nader toelichten. De verwachting kan zijn dat, als gevolg van slechte conjunctuur, de afzet van vastgoedobjecten traag zal verlopen. Op basis daarvan zal de businesscase negatief worden beïnvloed. Deze kan zodanig negatief worden beïnvloed dat een ontwikkelende partij op basis van deze verwachting vindt dat er onvoldoende rendementsverwachting is om tot een investering te komen. Indien de gemeente in staat is om deze verwachting bij de ontwikkelaar om te buigen in positieve zin is er sprake van verleiding. Dit kan bijvoorbeeld door het maken van faseringsafspraken over de totale bouwportfolio in de omgeving of door het voeren van een positieve imagocampagne waardoor de aantrekkelijkheid van het gebied wordt vergroot. Een andere mogelijkheid is dat de gemeente ervoor kiest om het risico van de slechte verkoop, door middel van overheidsbijdrage af te dekken, hierdoor wordt direct de rendementsverwachting beïnvloed en ook dan is er sprake van verleiding.

Bij verleiding door de overheid gaat het om het duurzaam beïnvloeden van de verwachtingen bij de marktpartij. Het gaat hierbij niet alleen om de verwachting van planinhoudelijke aspecten, zoals het zodanig beïnvloeden van de marktkwaliteit dat een hogere VON-prijs kan worden gerealiseerd, maar ook om de verwachting van procesmatige afspraken, zoals het behouden van de politieke stabiliteit. Het overheidshandelen, zowel planinhoudelijk als procesmatig, moet tot een zodanige verwachting leiden dat de investeringsbeslissing bij een ontwikkelaar (eventueel door middel van een gemeentelijke bijdrage in de onrendabele top van de businesscase) positief wordt beïnvloed. Indien de gemeente in staat is om de verwachtingen op alle, voor de marktpartij, belangrijke elementen positief te beïnvloeden is de kans groot dat deze marktpartij aan tafel komt.

Indien de verwachting niet duurzaam is of indien deze om welke reden dan ook niet kan worden waargemaakt, zal een marktpartij echter ook weer snel afhaken. Risico voor een marktpartij bij het niet nakomen van de gewekte verwachtingen staat, tot de daadwerkelijke investeringsbeslissing, gelijk aan de door hem te maken transactiekosten. De verwachtingen moeten dan ook een dermate reëel perspectief bezitten, dat een marktpartij dit risico durft en wil dragen.

5. Theoretisch analyse model

Op basis van de voorgaande hoofdstukken wordt in dit hoofdstuk een theoretisch analyse model ontwikkeld welke de toepasselijke naam 'de verleidingmatrix' heeft gekregen. Dit theoretisch analyse model vormt de basis voor het empirisch onderzoek. De verleidingmatrix is gebaseerd op de marketingmix en bestaat uit een aantal variabelen welke worden weergegeven in P-groepen. Binnen deze groepen zullen elementen worden benoemd vanuit de wensen en behoeften van, de door de overheid te verleiden partij, de investeerders. In de marketingmix worden oorspronkelijk vier P-groepen gedefinieerd bestaande uit product, prijs, promotie en plaats. In de verleidingmatrix zullen deze 4-p groepen terugkomen en worden besproken in paragraaf 5.2.1, t/m 5.2.4 van dit hoofdstuk. Op basis van de theorie blijken er echter nog meer variabelen, dan de vier uit de marketingmix, te bestaan die van invloed zijn op het verleidingsvraagstuk, de 4P's zullen daarom worden aangevuld totdat een volledige verleidingmatrix ontstaat. In de verleidingmatrix wordt naast de elementen in de P-groepen onderscheid gemaakt tussen elementen ten behoeve van verleiding op de procesmatige en verleiding op de planinhoudelijke kant van gebiedsontwikkeling. Alvorens de elementen worden benoemd bij de productgroepen wil ik bij de indeling tussen planinhoud en proces kort stilstaan.

5.1 Planinhoudelijk versus proces

In hoofdstuk 2.1 komt bij het bespreken van de algemene theorie over gebiedsontwikkeling naar voren dat gebiedsontwikkeling bestaat uit procesmatige en planinhoudelijke aspecten. Daarnaast zien we in hoofdstuk 4.4 dat de overheid binnen zijn product 'facilitaire gebiedsontwikkeling' twee deelproducten kent, namelijk het beleidsmatige en het dienstverlenende product. Het beleidsmatige product kent over het algemeen meer inhoudelijke aspecten in tegenstelling tot het product dienstverlening dat vooral procesmatige aspecten kent.

Verleiding door de overheid moet vanuit beide perspectieven worden gevoerd. Inhoudelijk zal het gewenste eindproduct door de overheid zo moeten worden vormgegeven dat het door de markt als gewenst ervaren wordt. Procesmatig zal de overheid zodanig met de markt moeten omgaan dat deze de overheid ziet als een volwaardige partner waarmee de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling kan worden opgestart.

5.2 De variabelen en haar elementen

In de verleidingmatrix worden 8 P-groepen benoemd, welke in een matrix worden geplaatst ten opzichte van de eerder genoemde 2P's van Planinhoud en Proces. In totaal bestaat de verleidingsmatrix daarmee uit 10 P's te weten: Product, Prijs, Promotie, Plaats, Portfolio, Publieke organisatie, Partnerschap, Politiek en Planinhoud en Proces. Binnen de P-groepen worden verleidingselementen benoemd, deze elementen komen voort uit de wensen en behoeften van (potentiële) investeerders. Gebiedsontwikkeling kent een lange looptijd van soms wel tien tot twintig jaar. Het is daarom van belang dat de te benoemen elementen een duurzaam karakter hebben. Verleiden zal immers over moeten gaan in samenwerken en vertrouwen.

5.2.1 Product

Zoals reeds aangegeven in paragraaf 4.5 kan het product van de overheid worden verdeeld in een beleidsmatig product en een dienstverlenend product. In de verleidingsmatrix zal onder product vooral het beleidsmatige product worden verstaan. Dit product kent invloeden vanuit diverse actoren waaronder belanghebbenden en politiek maar ook vanuit de potentiële

investeerders bestaande uit marktpartijen. Voor dit verleidingsmodel zijn met name de wensen en behoeften van de investeerders van belang. Het dienstverlenende product laat ik terugkomen in twee nieuwe P-groepen te weten; Publieke organisatie en Partnerschap, deze groepen zullen later worden besproken.

Het beleidsmatig gewenste product kent een sterke koppeling met de inhoudelijke kant van gebiedsontwikkeling zoals bedoeld in paragraaf 2.4.3. Afhankelijk van de projectfase en de omvang van het project zal het door de overheid gewenste product beleidsmatig worden opgesteld. Het product is altijd een optimalisatie van de drie elementen uit figuur 2.1.2, zijnde de ruimtelijke kwaliteit, de markt kwaliteit en de beschikbare middelen.

Inhoudelijk bestaat een product uit

- 1) Nieuwe bouwmogelijkheden welke worden vormgegeven in een bouwprogramma
- 2) Openbare verblijfruimte zoals trottoirs, pleinen en parken
- 3) Infrastructuur en parkeeroplossingen.

De voor dit product stuurbare elementen komen inhoudelijk met name uit de hoek van het realiseren van marktkwaliteit, er moet een product worden gerealiseerd dat door de eindgebruiker gewenst is. De omgekeerde doorwerking van de marktwerking is hier van toepassing.

planinhoudelijke stuurbare elementen	
Programma (paragraaf 2.4.3)	De mate waarin het programma is afgestemd op de marktkwaliteit, aantallen, typen, prijscategorieën e.d..
Ruimtelijke kwaliteit (figuur 2.1.2)	De kwaliteit van de openbare ruimte en objecten in, en in de directe omgeving van het product.
Innovatie (paragraaf 4.6)	De mate van innovatie van het product, waardoor het voor een investeerder een voorinvestering kan zijn ten behoeve van toekomstige producten.

procesmatige stuurbare elementen	
Creëren van draagvlak (paragraaf 3.2.1)	De mate waarin het product draagvlak kent bij potentiële investeerders, omwonenden en andere belangrijke actoren.
Coproductie (paragraaf 3.2.1)	De totstandkoming van het product zodanig dat voldoende marktkwaliteit wordt georganiseerd.
Flexibiliteit (paragraaf 2.4.3)	De mate van opgenomen flexibiliteit in het beleidsmatig product, zodat kan worden ingespeeld op veranderende marktbehoeften.

5.2.2 Prijs

De prijs is een vergoeding die voor een product of dienst wordt geleverd. De prijs heeft veel te maken met het financiële perspectief van gebiedsontwikkeling zoals besproken in paragraaf 2.4.2 Tot aan de investeringsbeslissing van een marktpartij bestaat de prijs uit de door hem te maken transactiekosten. Nadat de investeringsbeslissing is genomen en de marktpartij dus is gebonden aan de uitvoering van het project zijn ook de rendementsverwachting, zeker als deze negatief is,

en de risico's op de ontwikkeling onderdeel van de prijs. In paragraaf 4.6 ben ik ingegaan op de spreiding van het rendement op de businesscase en op de financieringsvorm.

planinhoudelijke stuurbare elementen	
Rendement (paragraaf 2.4.2 & 4.6)	Het te behalen rendement (op de businesscase).
Subsidies (paragraaf 2.4.2)	De mate waarin de overheid bereid is een financiële bijdrage te verrichten.
Financieringsvorm (paragraaf 2.4.2)	De mate waarin de gemeente een bijdrage verleent ten behoeve van een voor de investeerder gunstige financieringsvorm.
Risico's (paragraaf 2.4.2)	De aanwezigheid van risico's met betrekking tot de investering en de verdeling van de risico's tussen overheid en markt.

procesmatige stuurbare elementen	
Transactiekosten (paragraaf 2.4.2)	De door de (potentiële investeerder) te maken kosten tot aan de investeringsbeslissing en de afspraken over verdeling van deze kosten tussen partijen.
Risicomanagement (paragraaf 4.5)	De mate waarin de overheid probeert actief de risico's van de investering te monitoren en te beperken.
Optimalisatie van de businesscase (paragraaf 2.4.2 & 4.5)	De mate waarin de marktkwaliteit en de ruimtelijke kwaliteit optimaal zijn afgestemd op de beschikbare middelen.

5.2.3 Plaats

De 'Plaats' gaat in de oorspronkelijke marketingmix over alle activiteiten (de distributie) om een product beschikbaar te stellen aan een doelgroep. In het kader van gebiedsontwikkeling gaat het bij plaats vaak om de plaats waar de stedelijke gebiedsontwikkeling plaatsvindt, de identiteit van het gebied, de bereikbaarheid, de contextuele ligging en de specifieke eigenschappen zoals beschreven in paragraaf 2.2 en 2.3.

planinhoudelijke stuurbare elementen	
Sociale gelijkheid (paragraaf 2.3.1)	De verwachting van de sociale omgeving waarbinnen het product wordt gerealiseerd.
Economische basis (paragraaf 2.3.1)	De verwachting van de economische basis waarbinnen het product wordt gerealiseerd.
Bereikbaarheid (paragraaf 2.3.1)	De inspanningen van een gemeente om de bereikbaarheid van het gebied te vergroten, door middel van nieuwe infrastructuur (zoals wegen, HOV, e.a.).

procesmatige stuurbare elementen	
Place Branding (paragraaf 2.3)	De mate waarin de (historische) identiteit van de locatie door alle partijen wordt gedragen als toegevoegde waarde voor de productontwikkeling.

5.2.4 Promotie

'Promotie' betreft de communicatie om het product of de dienst onder de aandacht te brengen van de doelgroep. Promotie is een breed begrip en kan zich zowel richten op de investeerder als op de eindgebruiker van het product om de vraag te stimuleren. Zie ook paragraaf 2.3.1.

planinhoudelijke stuurbare elementen	
Identiteitsdragers (paragraaf 2.3)	De inspanning van een gemeente om identiteitversterkende functies in het gebied te huisvesten.
Entrepreneurs (paragraaf 2.3)	De inspanning van een gemeente om entrepreneurs in het gebied te huisvesten.
Evenementen (paragraaf 2.3)	De inspanning van een gemeente om bij de identiteit van het gebied passende evenementen in het gebied te faciliteren.

Procesmatige stuurbare elementen	
City marketing (paragraaf 4.3)	De afstemming tussen het te realiseren product en het door de gemeente te voeren city marketing.
Acquisitie (paragraaf 3.2.1)	Het door de gemeente voeren van acquisitie teneinde investeerder bekend te maken met de gewenste ontwikkeling.

5.2.5 Portfolio

Het beleidsmatige product van de overheid wordt vaak vormgegeven op het niveau van de stad of het niveau van een wijk. Onder dit product hangen meerdere deelproducten die allen afzonderlijk in de markt gezet worden. Portfolio staat voor de afstemming van de deelproducten binnen de totale ontwikkelingen die spelen in een bepaalde stad. Zie hiervoor ook paragraaf 2.4.3.

planinhoudelijke stuurbare elementen	
Differentiatie/ segmentatie (paragraaf 2.4.3)	Op totaal stedelijk niveau afstemmen van programma's en bouwproductie eventueel gekoppeld aan verschillende doelgroepen.
Product omvang (paragraaf 2.4.3)	De definitie van het product, en de daarbinnen uit te voeren taken, welke terugkomen in de businesscase.

procesmatige stuurbare elementen	
Prioriteren/ faseren (paragraaf 2.4.3)	De mogelijkheid van de gemeente om producten ten opzichte van elkaar te prioriteren en te faseren.
Verevenen (paragraaf 3.3)	De mogelijkheid van de gemeente of marktpartij om de winst van het ene product te compenseren met het verlies op een ander product.

5.2.6 Partnerschap

Het product en de uitwerking hiervan komen vaak tot stand door een samenwerking tussen markt en overheidspartijen zie hoofdstuk 3.2. In veel gevallen wordt een binnenstedelijke gebiedsontwikkeling in de vorm van een samenwerkingsverband tussen de markt en overheid uitgevoerd. Partnerschap gaat dus in op de samenwerking tussen de gemeente en marktpartijen. In hoofdstuk 3.3 komt het partnerschap terug als strategische netwerken van organiserend vermogen.

planinhoudelijke stuurbare elementen	
Kennis en capaciteit (paragraaf 3.3)	De mate waarin de gemeente bereid is zijn kennis te delen.
Delen van investeringsbehoefte (paragraaf 3.3)	De mate waarin de gemeente bereid is investeringsvermogen in te zetten.
Delen van Risico's (paragraaf 3.3)	De mate waarin de gemeente bereid is risico's te delen.

procesmatige stuurbare elementen	
Organisatievorm (paragraaf 3.3)	De wijze waarop gemeente en potentiële investeerder de uitvoeringsorganisatie vormgeven.
Creëren van strategische netwerken (paragraaf 3.2.1)	De mate waarin de overheid door middel van haar strategische netwerk investeerders aan elkaar kan binden, zodanig dat de haalbaarheid wordt vergroot of nieuwe kansen ontstaan.
Transparantie (paragraaf 4.4.3)	De mate waarin partijen over en weer transparant zijn ten aanzien van eigen en gezamenlijke belangen.

5.2.7 Publieke organisatie

Onder de publieke organisatie wordt de organisatie van de gemeente verstaan. Specifieker, de wijze waarop een gemeente is georganiseerd zodanig dat het voor een marktpartij duidelijk is wie welke rollen heeft en waar men binnen de publieke organisatie moet zijn. Ook het realiseren van accounthouderschap maakt onderdeel uit van de publieke organisatie. In hoofdstuk 2.3 komt in het model 'stad in balans' reeds naar voren dat de toegankelijkheid van de publieke organisatie van belang is. Ook in hoofdstuk 3.2 kunnen binnen het proces van organiserend vermogen aanknopingspunten worden gevonden ten aanzien van de publieke organisatie.

planinhoudelijke stuurbare elementen	
Beschikbaarheid grond (paragraaf 2.4.1)	De mate van beschikbaar stellen van gemeentegrond aan investeerders om een product te realiseren.
Juridische regelingen (paragraaf 3.2)	De mate van het inzetten van juridische voordelen bij de gemeente ten behoeve van de locatie ontwikkeling.
Wettelijke regelingen (paragraaf 3.2)	De mate van het inzetten van wettelijke regelingen door de gemeente ten behoeve van de locatie ontwikkeling (denk aan onteigening e.d.).

procesmatige stuurbare elementen	
Ontwikkel gerichte houding (paragraaf 2.3.1)	De mate waarin de gemeentelijke organisatie ontwikkelgericht is, versus een beleidsgerichte organisatie.
Beleidsmatige stabiliteit (paragraaf 2.3.1)	De mate waarin het gemeentelijk beleid eenduidig is bij de toetsing en uitvoering van het product.
Toegankelijkheid (paragraaf 2.3.1)	De mate waarin de gemeente bereikbaar is voor de potentiële investeerder, zorgen dat deze bij de juiste persoon terecht komt.

