

Hier wordt (niet) gebouwd.

Het effect van het creëren van schaarste op de haalbaarheid van gebiedsontwikkelingsprojecten in probleemwijken



Raymond de Vries
Master City Developer

Hier wordt (niet) gebouwd.

*Het effect van het creëren van schaarste op de haalbaarheid van
gebiedsontwikkelingsprojecten in probleemwijken*

Raymond de Vries, 489435
Afstudeerscriptie Master City Developer, leergang 14

1 september 2019

Erasmus Universiteit Rotterdam
TU Delft

Voorwoord

Daar ben ik dan aanbeland, op het punt om met deze scriptie, de Master City Developer af te sluiten.

Ik heb voor het onderwerp 'Het effect van het creëren van schaarste op de haalbaarheid van gebiedsontwikkelingsprojecten in probleemwijken' gekozen omdat ik de afstand tussen overheid en marktpartijen wil verkleinen. Dit raakt aan een van mijn oorspronkelijke leerdoelen: het als echt "overheidsman" meer inzicht krijgen in het denken van de partijen aan de andere kant van de tafel. Dat is met de Master City Developer gelukt. In mijn praktijkervaring heb ik gemerkt dat het door en door kennen van elkaar, als overheid en als marktpartij, noodzakelijk is. Gebiedsontwikkeling is complex, het is topsport. Als je elkaar als partijen niet begrijpt, dan is het naar mijn mening bijna onmogelijk om gebiedsontwikkeling van de grond te krijgen.

Wat is er dan ook mooier dan dat ik via deze scriptie nog dieper in de wereld van de marktpartij kon duiken en deze beter te hebben mogen leren kennen. Sterker nog: het heeft mij nog nieuwsgieriger gemaakt. Een tipje van de sluier is gelicht, maar in die wereld aan de andere kant van de tafel valt nog veel meer te verkennen. Mijn scriptie heeft daar zeker een belangrijke rol in gespeeld. Op basis van de theorieën rondom gebiedsontwikkelingen, en mijn ervaringen in de praktijk, vormt zich een bepaald beeld. Om vervolgens tijdens de gesprekken met de projectontwikkelaars te ontdekken dat mijn beeld zeker niet sluitend is met het beeld dat projectontwikkelaars geven. Misschien ben ik daarmee wel het praktijkvoorbeeld van de afstand die bestaat tussen markt en overheid. Maar ook heb ik door deze gesprekken een bruggetje kunnen slaan tussen beide werelden.

De gastvrijheid, het enthousiasme en de openheid die alle gesproken projectontwikkelaars hebben getoond zijn hartverwarmend. De interesse voor mijn vraagstelling was een welkome steun in de rug. Mijn dank aan de geïnterviewde projectontwikkelaars is dan ook groot.

Ik wil het cluster Stadsontwikkeling van Rotterdam en daarbinnen vooral het ProjectManagementBureau bedanken voor de kans, om binnen een jaar bij de gemeente, deze opleiding te mogen volgen.

Ook het team van de Master City Developer: wat een toffe en leerzame opleiding hebben jullie georganiseerd. Ik had het niet verwacht te zeggen, maar ik zal het studeren nog gaan missen! Speciaal gaat mijn dank uit naar Erik Braun, voor zijn begeleiding tijdens dit onderzoek. Je gerichte feedback, je scherpte en pragmatisme maar vooral je enthousiasme, heb ik als zeer fijn ervaren.

En dan tot slot: voor al mijn vrienden en (schoon)familie die ik de laatste twee jaar wat verwaarloosd heb: ik ben er weer! Ellie, Peter, Kim, Piet, Cor, Astrid, Rene, Pieter: thanks voor jullie belangstelling, interesse, begrip en steun. Remko: je hebt een zwaar jaar gehad, waarin ik er meer voor je had willen zijn. Je bent een kanjer en met je doorzettingsvermogen ben je mijne grote voorbeeld!

Maar vooral Arjan. Duizendmaal dank voor alle ruimte die je mij hebt gegeven om dit avontuur aan te gaan. Dank voor je geduld als ik het te druk had, je steun als ik het even niet meer wist, je luisterend oor als ik weer met geleerde ervaringen thuiskwam en dank voor je interesse in het mooie vakgebied van gebiedsontwikkeling. Zonder jou had deze ervaring niet zo mooi geweest!

Trots en met een tikje weemoed sluit ik dit avontuur af. Maar vooral voel ik me bevoorrecht dat ik in iets voor mensen mag betekenen, door te werken in het mooie vakgebied dat gebiedsontwikkeling is!

Raymond de Vries

Breda, september 2019

Samenvatting

Nederlandse steden hebben te maken met een verstedelijkingsdruk. Stedelijk wonen is populair en de vraag naar stedelijk wonen is hoog. Nieuwe ontwikkelingen en grootschalige gebiedsvisies schieten als paddenstoelen uit de grond. Tegelijkertijd brengt de groei van de stad een vergrootte kans op sociale spanningen met zich mee. Gemeenten streven inclusiviteit na: steden voor iedereen. Gemeenten zetten gebiedsontwikkeling in probleemwijken in om een sociaaleconomische impuls te creëren. De markt kijkt vaak nog niet naar deze probleemwijken, omdat deze wijken nog geen aantrekkelijk woonmilieu hebben. Grootschalige herstructureringsprojecten zijn daarom financieel complexer en risicovoller.

Door het toenemende aantal nieuwe ontwikkelingen ontstaat er concurrentie voor de gebiedsontwikkelingen. Dit stelt gemeenten voor het dilemma tussen het van de grond krijgen van gebiedsontwikkeling en het realiseren van sociale impulsen aan probleemwijken. Een belangrijke vraag is dan ook: hoe kunnen gemeenten gebiedsontwikkelaars verleiden om te investeren in het herstructureren van probleemwijken? Is het prioriteren van woningbouwprojecten, om daarmee schaarste in de aanbodzijde van de markt te creëren een instrument? Of is schaarste helemaal niet het juiste instrument volgens marktpartijen, maar zijn andere factoren veel belangrijker? Zoals bijvoorbeeld het hebben van een duidelijke visie, of financiële inbreng? Dit dilemma heeft geleid tot de centrale vraag van het onderzoek:

“In hoeverre draagt het door een lokale overheid prioriteren van gebiedsontwikkelingen, bij aan een grotere investeringsbereidheid van projectontwikkelaars in gebiedsontwikkelingen in probleemwijken?”

Dit kwalitatieve onderzoek is uitgevoerd met behulp van een literatuurstudie, waarbij het empirisch onderzoek is uitgevoerd als Experiment. Voor dit experiment zijn 10 Nederlandse en 3 Belgische projectontwikkelaars gesproken. De primaire focus ligt op het verkrijgen van inzicht in het gedrag van Nederlandse projectontwikkelaars. Omdat echter de Nederlandse context verschuift naar de Belgische context, heeft onderzoeker gekozen om ook een eerste indruk te verkrijgen van het gedrag van Belgische ontwikkelaars.

Gebiedsontwikkeling vindt plaats binnen de vastgoedmarkt. De vastgoedmarkt is een lange termijnmarkt waarin de relatie tussen vraag en aanbod de waarde van vastgoed bepaalt. Samenvattend kan worden gesteld dat als de vraag toeneemt en het aanbod gefixeerd is, de waarde van vastgoed toeneemt. Indien het aanbod vast staat, en de vraag neemt af, zal de waarde van vastgoed afnemen. Het basisprincipe is dat indien schaarste ontstaat, een prijsopdrijvend effect ontstaat. Daarnaast kan de vastgoedmarkt beïnvloed worden door bijvoorbeeld overheidsingrepen. Stel een overheid beperkt de beschikbare bouwlocaties, of stelt extra kwalitatieve eisen, dan zal dit als gevolg hebben dat uiteindelijk de waarde van het vastgoed stijgt. Andersom is een omgekeerd effect: een versoepeling van eisen of verruiming van bouw mogelijkheden zal leiden tot een daling van de waarden.

De waarde van vastgoed wordt ook bepaald door de aantrekkelijkheid van de locatie. Hierbij zijn twee factoren van belang, die beide ongeveer even zwaar wegen. Enerzijds is de nabijheid en bereikbaarheid van werkgelegenheid positief bepalend voor de aantrekkelijkheid van een woonlocatie. Anderzijds zijn de aanwezigheid van voorzieningen zoals bijvoorbeeld kwaliteit shoreca, natuur, openbaar vervoer en cultuur positieve locatie-eigenschappen. Woonconsumenten zijn bereid meer te betalen voor locaties met positieve kenmerken.

Ook bestaan er negatieve locatiefactoren: sociale problemen, overlast en onveiligheid hebben een negatief effect op de grondwaarde van een gebied. Probleemwijken zijn dan ook geen aantrekkelijke woonmilieus. Niet aantoonbaar inzichtelijk is of negatieve locatiefactoren alleen de waarde negatief beïnvloeden, of dat woonconsumenten deze factoren zo zwaar wegen dat de verhuisbereidheid weg

valt. Dit wordt wel vermoedt omdat het trekken van nieuwe doelgroepen naar probleemwijken lastig is. Vaak moet een wijk al aan het veranderen zijn, om niet alleen de pioniers te trekken. De locatie-factoren spelen een dusdanig grote rol dat het lastig lijkt om vraag één op één te verplaatsen naar nieuwe locaties.

In de basis is gebiedsontwikkeling het realiseren van een sluitende businesscase. Om een sluitende businesscase tot stand te kunnen brengen moet een projectontwikkelaar het spel tussen markt, ruimtelijke kwaliteit en middelen juist weten te organiseren. Indien hierin de juiste balans ontstaat, kan een haalbare businesscase van de grond komen.

Hier spelen een aantal factoren een belangrijke rol. De marktvraag die er voor een locatie is wordt onder andere bepaald door locatiefactoren, zoals de bereikbaarheid, aanwezige voorzieningen en imago. De locatiefactoren en marktvraag bepalen de opbrengstpotentie voor een locatie. Daar tegenover staan de kosten die gemaakt moeten worden om een locatie te ontwikkelen en de grondwaarde die betaald moet worden voor een locatie. Ook risico's spelen een belangrijke rol in het nemen van een investeringsbeslissingen: projectontwikkelaars willen risico's vermijden en calculeren risico's dan ook in. Als er dan een sluitende businesscase is, dan zal een ontwikkelaar bereid zijn te ontwikkelen. Om de businesscase van herstructureringsprojecten te beoordelen doorlopen ontwikkelaars een gelijke afweging als bij reguliere gebiedsontwikkeling. Wat daarnaast in het kader van herstructurerings-projecten ook nodig is zicht op verandering. Er moet een toekomstperspectief op een wijk zijn, welke bij voorkeur niet alleen ruimtelijk is, maar een integraal perspectief is. Dit samen met het commitment van sleutelspelers zoals gemeenten en woningcorporaties, maakt dat er zicht is op een aantrekkelijk woonproduct. Een toekomstperspectief is dus een risicobeperkende maatregel en daarom gewenst. Daarbij helpt dit een ontwikkeling te verkopen: ook de woonconsumenten hebben zicht op verandering nodig.

Gemeenten acteren vanuit twee invalshoeken in gebiedsontwikkeling. Vanuit beleidsmatige ambities, zoals bijvoorbeeld herstructureringsprojecten om een probleemwijk naar een hoger niveau te tillen. Of vanuit een urgentie of controlemiddel. Gemeenten hebben keuze in de rol die zij willen oppakken, van zeer actief tot niets doen. In de gebiedsontwikkeling worden vaak een viertal houdingen benoemd: reguleren, stimuleren, richting geven en verbinden. Per project of per opgave geeft een gemeente op een andere manier invulling aan zijn rol: maatwerk wordt toegepast.

Niet bekend is dat gemeenten gebiedsontwikkelingen prioriteren om schaarste te creëren. Onder **prioriteren van gebiedsontwikkelingen** verstaat de onderzoeker voor dit onderzoek het actief door een gemeente uitspreken van een voorkeur voor het ontwikkelen van een beperkt aantal (maximaal 2 à 3) grote gebiedsontwikkelingen. Aan deze gebiedsontwikkelingen werkt de gemeente actief (faciliterend) mee. De gemeente werkt niet mee aan niet-prioritaire ontwikkelingen, behalve in haar verplichte rol als bevoegd gezag. Met het prioriteren wordt beoogd om de onderlinge concurrentie tussen projecten te verminderen en schaarste te creëren op de nieuwbouwmarkt.

Naast 'prioriteren' zijn ook andere instrumenten die een overheid in kan zetten onderzocht. Deze mogelijke maatregelen zijn:

1. Het prioriteren van gebiedsontwikkelingen
2. Het opstellen van een gebiedsvisie voor de ontwikkeling
3. Het juridisch planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling
4. Het investeren in infrastructuur
5. Het maken van afspraken over risicovolle onderdelen van de businesscase
6. Het maken van afspraken over afname van een deel van het programma
7. Ontwikkelen via Publiek Private samenwerking

Op basis van de bovenstaande elementen mag verwacht worden dat het tot stand brengen van gebiedsontwikkelingen lastiger is, omdat deze minder rendabel en meer risicovol zijn. Het bewust creëren van schaarste aan de aanbodzijde van de woningmarkt, door het prioriteren van gebiedsontwikkelingen, kan een instrument zijn om de haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen in probleemwijken

te vergroten. Deze stelling wordt in het empirisch gedeelte van het onderzoek onderzocht, waarbij naast het prioriteren van gebiedsontwikkelingen ook de zes andere instrumenten zijn onderzocht.

In een experimentele omgeving is Nederlandse en Belgische projectontwikkelaars gevraagd of, en welk, effect het prioriteren van gebiedsontwikkelingen heeft. Op basis van de fictieve casus Stadsdam is de projectontwikkelaars geprobeerd projectontwikkelaars te verleiden om niet in het aantrekkelijke project Waterstad, maar in het herstructureringsproject Delftse School 2.0. te investeren. Gevraagd is naar het effect van deze maatregelen op de investeringsbereidheid van projectontwikkelaars?