5.2.8 Politiek

Gebiedsontwikkeling vindt plaats in een democratische en politieke context. Als gevolg van de publieke opinie kunnen politieke opvattingen veranderen. Hoewel de politiek op zichzelf geen stuurbare variabele is kan deze een grote weerslag hebben op het te voeren gebiedsontwikkelingsproces. De variabele politiek komt met name terug in procesmatige elementen en is beschreven in paragraaf 3.2.1.

procesmatige stuurbare elementen	
Visionair (paragraaf 3.2.1)	De mate van lange termijn perspectief binnen de politieke kaders.
Politieke stabiliteit (paragraaf 3.2.1)	De verwachting van de investeerder over de politieke stabiliteit.
Vertrouwen (paragraaf 4.3.3)	De aanwezigheid van vertrouwen tussen partijen.

		Plan inhoud	Proces
V E R L E I D I N G M A T R I X S G O	P r o d u c t	<ul style="list-style-type: none"> - Programma - Ruimtelijke kwaliteit - Innovatie 	<ul style="list-style-type: none"> - Creëren Draagvlak (actoren) - Coproductie - Flexibiliteit
	P r i j s	<ul style="list-style-type: none"> - Rendement - Subsidie - Financieringsvorm - Risico's 	<ul style="list-style-type: none"> - Transactie kosten - Risico management - Optimalisatie businesscase
	P l a a t s	<ul style="list-style-type: none"> - Economische basis - Bereikbaarheid - Sociale basis 	<ul style="list-style-type: none"> - (Place) Branding
	P r o m o t i e	<ul style="list-style-type: none"> - Identiteitsdragers - Entrepreneurs - Evenementen 	<ul style="list-style-type: none"> - City marketing - Aquisitie
	P o r t o f o l i o	<ul style="list-style-type: none"> - Differentiatie/ Segmentatie - Productomvang 	<ul style="list-style-type: none"> - Prioriteiten/ Fasering - Verevening
	P a r t n e r - s c h a p	<ul style="list-style-type: none"> - Kennis en Capaciteit - Delen van investering - Delen van risico 	<ul style="list-style-type: none"> - Organisatievorm - Transparantie - Creëren strategische netwerken
	P u b l i e k e o r g a n i s a t i e	<ul style="list-style-type: none"> - Beschikbaarheid van grond - Juridische regelingen - Wettelijke regelingen 	<ul style="list-style-type: none"> - Toegankelijk - Ontwikkelgericht - Beleidsmatige stabiliteit
	P o l i t i e k		<ul style="list-style-type: none"> - Politieke stabiliteit - Vertrouwen - Visionair

6. Case studies binnenstedelijke ontwikkelingen

Gemeenten kunnen op verschillende manieren bijdragen aan het realiseren van de gebiedsontwikkeling. Verwacht wordt dat hierbij verschillende sturingselementen worden gebruikt. Om beter inzicht te krijgen in de methode waarop gemeenten hun mogelijkheden inzetten wordt aan de hand van drie case studies onderzoek verricht naar de stuurbare elementen. In paragraaf 6.1 zal de onderzoeksopzet en projectkeuze nader worden toegelicht. In paragraaf 6.2 t/m 6.3 worden achtereenvolgens de projecten 'Centrumplan' in Ouderkerk aan den Amstel, 'Bergse Haven' in Bergen op Zoom en 'Nieuw- Crooswijk' in Rotterdam in beschrijvende vorm toegelicht.

6.1 Onderzoeksopzet en projectkeuze

In het theoretisch analyse model is de verleidingsmatrix opgesteld voor het overheidsproduct van stedelijke gebiedsontwikkeling. In de verleidingsmatrix komen de belangrijkste elementen voor waarmee de overheid facilitair kan sturen op de totstandkoming van een door haar gewenste ontwikkeling. Overdacht en strategisch inzetten, door middel van het koppelen, van deze elementen maakt dat de overheid bezig is met het voeren van een verleidingsstrategie. Drie projecten zijn onderzocht op de wijze waarop de overheid verleiding heeft toegepast. Daarbij worden de gevonden elementen per variabele per project toegelicht. Na de beschrijvende toelichting zal er één gezamenlijke analyse plaatsvinden van gevonden stuurbare elementen in de drie verschillende cases.

Per case zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van zowel de gemeente als de marktpartij. De interviews zijn aangevuld met beschikbare projectinformatie, zoals de stedenbouwkundige visie, de samenwerkingsovereenkomsten, e.a. De uitkomsten van de interviews zijn verwerkt in de beschrijvende analyse van de projecten. Elke analyse wordt afgesloten met een overzichtsschema. Op basis van een kwalitatieve beoordeling worden de gevonden elementen gewogen. Deze analyse is met de betrokkenen teruggekoppeld.

Doel van het empirisch onderzoek is inzicht krijgen in de mogelijke variabelen en elementen op basis waarvan de overheid verleiding kan toepassen. In het empirisch onderzoek zal hierbij worden bekeken;

- Of en in welke mate alle in het theoretisch analyse model benoemde stuurbare variabelen in de praktijk terugkomen.
- Of en in welke mate de in het theoretisch analyse model benoemde elementen, binnen deze variabelen, in de praktijk terugkomen als verleidingsmiddel.
- Welke effectiviteit door het toepassen van de verleidingselementen is behaald.
- Of en welke elementen of variabelen, niet naar voren zijn gekomen in deel één en twee van het onderzoek, die eventueel wel van toepassing zijn op het verleidingsvraagstuk.

Gebruik van het model in de praktijk kan niet worden getoetst omdat het model nog niet wordt gehanteerd. Het model moet worden gezien als hulpmiddel voor gemeenten om een of meerdere verleidingsstrategieën op te zetten.

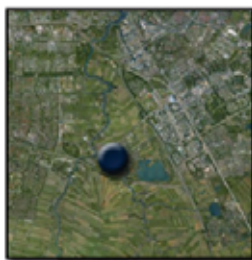
In het onderzoek is gekozen om drie verschillende binnenstedelijke locaties te onderzoeken. Op basis van onderstaand model worden de verschillen in de gekozen locaties duidelijk. Zo liggen de projecten in verschillende gemeenten, kennen ze een verschillend locatietype en een verschil in omvang.

Casus	Centrumplan Ouderkerk aan den Amstel	Bergse Haven	Nieuw- Crooswijk
Gemeente	Ouder Amstel Ca 15.000 inwoners	Bergen op Zoom Ca 65.000 inwoners	Rotterdam Ca 600.000 inwoners
Type locatie	Verdichting	Transformatie	Herstructurering
Huidige functie	Centrumgebied	Bedrijventerrein	Op wonen georiënteerde stadswijk
Samenwerkingsvorm	Joint venture	Joint venture	Concessie
Partijen die ontwikkeling trekken	GEM centrumplan Ouderkerk aan den Amstel <ul style="list-style-type: none"> Gemeente Ouder-Amstel AM Wonen BV 	GEM Bergse Haven <ul style="list-style-type: none"> Gemeente Bergen op Zoom AM Amvest 	Ontwikkelingscombinatie Nieuw- Crooswijk (OCNC) <ul style="list-style-type: none"> Woonstad Rotterdam Proper Stok Era Bouw

Tabel 6.1 Overzicht onderzochte locaties

6.2 Case 1 Centrumplan Ouderkerk aan de Amstel

In de eerste case is het theoretisch analyse model neergelegd op het project 'Centrumplan Ouderkerk aan de Amstel' in de gemeente Ouder Amstel. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van informatie uit de stedenbouwkundige visie van het Centrumplan. Daarnaast hebben interviews plaatsgevonden met de gemeente en de markt, welke werden vertegenwoordigd door de heer Van der Vaart destijds werkzaam als projectmanager bij de gemeente Ouder Amstel, nu werkzaam als projectmanager bij Smits Meller Partners, en met de heer drs. Lankhorst destijds werkzaam als regio manager bij AM en nu werkzaam bij Amvest als manager grondzaken.



Centrumplan Ouderkerk aan den Amstel
Ouder Amstel
Ca 15.000 inwoners
Verdichting
Centrumgebied
Joint venture
GEM centrumplan Ouderkerk aan den Amstel

- Gemeente Ouder-Amstel
- AM Wonen BV

6.2.1 Algemene projectinformatie

Het centrumplan Ouderkerk aan de Amstel is een verdichtingsopgave waarbij het centrum van Ouderkerk aan de Amstel met behoud van het dorpse karakter is verdicht. Verleiding was noodzakelijk omdat de gemeente de gebiedsontwikkeling financieel niet alleen kon dragen en uit de haalbaarheidsstudies bleek dat de kans op een negatieve grondexploitatie groot was. Daarnaast vormde het ontbreken van de specifieke marktkennis bij de gemeente een van de aanleidingen om marktpartijen te betrekken bij de uitvoering. Het project is uitgevoerd in de periode 2001 tot 2008. Directe aanleiding voor het starten van het centrumplan kwam voort uit de gemeentelijke wens om de Vondelstraat door te trekken. Als gevolg van het doortrekken van de Vondelstraat kwamen nieuwe ontwikkellocaties vrij en ontstond er de mogelijkheid om de achterkant van het centrum een nieuw gezicht te geven. Gezamenlijk vormden deze twee elementen “nieuwe infrastructuur” en “nieuwe ontwikkellocaties” de basis voor de ontwikkeling van het centrumplan. Naast de aanleg van nieuwe infrastructuur bevatte het plan woningen, commerciële voorzieningen en een parkeergarage.

Context van de locatie

Ouderkerk aan de Amstel is een kleine dorpskern welke onderdeel uitmaakt van de gemeente Ouder Amstel. Ouderkerk aan de Amstel ligt in de invloedssfeer van Amsterdam en geldt als uitvalsbasis voor de woningdruk op de Amsterdamse regio. Ouderkerk aan de Amstel verschilt met de rest van de regio door zijn sterke identiteit en het dorpse karakter. De rust van het dorpse in nabijheid van de stad Amsterdam zorgt ervoor dat er een brede doelgroep is voor dit product. Een doelgroep die niet op veel locaties in de regio kan worden bediend. In het planproces is deze sterke kracht van Ouderkerk aan de Amstel onderkend. Het product heeft zich dan ook gefocust op het behoud van deze dorpse identiteit.

Organisatie Model & Stake Holders

Het centrumplan van Ouderkerk aan de Amstel is uitgevoerd via een joint venture welke is vormgegeven in de ‘Grondexploitatie Maatschappij Centrumplan Ouderkerk aan de Amstel’ (hierna GEM). In de GEM participeerde naast de gemeente Ouderkerk aan de Amstel (hierna Gemeente) ook het grondbedrijf van AM. De GEM heeft als voornaamste doel het in uitvoering brengen van de gebiedsontwikkeling, waarbij het leveren van bouwrijpe grond en de werkzaamheden woonrijpmaken de belangrijkste eindproducten zijn. De ontwikkeling van de vastgoedobjecten zijn in zijn geheel uitgevoerd door de vastgoedontwikkelaar van AM, de gemeente had geen rol in de vastgoedexploitatie.

De gemeente zocht, vanwege de voor haar grote financiële opgave, een marktpartij die op een dynamische en creatieve manier tot een optimaal planresultaat kon komen. Door middel van een prijsvraagselectie hebben vier marktpartijen de kans gekregen hun stedenbouwkundige visie en uitvoeringsaanpak van het gebied aan de gemeente te presenteren. De gemeente heeft, mede op basis van geleverde prestaties in het verleden, AM- Grondbedrijf (ten tijden van gunning nog Amvest) de ontwikkelopdracht gegund. Na gunning hebben partijen gezamenlijk een intentieovereenkomst gesloten welke uiteindelijk is doorgezet in een samenwerkingsovereenkomst.

Businesscase

Ten aanzien van deze locatie ontwikkeling is zoals hierboven al gemeld een scheiding gemaakt tussen de grondexploitatie en de vastgoedexploitatie. De grondexploitatie werd getrokken door de GEM, de vastgoedexploitatie werd getrokken door AM. De totale investeringsopgave voor de grondexploitatie bedroeg ca € 8 miljoen. In de grondexploitatie werd ten behoeve van de GEM gewerkt met een rendementspercentage van 7%. Bij aanvang van het project was er een geprognosticeerd tekort van € 4 miljoen.

6.2.2 Gevonden elementen van verleiding bij gemeentelijk handelen

In deze paragraaf zal het project nader worden toegelicht aan de hand van de 8-p's zoals gepresenteerd in het analyse model. Daarbij zal telkens worden gekeken op welke wijze de overheid de investeringsbeslissing van de private partij heeft proberen te beïnvloeden.

Product

Als we kijken naar het product zien we dat de gemeente de planvorming vooral aan de markt heeft overgelaten. De gemeente heeft de markt uitgedaagd om een visie te schrijven voor het gebied als onderdeel van de partijselectie. De gemeente stelde daarbij twee belangrijke randvoorwaarden;

- 1) De Vondelstraat dient te worden doorgetrokken.
- 2) De visie moet in overeenstemming zijn met het huidige dorpse karakter en de dorpse identiteit.

AM heeft bij het opstellen van de visie de ruimte gekregen om het programma en de ruimtelijke kwaliteit zelf te bepalen. De visie is als input gebruikt voor de stedenbouwkundige verkaveling en het beeldkwaliteitplan. Beide producten zijn door de gemeente en AM onder gezamenlijke opdrachtverlening (coproductie) opgesteld door het architectenbureau van Rob Krier. AM heeft zich daarbij gefocust op het creëren van marktkwaliteit en afstemming van het product op de doelgroep. De gemeente bewaakte vooral de kwalitatieve kaders en het beeldkwaliteitplan. De gemeente heeft de gezamenlijk opgestelde stedenbouwkundige verkaveling met bijbehorend beeldkwaliteitplan één op één vertaald in het bestemmingsplan. Daarmee heeft de marktpartij AM een zeer grote rol gehad in het opstellen van de beleidsmatige uitgangspunten voor de locatie ontwikkeling.

Tijdens het opstellen van de stedenbouwkundige verkaveling hebben bewoners diverse malen hun reflectie kunnen geven op het plan door middel van informatie avonden. De participatie van bewoners in de ontwikkeling werd gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente en AM. De wettelijke inspraak ten aanzien van ruimtelijke procedures werd vooral door de gemeente gefaciliteerd. Overigens was er voor dit project nauwelijks de behoefte bij bewoners om gebruik te maken van de inspraak. De kwaliteit en het bescheiden programma werden door bewoners als positieve toevoeging gezien van het dorpse centrum.

Ten tijde van de ontwikkeling van dit plan was het AM bezig met het verkennen van gebiedsontwikkeling in de binnenstedelijke context. Tot die tijd had AM zich vooral gericht op uitleglocaties en gebiedsontwikkeling. Binnenstedelijk gebied werd gezien als een mogelijke productuitbreiding voor AM. Het centrumplan van Ouderkerk aan de Amstel gold dan ook als voorbeeldproject, welke als referentie kon gaan werken als acquisitie voor de toekomstige ontwikkelproducten van AM.

Prijs

De locatie kende een negatief tekort op de grondexploitatie van € 4 miljoen. De gemeente had al voordat het verkavelingsplan was uitgewerkt aangegeven dat ze maximaal € 4 miljoen zou bijdragen voor de aanleg van nieuwe infrastructuur. Daarmee kreeg de uitwerking naast een stedenbouwkundige optimalisatie ook een vast budget mee. In het proces werden aan de hand van gezamenlijke reken en teken sessie planoptimalisaties doorgevoerd.

Door middel van diverse processtappen te onderscheiden (prijsvraag, intentieovereenkomst en samenwerkingsovereenkomst) is de planuitwerking gelijk opgelopen met de toetsing op financiële haalbaarheid. Pas bij het vaststellen van de samenwerkingsovereenkomst werden partijen aan elkaar gebonden. Het risico voor de transactiekosten tot de volgende fase was gelegen bij de marktpartij. Deze heeft door de getrapte besluitvorming de risico's op transactiekosten kunnen beperken.

In de samenwerkingsovereenkomst zijn ten aanzien van de grondexploitatie de volgende afspraken gemaakt.

- In de grondexploitatie werd uitgegaan van een rendement van 7% op de totale investeringen.
- Het geprognosticeerde tekort ad € 4 miljoen werd afgedekt door de gemeente door middel van een eenmalige subsidie voor met name de kosten van infrastructuur (het doortrekken van de Vondelstraat).
- De risico's en optimalisatiemogelijkheden werden door het vaststellen van de uitgifteprijs en de afname datum met name opgenomen in de vastgoed exploitatie.
- Door het aangaan van joint venture middels een GEM kon gebruik worden gemaakt van een gunstige financieringsvorm via een lening bij de BNG.

Het risico werd op papier voornamelijk neergelegd bij de marktpartijen door vaste grondprijzen en vaste afname tijdstippen vast te leggen. De vaste grondprijzen waren daarbij zo vormgegeven dat er eigenlijk nauwelijks sprake was van een risico op de vastgoedontwikkeling. De hoogte van de grondprijzen zorgden ervoor dat er een redelijk rendement gehaald kon worden op de vastgoedexploitatie. AM meldde in het interview dat door de gunstige marktomstandigheden en de daardoor versnelde marktafzet zelfs een bovengemiddeld rendement is behaald op de vastgoedexploitatie.

De vraag kan worden gesteld of bij een scherpe onderhandeling over de businesscase wel een gemeentelijke bijdrage van € 4 miljoen nodig was. Gesteld kan worden dat de gemeente de ontwikkelaar een rendement heeft gegund en dat dit bevorderlijk is geweest voor de wijze van samenwerken.

Plaats

De locatie kende in tegenstelling tot veel andere vestigingslocaties in de omgeving een specifiek dorpse sfeer en een specifiek dorpse identiteit. Door de strenge kwaliteitsbewaking van de gemeente en AM op de kwalitatieve aspecten voor het behoud van deze identiteit is een woonproduct gerealiseerd die op andere locaties door het ontbreken van de ruimtelijke context niet kon worden gerealiseerd. Gesteld mag worden dat de economische en sociale basiskwaliteiten van de te ontwikkelen locatie voldeed aan de wensen van de doelgroep. In het proces is dan ook niet gestuurd op verbetering van het lange termijn perspectief van de locatie.

Daarnaast zorgde de toevoeging van infrastructuur ervoor dat diverse locaties in een andere context binnen het dorpse centrum kwamen te liggen. Hierdoor werden deze locaties direct potentiële bouwlocaties. De komst van nieuw infrastructuur heeft de bereikbaarheid van nieuwe bouwlocaties vergroot en de dorpse identiteit heeft het woonproduct versterkt. De gemeente heeft vroegtijdig op beide elementen van de plaats gestuurd. De infrastructuur door het beschikbaar stellen van uitvoeringsmiddelen en de kwalitatieve toets tot behoud van het dorpse karakter.

Promotie

Ten aanzien van deze locatie ontwikkeling heeft alleen verkooppromotie plaatsgevonden door de ontwikkelaar. Deze is door de gemeente niet ondersteund door een promotie op gemeentelijke schaal zoals het voeren van city marketing of het centraal stellen van de bouwlocatie door middel van evenementen of het plaatsen van nieuwe identiteitsdragers.

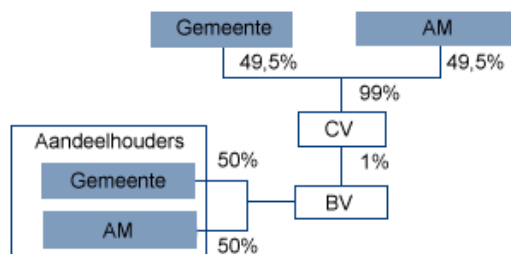
Voor de promotie van de gemeente richting de potentiële investeerders heeft de wethouder een rol gespeeld bij het benaderen van de marktpartijen. Ter voorbereiding aan de prijsvraag was er sprake van wederzijdse acquisitie en verkenning van mogelijkheden door zowel de gemeente als AM.

Portfolio

De gemeente heeft mede gezien de beperkte omvang van de gemeente er niet voor gekozen om het tekort op de grondexploitatie door middel van het toevoegen van andere beschikbare locaties te compenseren. Wel heeft de gemeente afspraken gemaakt over de fasering van andere locaties. Eerlijkheidshalve dient te worden opgemerkt dat deze prioriteitstelling ten opzichte van andere projecten ook voortkwam uit de beperkte capaciteit bij het gemeentelijke apparaat.

Partnerschap

Zoals hierboven al gemeld zijn de gemeente en AM de locatie ontwikkeling ingegaan door middel van een joint venture. De joint venture is vormgegeven in een CV/ BV constructie, zoals in figuur 6.2.2, die heeft geresulteerd in een GEM Centrumplan Ouderkerk aan de Amstel. De GEM werkt als losstaande privaatrechtelijke organisatie en kent twee aandeelhouders, de gemeente en AM. De GEM levert bouwrijpe grond aan de opstalontwikkelaar AM.



Figuur 6.2.2 Verhoudingen in partnerschap

Ten aanzien van het verleidingsvraagstuk is het goed om de voordelen van deze organisatievorm voor de marktpartij te benoemen. In het interview kwamen de volgende voordelen naar voren:

- Risicodeling en gezamenlijke uitvoeringsverantwoordelijkheid.
- Gebruik kunnen maken van locatie kennis die beschikbaar is bij de gemeente.
- Mogelijkheid tot het verkrijgen van een gunstige projectfinanciering bij de BNG.
- Werken met duidelijke door de politiek vastgestelde randvoorwaarden.
- Gemeente met een dubbel belang betrokken houden bij de locatie ontwikkeling, zowel planologisch als risicodragend uitvoerder.

Publieke organisatie

Hoewel de gemeente ca. 90% van de te ontwikkelen grond op voorhand in bezit had, is na een korte haalbaarheidsstudie gebleken dat de financiële armslag van de gemeente onvoldoende sterk was om de gebiedsontwikkeling zelf op te pakken. De gemeentelijke organisatie van de gemeente Ouderkerk aan de Amstel was niet ingesteld op de uitvoering van een dergelijk groot project, de specifieke kennis en kunde ontbrak om de uitvoering goed op te zetten. Door het aantrekken van AM is de uitvoeringsverantwoordelijkheid neergelegd bij de GEM. De gemeente richtte zich met name op het voeren van de publieke procedures.

In de samenwerkingsovereenkomst is deze scheiding tussen verantwoordelijkheden duidelijk opgenomen. In de GEM zijn afspraken gemaakt over de data van afzet van bouwgrond, dit resulteerde ook in afspraken met betrekking tot vergunning verlening en doorlooptijden van het bestemmingsplan. De gemeente heeft er voor gezorgd dat de publieke procedures in overeenstemming met de afspraken op tijd zijn doorlopen.

Om de GEM te begeleiden heeft de gemeente een projectleider aangesteld als contact persoon voor de GEM, deze had naast de financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering in de GEM ook de interne aansturing van de gemeentelijke producten in zijn takenpakket.

Politiek

Tijdens de uitvoering en voorbereiding van het project heeft er geen politieke instabiliteit plaatsgevonden. Politieke stabiliteit is onder meer gewaarborgd door de ruimtelijke plannen één op één te vertalen in het bestemmingsplan. De politiek heeft de kaders vooraf duidelijk vastgelegd er was geen mogelijkheid om flexibiliteit op te zoeken.

6.2.3 Overzicht waargenomen elementen

Niet waargenomen	-
Minimaal waargenomen	+
Waargenomen	++
Maximaal waargenomen	+++

Variabelen	Elementen	Waargenomen
Product	Programma	+++
	Ruimtelijke Kwaliteit	++
	Innovatie	+
	Creëren draagvlak	+
	Coproductie / participatie	+++
	Flexibiliteit	-
Prijs	Rendement	+++
	Subsidies	+++
	Financieringsvorm	+
	Risico's	-
	Transactiekosten	+
	Risicomangement	-
	Optimalisatie businesscase	+
Plaats	Economische basis	-
	Bereikbaarheid	+++
	Sociale basis	-
	Place Branding	-
Promotie	Identiteitsdragers	+
	Entrepreneurs	-
	Evenementen	-
	City marketing	-
	Acquisitie	+

Variabelen	Elementen	Waargenomen
Portfolio	Differentiatie/segmentatie	-
	Productomvang	-
	Prioriteiten en fasering	+
	Verevening	-
Partnerschap	Inbreng Kennis & Capaciteit	++
	Delen van Risico's	++
	Delen van Investeringen	++
	Organisatievorm	++
	Transparantie	+++
	Creëren strategische netwerken	-
Publieke Organisatie	Grondeigendom	+++
	Juridische regelingen	-
	Wettelijke regelingen	-
	Toegankelijkheid	+
	Ontwikkeldericht	+
	Beleidsmatige stabiliteit	+++
Politiek	Politieke stabiliteit	+++
	Vertrouwen	++
	Visionair	+

6.3 Case 2 Bergse Haven

In de tweede case is het theoretisch analyse model neergelegd op het project 'Bergse Haven' in de gemeente Bergen op Zoom. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van het 'Masterplan Bergse Haven' en de projectinformatie van de project website (www.bergsehaven.nl). Daarnaast hebben interviews plaatsgevonden met de gemeente (vertegenwoordigd door mevrouw Jacobs en de heer Tetterode) en met de marktpartijen die deelnemen in de GEM Bergse Haven, vertegenwoordigd door de heer Boer werkzaam als ontwikkelingsmanager bij AM en de mevrouw ing. Reijen werkzaam als regiomanager bij Amvest.

6.3.1 Algemene projectinformatie



Het project Bergse Haven betreft een transformatie opgave van het verouderde bedrijventerrein Geertruidapolder naar een aantrekkelijke locatie met woningen, werken en recreatieve voorzieningen. Verleiding was noodzakelijk omdat onvoldoende duidelijkheid bestond over de aanwezigheid van voldoende marktpotentie. Daarnaast is het mogelijk maken van verevening tussen de grondexploitatie en de vastgoedexploitatie één van de belangrijkste redenen geweest om tot verleiden van de marktpartijen over te gaan.

Belangrijke doelstelling van deze transformatie is het terugbrengen van de relatie tussen de Binnenschelde en de stad Bergen op Zoom. De uitvoering van het project is gestart in 2005 en zal naar verwachting duren tot 2023. De locatie richt zich op het aanbieden van een aantrekkelijke woonlocatie voor inwoners van binnen en buiten Bergen op Zoom. Daarnaast zullen recreatieve voorzieningen worden toegevoegd met een regionaal karakter. In het plan wordt gezocht naar een synergie tussen verstedelijking, water, natuur en cultuurhistorie zodanig dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de bestaande kwalitatieve aspecten van de locatie. In totaal worden er ca 2700 woningen, diverse werklocaties en ruimte voor regionale recreatieve voorzieningen gerealiseerd.

Context

Bergen op Zoom is gelegen aan het water van Binnenschelde op het snijpunt van de provincies Brabant en Zeeland. De locatie Bergse Haven ligt op een verouderd bedrijventerrein dat niet voldoet aan de kwaliteitwensen van de gemeente. De ruimtelijke kwaliteiten van Bergen op Zoom aan het water is door de ligging van het verouderde bedrijventerrein altijd slecht benut, met Bergse Haven wil de gemeente Bergen op Zoom terugleggen aan het water.

Bergen op Zoom kent een bevolkingssamenstelling waarbij de draagkracht van de bevolking onder het landelijke gemiddelde ligt. Om dit tij te keren werkt de gemeente aan het versterken van het economische en toeristische klimaat. Zo is de revitalisering van het centrum onlangs afgerond en heeft de gemeente Bergen op Zoom de titel 'Beste binnenstad van Nederland' gekregen. Daarnaast werkt de gemeente aan het versterken van de toeristische as, die loopt vanaf de Binnenschelde aan de westkant, door de binnenstad, naar de landschappelijke buitenrand aan de oostkant van de stad. De bereikbaarheid van Bergen op Zoom zal in 2013 sterk verbeteren door het doortrekken van de A4 tussen Bergen op Zoom en Dinteloord.

De woningmarkt van Bergen op Zoom is sinds jaren afhankelijk van externe instroom. Met name uit de Rotterdamse regio kwamen veel externe woningzoekenden richting Bergen op Zoom. De laatste jaren zien we dat deze externe instroom stagneert. Deze stagnatie wordt mede veroorzaakt door het aanbieden van goede woonmilieus in de Rotterdamse regio, zoals de wijk Nesseland en Carnisselande. Uit een marktonderzoek voor Bergse Haven is gebleken dat deze externe instroom van belang is voor de afzet van de 2700 woningen.

Organisatie Model & Stake Holders

Evenals in de case van Ouderkerk aan de Amstel is ook in Bergen op Zoom gewerkt met een joint venture welke is vormgegeven in een GEM. In de GEM Bergse Haven zijn naast de gemeente Bergen op Zoom (hierna gemeente) ook twee marktpartijen actief, te weten AM en Amvest. De GEM is verantwoordelijk voor de werkzaamheden bouw- en woonrijpmaken. Naast de GEM zijn de marktpartijen gezamenlijk verantwoordelijk voor de afzet van 75% van de bouwkavels, de gemeente krijgt 25% van het toewijzingsrecht op de kavels. De vastgoedpartijen Amvest en AM zitten samen in een CV/ BV constructie ten behoeve van de realisatie van de aan haar toegewezen vastgoedontwikkelingen.

Op basis van een door de gemeente opgestelde visie voor het gebied heeft een marktselectie plaatsgevonden door middel van een prijsvraag. Hiertoe zijn vijf marktpartijen uitgenodigd om los van de gemeente een visie op te stellen voor de realisatie van dit gebied.

Am heeft samen met Amvest een visie ingediend en de prijsvraag gewonnen. Na gunning hebben de partijen gezamenlijk een intentieovereenkomst gesloten, welke uiteindelijk is doorgezet in een samenwerkingsovereenkomst.

Businesscase

Het totale investeringsniveau van de vastgoed en grondexploitatie gezamenlijk bedraagt ca. € 550 miljoen. Er is een spreiding gemaakt tussen de grondexploitatie en de vastgoedexploitaties zodat de risico's voor bouw en woonrijpmaken zijn gesplitst van de risico's van de verkoopafzet welke terugkomen in de vastgoedexploitatie. Door de gemeente is een sluitende grondexploitatie als basisvoorwaarde voor de locatieontwikkeling gesteld.

6.3.2 **Gevonden elementen van verleiding bij gemeentelijk handelen**

In deze paragraaf zal het project nader worden toegelicht aan de hand van de 8-p's zoals gepresenteerd in het analyse model. Daarbij zal telkens worden gekeken op welke wijze de overheid de investeringsbeslissing van de private partij heeft proberen te beïnvloeden.

Product

De gemeente heeft een visie opgesteld voor de westkant van Bergen op Zoom, deze visie vormde de basis voor een prijsvraag ten behoeve van de marktselectie. Onderdeel van de prijsvraag was het schrijven van een eigen visie op het gebied Bergse Haven met een bijbehorende uitvoeringsstrategie.

De gemeente heeft zijn visie na de prijsvraag losgelaten, en het plan is uitgewerkt conform de door de winnende marktpartijen ingezonden visie. De marktpartijen, hebben met input van de gemeentelijke visie, vanaf de eerste fase hun eigen product inclusief het programma en de gewenste ruimtelijke kwaliteit zelf mogen vormgeven.

Naast het opstellen van een visie is door de gemeente de uitdrukkelijke voorwaarde neergelegd dat een sluitende businesscase bij de visie moest worden gepresenteerd. Daarbij moesten alle zaken die in het gebied speelden worden opgelost binnen de visie en financieel binnen de businesscase, waaronder ook;

- Aankoop, sloop en saneren van het verouderde bedrijventerrein.
- Verbeteren van de waterkwaliteit van de Binnenschelde.
- Aanleg en creëren van recreatieve voorzieningen.
- Nieuwe infrastructuur van en naar de nieuwbouwlocatie.

De marktvisie is in het jaar na presenteren van de visie gezamenlijk door de gemeente en AM/ Amvest uitgewerkt tot een masterplan. De gemeentelijke voorwaarde bij deze uitwerking was dat ook het masterplan een sluitende grondexploitatie moest kennen. De gemeente heeft het masterplan uitgewerkt tot een bestemmingsplan en daarbij het verzoek van de markt overgenomen om zo veel mogelijk flexibiliteit in te bouwen in het bestemmingsplan. De flexibiliteit is enigszins teruggedrongen door een uitspraak van de Provinciale Staten waarbij meer duidelijkheid werd geëist ten aanzien van het te realiseren programma.

Tijdens het uitwerken van het masterplan heeft de gemeente zijn publieke taak waargemaakt door de zorgen voor interne en externe communicatie (draagvlak vergroting) en het verenigen van belangen. Partijen hebben gezamenlijk besloten dat het verkrijgen van draagvlak en het voeren van de wettelijk verplichte procedures omtrent inspraak door de gemeente worden gevoerd. Dit omdat de gemeente sneller wordt gezien als betrouwbare partner die alle belangen tegen elkaar kan afwegen.

Prijs

Zoals hierboven reeds vermeld was de gemeentelijke voorwaarde dat er een minimaal sluitende exploitatie diende te worden opgesteld bij het presenteren van de visie en ten behoeve van de gemeentelijke besluitvorming inzake het bestemmingsplan. Vooralsnog wordt deze sluitende grondexploitatie zonder gemeentelijke bijdrage als uitgangspunt voor de locatie ontwikkeling vastgehouden. De marktpartijen zijn daarmee uitgedaagd een optimale optimalisatie door te voeren in de planontwikkeling en de businesscase.

Hoewel de gemeente zelf tot op heden geen bijdrage heeft gedaan is wel in de samenwerkingsovereenkomst afgesproken dat de gemeente zich optimaal inzet op externe

fondsenwerving, zoals regionale subsidies en rijksbijdragen. Belangrijke subsidiestromen, van het Rijk en van de Europese Unie, kunnen alleen worden toegekend aan de overheid. De gemeente heeft afgesproken zich in te zetten voor het binnen halen van deze subsidies.