Uit het uitgevoerde experiment blijkt dat projectontwikkelaars het instrument 'prioriteren van gebiedsontwikkelingen' afzonderlijk niet als een factor zien die de investeringsbereidheid van een projectontwikkelaar vergroot. Zowel de Nederlandse als de Belgische ontwikkelaars beoordelen het prioriteren laag als (individuele) maatregel die de investeringsbereidheid zou moeten vergroten. Hierover bestaat ook consensus tussen de geïnterviewde ontwikkelaars.

Maatregelen als 'het juridisch planologisch mogelijk maken van een ontwikkeling' en 'het investeren in infrastructuur' worden door de Nederlandse ontwikkelaars als respectievelijk meest belangrijk en gemiddeld belangrijk gerangschikt. Evenals het 'het prioriteren van gebiedsontwikkelingen' wordt ook het 'maken van afspraken over risicovolle onderdelen van de businesscase' als onbelangrijk beoordeeld in het kader van het vergroten van de investeringsbereidheid. Over de maatregelen 'ontwikkelen via een Publiek Private Samenwerking', 'het opstellen van een gebiedsvisie' en 'het investeren in infrastructuur' bestaat geen consensus over het belang tussen de Nederlandse ontwikkelaars. De Belgische ontwikkelaars ranken het 'opstellen van een gebiedsvisie' als de maatregel die het meest belangrijk is om de investeringsbereidheid te vergroten. Het 'maken van afspraken over risicovolle onderdelen uit de businesscase' krijgt een gemiddelde ranking, het 'prioriteren van gebiedsontwikkelingen' en het 'maken van afspraken over afname van programma' worden beide genoemd als maatregelen die niet belangrijk zijn voor het vergroten van de investeringsbereidheid. Over het belang van de maatregelen 'ontwikkelen via een Publiek Private Samenwerking', 'het juridisch planologisch mogelijk maken van een ontwikkeling' en 'het investeren in infrastructuur' bestaat bij Belgische ontwikkelaars geen consensus.

Het effect van het inzetten van de maatregel 'prioriteren van gebiedsontwikkelingen' is klein in vergelijking met andere maatregelen. Als maatregelen die afzonderlijk al voldoende zijn om een projectontwikkelaar te verleiden om te investeren in een herstructureringsproject benoemen de Nederlandse ontwikkelaars het 'juridisch-planologisch mogelijk maken van een ontwikkeling' het meest, en het 'prioriteren van gebiedsontwikkelingen' en het 'investeren in infrastructuur' het minst. De Belgische ontwikkelaars benoemen als afzonderlijk voldoende maatregelen het meest 'het op stellen van een gebiedsvisie', 'het investeren in infrastructuur', het 'maken van afspraken over risicovolle onderdelen uit de businesscase' en het 'ontwikkelen via een Publiek Private Samenwerking' het meest. Het 'prioriteren van gebiedsontwikkelingen' en het 'maken van afspraken over afname van het programma' worden het minste als afzonderlijke voldoende aantrekkelijke maatregel genoemd. Zowel voor de Nederlandse als de Belgische situatie is geen enkele maatregel door alle respondenten als afzonderlijk voldoende benoemd.

In combinatie met andere maatregelen is het prioriteren van gebiedsontwikkeling wel een instrument die een bijdrage kan leveren aan het vergroten van de investeringsbereidheid van een projectontwikkelaar. Zowel de Nederlandse als de Belgische ontwikkelaars zoeken als het gaat over combinaties van maatregelen vaak een combinatie tussen zachte maatregelen, zoals het 'prioriteren van gebiedsontwikkelingen' of het 'opstellen van een visie', en harde maatregelen, zoals het 'investeren in infrastructuur' of het 'maken van afspraken over risicovolle onderdelen uit de businesscase'. Dit geldt voor circa 75% van alle genoemde pakketten die uit meerdere maatregelen bestaan. Ook pakketten bestaande

uit meer harde maatregelen zoals het 'investeren in infrastructuur' en het 'juridisch planologisch mogelijk maken' worden benoemd. Dit betreft circa 25% van de benoemde pakketten die uit meerdere maatregelen bestaan. Pakketten bestaande uit zachte maatregelen zijn nauwelijks benoemd. Hieruit is te concluderen dat projectontwikkelaars zoeken naar een meervoudig commitment. Enerzijds een commitment van gemeenten in investeringen in geld en/of tijd. Anderzijds commitment op de inhoud: een door een overheid gedragen toekomstperspectief is wenselijk omdat dit inhoudelijk gezien zekerheid geeft.

Het merendeel van de ontwikkelaars hebben twijfels bij de aantoonbaarheid van het positieve financiële effect als gevolg van schaarste. De ontwikkelaars hebben niet het vertrouwen dat woonconsumenten te sturen zijn naar een locatie die negatieve locatiefactoren heeft. Dit zal gelden voor een beperkte groep woonconsumenten, maar voor de meerderheid zal een wijk zich eerst moeten bewijzen. Daarbij zien ontwikkelaars prioriteren als een risicovolle onderneming. Het prijsopdrijvende effect dat wordt beoogd door het creëren van schaarste, kan leiden tot een voor lage- en middeninkomensgroepen onbetaalbare stad. Met het prioriteren van gebiedsontwikkeling wordt een stad tevens kwetsbaar: als een ontwikkeling onverhoopt niet van de grond komt, wordt er nog nauwelijks gebouwd in een stad. Dit sluit aan bij het effect dat steden waarin kunstmatig schaarste wordt gecreëerd meer gevoelig zijn voor bubbels. Iets wat op de achtergrond hierbij meespeelt is dat prioriteren de projectenmarkt inperkt en daarmee ook de mogelijkheid voor de projectontwikkelaar om te ontwikkelen: zijn business wordt beperkt.

Het uitgevoerde onderzoek is een kwalitatief onderzoek en kent een aantal beperkingen, zoals de beperkte groep respondenten, de huidige hoogconjunctuur in de markt en het feit dat het experiment is uitgevoerd op basis van een waarheidsgetrouwe casus in een fictieve context. Ook de nog kleinere groep respondenten in België is een beperking evenals het feit dat uitspraken niet één op één toe te passen zijn op andere partijen in gebiedsontwikkeling zoals beleggers.

Toch is er wel degelijk een beeld te vormen op basis van dit onderzoek. Uit het uitgevoerde experiment blijkt dat projectontwikkelaars het instrument 'prioriteren van gebiedsontwikkelingen' afzonderlijk niet als een factor zien die de investeringsbereidheid van een projectontwikkelaar vergroot. Het effect van het inzetten van de maatregel 'prioriteren van gebiedsontwikkelingen' is klein in vergelijking met andere maatregelen. Dit betekent dan ook dat het als gemeente inzetten op deze maatregel niet effectief lijkt. Betekent dit dat gemeenten de ambitie voor het herstructureren van probleemwijken los moeten laten? Nee, gemeenten moeten blijven bouwen aan een inclusieve stad. Zoals de Kleine Prins zegt:

Bekend is welke maatregelen en welke combinaties van maatregelen wel interessant zijn voor ontwikkelaar. Ontwikkelaars hechten waarde aan zekerheid, commitment en het zien dat er verandering in een gebied ontstaat. Met een toekomstvisie op de stad kan een gemeente ontwikkelruimte bieden. De gemeenten kan met het beschikbaar stellen van ambtelijke capaciteit, met het gericht investeren in gebieden, alsnog projectontwikkelaars alsnog verleiden om te investeren in probleemwijken. Want vertrouwen erop, de gemakkelijker te ontwikkelen gebieden worden toch wel ontwikkeld. Kortom denk vooruit als stad, laat de markt zijn werking doen en investeer als overheid waar de stad het meest kwetsbaar is. Zoals de Kleine Prins zegt:

"Alleen met je hart kan je scherp zien. Wat werkelijk belangrijk is, kan je met je ogen niet zien."
(de Saint-Exupéry, 2005)

Inhoudsopgave

1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Probleembeschrijving	9
1.3 Onderzoeksvraag	10
1.4 Relevantie	11
1.5 Onderzoeksopzet	11
1.6 Leeswijzer	12
2 Literatuurstudie	13
2.1 Marktwerving in zijn algemeenheid	13
2.2 De vastgoedmarkt	14
2.3 Marktvraag – wat maakt woongebieden (on)aantrekkelijk vanuit het perspectief van de woonconsument?	18
2.4 Wat is gebiedsontwikkeling?	22
2.5 De rol van gemeenten	25
2.6 De rol van een projectontwikkelaar in gebiedsontwikkeling	34
2.7 Conceptueel model	36
3 Onderzoeksopzet	39
3.1 Centrale vraag	39
3.2 Onderzoeksmethodiek empirisch onderzoek	39
3.3 Fictieve casus Stadsdam	41
3.4 Het experiment Stadsdam	42
4 Resultaten	44
4.1 Geïnterviewde projectontwikkelaars	44
4.2 Investeringssteringsbereidheid van Nederlandse projectontwikkelaars in de herstructurering van probleemwijken	45
4.3 Investeringssteringsbereidheid van Belgische projectontwikkelaars in de herstructurering van probleemwijken	56
4.4 Confrontatie Nederlandse en Belgische situatie	63
4.5 Kunnen we verklaren waarom ontwikkelaars deze keuzen maken? Het waarom	65
4.6 Prioriteren: een haat-liefde verhouding	72
5 Conclusies en Reflectie	75
5.1 Conclusies	75
5.2 Reflectie	78
Literatuurlijst	80
Bijlagen	85

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De druk op de stad neemt toe. Volgens de Verenigde Naties leeft in 2050 68% van de wereldbevolking in steden (United Nations, 2018). Een toename van maar liefst 18% ten opzichte van het deel van de wereldbevolking dat in 2007 in steden leefde. Ook in Nederland neemt de druk op de stad toe en groeien de ambities van de steden. Zo wil de verstedelijkingsalliantie Zuidvleugel Randstad tot 2040 170.000 extra woningen bouwen in bestaand stedelijk gebied (Verstedelijkingsalliantie, 2018).

Gebiedsontwikkeling wordt om twee doelstellingen ingezet: het realiseren van aantrekkelijke woongebieden en als hulpmiddel om sociaaleconomische problemen op te lossen. Steden zijn in trek en groeien. Om voldoende woonruimte aan te bieden om deze trek op te vangen, wordt aan gebiedsontwikkeling gedaan. Gebiedsontwikkeling wordt ook ingezet met een ander doel: het geven van een sociaaleconomische impuls aan probleemwijken. Wijken met een eenzijdig profiel aan lage inkomensgroepen, een verouderde woningvoorraad en onveilige wijken worden vaak aan herontwikkeling onderworpen (BN de Stem, 2019). De gedachte hierachter is dat met het creëren van een herontwikkeling en het aantrekken van een gemengde groep aan bewoners, de wijk en haar bewoners zich kunnen optrekken: de midden- en hogere klasse als impuls om sociale problemen op te pakken. Kortom: gebiedsontwikkeling als middel om sociaaleconomische vooruitgang in probleemwijken te brengen.

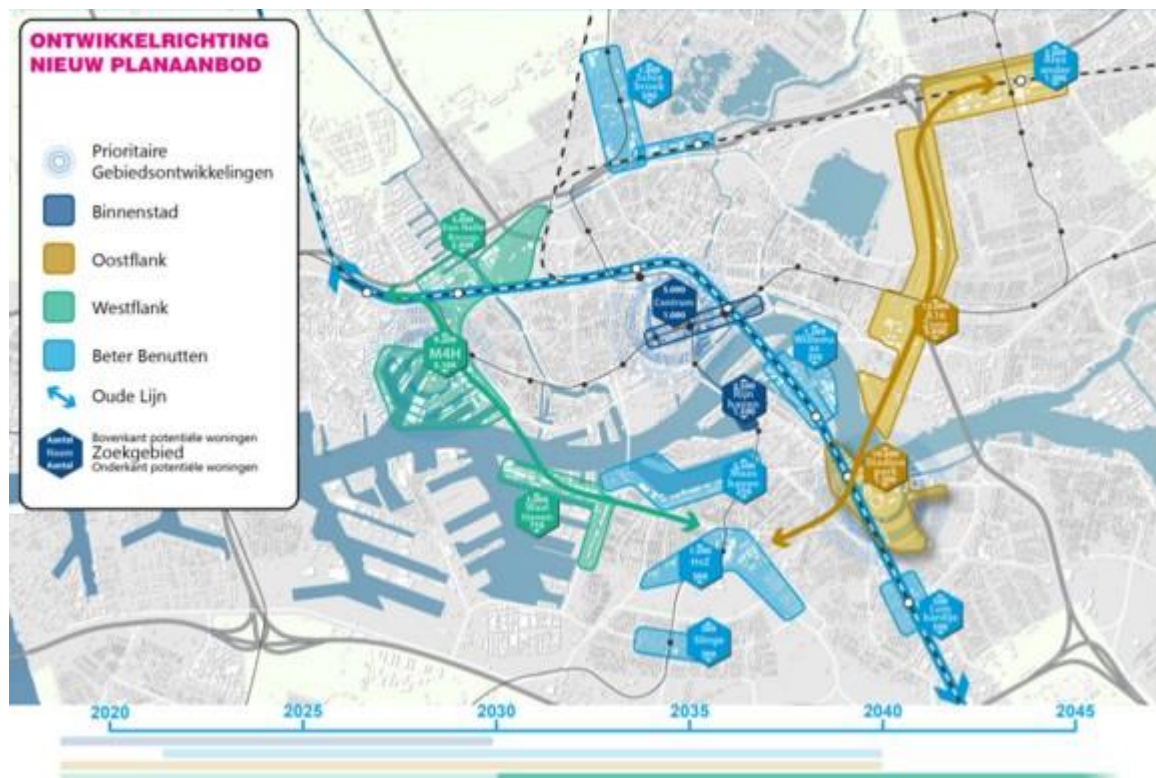
Bij het nemen van investeringsbeslissingen kijkt de markt primair naar de ontwikkelingspotentie van een gebied. Een belangrijk aspect daarin is of het gebied in trek is bij woonconsumenten: zijn potentiële bewoners bereid een woning te kopen in het beoogde gebied? In probleemwijken is deze marktvraag vaak beperkt. De gebieden scoren slecht op het vlak van bijvoorbeeld sociale veiligheid en aanwezige horeca. Ze zijn daardoor niet in trek bij de midden- en hoge inkomensklasse. De markt moet nog gemaakt worden door de herontwikkeling. Door het gebrek aan marktvraag is het moeilijker om een gebiedsontwikkeling in probleemwijken van de grond te krijgen en is een gebiedsontwikkeling in probleemwijken risicovoller en minder rendabel. Hiermee komt de businesscase onder druk te staan.

Door de verstedelijkingsambitie van gemeenten neemt het aantal ontwikkelingsplannen van steden toe. Visietrajecten en plannen voor ontwikkelingen schieten als paddenstoelen uit de grond. De gemeente Rotterdam heeft een strategische verkenning opgesteld voor verstedelijkingsprojecten (Rotterdam, 2019). In figuur 1.1 is deze verstedelijkingsambitie visueel weergegeven.

De gemeente werkt momenteel verkenningen en visies uit voor onder andere de volgende grootschalige gebiedsontwikkelingen:

- Verdichting van het centrum;
- Rotterdam Central District;
- Rijnhaven;
- Feyenoord City;
- Hart van Zuid;
- Alexanderknoop;
- A16-zone.

Waar verkenningen voor meerdere grootschalige gebiedsontwikkelingen worden uitgevoerd, wordt ook gewerkt aan de plannen voor herstructurering van probleemwijken. Wordt door een toenevende verstedelijkingsvraag en bouwambitie, het niet moeilijker om gebiedsontwikkeling in probleemwijken van de grond te krijgen? Meerdere gebieden ontwikkelen maakt namelijk dat er geen schaarste op de woningmarkt wordt gecreëerd maar dat er juist concurrentie tussen projecten wordt gecreëerd. Kijken woonconsumenten niet eerder naar andere gebieden dan de potentie van de probleemwijken en wordt de herontwikkeling daarmee niet nog lastiger dan deze vaak nu al blijkt te zijn?



Figuur 1.1. Ontwikkelrichting nieuw planaanbod

Overgenomen uit: Strategische verkenning verstedelijking van Rotterdam, 2019, p.30.

De verstedelijkingsopgave waar gemeenten voor staan, inclusief het streven naar een inclusieve stad, maakt het dat het overheden voor een actueel dilemma komen te staan: Hoe gaan zij om met de woningbouwprogrammering? Is dit een instrument om gebiedsontwikkeling aan te jagen? Is het creëren van schaarste een instrument om gebiedsontwikkelingen makkelijker haalbaar te maken? Of is schaarste helemaal niet het instrument waarvan marktpartijen hulp verwachten van een gemeente, maar zijn andere factoren veel belangrijker: bijvoorbeeld het hebben van een duidelijke visie, of financiële inbreng?

1.2 Probleembeschrijving

Zoals beschreven is één van de redenen waarom overheden gebiedsontwikkelingen inzetten, om in probleemwijken een sociaaleconomische impuls te creëren. De geachte hierachter is dat met het maken van gemixte wijken in woningvoorraad en inkomensgroepen, een impuls voor een wijk wordt gerealiseerd. In de typische probleemwijken zoals we deze in bijvoorbeeld oude haven- en industriesteden kennen, is geen vanzelfsprekende marktdynamiek: de investeringsbereidheid is niet vanzelfsprekend. Dit is vooral het gevolg van een prille marktvraag: woonconsumenten zijn niet geneigd op bijvoorbeeld onveilige plekken te wonen als er alternatieven zijn. Een projectontwikkelaar zal geen ontwikkeling aangaan die een onacceptabel (financieel) risico met zich meebrengt.

Op basis van de bovenstaande overweging, in combinatie met de praktijkervaring van de onderzoeker, wordt verondersteld dat er een mismatch bestaat tussen de ambitie van steden voor herontwikkeling en de gebieden waar de focus ligt van de markt. Die gebieden waar de gemeente het meeste belang legt voor herontwikkeling, zijn vaak de gebieden waar de markt geen interesse in heeft. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een presentatie die onlangs werd gegeven over de woningmarkt in Rotterdam, maar ook als men marktpartijen hoort spreken over de ontwikkeling van bijvoorbeeld Hart van

Zuid (Management Producties, 2018). De boodschap die de onderzoeker veelvuldig hoort is: "er is nog geen markt op Zuid".

Dit betekent per definitie dat een gemeente meer zal moeten doen om gebiedsontwikkeling in probleemwijken van de grond te krijgen. Er zijn daarbij meerdere knoppen waaraan een gemeente kan draaien: investeren in sociale veiligheid, het creëren van een toekomstbeeld of financiële bijdragen. Maar in hoeverre speelt de marktvraag hierin een rol? Is het creëren van schaarste in de woningmarkt ook een instrument dat een gemeente in kan zetten?

In de praktijk blijkt hoe moeilijk gebiedsontwikkeling is: het Head of the Urban Planning Departement of the Borough of the Bronx, gaf aan dat een gewenste herontwikkeling in The South Bronx 15 jaar op zich heeft laten wachten (Rausse & Goodman, 2018). Een rezoning was reeds toegepast, maar ontwikkelaars waren nog niet bezig met de The Bronx, de slechtste wijk van New York. Waarom kijken de ontwikkelaars hier uiteindelijk nu wel naar? Het is de laatste wijk waarin grootschalige (Waterfront) herontwikkeling mogelijk is (Sagalyn, 2018). Ofwel: de woonconsument zal straks naar dit gebied moeten kijken: ontwikkelruimte is een schaars goed.

Door de toenemende druk op de stad, wordt de genoemde mismatch vergroot. Door de verstedelijkingsambities van de gemeente groeit de noodzaak tot ontwikkelen: de plannen schieten de grond uit. Hiermee wordt de schaarste juist beperkter. Hiermee ontstaat mogelijk ook een bedreiging voor de ambities van gemeenten om in probleemwijken te herontwikkelen: kent de markt nog wel urgentie om dit te doen of focussen zij zich eerst op alle 'aantrekkelijke' ontwikkellocaties? Lukt het gemeenten hierdoor niet meer om op korte termijn te (laten) investeren in probleemwijken?

Het probleem dat in deze scriptie wordt onderzocht is of het creëren van schaarste, door het hanteren van een duidelijke woningbouwprioritering een bijdrage kan leveren aan het van de grond krijgen van gebiedsontwikkeling in probleemwijken. Ofwel zoals Friso de Zeeuw stelt:

"Wees selectiever in het maken van plannen; saneer ze daar waar dat nodig is. Maak radicaal een einde aan de Sinterklaasplanning. Stel lokaal en regionaal prioriteiten; dat geeft ook investeerders, financiers en beleggers vertrouwen." (Franzen & de Zeeuw, 2011, actie 2)

1.3 Onderzoeksvraag

Dit onderzoek richt zich op het verkrijgen van inzicht en het formuleren van handvatten voor de gemeenten. Dit gebeurt door behoeften en effecten te inventariseren en te evalueren.

1.3.1. Onderzoeksvraag. Op basis van bovenstaande probleemomschrijving luidt de hoofdvraag van dit onderzoek:

"In hoeverre draagt het door een lokale overheid prioriteren van gebiedsontwikkelingen, bij aan een grotere investeringsbereidheid van projectontwikkelaars in gebiedsontwikkelingen in probleemwijken?"

1.3.2. Deelvragen. De volgende deelvragen worden in dit onderzoek beantwoord:

- In hoeverre is het creëren van een marktvraag door middel van schaarste stuurbaar?
 - Welke factoren zijn van invloed op de aantrekkelijkheid van woongebieden in het midden- en hoge segment van de woonconsument?
 - Hoe sturen gemeenten gebiedsontwikkelingen en zijn er praktijkvoorbeelden van steden die werken met een prioritering in woningbouw?
 - Hoe kijken projectontwikkelaars aan tegen investeren in gebiedsontwikkeling: welke factoren spelen een rol van belang bij een investeringsbeslissing?
 - In hoeverre investeren marktpartijen nu in probleemwijken en waarom?
 - Hoe reageren projectontwikkelaars op het toepassen van de woningbouwprioritering?
-

1.4 Relevantie

De verstedelijkingsdruk is wereldwijd nog niet zo groot geweest, als de huidige prognose voor de toekomst. Meer mensen in een stad betekent bijna vanzelfsprekend dat de druk op steden en op de leefbaarheid in de steden groter wordt. Daarmee groeit ook de urgentie om door middel van herontwikkeling sociaaleconomische impulsen in de stad te geven.

Anderzijds betekent deze verstedelijkingsdruk dat de behoefte aan het voortvarend ontwikkelen van woningen nog niet zo groot is geweest als nu. Dit stelt steden voor een dilemma: hoe kan enerzijds voortvarend gebouwd worden om de verstedelijkingsvraag op te kunnen vangen en hoe kan tegelijkertijd geïnvesteerd worden in probleemwijken om zo sociaaleconomische impulsen te creëren?

Met dit onderzoek wil de onderzoeker knelpunten in kaart brengen en handvatten voor gemeenten formuleren, zodat beter omgegaan kan worden met dit vraagstuk dat steeds actueler wordt door de verstedelijkingsambitie: hoe kunnen gemeenten omgaan met woningbouwprioritering, en daarmee ook aansluiting zoeken bij de markt. Er wordt vaak gezegd dat gebiedsontwikkeling een kwestie is van een lange adem: geduld hebben tot de markt toehapt. De vraag is of dit betekent dat een gemeente helemaal niets kan doen, behalve financiële middelen beschikbaar stellen. Zijn er geen andere instrumenten beschikbaar, zoals bijvoorbeeld woningbouwprioritering?

Prioritering in gebiedsontwikkeling is geen onbekend onderwerp. Deze wordt onder andere Nogués & Arroyo (2015) en Van Helvoirt (2008) beschreven. Dit is echter hoofdzakelijk vanuit het perspectief risicomanagement. De Zeeuw (2017) roept op tot het stellen van prioriteiten maar gaat daar niet uitgebreider op in. De onderzoeker wil met dit onderzoek een verdere invulling geven van de wenselijkheid van het inzetten van prioritering als sturingsinstrument voor overheden.

Hierbij streeft de onderzoeker naar een integrale benadering waarbij werk- en denkwijzen van zowel de overheid als die van marktpartijen te verbinden. Vaak zijn dit nog twee aparte werelden, waarbij de onderzoeker ervan overtuigd is dat succesvol realiseren van gebiedsontwikkelingen vraagt om kennis en begrip van beide werelden. Met dit onderzoek streeft de onderzoeker om de wereld van de marktpartijen en die van de overheid een stapje dichterbij elkaar te brengen.

1.5 Onderzoeksopzet

Voor dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatief onderzoek. Dit onderzoek bestaat uit een literatuuronderzoek in combinatie met een experiment onderzoek. Op basis van een literatuurstudie is het theoretisch veld verkend en een conceptueel model opgesteld. Vervolgens is met behulp van een experiment getoetst bij projectontwikkelaars. Hiervoor zijn 10 Nederlandse en 3 Belgische projectontwikkelaars geïnterviewd.

Dit onderzoek heeft als hoofddoel om het gedrag van Nederlandse projectontwikkelaars inzichtelijk te krijgen. De context van gebiedsontwikkeling in Nederland verandert echter: de overheid lijkt een minder actieve en meer faciliterende rol aan te nemen. Ook vinden gebiedsontwikkelingen meer binnenstedelijk plaats met versnipperd eigendom als kenmerk. Hiermee ontstaat een verschuiven van publieke naar private ontwikkeling (Heurkens, 2009). De Belgische context van gebiedsontwikkeling is al een meer marktgestuurde context (Tennekes & Harbers, 2010). De Nederlandse context waarbinnen gebiedsontwikkeling verschuift dus naar de meer marktgestuurde huidige Belgische context. De onderzoeker heeft daarom gekozen om ook 3 Belgische projectontwikkelaars te betrekken bij dit experiment. Dit om een eerste indruk te krijgen of Belgische ontwikkelaars een andere houding aanmeten dan Nederlandse. Namelijk: dit kan een voorbode zijn voor het toekomstig gedrag van Nederlandse ontwikkelaars.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader toegelicht. Dit hoofdstuk start met een beschrijving van de marktwerking in zijn algemeenheid en vervolgens van de vastgoedmarkt in het bijzonder. Vragen als hoe werkt de vastgoedmarkt en hoe ziet de Nederlandse en Belgische markt er momenteel uit worden hier behandeld. In paragraaf 2.2 wordt beschreven hoe de woonconsument denkt: wat bepaald voor een woonconsument de aantrekkelijkheid van een woonlocatie? Vervolgens wordt het begrip gebiedsontwikkeling uitgelegd in paragraaf 2.3. Wat is gebiedsontwikkeling? In paragrafen 2.4. en 2.5 worden de rol en de beïnvloedingsinstrumenten die gemeenten hebben in gebiedsontwikkeling besproken, evenals de rol van de projectontwikkelaars. Hoofdstuk 2 sluit af met een beschrijving van het conceptueel model.

Hoofdstuk 3 bevat een toelichting op de onderzoeksmethodiek van het empirisch gedeelte. Dit hoofdstuk focust zich op het beschrijven van het experiment zoals dit is uitgevoerd. In dit experiment is projectontwikkelaars gevraagd keuzen te maken ten aanzien van een aantal specifieke instrumenten. De keuzes richten zich allemaal het inzichtelijk krijgen hoe maatregelen de investeringsbereidheid van de projectontwikkelaar beïnvloeden. Ook de toegepaste methodiek wordt toegelicht.