De gemeente heeft direct na het opstellen van haar visie besloten om strategische grondposities aan te kopen in het gebied. De gemeente heeft hierdoor risico gelopen op de voorinvesteringen. Voordat de samenwerkingsovereenkomst was gesloten werden de risico's van mogelijke voorinvesteringen tussen de gemeente en de marktpartijen op basis van maatafspraken verdeeld. Dit kwam onder andere voor bij de aankoop van een groot bedrijfsobject van Nedalco. De gemeente heeft dit pand aangekocht, maar met marktpartijen afgesproken dat het risico gezamenlijk wordt gedeeld.

Een belangrijke reden dat de combinatie van AM/ Amvest in deze gebiedsontwikkeling is gestapt komt voort uit de wens van ontwikkelaars om binnenstedelijke gebiedsontwikkeling als nieuw product te zien. De drang om te laten zien dat binnenstedelijke gebiedsontwikkeling ook door hun kon worden opgepakt was zo groot dat er onvoldoende rekening is gehouden met de mogelijke risico's door de marktpartijen.

In de samenwerkingsovereenkomst voor oprichting van de GEM is afgesproken dat de locatie wordt uitgevoerd onder gezamenlijke risicodeling, omdat de gemeente voor 50% aandeelhouder is van de GEM kan gebruik worden gemaakt van een gunstige projectfinanciering bij de BNG.

Ook in dit project kwamen de transactiekosten geheel voor rekening van AM en Amvest. Met marktpartijen zijn afspraken gemaakt om de uitkomsten van de prijsvraag eenvoudig te presenteren. De inhoud stond bij de beoordeling voorop en niet de presentatie. Daarnaast zien we dat ook dit project fasegewijs is opgezet waarbij na de prijsvraag eerst een intentie overeenkomst is gesloten. Daarna is pas een samenwerkingsovereenkomst aangegaan.

Plaats

De huidige eigenschappen van de locatie zijn verwerkt in de visie van AM en Amvest. Het omgaan met de identiteit van het gebied, de waterrand van de Binnenschelde en de aansluiting tussen Binnenschelde en het centrum was een van de toetsingscriteria op de prijsvraag. Ook het zorgen voor een goede bereikbaarheid was opgenomen in de prijsvraag, ook hier is op basis van de voorwaarden van de prijsvraag op getoetst.

Het perspectief van Bergen op Zoom is vergroot door de succesvol gevoerde revitalisering van het stadscentrum. Door de revitalisering ziet Bergen op Zoom dat de aantrekkingskracht op investeerders voor Bergen op Zoom toeneemt. Ook de plannen voor het doortrekking van de A4 kent een belangrijke toegevoegde waarde voor Bergen op Zoom op basis waarvan investeerders eerder geneigd zijn om risicovol te participeren. Als laatste komt in het interview naar voren dat de toeristische as een belangrijke economische impuls moet gaan geven de gemeente.

Deze twee economische versterkingen voor de gemeente zorgen samen met de segmenteringafspraken en faseringsafspraken tussen de gemeente en AM/ Amvest ervoor dat deze twee laatst genoemde partijen het risico aandurven om Bergse Haven te ontwikkelen in een hoger marktsegment.

Promotie

De marktpartijen hebben bij de gemeente aangedrongen op een stedelijke promotie van Bergen op Zoom door middel van city marketing. Zo worden de interne en externe woningzoekenden gewezen op de Bergse Haven. Uit marktonderzoek blijkt dat in de locatie drie keer zoveel woningen in de planning staan dan vanuit de interne markt kan worden afgenomen. Het opzetten van een stedelijke promotie is dus noodzakelijk. Na het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst is door de gemeente Bergen op Zoom daarom city marketing opgezet.

De marketing van het gebied zelf zal ook door de gemeente worden opgezet, dit in overleg met de marktpartijen. Hier is voor gekozen omdat de gemeente volgens de marktpartijen een onafhankelijker beeld kan schetsen van de locatie en daarmee naar buiten toe betrouwbaarder en geloofwaardiger overkomt.

De promotie ten aanzien van de investeerders is door de gemeente vorm gegeven door middel van acquisitie. Voor de locatieontwikkeling in Bergse Haven waren vijf marktpartijen geselecteerd aan de hand van een shortlist. Deze shortlist is opgesteld door een onafhankelijk advies bureau, aan de hand van liquiditeit, referenties en ervaring van marktpartijen met binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. De marktpartijen zijn vooraf dus aan de hand van een aantal criteria geselecteerd, op basis daarvan zijn marktpartijen benaderd.

Er is tot op heden geen gebruik gemaakt van het plaatsen van entrepreneurs of evenementen om de promotie van de locatie te versterken. Partijen sluiten niet uit dat dit in de toekomst tot de mogelijkheden behoort.

Portfolio

De gemeente verleent geen bijdragen op de businesscase van de GEM. Wel is afgesproken dat indien de grondexploitatie negatief zal worden afgerond dat de marktpartijen ter compensatie van dit verlies bouwclaims verwerven op andere locaties binnen Bergen op Zoom. Met behulp van deze bouwclaims op financieel gunstige locaties kan de negatieve grondexploitatie worden gecompenseerd.

AM/ Amvest geeft in het interview aan dat alle maatregelen in het gebied worden betaald uit de businesscase. Zelf had de ontwikkelaar liever een scheiding gezien tussen publieke taken en private taken. Daarbij zou bijvoorbeeld het verbeteren van de waterkwaliteit moeten worden gezien als een publieke taak en daarmee buiten de businesscase moeten worden gehouden.

Er is door de gemeente in samenwerking met AM/ Amvest voor de gehele gemeente een marktonderzoek verricht. Op basis hiervan zijn diverse woonproducten benoemd voor de verschillende ontwikkellocaties in Bergen op Zoom. Daarbij kent Bergse Haven een eigen marktsegmentatie die niet op andere plekken in de gemeente zal worden gerealiseerd. Tevens is afgesproken dat projecten die zich richten op dezelfde doelgroep prioriteit in uitvoering wordt gegeven aan het project Bergse Haven.

Partnerschap

Zoals hierboven al vermeld zijn de gemeente en AM/ Amvest de locatie ontwikkeling aangegaan door middel van een joint venture. De joint venture is vormgegeven in een CV/ BV constructie die heeft geresulteerd in de GEM Bergse Haven. De GEM werkt als aparte

privaatrechtelijke organisatie waarbij de aandeelhouders bestaan uit de gemeente (50%), AM (25%) en Amvest (25%). De vastgoedexploitatie wordt voor 75% uitgevoerd door een CV/BV constructie van de marktpartijen AM en Amvest. Gunningrechten van de overige 25% zijn in handen van de gemeente.

De prijsvraag is gestart met een plenaire middag waarin de gemeente Bergen op Zoom haar plannen aan alle marktpartijen tegelijk heeft toegelicht. De plenaire sessie was mede bedoeld om combinaties tussen ontwikkelaars te bewerkstelligen, de gemeente heeft tijdens deze middag benadrukt dat het marktpartijen vrij stond om gezamenlijk op te trekken. De gemeente heeft er vervolgens voor gekozen om alle aanvullende informatie, en beantwoording op vragen aan alle marktpartijen gezamenlijk beschikbaar te stellen, waardoor een zeer transparant proces ontstond.

De uitvoering van het project is in handen van de GEM Bergse Haven, voor de uitvoering wordt gebruik gemaakt van vakkennis direct in dienst van de GEM, met name bestaande uit zelfstandige adviseurs, vakkennis van de marktpartijen en vakkennis van de gemeente. Op basis van de kernkwaliteiten van de diverse organisaties wordt de bemensing ingezet. De gemeente voert o.a. de verwervingen, bemensing op communicatie, maar ook beleidsmakers van de afdeling verkeer en vervoer en het ingenieursbureau worden door de gemeente geleverd. De markt richt zich met name op beleidsvlakken als doelgroepen en woonproducten en levert dan ook een stevige input voor de stedenbouwkundige uitwerking. De GEM kent enkele medewerkers die los staan van de gemeente en van de marktpartijen, zij bewaken de financiën en de uitvoeringsplannen zodanig dat de GEM een onafhankelijke, transparante en toetsende rol kan vervullen naar de aandeelhouders.

In het interview kwamen vanuit de marktpartijen de volgende voordelen van deze organisatie vorm naar voren:

- Risicodeling en gezamenlijke uitvoeringsverantwoordelijkheid.
- Inzetten van kennis en kunde op basis van de sterke kanten van de betrokken organisaties.
- Mogelijkheid tot het verkrijgen van een gunstige projectfinanciering bij de BNG
- Gemeente met een dubbel belang bij de locatie ontwikkeling houden, zowel planologisch als risicodragend in de uitvoering.
- Juridische en fiscale voordelen van de gemeente zoals het vestigen van de WVG, de onteigeningsmiddelen en vrijstelling op de overdrachtsbelasting indien de gemeente na aankoop de gronden juridisch bouwrijp doorlevert.

Naast bovengenoemd partnerschap met de marktpartijen vervult de gemeente een belangrijke rol richting de overige publieke partners zoals de provincie en de regio. De gemeente zorgt voor de waarborging van het plan Bergse Haven in bovengemeentelijke beleidskaders.

Publieke organisatie

Zoals hierboven te lezen is vindt de uitvoering van Bergse Haven plaats door de GEM Bergse Haven. Hiertoe worden vakdisciplines gebruikt van zowel de gemeente als de marktpartijen. Afhankelijk van de kracht van een partij worden mensen ingehuurd door de GEM.

De gemeente voert vanuit de publieke organisatie een aantal deelopdrachten uit. Ze is in opdracht van de GEM, naast het begeleiden en opstellen van de stedenbouwkundige uitgangspunten, ondermeer verantwoordelijk voor de verwerving en de communicatie.

De gemeente voert de verwervingen van de locatie omdat ze gebruik kan maken van de wettelijke bevoegdheden tot het vestigen van de WVG en het onteigeningsrecht. De gronden worden juridisch bouwrijp doorgeleverd waardoor fiscale voordelen ontstaan voor de GEM.

Om beleidsmatige stabiliteit te bevorderen heeft de gemeente ervoor gekozen om de projectdirecteurschap voor de GEM te laten voeren door de projectmanager voor Bergse Haven van de gemeente. Hiermee ontstaat een dubbele petten probleem, echter ook een open en transparant proces. De voordelen zijn dermate groot dat het dubbele petten probleem voor lief wordt genomen. De interne afstemming binnen de gemeente kan dan direct op directieniveau worden doorvertaald naar de GEM, en andersom, dit vergroot de toegankelijkheid tot de gemeente enorm.

De gemeente wordt door de marktpartijen gezien als ontwikkelgerichte organisatie. Dit komt ook terug in een aantal acties zoals het actief opstellen van een eigen visie, het op risico strategisch verwerven van grond en oplossingsgericht zoeken naar voortkomende problemen uit vaststaand stedelijk en landelijk beleid zodanig dat de ontwikkeling kan worden voortgezet.

Politiek

Politieke stabiliteit is gewaarborgd door als gemeente vooraf een visie op te stellen voor het gebied. Tot op heden hebben er zich geen grote politieke instabiliteiten voorgedaan. Op dit moment richt de politieke aandacht zich op de snelheid waarmee het project wordt opgepakt. Wellicht leidt dit tot politieke instabiliteit. De gemeentelijke projectmanager vervult een rol ten aanzien van het behoud van politieke stabiliteit.

6.3.3 Overzicht waargenomen elementen

Niet waargenomen	-
Minimaal waargenomen	+
Waargenomen	++
Maximaal waargenomen	+++

Variabelen	Elementen	Waargenomen
Product	Programma	+++
	Ruimtelijke Kwaliteit	++
	Innovatie	+
	Creëren draagvlak	++
	Coproductie / participatie	+++
	Flexibiliteit	+++
Prijs	Rendement	-
	Subsidies	+
	Financieringsvorm	+
	Risico's	+
	Transactiekosten	-
	Risicomanagement	-
	Optimalisatie businesscase	+++
Plaats	Economische basis	++
	Bereikbaarheid	+
	Sociale basis	++
	Place Branding	-
Promotie	Identiteitsdragers	+
	Entrepreneurs	-
	Evenementen	-
	City marketing	++
	Acquisitie	+

Variabelen	Elementen	Waargenomen
Portfolio	Differentiatie/segmentatie	++
	Productomvang	+
	Prioriteiten en fasering	++
	Verevening	+++
Partnerschap	Inbreng Kennis & Capaciteit	++
	Delen van Risico's	++
	Delen van Investerings	+++
	Organisatievorm	+++
	Transparantie	+++
	Creëren strategische netwerken	+++
Publieke Organisatie	Grondeigendom	+++
	Juridische regelingen	+++
	Wettelijke regelingen	+++
	Toegankelijkheid	+++
	Ontwikkelgericht	++
Politiek	Beleidsmatige stabiliteit	++
	Politieke stabiliteit	++
	Vertrouwen	+
	Visionair	+++

6.4 Case 3 Nieuw- Crooswijk

In de derde case is het theoretisch analyse model neergelegd op het project 'Nieuw- Crooswijk' in de gemeente Rotterdam. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van informatie uit de 'Samenwerkingsovereenkomst Nieuw- Crooswijk' en het 'Masterplan Nieuw- Crooswijk'. Daarnaast hebben interviews plaatsgevonden met de gemeente vertegenwoordigd door de heer Van Kooten, projectmanager Nieuw- Crooswijk werkzaam bij de gemeente Rotterdam en met de Ontwikkelingscombinatie Nieuw- Crooswijk (OCNC), vertegenwoordigd door de heer Van Berk werkzaam als projectdirecteur bij OCNC.

6.4.1 Algemene projectinformatie



Het project 'Nieuw- Crooswijk' betreft de herstructurering van de verouderde stadswijk Crooswijk tot moderne middenklasse wijk. Crooswijk is vanaf de jaren '80 terecht gekomen in een neergaande spiraal op diverse terreinen waaronder de ruimtelijke kwaliteit, de sociale opbouw en het veiligheidsgevoel van bewoners en gebruikers van de wijk. Het project is geïnitieerd door marktpartijen en ondersteund door de overheid. Van verleiding was sprake om de, binnen de stadsvisie passende, omslag naar een kwalitatief hoogwaardig woonmilieu te ondersteunen. Voor de gemeente was verleiding tevens nodig om met een minimale financiële bijdrage de complexe gebiedsontwikkeling geheel door de markt uit te laten voeren.

In het masterplan wordt geconstateerd dat bestaande woningen in Crooswijk te klein zijn en van slechte bouwkundige kwaliteit, de toekomstwaarde is dan ook zeer gering. Daarnaast wordt geconstateerd dat het stratenpatroon krap is, dat de oriëntatie in de wijk snel wordt verloren, en dat de huidige structuur van straten en bebouwing een opgesloten gevoel geeft. Een rigoureuze ingreep werd vanuit de fysieke peiler wenselijk bevonden.

De wijk krijgt een mix aan functies waaronder wonen in diverse categorieën, zoals een brede school, kantoren, bedrijvigheid, ateliers en niet- commerciële voorzieningen. Het plangebied kent in de oude situatie 2097 woningen. Na herstructurering zal het plan ca. 2025 woningen kennen waarvan 700 in de bereikbare sector. Daarnaast wordt in het masterplan rekening gehouden met het toevoegen van minimaal 3700m² bedrijfsruimte, afhankelijk van de vraag en marktmogelijkheden zal het programma nader worden ingevuld en worden geoptimaliseerd.

Context van de locatie

Crooswijk kan worden getypeerd als een naoorlogse volkswijk welke is gelegen in de tweede ring rond het stadscentrum. Crooswijk is gelegen op vijf minuten fietsen van het stadscentrum aan de rand van het Kralingsebos. Het vastgoed in de wijk, waarvan zich 90% in de bereikbare huur sector bevindt, is met name in handen van de woningbouwcorporatie Woning Bedrijf Rotterdam (hierna WBR). Rotterdam heeft een overschot aan bereikbare huurwoningen, in de stadsvisie wordt de wens uitgesproken om de woonkwaliteit te vergroten en de economie van de stad te verbeteren. Daartoe bestaat de wens meer woningen in het middeldure en dure marktsegment te realiseren.

De wijk is, mede door het grote aandeel sociale woningbouw, in een neergaande spiraal terecht gekomen en kent op verschillende terreinen een achteruitgang van de woonbeleving door;

- de matige kwaliteit van de woningen.
- de eenzijdige sociale opbouw .
- de matige en afnemende sociale cohesie.
- een afgenomen veiligheidsgevoel.
- een verslechterde economische potentie.