In hoofdstuk 4 worden vervolgens de uitkomsten van het onderzoek beschreven. In eerste instantie start dit hoofdstuk met een beschrijving van de beoordeling van het effect van de verschillende maatregelen op de investeringsbereidheid. Dit gebeurt voor de Nederlandse situatie en vervolgens voor de Belgische, waarna deze met elkaar geconfronteerd worden. In paragraaf 4.4 wordt vervolgens een stap uitgezoomd: verklaringen worden gezocht om te begrijpen waarom de ontwikkelaars bepaalde keuzen hebben gemaakt. Het hoofdstuk sluit af met een aantal principiële standpunten van projectontwikkelaars ten aanzien van het prioriteren van gebiedsontwikkelingen.

In hoofdstuk 5 worden vervolgens conclusies getrokken. Ook bevat dit hoofdstuk een reflectie van de onderzoeker met een aantal aanbevelingen voor een mogelijk handelingsperspectief voor gemeenten.

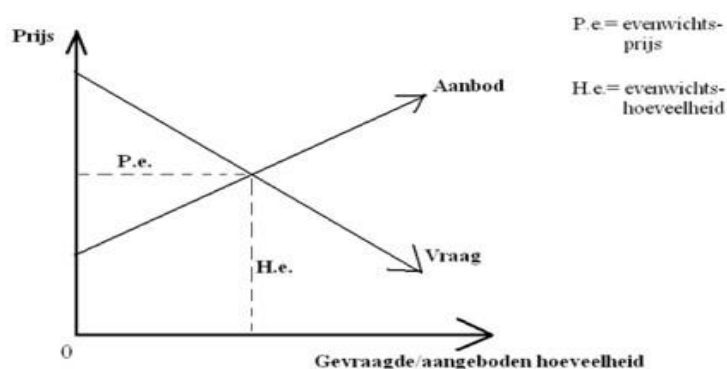
2 Literatuurstudie

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader beschreven. Via een aantal theorieën wordt toegewerkt naar het theoretisch model, dat ten grondslag ligt aan dit onderzoek. Als eerste wordt in paragraaf 2.1 de algemene theorie achter marktwerking beschreven, om vervolgens in te zoomen op het functioneren van vastgoedmarkt functioneert. Daarbij wordt hierbij ingezoomd op de huidige woningmarkt in Nederland en België. In paragraaf 2.2 wordt de vraagzijde van de woningmarkt bestudeerd. Het gedrag van woonconsumenten en de investeringsbeslissingen vanuit het perspectief van de woonconsument komen hierbij aan de orde. In paragraaf 2.3 wordt beschreven wat gebiedsontwikkeling is. In paragraaf 2.4 beschrijft de onderzoeken de rol van de overheid, de instrumenten waarmee een overheid gebiedsontwikkelingen kan beïnvloeden, en wordt het fenomeen prioriteren van gebiedsontwikkelingen geïntroduceerd. In paragraaf 2.5 wordt de rol van de projectontwikkelaar in gebiedsontwikkeling beschreven.

2.1 Marktwerking in zijn algemeenheid

Tussen vraag en aanbod bestaan algemene relaties, die zoeken naar een evenwicht. Het zijn deze relaties die bepalen welke waarde goederen hebben (Marshall, 1890; Smith, 1776). Deze relaties worden gelegd in een zogeheten markt. Een markt is het samenspel tussen meerdere kopers en verkopers in een gebied waar de prijzen voor een product relatief eenvoudig en gemakkelijk naar een vergelijkbaar niveau groeien (Marshall, 1890). Daarbij wordt als kanttekening gemaakt dat elk product een andere markt zal hebben: waar aandelen bijvoorbeeld een wereldwijde markt is, is de vastgoedmarkt een regionale markt.

Binnen deze markt vindt op hoofdlijnen de volgende werking plaats (Marshall, 1890; Smith, 1776). Een verkoper die een product op de markt brengt, wil dit verkopen voor een bepaalde waarde. Deze waarde wordt deels gebaseerd op basis van de minimale ondergrens die de verkoper wil ontvangen. Deze ondergrens is de moeite die de verkoper heeft gestopt om een product op de markt te brengen (in tijd en energie). Vervolgens kijkt een verkoper ook naar wat een koper is bereid te betalen. Als de verkoper merkt dat er kopers bereid zijn meer te betalen dan zal een verkoper wachten met het verkopen, waardoor de prijs opdrijft.



Figuur 2.1. Marktwerking op basis van Marshall
Overgenomen van: Matthias, 2006

De koper hanteert een soortgelijke benadering. Op basis van persoonlijke voorkeuren of omstandigheden bepaald de koper een maximumbedrag dat hij bereid is te betalen voor een product. De koper kijkt naar het aanbod en hoeveel concurrentie er is om een product te kopen. Op basis van deze wisselwerking zullen spelers stapsgewijs een prijs vast gaan zetten. Dit leidt uiteindelijk tot een evenwicht in vraag een aanbod, wat de onzichtbare hand wordt genoemd (Marshall, 1890; Smith, 1776).

2.2 De vastgoedmarkt

Als het gaat om gebiedsontwikkeling begeven wij ons in de vastgoedmarkt. De vastgoedmarkt is de markt naar vastgoed, zoals woningen, kantoren en bedrijfsruimten. Dit onderzoek focust zich op de werken van de vastgoedmarkt ten aanzien van woningen. De vastgoedmarkt is een markt die niet op zichzelf staat maar beïnvloed wordt door meerdere factoren. Bijvoorbeeld door het gedrag van investeerders, maar ook overheidsbeleid of macro-economische factoren kunnen de markt beïnvloeden (DiPasquale & Wheaton, 1992).

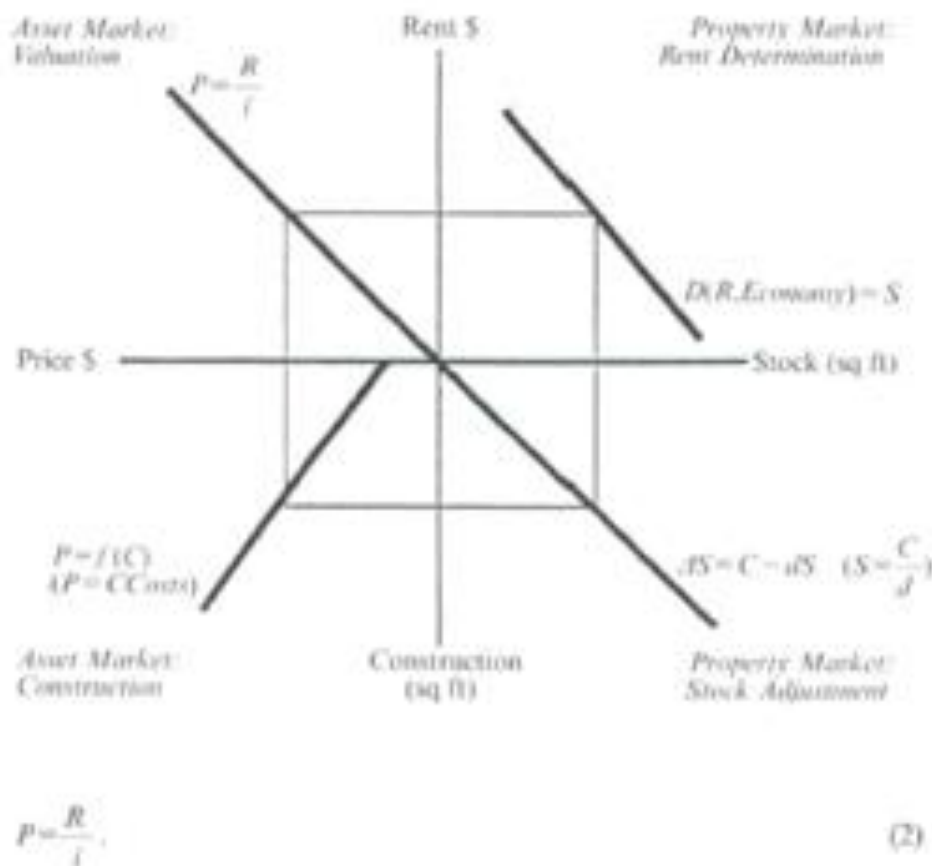
2.2.1. De werking van de vastgoedmarkt. De vastgoedmarkt is op te delen in twee onderdelen: de vraag naar ruimte en de vraag naar 'bezit' (assets) (DiPasquale & Wheaton, 1992). Deze twee markten zijn onderling sterk gerelateerd en komen zelfs samen op het moment het dat de eigenaar en de gebruiker één en dezelfde persoon zijn (DiPasquale & Wheaton, 1992). In de Nederlandse situatie is dit bij koopwoningen veelal het geval: de eigenaar woont (gebruikt) het bezit ook.

De vastgoedmarkt voor ruimte bestaat uit een wisselwerking tussen (aanpassingen in de) voorraad en de huur. De vastgoedmarkt voor bezit bestaat uit een wisselwerking tussen rendement en bouwkosten (DiPasquale & Wheaton, 1992). Naast dat deze twee markten sterk gerelateerd zijn, beïnvloeden deze elkaar ook. DiPasquale & Wheaton (1992) beschrijven dat deze beïnvloeding op een tweetal punten plaats vindt. De eerste interactie is die tussen huurwaarde en de waarde van het asset. Een wijziging in de huurwaarde heeft rechtstreeks invloed op de waarde van het asset. Op basis van deze redenatie hebben hogere huurwaarden hogere waarden voor het bezit tot gevolg. Een hogere assetwaarde, maakt dat de constructiekosten sneller gedekt kunnen worden. Dit is noodzakelijk want er zal enkel geïnvesteerd worden in nieuwe ontwikkelingen als de waarde van het asset de bouwkosten overstijgt (Nozeman & Van der Vlist, 2014).

De tweede interactie zoals DiPasquale & Wheaton (1992) beschrijven zit in de asset-zijde. Als er in de ontwikkeling van aanbod (de bouw) een verandering ontstaat wordt het aanbod aangepast. Dit beïnvloedt vervolgens de huurwaarde. Stel de bouwkosten stijgen omdat materiaal duurder wordt. Het gevolg hiervan is dat er minder gebouwd wordt tegen dezelfde kosten. Het aanbod neemt af waardoor de huren zullen stijgen (DiPasquale & Wheaton, 1992). De vraagprijs voor de eindgebruiker neemt dus toe.

Het vertrekpunt bij de werking van de vastgoedmarkt is dat de prijs voor vastgoed gelijk is aan de prijs om het vastgoed te ontwikkelen of te vervangen (DiPasquale & Wheaton, 1992). De werking van de vastgoedmarkt is in Figuur 2.2 weergegeven. Indien de vraag naar bezit stijgt, door bijvoorbeeld een toename van het aantal huishoudens, dan stijgt ook de prijs, bij een gelijkblijvend aanbod. Indien het aanbod stijgt, of de vraag daalt, dan daalt ook de prijs. Dit basisprincipe komt overeen met de algemene theorie van marktwerking (Marshall, 1890).

In de context van dit onderzoek is het zogenoemde zuidwestelijke kwadrant (Asset market – construction) speciaal van belang. In deze kwadrant worden de realisatiekosten van vastgoed bepaald. De kosten en daarmee de minimum opbrengst die vastgoed moet opleveren komen in deze kwadrant tot stand (DiPasquale & Wheaton, 1992). Dit is ook de kwadrant waar overheidsingrepen het meest tot uiting komen (DiPasquale & Wheaton, 1992). Stel een overheid stelt kwalitatieve eisen, bijvoorbeeld dat gasloos gebouwd moet worden, met bijbehorende energiebesparende maatregelen.



Figuur 2.2. De werking van de vastgoedmarkt

Overgenomen uit: The markets for real estate assets and space: a conceptual framework, van DiPasquale & Wheaton, 1992, p.188

Gevolg daarvan is dat de ontwikkelkosten zullen stijgen en er voor hetzelfde geld minder aanbod gerealiseerd zal worden. Minder aanbod betekent dat de voorraad af neemt en het product schaarser wordt. Dit leidt tot een waardestijging van bezit en daarmee ook van de huurprijzen. Eenzelfde scenario zal ontstaan als een overheid het aantal beschikbare woningbouwlocaties inperk. Grond is dan beperkt beschikbaar, de prijs ervan stijgt en daarmee stijgen dus ook de bouwkosten. Uiteindelijk is er minder aanbod en dus een waardestijging van het asset. Als een gemeente de bouw mogelijkheden versoepelt, of bijvoorbeeld een stimuleringsfonds bouwen beschikbaar stelt, zal dat juist een omgekeerd effect hebben. De kosten zullen dalen waardoor er voor hetzelfde geld meer gebouwd wordt. Er komt meer aanbod op de markt, waardoor de waarde voor bezit afneemt. Ook de huurprijzen zullen daarmee afnemen (DiPasquale & Wheaton, 1992).

2.2.2. Bijzondere eigenschappen van de vastgoedmarkt. De vastgoedmarkt heeft vier specifieke kenmerken. Een eerste kenmerk is dat de vastgoedmarkt een **langdurige of trage markt** is. Dit betekent dat de markt in een golfbeweging ontwikkeld (DiPasquale & Wheaton, 1992). Stel de vraag neemt toe, dan ontstaat een toename van de prijs. Het proces van het bouwen van woningen kost vaak jaren. Het aanbod blijft dus in eerste instantie gelijk, waardoor de prijs toeneemt. De markt zal dan toegroeien naar een nieuw evenwicht. Kortom een verandering in vraag of aanbod heeft niet gelijk een effect, dit duurt enige tijd.