Organisatiemodel en Stakeholders

De locatie Nieuw- Crooswijk is opgepakt door middel van het concessie model. Dit betekent dat de gemeente een minimale rol vervult bij de uitvoering van de gebiedsontwikkeling. In wezen wordt er een hek om Crooswijk gezet waarbinnen de marktpartijen in de ontwikkelcombinatie zelf mogen bepalen wat er komt, en op welke wijze de uitvoering plaats gaat vinden. Het initiatief voor Nieuw- Crooswijk komt vanuit de woningbouwcorporatie WBR. Het WBR heeft, mede omdat het realiseren van koopwoningen in de dure en middeldure markt niet tot haar corebusiness werd gerekend, twee marktpartijen bereid te gevonden mee te participeren in de ontwikkelingscombinatie. De locatie wordt ontwikkeld door de ontwikkelingscombinatie Nieuw- Crooswijk (hierna OCNC) bestaande uit een marktcombinatie van WBR, Era Bouw B.V. en Proper Rotterdam B.V. De gemeente Rotterdam neemt niet deel in deze ontwikkelingscombinatie maar voert hier een facilitair grondbeleid.

De OCNC is vormgegeven in een CV/ BV constructie waarin de grondexploitatie en de vastgoedexploitatie is ondergebracht. Aandeelhouders van de CV/ BV zijn het WBR, Era Bouw en Proper Rotterdam. De OCNC is verantwoordelijk voor de totale gebiedsontwikkeling, dit is inclusief de aanleg van de buitenruimte, sloop van bestaande panden, uitverhuizen van bestaande bewoners en het realiseren van nieuw vastgoed.

Partij	Rol in het proces
(deel) gemeente Rotterdam	Voeren van facilitair grondbeleid
WBR	Deelnemer en aandeelhouder in het uitvoeringorgaan "OCNC"
Era Bouw	Deelnemer en aandeelhouder in het uitvoeringorgaan "OCNC"
Proper Stok	Deelnemer en aandeelhouder in het uitvoeringorgaan "OCNC"

De gemeente voert een facilitair grondbeleid. Dit houdt in dat zij verantwoordelijk is voor het toetsen van de producten aan gemeentelijk beleid, het voeren van planologische procedures en het behartigen van belangen van bestaande bewoners. De gemeente is ten behoeve van deze facilitaire rol een samenwerkingsovereenkomst aangegaan met de OCNC. In de samenwerkingsovereenkomst zijn afspraken gemaakt over de wijze van samenwerken en de taakverdeling tussen beide partijen.

Businesscase

De businesscase doorloopt een totale investering van € 450 miljoen, de OCNC verwacht in het gunstigste geval een rendement van 2% à 5% op de totale investering. De bandbreedte tussen winst en verlies is echter heel klein. Om dit rendement te halen is een waardecreatie van 3% per jaar op het nieuw af te zetten vastgoed noodzakelijk.

Om de risico's voor de private partijen beheersbaar te maken is de uitvoering van het masterplan in vier stukken geknipt. Hierbij is afgesproken dat indien wordt gestart met een deelplan deze ook in zijn geheel wordt afgemaakt. De gemeente draagt in principe niet bij aan het risico voor de uitvoering.

6.4.2 Gevonden elementen van verleiding bij gemeentelijk handelen

In deze paragraaf zal het project nader worden toegelicht aan de hand van de 8-p's zoals gepresenteerd in het analyse model. Daarbij zal telkens worden gekeken op welke wijze de overheid de investeringsbeslissing van de private partij heeft proberen te beïnvloeden.

Product

De fysieke ingrepen worden uitgevoerd door de ontwikkelingscombinatie Nieuw- Crooswijk. Om de gewenste ontwikkelingen daadwerkelijk te kunnen realiseren zijn er tussen de gemeente en de OCNC afspraken gemaakt over de product ontwikkeling. Algemeen kan worden gesteld dat OCNC verantwoordelijk is voor het opstellen van het stedenbouwkundige masterplan, de realisatieplannen en de bouwplannen. De gemeente is verantwoordelijk voor het opstellen van beleidsmatige planologische kaders zoals het bestemmingsplan. Daarnaast vervult de gemeente een belangrijke rol bij het toetsen van de producten van de OCNC aan de gemeentelijke beleidskaders.

Stedelijke Visie	Gemeente
Masterplan (gebiedsvisie)	OCNC
Stedenbouwkundige verkaveling	OCNC
Bouwplannen	OCNC
Planologisch beleidsmatig kader	Gemeente

Ten aanzien van het vraagstuk verleiden zal ik hierbij met name ingaan op de realisatie van het masterplan en de omzetting daarvan in gemeentelijke beleidskaders. Het masterplan is zoals hiervoor al staat aangegeven, inclusief het bepalen van het programma en de ruimtelijke kwaliteit, opgezet door de OCNC. Het is onduidelijk welke rol de stedelijke visie van de gemeente heeft gehad op de planvorming voor de totstandkoming van het masterplan van OCNC. Wel zien we dat de planvorming past binnen de door de stad geformuleerde missie 'Bouw aan een sterke economie en een aantrekkelijke woonstad'. Het door OCNC opgestelde masterplan is vertaald in de door de gemeente opgestelde bestemmingsplan. Hierbij is

getracht om flexibiliteit op te nemen ten aanzien van daadwerkelijk programma, bouwhoogtes, e.d..

De gemeente is naast het opstellen van de planologische producten ook verantwoordelijk voor de procedures er om heen zoals inspraak en de afhandeling van bezwaar en beroepen. In Crooswijk bleek een kleine vaste groep van bezwaarmakers actief. Deze groep verstoortte de uitvoering van de planvorming enorm. Een gedeelte van het bestemmingsplan moest opnieuw de procedure in, omdat door middel van bezwaren de milieukundige onderleggers onvoldoende onderbouwd waren. De gemeente heeft met deze groep bezwaarmakers een akkoord gesloten over beheer van de openbare ruimte en afspraken over de fasering, zodanig dat bezwaren zouden worden ingetrokken.

Prijs

De gemeente heeft in de samenwerkingsovereenkomst afgesproken een eenmalige bijdrage te verlenen voor de uitvoering van het project. De gemeente heeft een bijdrage gedaan in de onrendabele top van bebouwde parkeervoorzieningen tot een maximum van € 7,2 miljoen en een bijdrage ten behoeve van extra kwaliteit in de buitenruimte ter hoogte van maximum € 2,4 miljoen. Om de financieringsbehoefte van de ontwikkelaar gunstig te beïnvloeden zijn deze bedragen direct bij de start van het project uitgekeerd.

Als gevolg van de terugval in de woningverkoop welke mede veroorzaakt wordt door de stagnerende economische omstandigheden en als gevolg van een langere procedure, door bezwaar en beroep, ten aanzien van het bestemmingsplan, is de businesscase enorm onder druk komen te staan. De verwachte waardecreatie is niet opgetreden. Op dit moment heeft de gemeente in overweging om een extra financiële bijdrage te verlenen aan het project. Deze bijdrage kan door de gemeente op twee manieren worden vormgegeven.

- Een bijdrage uit de voor woningbouw beschikbaar gestelde crisispot van € 200 miljoen ten behoeve van het beteugelen van de gevolgen van de economische crisis. Deze pot is beschikbaar gesteld door de gemeenteraad en heeft tot doel om de woningbouwproductie op gang te houden. Met dit geld wordt grond teruggekocht van ontwikkelaars en wordt dezelfde grond in erfpacht uitgeven, hierdoor ontstaat investeringsruimte bij de ontwikkelaars. Voorwaarde om dit geld te verlenen is wel gekoppeld aan harde data omtrent de startbouw van een aantal locaties.
- Een andere mogelijkheid is dat er geld beschikbaar wordt gesteld uit de algemene middelen van de gemeente, ook hier zal een koppeling worden gemaakt met de startbouw data.

De transactiekosten van in totaal € 2 miljoen zijn evenals de besluitvorming gefaseerd, daarbij waren er tot aan het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst diverse mogelijkheden om uit het project te stappen. Achtereenvolgens zijn de volgende fasen doorlopen; haalbaarheidsstudie, intentieovereenkomst, aanvullende intentieovereenkomst en samenwerkingsovereenkomst.

In aanvulling daarop heeft de gemeente afspraken gemaakt over de apparaatskosten met betrekking tot de voorbereiding en uitvoering van het project. De gemeente zal geen kosten doorrekenen voor uit te voeren publieke taken in het kader van het ruimtelijke ordeningsproces, zoals bijvoorbeeld het opstellen en begeleiden van een bestemmingsplanprocedure.

In het interview komt naar voren dat de gemeentelijke bijdrage achteraf veelste laag is geweest. Als gevolg van de onderhandelingen ten behoeve van de samenwerkingsovereenkomst is de businesscase telkens verder geoptimaliseerd. Private partijen gingen uit van een jaarlijkse waardestijging van 3% op de afzet van vastgoed. Deze waarde stijging is echter tot op heden niet gerealiseerd. De gemeente had dit volgens de private partijen (met de kennis die zij bezit met het grondbedrijf) al veel eerder kunnen constateren. In het interview geeft de gemeente aan dat ze de locatieontwikkeling beter had kunnen monitoren met behulp van risicomangement. Daarmee was de druk op de businesscase eerder onder de aandacht gekomen.

Plaats

De eigenschappen van de locatie zijn door de ontwikkelcombinatie meegenomen in het opstellen van de planvorming. De unieke elementen van de locatie zoals de ligging naast het stadscentrum en de ligging direct naast het Kralingsebos geven de verwachting dat bij herstructurering een enorme waardecreatie kan ontstaan.

De locatie is een voormalige woonwijk waardoor de infrastructuur en voorzieningen in de directe omgeving reeds bestaan. In de plannen wordt de afstemming op de aanwezige infrastructuur en voorzieningen wel geoptimaliseerd.

Om het economische en sociale tij te keren zijn, op initiatief van het WBR, afspraken gemaakt met de gemeente die zijn vastgelegd in een intentie overeenkomst tussen het OCNC en de gemeente Rotterdam. Met deze afspraken wordt beoogd het sociale en economisch perspectief van de wijk op lange termijn te versterken:

- De OCNC zorgt ervoor dat er een gedifferentieerd aanbod van woningen komt, in verschillende prijscategorieën, om doorstroming en binding met de wijk mogelijk te maken. De gemeente gaat akkoord met het opofferen van een groot deel van de sociale huurwoningen.
- De gemeente bouwt voor eigen risico en financiering een brede school, om hiermee de sociale cohesie te vergroten en om de opleidingsfunctie terug te brengen in de wijk.
- De gemeente helpt OCNC actief met het zoeken van mogelijke commerciële bedrijven om zich te vestigen in Nieuw- Crooswijk.
- De gemeente zet zich in voor het behoud van sociale cohesie in de wijk en leefbaarheidaspecten door middel van extra inzet ten aanzien van schoon, heel en veilig en burgerparticipatie in planvorming en beheer. Hierdoor wordt onnodig verval van de wijk in de herstructureringsperiode zo veel mogelijk voorkomen.

Promotie

Naast bovenstaande tastbare sturingselementen vindt er ook gebiedspromotie plaats. Het zwaartepunt van de gebiedspromotie wordt getrokken door de OCNC. De gebiedspromotie wordt aangevuld met de door de gemeente te voeren city marketing. De gemeente richt zijn promotie op de doelen in de stadsvisie, waaronder het aantrekken van draagkrachtige bevolkingsgroepen en economische versterking van de stad. De herstructurering van Nieuw-Crooswijk draagt bij aan de doelen zoals gesteld in de visie. Aansluiting tussen de gebiedspromotie, welke door de OCNC wordt getrokken, en stedelijke promotie vanuit de gemeente is er echter nog onvoldoende. Hoewel dezelfde boodschap wordt gecommuniceerd worden de promotionele activiteiten nog onvoldoende op elkaar afgestemd.

Er is door de gemeente niet gestuurd op het vestigen van evenementen of entrepreneurs in het gebied om de promotie van het gebied te vergroten.

De gemeente doet veel aan promotionele activiteiten om investeerders te verleiden te investeren in de stad. Daarbij wordt door de gemeente op diverse manieren acquisitie gevoerd, waaronder het bezoeken van beurzen maar ook het een op een benaderen via een 3 jaar geleden nieuw opgerichte functie van gebiedsmanager. Daarnaast heeft de gemeente de stichting woonpromotie in het leven geroepen, deze organiseert verkoop beurzen zoals 'de Livin' in het centrum van Rotterdam. Ook draagt ze zorgt ook voor de gezamenlijke verkooppromotie.

Portfolio

Er zijn geen afspraken gemaakt over fasering en segmentatie van de te ontwikkelen woningbouwobjecten. Ook zijn er geen afspraken gemaakt over mogelijke vereveningen van zoet en zuur door uitwisseling van projecten.

De gemeentelijke organisatie wordt gestuurd op basis van bouwproductie afspraken op portfolio niveau. Financiële bijdragen van de gemeente zijn dan ook vaak gekoppeld aan startbouw momenten. Er wordt dus een koppeling gelegd tussen financiële bijdrage en de bouwproductie op portfolio niveau. Financiële bijdragen kunnen maar eenmalig worden ingezet, aan de hand van de bouwproductie voor een bepaald jaar vindt dus ook een verdeling van financiële middelen plaats.

Het masterplan omvat naast de nieuwe bouw mogelijkheden in de wijk ook een aantal aspecten die wijkoverstijgend zijn. Zoals het opwaarderen van de bestaande infrastructuur richting het centrum en de aansluitingen met direct omliggende wijken. De OCNC is er vanuit gegaan dat de gemeente deze "buiten het plangebied" gelegen elementen op zou pakken binnen andere uitvoeringsplannen. In het interview komt naar voren dat deze belangrijke elementen door de gemeente nog niet worden opgepakt. De ontwikkeling van Nieuw-Crooswijk wordt gezien als een gescheiden product, het oppakken van het product aansluiting op de omgeving laat nog te wensen over.

Partnerschap

Door een ontwikkelcombinatie te starten van verschillende marktpartijen heeft het WBR optimale kennis over de markt in huis gehaald. De kennis van de gemeentelijke diensten worden echter niet automatisch ingebracht in de planvorming. Met de gemeente zijn afspraken gemaakt om toch gebruik te kunnen maken van deze kennis. Zo zijn er afspraken gemaakt over het kunnen inhuren van gemeentelijke kennis ten behoeve van de uitvoering van het gebied. De mate van inhuur wordt bepaald door de ontwikkelcombinatie.

De partnerschap tussen de ontwikkelende partijen is opgezet op initiatief van het WBR, de gemeente heeft hier geen rol in vervult. Door het gekozen concessie model lijken er twee aparte organisaties te ontstaan, die van de gemeente en die van de ontwikkelende partijen. Door middel van periodieke overleggen en inhoudelijke afstemming wordt het partnerschap en de transparantie tussen partijen vormgegeven.

Publieke organisatie

De gemeente voert een facilitair grondbeleid. Dit houdt in dat de totale gebiedsontwikkeling, inclusief planvoorbereiding en planuitwerking wordt uitgevoerd door de OCNC. De gemeente heeft wel een toetsende rol voor het vaststellen van de publieke ruimtelijke kaders.

Daarnaast heeft de gemeente haar grond, tijdens de bouw, over gedragen aan de OCNC om de uitvoering van het project mogelijk te maken. Er is tot op heden geen gebruik gemaakt van onteigeningsmiddelen of juridische voordelen van de gemeente.

De OCNC heeft met de gemeente afspraken gemaakt over de inhuur van vakdisciplines zoals stedenbouwkundige ondersteuning en civieltechnische werkvoorbereiding om het proces optimaal te doorlopen. De OCNC huurt kennis in bij de gemeente. Om de bereikbaarheid van de gemeente te vergroten is er een projectmanager aangesteld bij de gemeente. Deze moet zorgen voor de interne afstemming van de publiekrechtelijke producten, zoals het opstellen van een bestemmingsplan, het regelen van inspraakmomenten en het voeren van communicatie met bewoners en omwonenden.

Het gemeentelijke apparaat van Rotterdam is omvangrijk, voor de ontwikkeling zijn diverse stedelijke diensten actief. Dit zijn onder andere de dS+V, het Ontwikkelingsbedrijf, Gemeentewerken en de deelgemeente.

De gemeente Rotterdam is twee jaar geleden gestart met een gemeenschappelijk management team waarin de directeuren van de drie fysieke diensten samenkomen. In dit team worden de beleidsmatige aspecten en prioriteiten van de drie diensten op elkaar afgestemd. Volgens de OCNC kan hierdoor makkelijker een eenduidig beleid worden voorbereid. De OCNC geeft aan dat de beleidsmatige toetsing door de gemeente lastig en omvangrijk is. Daarnaast hekelt de OCNC de beleidsmatige stabiliteit. Het grote aantal vakdisciplines en het grote aandeel van beleidsmatige wisselingen zorgt ervoor dat de planuitvoering vertraging oploopt. Als voorbeeld kan worden gewezen op het invoeren van een standaard materiaalgebruik voor de buitenruimte, de Rotterdamse Stijl. Hoewel de uitvoeringsovereenkomst reeds gesloten was, komen dit soort beleidsmatige wijzigingen na start van de uitvoering als nieuwe opdracht voor de OCNC om de hoek kijken.