Tweede kenmerk van de vastgoedmarkt is dat het een **voorraadmarkt** betreft. De toevoegingen zijn kleiner dan de al bestaande voorraad (de Zeeuw, 2018). Op basis van de theorie van DiPasquale & Wheaton beschrijft Soeter (2010) de vastgoedmarkt als twee markten: een 'flow' en 'stock'. De 'stock' markt heeft betrekking op de bestaande voorraad vastgoed. De 'flow' bestaat uit effecten van onder andere de toevoegingen (nieuwbouw) aan de markt (Soeter, 2010). De markten 'flow' en 'stock' beïnvloeden elkaar (de Zeeuw, 2018). Stel dat de prijzen van nieuwbouw aanzienlijk hoger liggen dan de prijzen in de bestaande voorraad (tegen een vergelijkbare kwaliteit), dan zullen de kosten en daarmee de prijzen van nieuwbouw moeten dalen om in evenwicht te komen met de bestaande voorraad, omdat anders de vraag naar nieuwbouw zal verdampen en verschuiven naar de bestaande woningvoorraad. Andersom, indien de vraagprijs van nieuwbouw veel lager ligt dan die van bestaande voorraad, dan zal dit de prijzen van nieuwbouw opdrijven (de Zeeuw, 2018; DiPasquale & Wheaton, 1992). Het derde kenmerk is dat de vastgoedmarkt, zeker de commerciële vastgoedmarkt, vaak wordt gezien als een **globale markt**, die met name wordt beïnvloed door wereldwijde ontwikkelingen (Nozeman & Van der Vlist, 2014). Toch is dit maar gedeeltelijk waar. Nozeman & Van der Vlist (2014) beschrijven dat ook **regionale factoren** de vastgoedmarkt beïnvloeden. Denk bijvoorbeeld aan de wijze waarop de verschillende instituties de markt beïnvloeden door ontwikkelingen (on)mogelijk te maken. Dit heeft invloed op de wijze waarop de markt kan reageren op veranderingen. Maar ook de gevoeligheid van de woningmarkt voor bijvoorbeeld macro-economische effecten als renteschommelingen is een factor van belang (Nozeman & Van der Vlist, 2014). Als het bedrijfsleven bijvoorbeeld minder afhankelijk is van externe financiering, zal het renteklimaat gematigder zijn, met minder sterke schommelingen. Een duidelijk voorbeeld hier is de afgelopen crisis: waar de Nederlandse markt hard is geraakt, is die in België ook geraakt maar aanzienlijk minder hard (van Loon, 2015). Ook (Buitelaar) (2019) beschrijft dat de cycli in markteconomieën, en dus ook cycli in de vastgoedmarkt, erbij horen. De effecten hiervan worden vaak versterkt door handelen van betrokken instituties, zoals overheden en andere bij de branche betrokken partijen (Buitelaar, 2019). Het vierde kenmerk van de vastgoedmarkt is dat het wordt beschouwd als een **macro-economische markt**. Maar de vastgoedmarkt kent ook een **micro-economische component**. De vastgoedmarkt kenmerkt zich door een extreme locatiebinding (Soeter, 2010). De vraag en de bereidheid tot het betalen van een waarde voor gebouwen wordt beïnvloed door de locatie. Met andere woorden: identieke gebouwen, op verschillende locaties zijn qua marktvraag niet één op één uitwisselbaar. Qua waardering van een waarde niet, maar ook qua type gebruikers van een pand niet (Soeter, 2010). Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit de analyse van de kantorenmarkt in Nederland, waar in de jaren '90 twee verschillende locaties in Rotterdam (Brainpark en de binnenstad) een totaal ander beeld qua huuropbrengsten kent. Waar voor Brainpark tophuren werden gevraagd, lagen de huurprijzen in de binnenstad (toch een zeer goede locatie), op gemiddeld niveau (Wootton, 1996).

2.2.3. De actualiteit van de Nederlandse woningmarkt. Nu we de algemene werking van de vastgoedmarkt kennen is het goed om de Nederlandse vastgoedmarkt nader te bekijken. Hoe ziet deze eruit? Vertoont deze specifieke kenmerken?

Uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2019) bedroeg in 2018 het bruto binnenlandsproduct 774 miljard euro. De totale waarde van het Nederlandse vastgoed bedroeg toen 2195 miljard. Hiervan betreft circa 80% de waarde van woningbouw, namelijk 1761 miljard (CBS, 2018). In aantallen kent Nederland circa 8,7 miljoen gebouwen, waarvan ongeveer 7,5 miljoen woningen (92%) (Donkers, Velleman, & Koenraadt, 2018). In oppervlakte bedragen de gebouwen circa 1,3 miljard m², waarvan ongeveer 75% woningbouw betreft (Donkers et al., 2018). Het investeringsvolume in vastgoed bedroeg het afgelopen jaar circa € 20 miljard, waarbij er voor het eerst meer werd belegd in woningen (circa € 8 miljard) dan in kantoren (CBRE, 2019). Dit is circa 2,5% van het bruto binnen-

landsproduct. Dit aandeel is niet zo groot als bijvoorbeeld andere landen. De bouwsector is in Nederland een minder groot onderdeel in verhouding tot bijvoorbeeld de diensten- en handelssector (Wootton, 1996).

De toevoeging van woningen bedraagt circa 1% van de bestaande voorraad per jaar (BZK, 2018). Deze feiten bevestigen dat de vastgoedmarkt vooral ook een aanbodmarkt is: de toevoeging aan de bestaande voorraad, in waarde, is relatief gering (een kleine 1%).

De huidige woningmarkt zit, net als de economie, in een periode van **hoogconjunctuur en groei** (BZK, 2018). Het bruto binnenlandsproduct is circa 3% gegroeid, de huizenprijzen stijgen en bereikten in 2018 een nieuw hoogtepunt en het consumentenvertrouwen was groot (BZK, 2018). Dit zijn een aantal kenmerken van een markt in een positieve situatie. Ook de huurprijzen en het rendement op beleggingen kent een stijgende lijn (BZK, 2018). Volgens het BZK (2018) is in 2018 wel een lichte daling van het aantal woningverkoop zichtbaar, wat mogelijk is te wijten aan de hoge huizenprijzen. Ook is een afname van het consumentenvertrouwen zichtbaar. Dit vertrouwen is nog niet negatief, maar het is wel geneutraliseerd (de Waal & Koenraadt, 2019). De Nederlandse markt kent wel grote verschillen waarbij de prijzen in westelijk Nederland hoger liggen (BZK, 2018).

Actueel onderwerp is het personeelstekort in de bouwsector, maar ook de uitspraak van de Raad van State in relatie tot de stikstofproblematiek. Gevolg hiervan is dat de woningbouw verder tot stilstand komt (NU.nl, 2019). Op basis van de theorie van DiPasquale & Wheaton (1992) mag verwacht worden dat in dit scenario, welke een stijging van productiekosten en een daling van aanbod betekenen, de waarden van het asset en gebruik stijgen.

Dit zien we ook terug in de praktijk. Krantenkoppen als "Nederlandse woningmarkt dendert door" zijn niet ongebruikelijk en nieuwsartikelen over stijgende woningprijzen zijn gemeengoed. De hoogconjunctuur wordt in Nederland versterkt door de institutionele omgeving. Het feit dat Nederland een voorraadmarkt heeft, en gezien de lage elasticiteit van de markt betekent dat bij een toenemende vraag eerst een prijsstijging zal ontstaan (BZK, 2018). Nieuwe projecten zullen niet op korte termijn gerealiseerd worden waardoor het aanbod niet snel vergroot (BZK, 2018). Dezelfde inelasticiteit wordt ook beschreven door Buitelaar (2019).

Typerend aan de Nederlandse markt is dat bij prijsstijgingen het aanbod niet snel meegroeit. Bij daling van de prijzen, zoals tijdens de recente grote crisis, vindt wel een harde afzwakking van het aanbod plaats (Buitelaar, 2019). Waar verwacht mag worden dat de markt zich herstelt, gaat dit in Nederland minder snel (DiPasquale & Wheaton, 1992) (Buitelaar, 2019; BZK, 2018). Een verschijnsel dat **hysterese** wordt genoemd treedt op (Buitelaar, 2019). Bijvoorbeeld door het snel verminderen van aanbod, zijn projectontwikkelaars en bouwbedrijven failliet gegaan. De werkloosheid in deze sector nam toe, met als gevolg dat veel bouwvakkers deze sector permanent de rug hebben toegekeerd. Een van de geluiden die momenteel te horen zijn is die van de stijgende bouwkosten (de Waal & Koenraadt, 2019). Het aanbod neemt ondertussen niet toe doordat planvorming lang duurt, het personeelstekort in de bouw en de stijgende bouwkosten. Sterker nog het aantal verleende bouwvergunningen laat een afname zien (de Waal & Koenraadt, 2019).

De Nederlandse woningmarkt kent ook een **mismatch tussen vraag en aanbod**. Waar in kwantitatieve zin lijkt dat er voldoende bouwplannen zijn, blijkt echter dat deze plannen veelal niet op de stedelijke gebieden gericht zijn (BZK, 2018). Dit beeld wordt onderkent door Rabobank: waar stedelijk wonen in trek is en de grootste marktvraag zich focust op de Randstad, de Brabantse Stedenrij en regio Arnhem/Nijmegen, neemt het aantal verleende bouwvergunningen juist af in die gebieden (de Waal & Koenraadt, 2019). Geconcludeerd kan dus worden dat er een kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod bestaat.

Bovenstaande factoren leiden tot speculaties naar aanleiding van de laatste vastgoedcrisis: ontstaat er een nieuwe crisis? Wordt een nieuwe vastgoedbubbel gecreëerd? **Vastgoedbubbels** ontstaan tijdens perioden waarin prijsopdrijvende effecten ontstaan (DFB, 2017). De afgelopen periode in

Nederland kenmerkte zich als zo een periode. Het marktmechanisme is onvoorspelbaar dus het is niet te voorspellen of er een nieuwe bubbel zal ontstaan. Op basis van eerdere analyses zijn er wel een aantal patronen te ontdekken (Glaeser, Gyourko, Saiz, & Research, 2008). Specifiek kijken we naar het ontstaan van bubbels in de woningmarkt in relatie tot het aanbod aan woningen. In het verleden is gebleken dat hoe minder elastisch de aanbodzijde van de markt is, hoe groter de prijschommelingen zijn. Markten of steden met een meer elastisch aanbod zijn minder gevoelig voor bubbels (E. Glaeser et al., 2008). BZK (2018) vertaalt dit als dat in steden waar in strenge mate wordt gereguleerd of waar aanbod restricties zijn, gevoeliger zijn voor het ontstaan van bubbels.

2.2.4. De actualiteit van de Belgische woningmarkt. In dit onderzoek wordt niet alleen het gedrag van Nederlandse projectontwikkelaars onderzocht. Ook wil de onderzoeker een eerste indruk krijgen in de keuzen die Belgische projectontwikkelaars maken. Om die reden wordt in deze paragraaf ook een kort beeld geschetst van de Belgische vastgoedmarkt. De vastgoedmarkt in België ontwikkelt zich niet geheel hetzelfde als de Nederlandse vastgoedmarkt, ondanks dat er wel een aantal overeenkomsten te herkennen zijn. Uit gegevens van de Nationale Bank van België (NBB) (2019) blijkt dat het Bruto Binnenlands Product in België in 2018 450 miljard bedroeg. Hiervan betrof 108 miljard hiervan betrof investeringen in kapitaal vastgoed (ongeveer 25%) (NBB, 2019). In België stonden in 2017 4.511.118 gebouwen, het aantal woningen in België bedroeg in 2017 5.411.566 (Statbel, 2018). Verder is er in 2018 in België voor circa € 47 miljard euro geïnvesteerd in de bouwsector waarvan ruim € 22 miljard in woningbouw. Dit ligt hoger dan in Nederland, vermoedelijk omdat dit cijfer inclusief verbouw en renovatie is (Bouw, 2019). Ook in België is stedelijk wonen populair. In de steden is een sterkte bevolkingsgroei te zien, bijvoorbeeld een groei tussen 1% en 2,74% in Antwerpen, terwijl veel landelijk gelegen gemeenten juist te maken hebben met een sterke krimp (Statbel, 2018).

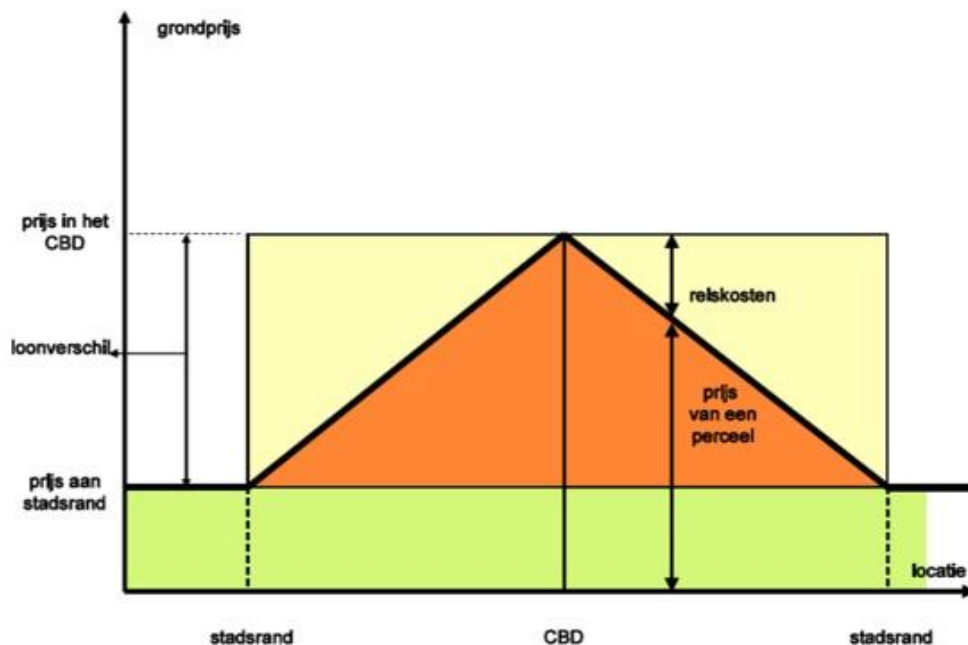
De huizenprijzen in België zijn 1e kwartaal 2019 gestegen met ruim 5% voor grondgebonden woningen en ruim 2% voor appartementen. De stijgingen het jaar ervoor bedroegen respectievelijk 2 en 3% (Statbel, 2019). Ter vergelijking; in Nederland was de stijging ruim 8% en in 2017 met gemiddeld 7% (Insider, 2019; Lennartz, Vrieselaar, & Hoving, 2018). Daarbij is het opmerkelijk dat door de institutionele omgeving, België net als Nederland werd geraakt, maar minder hard. De andere rol van banken en financiering van projectontwikkeling, hadden als gevolg dat de vastgoedwaarde minder hard daalden (van Loon & de Graaf, 2015). In België was geen sprake van een vastgoedbubbel en daarmee minder kwetsbaar voor schommelingen in de huizenprijzen (van Loon & de Graaf, 2015). Het laatste punt om hiertoe te lichten is dat de overheid een andere betrokkenheid heeft in gebiedsontwikkeling. Waar in Nederland overheden nog veel actief grondbeleid voeren, gebeurt dit in België veel minder. Hierdoor kenmerkt België zich onder meer door kleinschaligere ontwikkelingen en meer marktgestuurde initiatieven (Tennekes & Harbers, 2010).