Politiek

In Rotterdam kent de politiek twee lagen doordat naast het stedelijke bestuur ook elke deelgemeente een politieke laag heeft. De deelgemeente is volledig bevoegd voor het dagelijkse gebruik van de locatie en het beheer van de buitenruimte na realisatie van het project.

Bij de aanvang van het project was de politiek zeer verdeeld. Het herstructureren door middel van grootschalige sloop nieuwbouw werd niet door elke politieke partij als de oplossing gezien voor de problemen. Uiteindelijk is het project met politieke goedkeuring toch in uitvoering genomen. Op dit moment is er geen sprake van politieke instabiliteit. In het interview geeft de OCNC aan dat naarmate de uitvoering van het plan vordert de bereikbaarheid van de politiek afneemt. Het zwaartepunt van de politieke belangstelling en bereikbaarheid lag bij de totstandkoming van de investeringsbeslissing, daarna ziet de OCNC de belangstelling afnemen.

6.4.3 Overzicht waargenomen elementen

Niet waargenomen	-
Minimaal waargenomen	+
Waargenomen	++
Maximaal waargenomen	+++

Variabelen	Elementen	Waargenomen
Product	Programma	+++
	Ruimtelijke Kwaliteit	+
	Innovatie	+
	Creëren draagvlak	++
	Coproductie / participatie	+
	Flexibiliteit	+++
Prijs	Rendement	-
	Subsidies	++
	Financieringsvorm	-
	Risico's	+
	Transactiekosten	+
	Risicomanagement	-
	Optimalisatie businesscase	++
Plaats	Economische basis	+++
	Bereikbaarheid	-
	Sociale basis	+++
	Place Branding	-
Promotie	Identiteitsdragers	-
	Entrepreneurs	-
	Evenementen	-
	City marketing	++
	Acquisitie	+

Variabelen	Elementen	Waargenomen
Portfolio	Differentiatie/segmentatie	++
	Productomvang	+
	Prioriteiten en fasering	-
	Verevening	-
Partnerschap	Inbreng Kennis & Capaciteit	+
	Delen van Risico's	+
	Delen van Investerings	-
	Organisatievorm	+
	Transparantie	+
	Creëren strategische netwerken	-
Publieke Organisatie	Grondeigendom	+
	Juridische regelingen	-
	Wettelijke regelingen	+
	Toegankelijkheid	++
	Ontwikkelgericht	++
	Beleidsmatige stabiliteit	+
Politiek	Politieke stabiliteit	+
	Vertrouwen	++
	Visionair	+++

7. Vergelijking en analyse van de bestudeerde case's

In dit hoofdstuk vindt een analyse plaats van de drie bestudeerde projecten (Centrumplan Ouderkerk aan den Amstel, Bergse Haven, Nieuw- Crooswijk) aan de hand van de variabelen en elementen zoals gepresenteerde in het verleidingsmatrix uit hoofdstuk vijf.

7.1 Algemene bevindingen

Tijdens de interviews met de marktpartijen is aan elk van de partijen gevraagd 'Waarom heeft u deelgenomen aan deze gebiedsontwikkeling terwijl u wist dat de complexiteit en de financiële risico's groot waren?'. In alle gevallen gaf de marktpartij aan dat prestige en verkenning van nieuwe productmogelijkheden de belangrijkste reden was.

Door het opdragen van de uitleglocaties zien marktpartijen zich gedwongen om ervaring en kennis op te doen in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Daarbij lijkt het meedoen aan binnenstedelijke gebiedsontwikkeling belangrijker te zijn geweest dan het voeren van een solide en risicoloze businesscase. Indien verlies zou worden geleden moest dit worden gezien als voorinvestering ten behoeve van de toekomstige ontwikkelportefeuille. De drang tot profileren op het nieuwe marktsegment 'binnenstedelijk ontwikkelen' was dus groter dan de noodzaak tot het voeren van een solide en tegen afgewogen risico's opgestelde businesscase. In een tweetal gevallen geven de marktpartijen aan dat ze deze twee laatste elementen (risico's en complexiteit) hebben onderschat.

Als we deze ervaringen in ogenschouw nemen en daarnaast de gevolgen van de kredietcrisis koppelen aan bovenstaande ervaringen dan ligt het in de lijn der verwachting dat marktpartijen bij nieuwe binnenstedelijke opgaven de risico's en de complexiteit sterker zullen prioriteren bij het nemen van de investeringsbeslissing. Het vraagstuk van verleiden zal dan ook een belangrijkere rol krijgen bij toekomstige ontwikkelopgaven.

7.2 Variabelen en elementen

Hieronder worden de verschillende variabelen en elementen uit het analyse model besproken aan de hand van de bevindingen van de drie casussen. Daarbij wordt gekeken naar de mate waarin de elementen en variabelen terugkomen in de voorbeeldprojecten, welke effectiviteit de elementen hadden op de investeerders en welke elementen wel van belang zijn maar niet waren opgenomen in het analyse model van hoofdstuk vijf.

7.2.1 Product

Elementen "product"	Ouderkerk	Bergen op Zoom	Rotterdam	Totaal
Programma	+++	+++	+++	+++
Ruimtelijke Kwaliteit	++	++	+	++
Innovatie	+	+	+	+
Creëren draagvlak	+	++	++	++
Coproductie / participatie	+++	+++	+	+++
Flexibiliteit	-	+++	+++	+++

In alle onderzochte projecten is het uiteindelijke product tot stand gekomen door inbreng van zowel de markt als de overheid. Er is duidelijk sprake van coproductie, marktpartijen gaven aan dat dit een belangrijke voorwaarde is om een dergelijk project op te zetten.

In alle drie de onderzochte casussen heeft de markt een belangrijke rol gespeeld bij het bepalen van de kaders voor de gebiedsontwikkeling. De gemeente vervulde met name een toetsende rol op de door de markt opgestelde plannen. Bergen op Zoom en Rotterdam hebben met name gekeken naar passendheid van de plannen binnen de door de gemeente opgestelde stedelijke visie. Ouderkerk aan de Amstel heeft met name gelet op het behoud van de dorpse schaal en identiteit binnen de planuitwerking. Het opgenomen programma is in alle drie de casussen zo goed als geheel bepaald door de markt.

De door de uitvoeringsorganisatie opgestelde plannen zijn door de gemeente vertaald in bestemmingsplannen. Daarbij is in Rotterdam en Bergen op Zoom gestreefd naar het opnemen van een maximale flexibiliteit zodat de planvorming tijdens de uitwerking indien nodig kon worden bijgestuurd. In Ouderkerk aan den Amstel is het stedenbouwkundig plan één op één vertaald in het bestemmingsplan. In het interview met de markt en de gemeente kwam de starheid van het bestemmingsplan terug als gemiste kans tijdens de uitvoering van het project. Het opnemen van flexibiliteit in het bestemmingsplan wordt door de markt als toegevoegde waarde ervaren.

Zoals in paragraaf 7.2 al is aangestipt waren alle marktpartijen zeer gedreven om binnenstedelijke gebiedsontwikkeling op te pakken. In dat licht kan je spreken van een innovatief, product, omdat alle partijen aangeven dat het gaat om het opdoen van ervaring en referentieprojecten ten behoeve van de toekomstige werkportefeuille. Uit het empirisch onderzoek komt niet naar voren dat gemeenten hierop bewust hebben gestuurd.

Het creëren van draagvlak en het voeren van ruimtelijke inspraakprocedures wordt in alle drie de onderzochte locaties overgelaten aan de gemeente, soms met een ondersteuning van de ontwikkelaar. Bij de interviews geven de marktpartijen ook aan dat de gemeente deze taak beter kan vervullen omdat de gemeente betrouwbaarder en onafhankelijker overkomt. Tevens is de mate van draagvlak belangrijk voor het voeren van ruimtelijke procedures. De gemeente kan wettelijk gezien als enige de ruimtelijke procedures, de participatie en de inspraak hierop vormgeven.

7.2.2 Prijs

Elementen "prijs"	Ouderkerk	Bergen op Zoom	Rotterdam	Totaal
Rendement	+++	-	-	+
Subsidies	+++	+	++	++
Financieringsvorm	+	+	-	+
Risico's	-	+	+	+
Transactiekosten	+	+	+	+
Risicomangement	-	-	-	-
Optimalisatie				
Businesscase	+	+++	++	++

In de bestudeerde casussen komen we grofweg twee manieren tegen waarop de overheid zijn overheidsbijdrage heeft bepaald:

- Bijdrage wordt vooraf vastgesteld aan de hand van onrendabele projectdelen
- Bijdrage wordt bepaald aan de hand van een geoptimaliseerde businesscase

Indien de overheidsbijdrage aan het begin kenbaar wordt gemaakt ontstaat direct duidelijkheid over de financiële mogelijkheden voor het plan. Indien de overheidsbijdrage te hoog is vastgesteld ontstaan er vanuit financieel perspectief echter ook een aantal nadelen. Zo vervalt de noodzaak tot vergaande planoptimalisaties en wordt de markt niet uitgedaagd tot een verevening van de tekorten van de grondexploitatie met de winsten van de vastgoedexploitatie.

Indien de bijdrage wordt bepaald aan de hand van een geoptimaliseerde businesscase ontstaat een groot risicoprofiel op de te voeren businesscase. Het plan is dan reeds geoptimaliseerd waardoor tegenvallers niet kunnen worden opgevangen door een nadere planoptimalisatie. In deze gevallen lijkt de overheidsbijdrage minimaal (zoals te zien in de case Nieuw- Crooswijk) of wordt de overheidsbijdrage tot nul gereduceerd (zoals in de case Bergse Haven). Echter, de duurzaamheid van de te voeren businesscase staat daarmee wel onder druk. Vaak zien we dat een tweede ronde van overheidsbijdragen nodig blijkt, zoals ook bij Nieuw- Crooswijk.

Door de heer Boer ontwikkelingsmanager van AM voor het project Bergse Haven werd tot slot nog opgemerkt dat de discussie over een gemeentelijke bijdrage te veel is gericht op geld. De wens bestaat dat gemeenten hun bijdragen in een breder context bepalen, waarbij onder andere wordt gekeken naar de toegevoegde waarde van de ontwikkeling, zoals waardecreatie op langere termijn en het te realiseren maatschappelijk rendement.

Financieringsvorm

De gemeente kan indien de markt de grond en vastgoedexploitatie voert niet zomaar een gunstige financieringsvorm beschikbaar stellen. Dit druist in tegen de regels van staatssteun. Alleen indien de gemeente voor minimaal 50% mee investeert in de gebiedsontwikkeling kan een gunstige projectfinanciering bij de BNG worden verkregen. In de case Centrumplan en Bergse Haven zien we dan ook dat de gemeente voor minimaal 50% aandeelhouder is van de joint venture.

In Nieuw- Crooswijk kent de gemeente geen rol in de uitvoeringsexploitatie. Toch zijn er ook dan mogelijkheden om de financieringsvorm positief te beïnvloeden. In Nieuw- Crooswijk is dit gebeurd door de gemeentelijke bijdrage in zijn geheel bij de start van de exploitatie beschikbaar te stellen, waardoor de financieringsbehoefte van de CV/BV van marktpartijen is verminderd.

Rendement

Ten aanzien van de businesscase wordt er door de overheid nauwelijks gestuurd op het te behalen rendementspercentage. In het interview met de heer Berk van de Ontwikkelcombinatie Nieuw- Crooswijk komt naar voren dat er vanuit de markt de wens bestaat om de overheidsbijdrage te koppelen aan vooraf af te spreken rendementseisen. De overheid en markt maken dan geen afspraken over een vaste gemeentelijke bijdrage, maar maken afspraken over de minimaal en maximaal te behalen rendementen door de ontwikkelaar. De gemeentelijke bijdrage vindt dan niet plaats vooraf maar op basis van het eindrendement op de locatie. Indien een negatief rendement is behaald wordt deze wordt aangevuld tot een rendement welke voldoet aan normale markteisen. De gebiedsontwikkeling kan dan worden aanbesteed waarbij als toetsingscriteria de gunstige rendementspercentages wordt meegewogen. In deze variant draagt

de gemeentelijke overheid de risico's en zorgen de marktpartijen voor een zo gunstig mogelijke uitvoering. Volledige transparantie van de private partijen is dan wel een voorwaarde.

Bij het centrumplan Ouderkerk aan de Amstel zijn wel afspraken gemaakt over het rendement op de grondexploitatie, maar geen afspraken over het maximaal te behalen rendement op de vastgoedexploitatie. Hierdoor kan door de markt een dubbel rendement worden gehaald op de gebiedsontwikkeling.

Transactiekosten

Door het koppelen van de investeringsbeslissing aan getrapte besluitvorming van de planontwikkeling, hebben partijen bij elke fasewisseling, op basis van de haalbaarheidsstudies kunnen bepalen of de te verrichten voorinvestering nog opwoog tegen het te behalen rendement. Na het bestuderen van de drie casussen kan worden gesteld dat de gemeente niet heeft gestuurd op de transactiekosten van marktpartijen. Marktpartijen geven aan dat de door hun gevoerde transactiekosten onderdeel uitmaakt van de door hun te voeren voorbereidingskosten. Ze zagen hierin geen rol voor de gemeente. Wel werd de duidelijke inperking van de prijsvraag zoals toegepast in Bergen op Zoom als prettig ervaren. Door duidelijk aan te geven welke producten van de markt gewenst zijn bij de prijsvraag, kon de prijsvraag- inzending sober en doelmatig worden vormgegeven.

Wellicht dat de gemeentelijke inzet op de door de markt te maken transactiekosten in de toekomst belangrijker wordt. Indien het economisch perspectief verslechtert en het innovatieve karakter van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling verdwijnt, zullen marktpartijen naar verwachting scherper sturen op de risico's voordat er in een nieuw project wordt geïnvesteerd.

Risico's en Risicomanagement

De gemeente heeft nauwelijks gestuurd op de risico's, deze zijn in bijna alle gevallen neergelegd bij de uitvoeringsorganisatie. In een aantal gevallen zijn kleine risico's wel door de overheid afgedekt, waarbij moet worden gedacht aan zaken als bodemverontreiniging of risico's behorende bij het voeren van de planologische procedure. Het merendeel van de risico's is echter neergelegd bij de markt.

Daarnaast zien we dat bij het bepalen van de gemeentelijke bijdrage geen rekening is gehouden met mogelijke risico's. De bijdrage is bepaald op basis van een door marktpartijen gepresenteerde en door de overheid getoetste businesscase. Van Kooten, projectleider van de gemeente voor het project Nieuw- Crooswijk geeft in het interview aan dat de gemeente bij de beoordeling van de door de marktpartij gepresenteerde businesscase heeft nagelaten een uitgebreide risicoanalyse uit te voeren. Hoewel de risico's zijn gelegen bij de uitvoerende organisatie komt een negatieve businesscase op lange termijn vaak terug bij de overheid voor een tweede ronde van gemeentelijke bijdrage. Met het vooraf in kaart brengen van de risico's en het mede daarop baseren van de gemeentelijke inzet ten aanzien van de risico's vooraf, kan het uitvoeringsproces worden versoepeld en kan de transparantie van het proces vergroot worden.

Wel zien we dat gemeenten door in een joint venture deel te nemen participeren in de risico's op de businesscase. Vooraf worden de risico's echter niet opgesplitst op basis van de sterke eigenschappen van partijen. Het delen van risico's in een gezamenlijke businesscase zal ik bespreken bij de variabele partnerschap.

7.2.3 Plaats

Elementen "plaats"	Ouderkerk	Bergen op Zoom	Rotterdam	Totaal
Economische basis	-	++	+++	++
Bereikbaarheid	+++	+	-	+
Sociale basis	-	++	+++	+
Place Branding	-	-	-	-

De elementen van de plaats zijn sterk locatie afhankelijk en maken op het niveau van de te ontwikkelen locatie deel uit van de planvorming van het te realiseren product. Zoals reeds te lezen in paragraaf 7.2.1 wordt de productvorming in grote mate overgelaten aan de markt zelf. Op de locatiespecifieke eigenschappen zoals de interne bereikbaarheid, en de identiteit door branding wordt door de gemeente nauwelijks gestuurd.

Op het niveau van de stad zien we echter dat gemeenten wel sturen op de economische en sociale basiskennmerken van de stad als geheel. Het verbeteren van de bereikbaarheid, de economische basis en de sociale basis op stedelijk niveau komt in Rotterdam en Bergen op Zoom dan ook terug in de gemeentelijke visie en de door de gemeente te voeren uitvoeringsprogramma's. In Bergen op Zoom is de bereikbaarheid en de economische basis versterkt als gevolg van het doortrekken van de A4, de revitalisering van het centrum en het ontwikkelen van een toeristische as. In Rotterdam wordt op stedelijk niveau gewerkt aan het versterken van de economische en sociale basiskennmerken van de stad. Door de versterking van de basiskennmerken wordt de concurrentiepositie van de stad vergroot wat een aantrekkende werking heeft op toekomstige investeerders.

7.2.4 Promotie

Elementen "promotie"	Ouderkerk	Bergen op Zoom	Rotterdam	Totaal
Identiteitsdragers	+	+	-	+
Entrepreneurs	-	-	-	-
Evenementen	-	-	-	-
City marketing	-	++	++	++
Acquisitie	+	+	+	+

Het voeren van citymarketing wordt door de marktpartijen gezien als een meerwaarde van de gemeentelijke dienstverlening. Door het voeren van city marketing worden de kwaliteitskenmerken van een stad naar een brede doelgroep gecommuniceerd. In de Bergen op Zoom hebben marktpartijen het opzetten van citymarketing door de gemeente afgedwongen om hun afzetpotentie te kunnen vergroten.

De (toekomstige) identiteit van het gebied kan van grote meerwaarde zijn voor de gebiedsontwikkeling. In Ouderkerk aan den Amstel zien we dit in de planvorming terugkomen door de dorpse schaal en identiteit te respecteren. In Bergen op Zoom werken enkele locaties aan de Binnenschelde versterkend voor de identiteit van het gebied. Uit het empirisch onderzoek is niet naar voren gekomen of nu juist de markt of juist de gemeente heeft gestuurd op het inpassen van deze identiteitsdragers in de planvorming. Wel mag duidelijk zijn dat deze bijdragen aan het succes van de gebiedsontwikkeling.

De gemeenten hebben niet gestuurd op versterking van de gebiedsidentiteit door het koppelen van evenementen aan de gebiedsidentiteit of door het plaatsen van entrepreneurs die de identiteit versterken.

Alle gemeenten voeren acquisitie richting marktpartijen, in welke mate dit heeft bijgedragen aan de investeringsbeslissing kan echter niet uit het empirisch onderzoek worden afgeleid.

7.2.5 Portfolio

Elementen "portfolio"	Ouderkerk	Bergen op Zoom	Rotterdam	Totaal
Differentiatie/segmentatie	-	++	++	++
Productomvang	-	+	+	+
Prioriteiten en fasering	+	++	-	+
Verevening	-	+++	-	+

De stedelijke ontwikkelingsportfolio kan op verschillende manieren worden gebruikt om verleiding door de overheid toe te passen. In Ouderkerk aan de Amstel en Bergen op Zoom zien we dat de gemeente met de markt afspraken heeft gemaakt over de fasering van omliggende projecten binnen de gemeente. Daarnaast zien we in Bergen op Zoom dat er afspraken zijn gemaakt over de segmentatie van de locatie in samenhang tot de totale bouwportfolio van de gemeente.

Financiële verevening tussen ontwikkellocaties vindt vrijwel niet plaats, in Bergen op Zoom is te zien dat hier kansen liggen. In Bergen op Zoom is afgesproken dat indien het financiële resultaat op de businesscase negatief wordt er geen bijdrage wordt verleend, maar locaties met een winstverwachting middels een bouwclaim aan marktpartijen worden gegund. Zoet en zuur zijn hier dus aan elkaar verbonden.

De productomvang wordt vaak bepaald aan de hand van fysieke grenzen, allen te realiseren deelproducten binnen deze fysieke grenzen komen vervolgens ten laste van de businesscase. Marktpartijen geven aan dat dit niet altijd correct is in hun ogen, een scheiding tussen publieke en private deelproducten verdient de voorkeur.

7.2.6 Partnerschap

Elementen "partnerschap"	Ouderkerk	Bergen op Zoom	Rotterdam	Totaal
Inbreng Kennis & Capaciteit	++	++	+	++
Delen van Risico's	++	++	+	++
Delen van Investerings	++	+++	-	++
Organisatievorm	++	+++	+	++
Transparantie	+++	+++	+	+++
Creëren strategische Netwerken	-	+++	-	+

Indien de gemeente geen actief grondbeleid voert kan een partnerschap worden weergegeven in een joint venture (zoals bij Bergse Haven en Centrumplan Ouderkerk) waarbij de gemeente en de markt gezamenlijk de uitvoering trekken en gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de investeringen, de risico's en de mate van inbreng van kennis en capaciteiten. Ook kan ervoor

worden gekozen om het partnerschap via een overeenkomst te regelen binnen bijvoorbeeld een gebiedsconcessie (Nieuw- Crooswijk). In de overeenkomst worden dan afspraken gemaakt over risicodeling en de mate waarin de gemeente kennis en capaciteit beschikbaar stelt voor de ontwikkeling.

Transparantie

Het bieden van transparantie kan de duurzaamheid van een relatie vergroten en kan in het beginstadium van de locatie ontwikkeling kansen bieden om investeerders aan de locatie te binden. In Bergse Haven zien we dat transparantie gedurende de marktpartij selectie is bewerkstelligd door alle informatie en alle vragen tegelijk aan alle marktpartijen beschikbaar te stellen. In Ouderkerk aan den Amstel heeft de gemeente vooraf aangegeven welke gemeentelijke bijdrage maximaal kon worden verwacht. Door deze transparantie kunnen partijen vooraf een goede inschatting maken van het te leveren en gewenste product.

Strategische netwerken

De gemeente kan op twee niveau's strategische netwerken gebruiken om de gebiedsontwikkeling te stimuleren:

- Koppelen van (potentiële) gebiedsinvesteerders
- Koppelen van eindgebruikers aan de gebiedsontwikkelaar

Bergen op Zoom heeft de markt expliciet uitgelokt om strategische netwerken te formeren tijdens voorbereidende plenaire sessies. Rotterdam fungeert als makelaar tussen potentiële eind ondernemers en de gebiedsontwikkelaar.

7.2.7 Publieke organisatie

Elementen "Publieke Organisatie"	Ouderkerk	Bergen op Zoom	Rotterdam	Totaal
Grondeigendom	+++	+++	+	+++
Juridische regelingen	-	+++	-	+
Wettelijke regelingen	-	+++	+	+
Toegankelijkheid	+	+++	++	++
Ontwikkelgericht	+	++	++	++
Beleidsmatige stabiliteit	+++	++	+	++

De gemeente kan naast haar grondbezit ook het inzetten van juridische regelingen, zoals een fiscaal voordeel bij de levering van fiscaal bouwrijpe grond, of wettelijke regelingen, zoals de onteigeningsmogelijkheden, inzetten voor het project. De gemeente Bergen op Zoom is aangewezen als de partij die de verwerving voert. Hierdoor kan gebruik worden gemaakt van de wettelijke en juridische voordelen van het gemeentelijke apparaat.

De toegankelijkheid is geregeld door het aanstellen van een gemeentelijke projectleider die naast de afstemming van de marktpartij ook voor de interne afstemming zorgt. Daarmee ontstaat voor de ontwikkelende partij een één ingangsprincipe. In een joint venture is de gemeente financieel gebonden aan de locatie ontwikkeling. Dit vergroot de toegankelijkheid van de gemeente omdat deze zowel planologisch als financieel aanspreekbaar is. In het concessie model zoals toegepast in Rotterdam is de gemeente niet financieel gebonden. De heer Van Berk geeft in het interview aan dat de gemeente tot aan de samenwerkingsovereenkomsten actief betrokken was en toegankelijk door alle lagen heen. Echter na het sluiten van de overeenkomst ziet de heer Van

Berk dat deze betrokkenheid afneemt. De benodigde duurzame relatie tussen gemeente en ontwikkelcombinatie is, mede door de niet participerende gemeente in de uitvoering, niet vanzelfsprekend maar wel een belangrijk aandachtspunt voor een goede gebiedsontwikkeling.

De gemeente kan kiezen tussen een beleidsmatige of een ontwikkelgerichte houding ten aanzien van de locatie ontwikkeling en/ of de marktpartijen. Een ontwikkelgerichte benadering geniet de voorkeur bij marktpartijen. Een gemeente die op een ontwikkelgerichte wijze beleidsmatige hobbels probeert op te lossen is een pré voor de locatie ontwikkeling.

In de interviews met alle marktpartijen komt naar voren dat het behoud van beleidsmatige stabiliteit een van de belangrijkste factoren is om tot een duurzame samenwerking te komen. In Rotterdam werd gedurende het proces een nieuwe vorm van buitenruimte doorgevoerd waarbij beleidsmatig een nieuwe standaard materiaalgebruik is doorgevoerd. De financiële consequenties zijn echter niet verrekend met de ontwikkelaar. Behoud van beleidsmatige stabiliteit is door de markt zeer gewenst.

7.2.8 Politiek

Elementen "politiek"	Ouderkerk	Bergen op Zoom	Rotterdam	Totaal
Politieke stabiliteit	+++	++	+	++
Vertrouwen	++	+	++	++
Visionair	+	+++	+++	++

In het verlengde van beleidsmatige stabiliteit is ook de politieke stabiliteit een voorwaarde. Locaties kennen een langere ontwikkeltijd dan de vierjaarlijkse termijn van politieke benoeming. Partijen moeten er vanuit kunnen gaan dat in gang gezette gebiedsontwikkeling ook kunnen worden afgerond. Het verdient dan ook de voorkeur als het politiek handelen op de lange termijn is vastgelegd in een stedelijke visie.

7.3 Slotanalyse

Op basis van de beschrijvende analyse in hoofdstuk zes en de voorgaande gezamenlijke analyse van de verschillende elementen zal in deze paragraaf een slotanalyse worden opgesteld.

7.3.1 Noodzaak tot verleiden met behulp van gemeentelijke subsidiëring.

In Ouderkerk aan den Amstel was er voor de gemeente noodzaak om te verleiden omdat de gemeente de gebiedsontwikkeling financieel niet alleen kon dragen en uit de haalbaarheidsstudie bleek dat de kans op een negatieve grondexploitatie groot was. Daarnaast vormde het ontbreken van de specifieke marktkennis bij de gemeente een van de aanleidingen om marktpartijen te betrekken bij de uitvoering. Verleiding heeft met name plaatsgevonden door een gemeentelijke financiële bijdrage vanaf het begin kenbaar te maken en door de productontwikkeling in handen te leggen van de ontwikkelende marktpartij 'AM'. Gezien de eindresultaten op de businesscase kan worden afgevraagd of verleiding door de gemeente wel noodzakelijk was. Er is in ieder geval geen financieel tekort op de businesscase na afloop. Het lijkt erop dat de gemeente minder financiële middelen in had kunnen zetten.

In Rotterdam heeft de financiële bijdrage plaatsgevonden op basis van een geoptimaliseerde businesscase door de projectontwikkelaar. Nadeel hiervan is dat bij tegenvallers een niet meer goed te maken negatief plansaldo wordt gerealiseerd waarmee de locatieontwikkeling en het

partnerschap tussen de gemeente en de markt onder druk komt te staan. Zoals te lezen in de beschrijvende analyse van de case Nieuw- Crooswijk is de kans groot dat daarmee een tweede ronde van gemeentelijke bijdrage nodig is.

In Bergen op Zoom heeft de gemeente niet verleid door middel van een financiële bijdrage. Daarmee bestaat de kans dat in de toekomst alsnog een financiële bijdrage nodig is. Toch zien we dat juist het niet beschikbaar stellen van een financiële bijdrage een creatief proces uitlokt waarbij wordt gestuurd op andere elementen om optimalisaties van de businesscase door te voeren. Denk hierbij aan het starten van city marketing of het vergeven van bouwclaims op andere locaties waarmee zoet en zuur met elkaar wordt verenigd.

7.3.2 Belangrijkste Elementen en Variabelen

Op basis van de score uit de case analyses zijn de hoogst scorende elementen gefilterd. Zie ook onderstaand schema.

Variabelen	Elementen	Totaal
Product	Programma	+++
	Ruimtelijke Kwaliteit	++
	Creëren draagvlak	++
	Coproductie / participatie	+++
	Flexibiliteit	+++
Prijs	Subsidies	++
	Optimalisatie businesscase	++
Plaats	Economische basis	++
	Bereikbaarheid	++
	Sociale basis	++
Promotie	City marketing	++
Portfolio	Differentiatie/segmentatie	++

Variabelen	Elementen	Totaal
Partnerschap	Inbreng Kennis & Capaciteit	++
	Delen van Risico's	++
	Delen van Investerings	++
	Organisatievorm	++
	Transparantie	+++
Publieke	Grondeigendom	+++
Organisatie	Toegankelijkheid	++
	Ontwikkelgericht Beleidsmatige stabiliteit	++
Politiek	Politieke stabiliteit	++
	Visionair	++

Zonder alle elementen opnieuw uitvoerig te bespreken zullen hieronder enkele belangrijke verleidingselementen tekstueel kort worden aangestipt.

- De mate waarin uitzicht is op rendement eventueel met behulp van; een gemeentelijke financiering van de onrendabele top, het doorvoeren van planoptimalisaties, of de compensatie van het verlies door het verkrijgen van ontwikkelrechten op andere locaties.
- De mate waarin de productontwikkeling gefaseerd is vormgegeven en de mate waarin tijdens de uitvoering deelprojecten te formuleren zijn, zodat fasen ontstaan die te overzien zijn, en er mogelijkheden zijn tot tussentijdse financiële bijsturing of een escape.
- De mate van invloed op het product en de mogelijkheid tot coproductie.
- De mate waarin de gemeente bereid is risico's en investeringen te delen en de vastlegging daarvan in een passende organisatievorm.
- De mate van toegankelijkheid en transparantie van de gemeentelijke organisatie en de wijze van samenwerken door het delen van kennis en capaciteiten, dat wil zeggen geen tegengestelde houding, maar werken als coproducenten.

- De mate waarin wordt gewerkt aan de verbetering van de locatiekwaliteiten waaronder de economische en sociale basis, maar ook de bereikbaarheid.
- De mate van politieke en beleidsmatige stabiliteit, waardoor gewerkt kan worden met vaste beleidsuitgangspunten.
- De mate waarin de gemeente afspraken wil maken over segmentatie en productdifferentiatie voor de totale stedelijke portfolio.
- De mate waarin de gebiedsontwikkeling wordt ondersteund binnen een integraal opgestelde visie en de mate van inspanning van de gemeentelijke organisatie tot het verkrijgen van draagvlak.
- De mate van ontwikkelgericht handelen door de gemeentelijke overheid, waaronder het realiseren van flexibiliteit in de (beleidsmatige) planologische producten.

Een aantal elementen is vrijwel niet toegepast, deze zijn weergegeven in onderstaand schema. Afhankelijk van de specifieke kenmerken van een locatie ontwikkeling kunnen deze elementen een bijdrage leveren aan het voeren van een verleidingsstrategie. Binnen de onderzochte cases zijn onderstaande elementen van ondergeschikt belang en kunnen ze worden getypeerd als ondersteunend ten behoeve van de te voeren verleiding.

Variabelen	Elementen	Totaal
Product	Innovatie	+
Prijs	Financieringsvorm	+
	Rendement	+
	Risico's	+
	Transactiekosten	+
	Risicomangement	-
Plaats	Place Branding	-
Promotie	Entrepreneurs	-
	Identiteitsdragers	+
	Evenementen	-
	Acquisitie	+
Portfolio	Prioriteiten en fasering	+
	Productomvang	+
	Verevening	+
Partnerschap	Creëren strategische netwerken	+
Publieke	Juridische regelingen	+
Organisatie	Wettelijke regelingen	+
Politiek	Vertrouwen	+

In de interviews komen een aantal elementen, uit bovenstaande tabel, naar voren die ondanks dat ze nauwelijks zijn gebruikt door betrokken partijen toch van belang worden geacht. Hieronder zullen deze elementen kort worden aangestipt.

Rendementsverwachting

Het koppelen van de gemeentelijke subsidiering aan de rendementsverwachting op basis van een realistische businesscase. Zoals aangegeven door de heer van Berk in de analyse van Nieuw- Crooswijk, paragraaf 7.2.2.

Productomvang

De mate waarin de gemeente bereid is publieke en maatschappelijke deelproducten zelf uit te voeren, waardoor het geen onderdeel uitmaakt van de gebiedsontwikkeling (denk hierbij aan de verbetering van de infrastructuur, aanvullende milieutechnische eisen, etc.) Zoals aangegeven door de marktpartijen en te lezen in paragraaf 7.3.4.

Risicomanagement

Voeren van risicomanagement door de gemeente om de kennis en kunde van de gemeente mee te nemen bij het bepalen van de gemeentelijke bijdrage. Indien risicomanagement wordt uitgevoerd door de gemeente kan de gebiedskennis en financiële kennis van de gemeente worden ingezet om te sturen op de gebiedsontwikkeling. Zoals aangegeven door de heer van Kooten en te lezen in paragraaf 7.3.1.

7.3.3 Waargenomen elementen naast die uit de verleidingsmatrix

Naar aanleiding van de interviews en naar aanleiding van de uitgevoerde analyse kunnen aanvullend op het analyse model de volgende verleidingselementen worden benoemd.

- Het koppelen van gemeentelijke subsidiering aan het maatschappelijke rendement van de ingreep.
- De mate waarin de gemeente vooruitlopend aan de marktselectie strategische grondposities verwerft.
- De gemeentelijke sturing op het ambitieniveau in plaats van sturing op ruimtelijke kwaliteit en programma.