2.3 Marktvraag: wat maakt woongebieden (on)aantrekkelijk vanuit het perspectief van de woonconsument

Steden bestaan niet zomaar. Steden hebben een bestaansrecht, maar vooral ook een functie. In het artikel Consumer City verwoorden Glaeser, Kolko, & Saiz (2001, p.27):

"The future of the city depends on the demand for density. If cities are going to survive and flourish, then people must continue to want to live close to one another".

Deze laatste zin raakt een belangrijke essentie van gebiedsontwikkeling: mensen moeten dicht bij elkaar willen wonen, want als de gebruikers van een stad dit niet willen, dan verliest een stad zijn bestaansrecht. Mensen moeten dus in steden willen wonen, en zelfs op specifieke plekken in een stad willen wonen. Zij gaan dus niet zomaar op elke willekeurige plek wonen. De woonlocatie is een bewuste afweging die zij maken. Hiermee ontstaat ook een effect op het vraag- en aanbod principe: *"De prijs van de grond is de beste thermometer voor de aantrekkelijkheid van die locatie, en dus van de meerwaarde van verstedelijking."* (Groot, Marlet, Teulings, & Vermeulen, 2010, p.7)



Figuur 2.3 De effecten van grondwaarden in een monocentrische stad

Overgenomen uit: Stad en Land van Groot, Marlet, Teulings, & Vermeulen, 2010, p.19

Er zijn een tweetal factoren die de grondwaarde beïnvloeden:

1. De productiezijde (werkgelegenheid)
2. De consumptiezijde (nabijheid van voorzieningen)

Op basis van bovenstaande Figuur 2.3 is uit te leggen op welke wijze het marktmechanisme werkt.

Figuur 2.3 geeft de ontwikkeling van prijzen in een monocentrische stad weer. Dit figuur beschrijft de productiezijde van een monocentrische stad de grondwaarden hoger zijn, naarmate men dichterbij het centrum komen (Groot, Marlet, Teulings, & Vermeulen, 2010). Dichterbij het CBD, het centrum van hoogwaardige werkgelegenheid, zijn de grondwaarden die men bereid is te betalen hoger. Een clustering van hoogwaardige werkgelegenheid betekent meer carrièrekansen en meer werkgelegenheid binnen bereik. Ook liggen de lonen in steden vaak hoger als gevolg van concurrentiekracht (Groot et al., 2010). Dit centrum van werkgelegenheid trekt dus mensen aan (Marshall, 1890). Hoe werkt het mechanisme dan, van hogere grondprijzen? Het figuur laat zien dat mensen naarmate ze dichterbij het centrum wonen, meer bereid zijn te betalen voor de grondwaarde. Daar tegenover staat dat hoe verder weg een locatie van het centrum is, men hoe lager de grondwaarde is die men bereid is te betalen. De verklarende reden hiervoor is dat een compensatie van de reiskosten (tijd en energie) omdat hier reiskosten betaald moeten worden (Groot et al., 2010).

Het stigmatiserende beeld van steden is jarenlang geweest dat steden interessant zijn vanuit de productiezijde. Maar naast machines voor werkgelegenheid zijn steden meer. Wat begon als handelsplek en plek voor ontmoetingen, zijn steden gegroeid naar veilige woonoorden (Tijdvakken.nl, 2019) naar plekken die voorzieningen bieden, zoals theaters, parken, grote sportclubs, openbaar vervoer et cetera. Waar steden vaak werden gezien als vieze plekken waar het druk was, de lucht ongezond en er vooral filedruk bestond, hebben Glaeser et al. (2001) het anders kijken naar steden op de kaart gezet. Glaeser et al. (2001) onderzochten steden en ontdekten dat steden met veel faciliteiten, de zogenoemde 'high amenity' steden, sneller groeiden dan steden met minder faciliteiten. Ook bleek dat de grondprijzen voor huur in stedelijke gebieden, harder stegen dan de lonen in die steden. Dit zou

betekenen dat niet een groei van de lonen de grondwaarde verklaarde maar dat er een andere reden was waarom de vraag naar stedelijk wonen toenam (E. L. Glaeser et al., 2001). Steden zijn juist niet alleen aantrekkelijk omdat de productie kenmerken, maar ook aan de consumptieve zijde hebben steden veel te bieden. Steden kunnen ook aantrekkelijke woongebieden zijn.

Groot et al. (2010) concluderen dat eenzelfde model te hanteren is aan de consumptiezijde van de stad. Al worden de voorzieningen centraal gezet dan ziet men ook dat de bereidheid bestaat om meer te betalen voor een locatie dicht bij een voorziening. Dit wordt vertaald als: dicht bij voorzieningen is bereid men duurder en kleiner te wonen, (Groot et al., 2010).

Dit model is een versimpelde weergave van de werkelijkheid, maar het basisprincipe is een belangrijk gegeven. De werkelijkheid is iets genuanceerder. Als eerste is het zo dat niet alle voorzieningen grondwaarden doen stijgen of positieve effecten hebben. Op basis van een hedonische prijsmethode is inzichtelijk gemaakt wat de effecten zijn van verschillende factoren op de grondwaarden (Groot et al., 2010). In onderstaande tabel is het overzicht van de analyse weergegeven.

Tabel 2.1

De effecten van amenities op de grondwaarden

Overgenomen uit: Stad en Land van Groot, Marlet, Teulings, & Vermeulen, 2010, p.67

Afhankelijke variabele: grondprijzen (per m ² op PC-4 niveau)	Gemiddelde over de periode 1985–2007	Verklaarde variantie (zonder covariantie)	Verklaarde variantie (met covariantie)
Bruto loon per uur (in €)	6,43	1%	1%
Bereikbaarheid banen, per auto, met filecorrectie (in duizenden banen)	0,18	13%	25%
Bereikbaarheid banen, per OV (in duizenden banen)	0,09	3%	6%
Nabijheid station	67	1%	2%
Nabijheid natuur (bereikbaarheid van natuurgebieden)	0,15	2%	4%
Nabijheid stadspark (oppervlakte park in de wijk)	213	1%	3%
Ligging aan zee (wijk grenst aan zee)	75	1%	3%
Historische binnenstad (aantal Rijksmonumenten per honderdduizend woningen in de gemeente)	1,70	4%	8%
Ligging binnen de grachtengordel van Amsterdam (0–1 variabele)	1491	0%	0%
Nabijheid cultureel aanbod (bereikbaarheid van uitvoeringen in de podiumkunsten)	0,16	4%	7%
Nabijheid culinair aanbod (bereikbaarheid van kwalitatieve horeca)	6,63	1%	2%
Nabijheid winkels voor mode en luxe artikelen (bereikbaarheid van winkels voor <i>funshopping</i>)	0,71	6%	11%
Verschraling (afstand tot voldoende winkels voor alle dagelijkse boodschappen)	– 7,73	2%	3%
Overlast, verloedering en onveiligheid (aandeel van de bevolking dat last heeft van overlast, verloedering en onveiligheid)	– 1,14	1%	2%
Totaal		41%	77%

Alle variabelen zijn statistisch significant bij meer dan 99% betrouwbaarheid. Prijsbasis jaar 2007.
Bronnen: grondprijzen: eigen berekening op basis van NVM; overige data: Atlas voor gemeenten.

Op basis van dit overzicht kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- De productie- en de consumptiezijde dragen ongeveer even veel bij aan de verklaring van verschillen in de grondwaarde;
- Aan de productiezijde zijn (bereikbaarheid van) werk, lonen en carrièremogelijkheden waarde verhogende factoren;

- Aan de consumptiezijde zijn natuur, horeca, funshopping, bereikbaarheid, cultuur en historische panden waarde verhogend;
- Voorzieningen als bibliotheken en cafés zijn niet waarde verhogend;
- Onveiligheid, overlast en verschraling aanbod in dagelijkse winkelvoorzieningen zijn waarde verminderde amenties.

Naast de positieve locatiefactoren (amenities) welke waarde verhogend werken, zijn er ook negatieve locatiefactoren (disamenties) welke waarde verminderend werken (Groot et al., 2010). Glaeser erkent dit al, met zijn oproep dat het van het grootste belang is om 'consumer cities' te creëren. Glaeser noemt het belang van kwaliteit van leven (of leefbaarheid) van groots belang. De basis daarvoor is het creëren van veilige en schone steden (E. L. Glaeser et al., 2001, p.47):

"Our advice for local leaders is to pay attention to creating consumer cities. This means that the quality of life is paramount. Safe and clean streets are critical."

De aanwezigheid van bijvoorbeeld criminaliteit heeft een negatief effect op de prijzen. In de Verenigde Staten is bijvoorbeeld te zien dat grondwaarden in de nabijheid van bowlinglocaties veelal lager zijn in de omgeving van andere voorzieningen. Dit komt omdat op deze plaatsen relatief veel overlast wordt ervaren, onder andere omdat bowlingbanen vaker in wijken liggen waar hun gebruikers wonen. Dit zijn vaak wijken met lager opgeleiden (De Groot, 2010).

In Stad en Land brengen De Groot et al (2010) in beeld dat als 1% van de bevolking van een wijk extra overlast ervaart, de gemiddelde grondwaarde met € 1,14 per m² lager uit valt. Daarbij wordt een kanttekening gemaakt dat deze indicator laag uitvalt omdat de grondwaarden onder hoogbouw niet zijn meegenomen in het onderzoek. De wijken die vaak slechter scoren op onveiligheid en overlast zijn veelal wijken met een sterk hoogbouwprofiel. Te verwachten is dus dat dit negatieve effect op de grondwaarde groter zal zijn. Dit sluit aan bij de praktijkervaringen die in de stadsvernieuwing zijn opgedaan. Het blijkt überhaupt lastig om hogere-inkomensgroepen te binden aan een probleemwijk waar zij niet zijn opgegroeid (Schuiling, 2007). Het negatieve effect op de grondwaarde zal dus realistisch gezien groter zijn dan aantoonbaar is gemaakt. Het imago van een wijk kan leiden tot een stigma waardoor mensen überhaupt niet overwegen om in een bepaalde wijk te gaan wonen (Straatman, 2011). Imago wordt vaak gerelateerd aan de 'place utility': de mate waarin de woonomgeving voldoet aan de behoefte van de woonconsument (Straatman, 2011). Indien het imago negatief is, wordt de 'place utility' vaak lager beoordeeld (Straatman, 2011).

Het is ook niet voor niets dat grote namen in de gebiedsontwikkeling zich focussen op het creëren van leefbare en veilige gebieden. Waar we eerder al de oproep van E. L. Glaeser et al. (2001) hebben gezien om veilige en schone gebieden te ontwikkelen, richt een andere grondlegger van de hedendaagse stadsontwikkeling, Jane Jacobs, zich ook op het realiseren van aantrekkelijke en leefbare gebieden. Jacobs spreekt over het ontwikkelen van gemengde buurten en voorzieningen, met als een duidelijke grondgedachte: levendigheid verspreidt over de dag zorgt voor aantrekkelijke gebieden en ogen op straat (Jacobs, 2014). Dergelijke gebieden zijn meer aantrekkelijk omdat hier meer te beleven is, gebruiksvoorzieningen zijn, en ook omdat deze veilig zijn. De veiligheid en de mate van overlast in een gebied spelen dus overduidelijk een belangrijke rol in de aantrekkelijkheid van een woonlocatie.

Dit betekent dan ook dat te verwachten is dat probleemwijken, wijken die bekend staan om sociale problemen, overlast en een verhoogd gevoel van onveiligheid, de disamenties spelen. Te verwachten is dat de bereidheid die men heeft voor het betalen van de grondwaarde lager is dan voor niet probleemwijken. Voor de definitie van probleemwijken wordt voor dit onderzoek teruggevallen op

de definitie van Vogelaarwijken. Dergelijke wijken typeren zich door sociale-, economische- en maatschappelijke problemen. Een aantal kenmerken van Vogelaarwijken zijn (Minister voor Wonen, 2007):

- het gemiddelde inkomen ligt circa 25% lager ten opzichte van het Nederlandse gemiddelde;
- Het aantal werkenden ligt meer dan 10% lager dan het landelijk gemiddelde;
- Het gemiddeld opleidingsniveau is laag;
- Het aandeel woningen in de voorraad met een lage kwaliteit is 2,5 maal zo hoog;
- De overlastindex in deze wijk ligt hoog;
- Het aantal misdaden ligt hoger dan in andere wijken van een stad. Het gevoel van veiligheid scoort hier ook negatief ten opzichte van andere wijken.