8. Conclusies en aanbevelingen

De algemene vraagstelling voor dit onderzoek is: *'Hoe kan een gemeentelijke overheid sturen op een investeringsdeelname en risicoparticipatie van marktpartijen in complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, tegen de achtergrond van een terugtrekkende overheid en de toenemende behoefte aan een integraal op te pakken binnenstedelijke verdichtingopgave die vaak een risicovol of negatief rendement kent?'*. Voorgaande scriptie gaat in op deze onderzoeksvraag. In dit hoofdstuk zullen de conclusies van dit onderzoek naar voren worden gebracht. Daartoe zullen eerst conclusies worden getrokken over de noodzaak tot verleiden. Daarna zal worden geconcludeerd dat een marketinggerichte aanpak van meerwaarde kan zijn om verleiding toe te passen. Vervolgens zal worden opgesomd welke variabelen en elementen, het effectiefst zullen zijn ten aanzien van de te voeren verleiding. Het hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen voor nader onderzoek.

8.1 Conclusies

Conclusie 1: Het belang van verleiden door de overheid neemt toe.

In het onderzoek worden de volgende redenen aangevoerd voor het toenemende belang van verleiden.

- Financiering van hogere overheden zijn in de afgelopen jaren steeds verder afgenomen.
- Gemeentelijke overheden voeren steeds vaker een facilitair grondbeleid.
- Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling wint beleidsmatig aan belang.
- Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling kent vaak negatieve rendementen en hoge uitvoeringsrisico's.
- Marktpartijen maken als gevolg van de mondiale kredietcrisis een pas op de plaats.
- Het innovatieve karakter van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling voor marktpartijen neemt af, marktpartijen hebben reeds ervaring met dit type gebiedsontwikkeling opgedaan.

Conclusie 2: Het voeren van marketing op de (potentiële) investeerders kan bijdragen aan het voeren van een verleidingsstrategie door de overheid.

In het onderzoek komt dit naar voren aan de hand van de volgende deelconclusies.

- Door het opstellen van een verleidingsmatrix, een uitwerking van de marketingmix, kunnen alle belangen en wensen van (potentiële) investeerders op de betreffende locatie in beeld worden gebracht.
- Financiering is niet altijd de doorslaggevende factor voor (potentiële) investeerders om te komen tot de investeringsbeslissing in gebiedsontwikkeling.
- Verleiding moet plaatsvinden door het aanbieden van een integrale mix van planinhoudelijke en procesmatige elementen die tegemoet komt aan de wensen en behoeften van (potentiële) investeerders.

Conclusie 3: Verleiden met behulp van inhoudelijke elementen moet gebaseerd zijn op het ondersteunen van waardecreatie.

Verleiden houdt meer in dan het doen van een financiële overheidsbijdrage. De overheidsbijdrage kan lager worden vastgesteld indien verleiding waardecreatie in het gebied ondersteunt.

Inhoudelijk kan verleiden het best worden toegepast door verschillende elementen te gebruiken die zijn gebaseerd op het ondersteunen van waardecreatie. Daarmee kan overheids subsidiering

lager worden vastgesteld. Overheidsfinanciering of andere vormen van financiële compensatie (zoals het koppelen van zoet en zuur) is pas nodig indien de volledige waardecreatie is uitgenut.

Conclusie 4: Verleiden met behulp van procesmatige elementen moet gebaseerd zijn op het vlot doorlopen van de procedures, beleidsmatige en politieke stabiliteit, en het delen van kennis, bevoegdheden en financiering.

Procesmatig vindt verleiding plaats door de sterke punten van de overheid beschikbaar te stellen voor de locatie ontwikkeling. Zoals een goede gebiedskennis (zoals bijvoorbeeld beschikbaar gesteld in een stedelijke visie), het inzetten van de wettelijke instrumenten of het voordeling financieren van investeringen en het vroegtijdig kunnen financieren van risico's. Daarbij moet de overheid ervoor zorgen dat alle wettelijke procedures ontwikkelgericht worden aangepakt en doorlopen. Als laatste is het noodzakelijk om beleidsmatige en politieke stabiliteit te vertonen.

Conclusie 5: Voor een (potentiële) investeerder zijn diverse elementen van belang voor de investeringsbeslissing:

- De mate waarin uitzicht is op rendement eventueel met behulp van; een gemeentelijke financiering van de onrendabele top, het doorvoeren van planoptimalisaties, of de compensatie van het verlies door het verkrijgen van ontwikkelrechten op andere locaties.
- De mate waarin de productontwikkeling gefaseerd is vormgegeven en de mate waarin tijdens de uitvoering deelprojecten te formuleren zijn, zodat fasen ontstaan die te overzien zijn, en er mogelijkheden zijn tot tussentijdse financiële bijsturing of een escape.
- De mate van invloed op het product en de mogelijkheid tot coproductie.
- De mate waarin de gemeente bereid is risico's en investeringen te delen en de vastlegging daarvan in een passende organisatievorm.
- De mate van toegankelijkheid en transparantie van de gemeentelijke organisatie en de wijze van samenwerken door het delen van kennis en capaciteiten, dat wil zeggen geen tegengestelde houding, maar werken als coproducten.
- De mate waarin wordt gewerkt aan de verbetering van de locatiekwaliteiten waaronder de economische en sociale basis, maar ook de bereikbaarheid.
- De mate van politieke en beleidsmatige stabiliteit, waardoor gewerkt kan worden met vaste beleidsuitgangspunten.
- De mate waarin de gemeente afspraken wil maken over segmentatie en productdifferentiatie voor de totale stedelijke portfolio.
- De mate waarin de gebiedsontwikkeling wordt ondersteund binnen een integraal opgestelde visie en de mate van inspanning van de gemeentelijke organisatie tot het verkrijgen van draagvlak.
- De mate van ontwikkelgericht handelen door de gemeentelijke overheid, waaronder het realiseren van flexibiliteit in de (beleidsmatige) planologische producten.

Daarnaast bestaan er nog een drietal wensen van de investeerder die mogelijk kunnen bijdragen aan het voeren van verleiding door de overheid, te weten:

- Het koppelen van de gemeentelijke subsidiering aan de rendementsverwachting op basis van een realistische businesscase.
- De mate waarin de gemeente bereid is publieke en maatschappelijke deelproducten zelf uit te voeren, waardoor het geen onderdeel uitmaakt van de gebiedsontwikkeling. (Denk hierbij aan de verbetering van de infrastructuur, aanvullende milieutechnische eisen, etc).
- Voeren van risicomanagement door de gemeente om de kennis en kunde van de gemeentelijke organisatie mee te nemen bij de bepaling van de gemeentelijke bijdrage.

Naast bovenstaande elementen kunnen de volgende elementen afhankelijk van de locatienmerken en het te realiseren product aanvullend worden toegepast: innovatie van het product, tegemoetkomingen in de financieringsvorm, voeren van risicomangement en het verdelen van risico's op basis daarvan, tegemoetkoming in de transactiekosten, toepassen van branding, plaatsen van entrepreneurs en evenementen, voeren van acquisitie, afspraken maken over prioriteiten en fasen, afstemmen van de taakverdeling om juridische en wettelijke voordelen te faciliteren, creëren van strategische netwerken en tot slot het uitstralen van vertrouwen.

8.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf zal een drietal aanbevelingen worden gedaan voor gemeentelijke overheden op basis waarvan ze haar facilitaire taak bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling beter kan invullen.

Aanbeveling 1: Bepaal op voorhand de wensen en behoeften van de potentiële investeerder, bijvoorbeeld door het opstellen van een verleidingsmatrix

Verleiding dient integraal te worden vormgegeven, de investeringsbeslissing is niet alleen gestoeld op het doen van een financiële bijdrage door de overheid. Het in kaart brengen van de wensen en behoeften van de (potentiële) investeerder(s) door middel van een verleidingsmatrix kan bijdragen aan een integraal beeld van mogelijke beïnvloeding van de investeringsbeslissing.

Aanbeveling 2: Pas op met verleiding door middel van subsidiering

Bij een negatieve businesscase wordt vaak gekeken naar de overheid ten behoeve van overheidssubsidiering. Subsidiering moet worden toegepast indien de gebiedsontwikkeling leidt tot een negatieve businesscase na het voeren van alle optimalisaties. Indien een subsidiering te vroeg wordt toegezegd is de kans groot dat daarmee het uiteindelijk te behalen rendement bij de ontwikkelaar stijgt, zonder dat hiertoe vanuit de rendementseisen noodzaak toe was.

Daarnaast zien we bij het toepassen van subsidiering op basis van een geoptimaliseerde businesscase dat de financiële flexibiliteit uit het plan verdwijnt. Indien minimale subsidiering plaatsvindt op basis van deze geoptimaliseerde businesscase moet vaak rekening worden gehouden met een tweede ronde van subsidiering.

Door verleiding in een breder verband vorm te geven ontstaan ook meer mogelijkheden om bij tegenvallende resultaten als overheid de helpende hand te bieden. Er is dan immers niet alleen gestuurd op overheidsfinanciering, maar ook op het toepassen van andere maatregelen die wellicht bij kunnen dragen tot het verkleinen van het tekort.

Aanbeveling 3: Let op lange termijn commitment

Zodra de investeringsbeslissing is genomen is de locatie nog niet ontwikkeld. Indien de gemeentelijke overheid halverwege haar draagvlak verliest, of beleidsmatig een andere koers in slaat kan dit grote gevolgen hebben voor het vertrouwen tussen de investeerder en de overheid. Lange termijn commitment is gewenst.

Aanbeveling 4: Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling ontstaat niet vanzelf

Gemeenten voeren steeds vaker facilitair grondbeleid, mede omdat de markt aangeeft dat ze het alleen af kunnen doen. Uit de case analyse komt naar voren dat marktpartijen de laatste jaren vaak in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling zijn gestapt ter voorbereiding op hun nieuwe ontwikkelportfolio. De drang om te bewijzen dat ze het konden was groter dan een solide

financiële businesscase. Daarnaast zien we dat de te verwachten saldi van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling zwaar in de min schieten en zien we dat marktpartijen, mede als gevolg van de huidige economische crisis een pas op de plaats maken. Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling ontstaat, zeker in de toekomst, dan ook niet vanzelf. Mede gezien de minimaal beschikbare budgetten wordt het voor alle partijen de uitdaging om door middel van creatieve processen de gewenste gebiedsontwikkeling op gang te houden. Het over-optimaliseren van de businesscase, is gezien de voorgaande ontwikkelingen niet meer de oplossing. Creativiteit wint aan belang, en ook verleiden op andere punten dan de overheidsbijdrage zal in de toekomst belangrijker worden.

8.3 Nader onderzoek

Op basis van dit verkennend onderzoek komen elementen en variabelen naar voren welke van invloed zijn op de investeringsbeslissing van de potentiële investeerder. In het onderzoek is een breed scala aan elementen opgesomd op basis waarvan verleiding plaats kan vinden. In nader onderzoek zal moeten worden bekeken welke elementen de grootste effecten hebben op de investeringsbeslissing en hoe de samenhang van de elementen kan worden vormgegeven zodat een optimale verleidingsstrategie kan worden bepaald.

Bijlage 1: Literatuur

- Berg, van den L., Klaassen, L.H., Meer, van der J., 1990, Strategische City-Marketing, Academic Service Economie en bedrijfskunde, Schoonhoven
- Berg, L. van den, E. Braun en J. van der Meer ,1997, *The organising capacity of metropolitan regions*, In: Environment and Planning C: Government and Policy, 15, 1997, p. 253 - 272
- Berg, van den L., Meer, van der J., Otgaar, A., 1999, De Aantrekkelijke Stad, Euricur, Rotterdam
- Berg, van den L., Pol, P., Winden, van W., Woets, P, 2005, European Cities in the knowledge economy, Euricur, Rotterdam
- Berg van den L., Braun, E., Otgaar, A., 2004, Op weg naar een geïntegreerde aanpak van city marketing, Euricur, Rotterdam
- Boerema, E.M., Sondervan H.J., 1988, Ondernemersgerichte citymarketing, Tijdschrift voor marketing, januari 1988, pp. 35-41
- Brand, van der J., Gelder, van E., Sandick van H., 2008, Handreiking Grondexploitatiewet, SDU uitgevers bv, Den Haag
- Cammen, van der H., De Klerk, L., derde druk 2008, Ruimtelijke Ordening van grachtengordel tot VINEXwijk, Het Spectrum, Houten
- dS+V Rotterdam, 2003, De Rotterdamse Woonmilieuprofielen-atlas, dS+V, Rotterdam
- EDBR, 2008, Begane grond in de lift, EDBR, Rotterdam
- Financieel Dagblad, *Nog decennia bezuinigingen*, dinsdag 7 juli 2009
- Fakton, 2009, Financieringsstrategie Zuidvleugel, Fakton, Rotterdam
- GEM Bergse Haven Beheer B.V., 2006, Bergse Haven wonen tussen stad en water, <http://www.Bergse Haven.nl>, 20 juli 2009
- Gemeente Rotterdam, 2007, Stadsvisie Rotterdam, Gemeente Rotterdam, Rotterdam
- Hoogendoorn, R., Peeters, N., 2005, *Incubators: metaforen van onze tijd*, Real Estate Magazine, 2005/43, pp. 32-35
- Houthoff Buruma, 2005, Samenwerkingsovereenkomst Nieuw- Crooswijk, Houthoff Buruma, Rotterdam
- Klundert, van de A.F., 2008, Ruimte tussen markt en overheid, Habiform, Gouda

- Kotler, P., Armstrong, G., Saunders, J., Woning, V., vierde druk 2009, Principes van de Marketing, Pearson Education, Benelux
- Krier, R., Kohl, C., 2003, Een visie voor Ouderkerk, Krier, Berlijn
- Ministerie van VROM, 1993, Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, Ministerie van VROM, Den Haag
- Ministerie van VROM, 2001, Nota Grondbeleid, Ministerie van VROM, Den Haag
- Ministerie van VROM, 2004, Nota Ruimte, Ministerie van VROM, Den Haag
- Ministerie van VROM, 2006, Reiswijzer Marktpartijen & gebiedsontwikkeling, Ministerie van VROM, Den Haag
- Ministerie van VROM, 2008, Structuurvisie Randstad 2040, Ministerie van VROM, Den Haag
- Nelisse, P., 2009, *Andere tijden andere woningmarktcrisis*, Real Estate Research Quarterly, Jaargang 8 nummer 1, pp. 13-19
- Ontwikkelingscombinatie Nieuw- Crooswijk, 2004, Nieuw- Crooswijk een beetje vroeger maar dan nu, <http://www.nieuwcrooswijk.nl>, 25 juli 2009
- Ontwikkelingscombinatie Nieuw- Crooswijk, 2005, Masterplan Nieuw- Crooswijk, OCNC, Rotterdam
- Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, 2008, Handleiding Risicomanagement deel 1, Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, Rotterdam
- Peters, R., 2007, *Een wijk met een duidelijke identiteit verkoopt zichzelf*, Vitale Stad, juni/juli 2007, pp 4-6
- Rempelberg, L.F.M., Hesp. M.A.S., 2005, Financiële regie bij gebiedsontwikkeling, Fakton B.V., Rotterdam
- Savelkoul, H., 2002, *Is er nog grond voor het grondbedrijf?*, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, Nivo 3/2002, pp. 28 – 34
- Segeren, A., Needham, B., Groen, J., 2005, De markt doorgrond, Ruimtelijke Planbureau, Den Haag
- Soeters van Elsdonk Ponec Architecten, 2004, Masterplan Bergse Haven, Soeters van Elsdonk Ponec, Amsterdam.
- The Marketing Analysts, 2009, <http://www.themarketinganalysts.com/en/pages/marketing-mix> , 20 Juli 2009

- Verlaat, J. van het, 2007a, Syllabus Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen, MCD, Rotterdam
- Verlaat, J. van het, 2007b, Syllabus Integraal stedelijk en Regionaal beleid, MCD, Rotterdam
- Verlaat, J. van het, 2007c, citymarketing: ontwikkelingen en nieuwe uitdagingen, MCD, Rotterdam
- Verlaat, J van het, 2008, Marktgerichte productontwikkeling, MCD, Rotterdam
- VROM-raad, 2004, advies 039, Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, VROM-raad, Den Haag
- Kramers Woordenboeken, twintigste druk 1990, Kramers nieuw Woordenboek Nederlands, Elsevier, Amsterdam.
- Wolting, B., 2006, PPS en gebiedsontwikkeling, SDU uitgevers, Den Haag.
- Zeeuw, de F., 2007, De engel uit het Marmer, Technische Universiteit Delft, Delft.

Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde personen

- R. van der Vaart Case Ouderkerk aan den Amstel
- T. Lankhorst Case Ouderkerk aan den Amstel

- J. van Kooten Case Nieuw- Crooswijk
- K. van Berk Case Nieuw- Crooswijk

- H. Boer Case Bergse Haven
- L. Reijen Case Bergse Haven
- C. Jacobs Case Bergse Haven
- J. Tetterode Case Bergse Haven