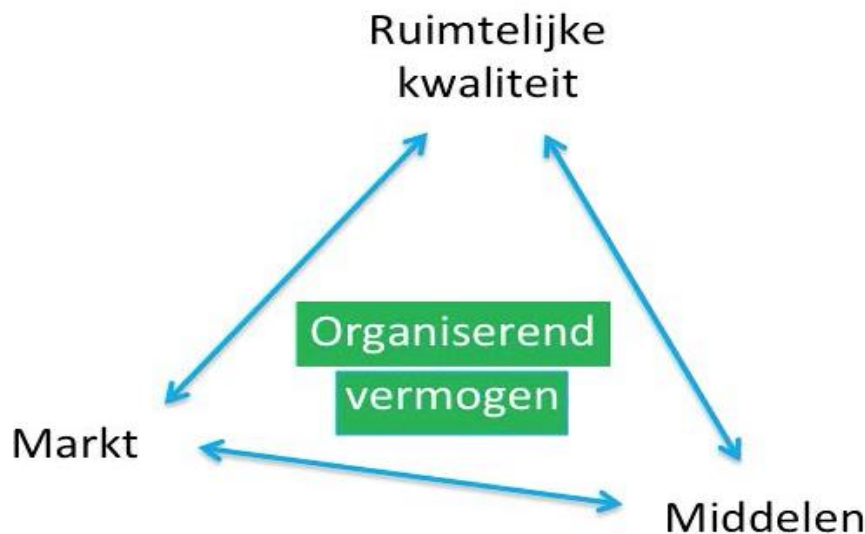
2.4 Wat is gebiedsontwikkeling

Dit hoofdstuk begon met een beschrijving van de marktwerking in de woningmarkt. Het basisprincipe is het principe van vraag en aanbod. Zoals beschreven is de woningmarkt een voorraadmarkt. De toevoegingen door gebiedsontwikkelingen zijn slecht een klein gedeelte van de woningmarkt. Maar deze toevoeging door gebiedsontwikkeling, is waar dit onderzoek zich op focust. In deze paragraaf wordt ingezoomd op gebiedsontwikkeling: wat is dit?

2.4.1. Definitie gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling richt zich op het ontwikkelen of transformeren van gebieden (de Zeeuw, 2018). Om veranderingen waar te maken zijn investeringen nodig: partijen moeten risicodragend investeren in gebiedsontwikkeling. Het benodigde eindresultaat verschilt per speler (de Zeeuw, 2018). Een grootschalige ontwikkeling is niet enkel het slopen en terugbouwen van een beperkt aantal woningen. Met een herstructurering wordt het structureel veranderen van de fysieke en sociale structuur van een wijk beoogd (Glumac, 2012). Een derde definitie van gebiedsontwikkeling is de definitie zoals de Praktijkschool gebiedsontwikkeling TU Delft (2006) deze hanteert: ‘Het in afgebakende gebieden risicodragend investeren in grond en gebouwen, met als doel functies en locaties in dat gebied te veranderen, waardoor commerciële en/of maatschappelijke meerwaarde ontstaat.’

Deze definitie dient als de basis voor dit onderzoek. Uit deze, maar ook de andere definities blijkt dat gebiedsontwikkeling meer is dan alleen vastgoed ontwikkelen. Gebiedsontwikkeling is het investeren en ontwikkelen in vastgoed en gronden: het gaat om gebouwen, buitenruimte en functies. Gebiedsontwikkeling is een samenhang tussen de grondexploitatie en de vastgoedexploitatie (Hummels & de Clerck, 2011).

Verschillende spelers zitten met verschillende belangen aan tafel bij gebiedsontwikkeling (de Zeeuw, 2018; Hummels & de Clerck, 2011). Waar bijvoorbeeld overheden beleidsmatige en eventuele financiële doelstellingen hebben, zoals het creëren van werkgelegenheid, zullen gebiedsontwikkelaars rendement als belangrijkste doelstelling hebben. Dit rendement is te halen als er een product is dat voldoende opbrengstpotentie heeft en waar dus potentiële gebruikers bereid zijn om voor te betalen. De opleiding Master City Developer verwoordt gebiedsontwikkeling als het organiserend vermogen tussen over ruimtelijke kwaliteit, over markt, en over middelen (Daamen, 2018). In Figuur 2.4 wordt dit gevisualiseerd. Ruimtelijke kwaliteit kan in dit verband worden gezien als bijdrage aan kwalitatieve doelstellingen. Maar ook is die kwaliteit belangrijk om gebieden te realiseren die aansluiten op de vraag vanuit de markt. De middelen staan voor het rendement: investeringen en opbrengsten moeten leiden tot een haalbare businesscase, anders zal niet ontwikkeld worden (Daamen, 2018).



Figuur 2.4 Gebiedsontwikkeling: het centrale concept

Overgenomen uit: Inleiding Module 5 MCD: Strategie en concept, van T. Daamen (2018, p9)

Gebiedsontwikkeling is het omgaan met deze factoren en het vinden van de juiste balans tussen deze onderdelen. Als deze balans er niet is, bijvoorbeeld omdat de marktvraag ontbreekt, dan zal onvoldoende opbrengstpotentie gegenereerd kunnen worden om een haalbare ontwikkeling van de grond te krijgen. Indien de juiste balans wordt gevonden, zal een voldoende aantrekkelijke ontwikkeling gerealiseerd kunnen worden die ook haalbaar is. Het zoeken naar de juiste onderlinge balans om zo de maximale kwaliteit in een haalbare gebiedsontwikkeling te realiseren is dan ook de taak van een gebiedsontwikkelaar (de Zeeuw, 2018).

2.4.2. Actoren in gebiedsontwikkeling. Er zijn verschillende type spelers te onderschatten die investeren in gebiedsontwikkelingen. De meest voorkomende zijn gemeenten, woningbouwcorporaties, projectontwikkelaars, investeerders en financiers (Hummels & de Clerck, 2011). Al deze partijen hebben een ander belang en een andere wijze van het kijken naar haalbaarheid van een gebiedsontwikkeling. Gemeenten kijken bijvoorbeeld vanuit het perspectief van de boekwaarde (Hummels & De Clerck, 2011) en zijn risicomijdend, en zullen alternatieve belangen, zoals het creëren van werkgelegenheid, een rol laten spelen in hun afweging. Projectontwikkelaars zijn de partijen die kijken naar verdienpotentie. De risico's van een ontwikkeling, moeten afgeprijsd zijn en er moet op korte termijn (door verkoop van het vastgoed) rendement voor de projectontwikkelaar te behalen zijn (de Zeeuw, 2018). Een lange termijn belegger richt zich op het rendement dat over de lange termijn wordt behaald, en naar het bijbehorende risico. Lange termijn beleggers zijn vergeleken met een projectontwikkelaar vaak minder bereid een groot risico te lopen (Hummels & de Clerck, 2011).

In Figuur 2.5 is een overzicht gegeven van de verschillende spelers en de wijze waarop zij naar de financiële zijde van gebiedsontwikkeling kijken.

Zoals in paragraaf 1.5 beschreven ligt in dit onderzoek de focus op de projectontwikkelaars. Uit (Hummels & de Clerck) (2011) blijkt deze groep ontwikkelende partijen vanuit een korte termijn perspectief naar de ontwikkeling te kijken. Gebiedsontwikkeling vraagt, zeker ook in probleemwijken, meer om lange termijn waarde creatie (de Zeeuw, 2018). Voor projectontwikkelaars kent de huidige tijd, waarin meer sprake is van een versnipperd eigendom, en minder 'makkelijke' uitleglocaties worden ontwikkeld, de grootste uitdaging om te schakelen naar een lange termijn denken (NEPROM, 2018).

Juist daarvoor is het nog belangrijker dat de overheid zich opstelt als 'marktactor' (Heurkens, 2013). Dat maakt dat de onderzoeker zich juist op deze doelgroep wil richten, om hier een brug mee te kunnen slaan. In paragraaf 2.5 wordt verder ingezoomd op de rol van projectontwikkelaars in gebiedsontwikkeling.

Box 9.1 Approaches with regard to financial feasibility

Municipalities

- Thinking in terms of book value
- Justification
- Successes
- Budget-oriented
- Social benefit
- Greater focus on risks

Project developer

- Turnover
- Profit
- Cash flow/return
- Own capital
- Adding value
- Reducing risks

Grant-issuing bodies

- Budget-oriented
- Successes
- Social benefit
- Controlling risks

Financier

- Profit margins
- Certainty in advance
- Spreading risks

Housing associations

- Thinking in terms of book value
- Operating value – Social Housing Guarantee Fund (WSW) –
- Social benefit
- Nominal land prices

Investor

- Growth in value
- Operations
- Internal Rate of Return (IRR)
- Spreading risks

Figuur 2.5 Actoren en hun benaderingswijze van gebiedsontwikkeling

Overgenomen uit: "Financial Engineering" van (Hummels & de Clerck, 2011), p.122

2.4.3. Financieel engineering. Ondanks dat partijen een verschillende houding hebben in gebiedsontwikkeling, zitten er ook een aantal overeenkomsten. Ten eerste streven alle partijen naar een haalbare business case. (Hummels & de Clerck) (2011) noemen een haalbare businesscase een preconditionie voor gebiedsontwikkeling. Via een proces wat ook wel financial engineering wordt genoemd werken partijen naar een vertrouwenwekkende businesscase toe (de Zeeuw, 2018; Hummels & de Clerck, 2011).

Zoals reeds benoemd is gebiedsontwikkeling een samenhang tussen de grondexploitatie en de vastgoedexploitatie (Hummels & de Clerck, 2011). De rekensom die op hoofdlijnen plaats vindt is een 'terugrekening': de opbrengsten die de verkoop van gebouwen kunnen opbrengen zijn het vertrekpunt. Daar worden de investeringskosten die nodig zijn voor de bouw worden afgetrokken (vastgoedexploitatie). Daarnaast zijn er ook kosten voor de grondexploitatie nodig: planvormingskosten, kosten voor bouw- en woonrijp maken en bodemsanering et cetera. Ook risico's, voor beide onderdelen worden afgeprijsd in deze rekensom, evenals bijdragen aan fondsen (bijvoorbeeld een fonds bovenwijkse voorzieningen) en een post voor onvoorziene kosten. Een ander onderdeel zijn de financieringskosten, zoals bijvoorbeeld rente of de kosten om vermogen aan te trekken. De rekensom van de geraamde opbrengsten minus de bepaalde kosten bepaald de grondwaarde (Hummels & de Clerck, 2011; NEPROM, 2018).

Indien een businesscase niet sluitend is, is planoptimalisatie nodig. De planoptimalisatie zit grofweg in drie onderdelen: een programmatische optimalisatie, een kosten-kwaliteit optimalisatie, planning en fasering, en parkeren (Hummels & de Clerck, 2011). Maar ook kan een ontwikkeling geoptimaliseerd worden door de verkoopwaarde te proberen te verhogen. Gebiedsbranding, met specifieke

woonconcepten (zoals Le Medi Rotterdam), of het investeren in voorzieningen in een gebied kunnen de opbrengstzijde van een gebied verhogen (Hummels & de Clerck, 2011). Gebiedsontwikkeling bestaat uit grofweg twee deelactiviteiten: productie en marketing. Deze marketing is de activiteit die waarde creëert voor de afnemer of eindgebruiker (NEPROM, 2018).

Financial engineering is niet zo simpel als dit lijkt. De basis voor een gebiedsontwikkelaar is dat de businesscase sluitend moet zijn. Er moet voldoende rendement gehaald kunnen worden. Maar een investeringsbeslissing is niet enkel en alleen een financiële afweging. Er zijn andere factoren die een rol spelen. Een woningbouwcorporatie zal bijvoorbeeld enkel investeren in doelgroepen waarvoor zij wettelijk gezien mag bouwen. Een ontwikkelaar kijkt naar de afzetbaarheid van woningen: er moet marktvraag zijn. In de volgende paragraaf wordt verder ingezoomd op het nemen van dergelijke investeringsbeslissingen.

2.5 De rol van gemeenten in gebiedsontwikkeling

Dit onderzoek richt zich op het prioriteren van gebiedsontwikkelingen. Een essentiële vraag om te beantwoorden is de vraag waarom en op welke wijze gemeenten sturen op gebiedsontwikkelingen. Maar wat is prioriteren eigenlijk? En prioriteren gemeenten nu al?

2.5.1. Taak gemeenten. Een gemeente is een overheidsorgaan dat alleen taken uitvoert die van direct belang voor haar inwoners zijn (Rijksoverheid, n.d.). Gemeenten stonden bij hun ontstaan vooral bekend als 'stratenmakers', omdat dit hun primaire focus was (Groetelaers, 2004). Maar gemeenten zijn naast openbare ruimte ook verantwoordelijk voor welzijnsbeleid, afvalinzameling en bestemmingsplan (Rijksoverheid, n.d.). Een gemeente is daarmee een politiek orgaan, dat binnen landelijke kaders, haar eigen beleid mag opstellen (Rijksoverheid, n.d.). Vanuit haar zorg voor het opstellen van bestemmingsplannen zijn gemeenten verantwoordelijk voor een 'goede ruimtelijke ontwikkeling': gemeenten moeten zorgvuldig omgaan met de beschikbare ruimten. Juist omdat gemeenten een politiek orgaan zijn zullen veel gemeenten een aantrekkelijke woonomgeving willen bieden. Namelijk: tevreden bewoners, zijn tevreden kiezers. Gemeenten voeren beleid door enerzijds een collegeprogramma op te stellen. Anderzijds werken gemeenten met (beleids)visies- en programma's, locatie- of thematisch (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2007). Denk aan een visie op gezondheidszorg, een stadsvisie of een gebiedsgericht programma zoals het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid. Als wordt gekeken naar het ruimtelijk beleid, is op basis van praktijkwaarnemingen te zien dat gemeenten om een tweetal redenen sturen:

1. Het realiseren van een aantrekkelijke woon- en werkgemeente door een goede ruimtelijke ordening;
2. Het omgaan met sociale problemen door een ruimtelijke kwaliteitsverbetering tot stand te brengen.

In het kader van het eerste punt gaat het om het uitvoeren van de basistaak. Een gemeente moet zorgen dat er bijvoorbeeld voldoende woningen worden ontwikkeld in relatie tot de marktvraag. Maar ook wil een gemeente aantrekkelijk gevonden door haar (potentiele) bewoners waarvoor voorzieningen nodig zijn, en bijvoorbeeld werkgelegenheid.

Voor wat betreft het tweede punt, is ook te zien dat veel gemeenten ruimtelijke ontwikkeling inzetten om sociale problemen op te lossen. Met een gebiedsontwikkeling willen gemeenten een transitie in gang zetten. Door bijvoorbeeld gemixte bewonersgroepen in een wijk te huisvesten, proberen de gemeenten een economische en sociale impuls te geven aan een wijk: minder overlast, meer contacten en daarmee een groei op persoonlijk, wijk en stedelijk niveau (Schuiling, 2007).

Dit sturen vindt dus plaats op een aantal manieren, zoals beleidsnota's en collegeprogramma's. Maar welke rollen kunnen gemeenten pakken om te sturen in gebiedsontwikkeling? In onderstaande paragrafen gaan we hier verder op in.

2.5.2. Rolinvulling gemeenten bij ruimtelijke ontwikkeling door de jaren heen. De overheid kan verschillende rollen hebben en pakken. De overheden hebben in verschillende tijdvakken, verschillende rollen aangemeten. Taken die in de ene periode worden uitgevoerd door de overheid zijn in een ander periode uitgevoerd door marktpartijen en visa versa (ROB, 2012). Deze rollen worden vaak aangemeten in het licht van het maatschappelijke, politieke en vooral ook economische ontwikkelingen (Langelaan, 2016).

Aan het eind van de 19e eeuw kreeg de overheid noodgedwongen een rol door de problemen die er bestonden in de volkshuisvesting. De overheid intervenieerde om te bevorderen dat er goede woningen werden gebouwd (van der Meer, Raadschelders, & Kerkhoff, 2011). Ook werden gemeenten op basis van de Woningwet verplicht een uitbreidingsplan op te stellen, om te voorkomen dat het open land volledig werd vol gebouwd (Groetelaers, 2004; BZK, 2018).

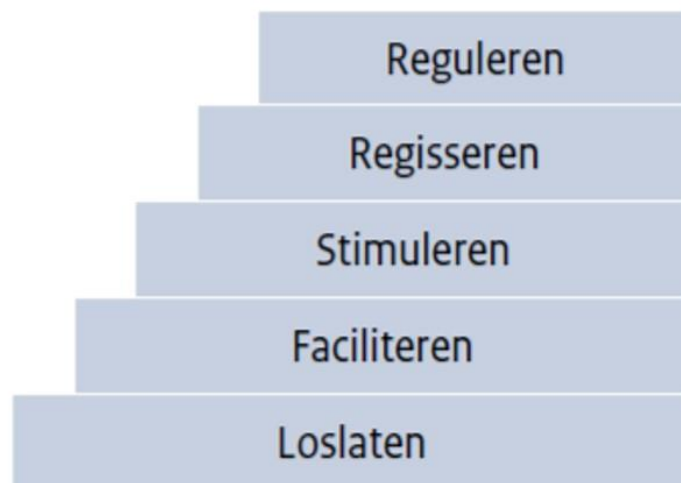
De naoorlogse periode is de wederopbouwperiode. Deze periode kenmerkt zich door de woningnood en het wederopbouwen van het land na de oorlog (BZK, 2018). Maar ook kenmerkt deze periode zich als een periode waarin nieuwe ideeën over welzijn, onderwijs en sociale zekerheid worden geïntroduceerd (ROB, 2012). De overheid speelt een actieve rol in gebiedsontwikkeling door het voeren van een actief grondbeleid, huurprijsregulering en het met subsidies aanjagen van bouwen door woningcorporaties en marktpartijen (Groetelaers, 2004; BZK, 2018).

Na de crisis van eind jaren '70 klimt de economie weer uit het dal. De periode van bloei in de jaren '90 staat dan ook in het teken van het marktdenken. De overheid stuurt op grootschalige, maar geconcentreerde uitleglocaties (VINEX). De marktpartijen krijgen meer invloed en de Publiek Private Samenwerking is in opkomst (Langelaan, 2016; ROB, 2012).

Ten slotte zijn we in het huidige tijdperk van en na de grote economische crisis. De crisis heeft impact gehad op de positie van overheden, bijvoorbeeld door afboekingen op grondexploitaties (de Zeeuw, 2018). Maar ook de teruglopende financiële posities van de overheid op andere vakgebieden en de behoefte aan een efficiëntere overheid maken dat steeds vaker de vraag werd gesteld waar de overheid wel en niet van is (ROB, 2012). Dit samen met een actievare rol van burgers en een aantal complexe opgaven waarvoor de maatschappij staat (zoals sociale cohesie en binnenstedelijk bouwen met versnipperd eigendom) maken dat de rol van de overheid verminderd wordt en steeds vaker gezocht wordt naar een netwerkbenadering: een samenwerking tussen meerdere actoren, zoals overheid, markt en burger (Langelaan, 2016; ROB, 2012).

2.5.3. Huidige tijdsgeest: overheid als netwerkactor. De tendens is een dus een verschuiving van een sturende overheid die stuurt van formele bevoegdheden en wetten naar een overheid die erkent dat de overheid, de economie en het dagelijks leveren in interactie met elkaar staan (Healey, 2007). De rol van overheden verschuift van 'government' naar 'governance' (E.H Klijn & Koppenjan, 2006). Dit zijn overheden die als netwerkpartner opereren, ofwel volgens de kunst van het 'new public management' of procesmanagement (E.H Klijn & Koppenjan, 2006); Rotterdam, 2018).

Vanuit deze visie op een andere rol van de overheid betekent dit ook dat de overheid anders moet kunnen acteren. Waar zij op sommige momenten als aanjager of initiator van nieuwe ontwikkelingen zal zijn zal een overheid op sommige momenten ook geconfronteerd worden met ontwikkelingen vanuit andere partijen die al in een ver gevorderd stadium zijn (Langelaan, 2016). De Raad voor het openbaar bestuur (ROB, 2012) pleit voor een rolinvulling waarbij niet de logica van overheid- of marktpartijen leidend zijn, maar de lange termijn behoeften van de samenleving. Voor deze rolinvulling heeft de Raad voor het openbaar bestuur de participatieladder geactualiseerd naar de huidige tijdsgeest. Deze participatieladder, welke is weergegeven in Figuur 2.6 is geen participatieladder voor burgers, maar een participatieladder voor overheden (ROB, 2012).



Figuur 6.1: De overheidsparticipatieladder

Figuur 2.6 De overheidsparticipatieladder

Overgenomen uit "Loslaten in vertrouwen: naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving" van ROB (2012, p.67)

Deze rollen worden als volgt beschreven (ROB, 2012):

- **Loslaten**
Het inhoudelijk en procesmatig geen enkele bemoeienis hebben als overheid.
- **Faciliteren**
De overheid kiest een faciliterende rol als het initiatief van elders komt en waar de gemeente een belang in ziet om dat mogelijk te maken.
- **Stimuleren**
De overheid zoekt naar mogelijkheden om andere partijen in beweging te krijgen. Dit om dat zij de wens heeft dat bepaald beleid of een interventie van de grond komt, maar de realisatie daarvan aan anderen over wil laten.
- **Regisseren**
Regisseren betekent dat ook andere partijen een rol hebben. Echter hecht de overheid er belang aan de regie te voeren.
- **Reguleren**
De maatregel die de zwaarste rolinvulling heeft die de overheid kan aannemen is regulering door wet- en regelgeving. Bij dit middel kan de overheid regels ook handhaven en overtreding daarvan bestraffen. Het instrument reguleren benadrukt dat de overheid altijd in een verticale verhouding tot haar burgers staat.

Voor de volledigheid is het goed om te benadrukken dat de rol loslaten betekent een dat gemeenten geen enkele rol speelt in een gebiedsontwikkeling. De gehele ontwikkeling en realisatie ligt bij een externe partij. Daarbij is het zo dat een gemeente bepaalde taken, vanuit haar positie als bevoegd gezag, uit moet voeren. Deze taken pakt een gemeente enkel op in haar loslatende rol.

De Raad voor het openbaar bestuur pleit dan ook voor een flexibele rolinvulling: één ideale rol voor de overheid bestaat niet. De overheid moet expliciet per situatie een afweging maken welke die situationeel wordt ingevuld: flexibiliteit.

2.5.4. Veranderende rol gemeenten in gebiedsontwikkeling. Te zien is dat de mate van overheid beïnvloeding door de jaren heen wijzigt. Ook in de wereld van gebiedsontwikkeling wijzigt de rol van de gemeente is een veranderende trend te zien. De laatste jaren staat deze trend in het teken van een verschuiven van actief grondbeleid naar faciliterend grondbeleid (de Zeeuw, 2018). Zowel Heurkens & Hobma (2014), Heurkens (2009) als de Zeeuw (2018) beschrijven dat de houding van gemeenten en overheden van een actieve houding en een actief ontwikkelende rol verschuift naar een meer faciliterende rol waarin gebiedsontwikkelingen markt gestuurd zijn. Dit wordt onder andere geconcludeerd op basis van een afname van het vermogen dat door gemeenten is geïnvesteerd in grondposities. Waar dit in 2011 nog circa € 5,5 miljard bedroeg, bedroeg dit in 2016 nog maar een kleine € 3 miljard (de Zeeuw, 2018).

Uit nader onderzoek naar de verhouding tussen publieke en private gebiedsontwikkelingen, blijkt ook dat de rol van overheden in gebiedsontwikkeling verandert, ondanks dat deze misschien niet zo eenduidig zijn als deze lijken (Bregman, Karens, Buitelaar, & de Zeeuw, 2017). Zo blijkt dat in de periode 2010-2015 het aandeel in aantal projecten waar de gemeente actief in ontwikkeld niet is afgenomen. Een mogelijke verklaring wordt gezien in het feit dat tot aan de crisis (2008) nog is toegenomen, en sinds de crisis pas is afgebouwd. Hiermee kan het zijn dat het aandeel publieke projecten nog verder was gestegen maar inmiddels weer op zijn retour is. Deze gegevens zijn niet inzichtelijk (Bregman et al., 2017). Als de actieve deelneming van gemeenten in projecten afgezet wordt tegen het aantal woningen, dan blijkt wel degelijk te zien dat de rol van de gemeente afneemt (Bregman et al., 2017). Daarnaast is wel een toename te zien van het aantal projecten wat particulier wordt ontwikkeld (Bregman et al., 2017).

De verandering van de rol van gemeenten in gebiedsontwikkeling heeft niet alleen als reden dat de visie op de rol van de overheid verandert. In de jaren '90 lag de focus op het ontwikkelen van grootschalige uitleglocaties (VINEX) en was het voor gemeenten relatief makkelijk om grondeigendom te hebben. De verschuiving naar binnenstedelijk gebied transformatie, waarbij veel meer sprake is van versnipperd eigendom leidt logischerwijs tot het lastiger verkrijgen van (grootschalige) grondposities door gemeenten. In België is dit een veel meer gebruikelijke situatie en heeft de overheid minder grondbezit. De invloed van de markt is hier dus al groter dan in de Nederlandse praktijk (de Wever & Pittillion, 2019).

De verschuiving in rollen die zichtbaar is, wordt beschouwd als het opschuiven van een overheid die handelt binnen het Rhineland-model naar het Anglo-Saksisch-model (Heurkens, 2014). Het Anglo-saksische model gaat uit van een vrijemarkteconomie. De overheid beïnvloeding is beperkt en wetgeving vindt vooral op casus gebaseerd plaats. De bekendste voorbeelden van landen die binnen het Anglo-Saksische modellen passen zijn het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten (Heurkens, 2014). Onder andere Nederland en Duitsland vallen binnen het Rhineland-model, welke zich vooral typeert door een sterkere overheidsbemoeienis. Landen binnen het Rhineland-model kennen een meer gereguleerde marktwerking en werken veelal met het burgerlijk recht (Heurkens, 2014). Met een verschuiving naar meer privaat gestuurde ontwikkelingen verschuift de houding dus van het Rhineland-model naar het Anglo-Saksische model. Voor gemeenten betekent dit ook een ander gedrag, aldus Heurkens (2013). Gemeenten moeten zich meer inleven en verplaatsen in de markt, en hier een onderdeel van worden. Gemeenten moeten niet langer boven of buiten de markt staan maar zich in deze nieuwe werkelijkheid gedragen als marktpartijen (Adams & Tiesdell, 2010).

Dit meer verplaatsen in de markt brengt een spanningsveld met zich mee. Stedelijke ontwikkeling vindt plaats in een complexe realiteit. Dit in tegenstelling tot de maakbaarheidsgedachte die uitgaat dat sociale systemen simpel en stuurbaar zijn (Savini, Majoor, & Salet, 2015). Het denken vanuit marktpartijen raakt rechtstreeks aan de spanningsvelden die een gemeente kent: het omgaan met

marktbehoefte en het omgaan met sociale behoefte (Savini et al., 2015). Deze tegenstelling lijkt paradoxaal. (Savini et al., 2015) geeft als handelingsperspectief het geven van invulling aan een markt gestuurde benadering, door ruimte en tijd niet als gefixeerde elementen te behandelen maar hier juist flexibiliteit in te hanteren. Deze handvatten sluiten aan op de relationele planningsaanpak van Healey (2007). Stippel in overleg met marktpartijen een koers uit, die enerzijds heldere kaders biedt, en anderzijds flexibiliteit die marktpartijen ruimte biedt om in te springen op marktsituaties en tijdseffecten. Stuur meer op ruimte in plaats van op tijd (Healey, 2007; Savini et al., 2015).

Dit is de methodiek die de stad Antwerpen in haar stadsvisie bijvoorbeeld ook toepast. De stad Antwerpen heeft een lange termijn ruimtelijk perspectief geboden waarin zij de ontwikkelrichtingen van de stad vastlegt. Binnen dit ruimtelijk perspectief is het aan de markt om invulling te geven aan de realisatie hiervan. De gemeente stuurt in beperkte mate, door het gericht geven van impulsen. Deze impulsen worden vaak gegeven op basis van signalen van de markt (de Wever & Pittillion, 2019).

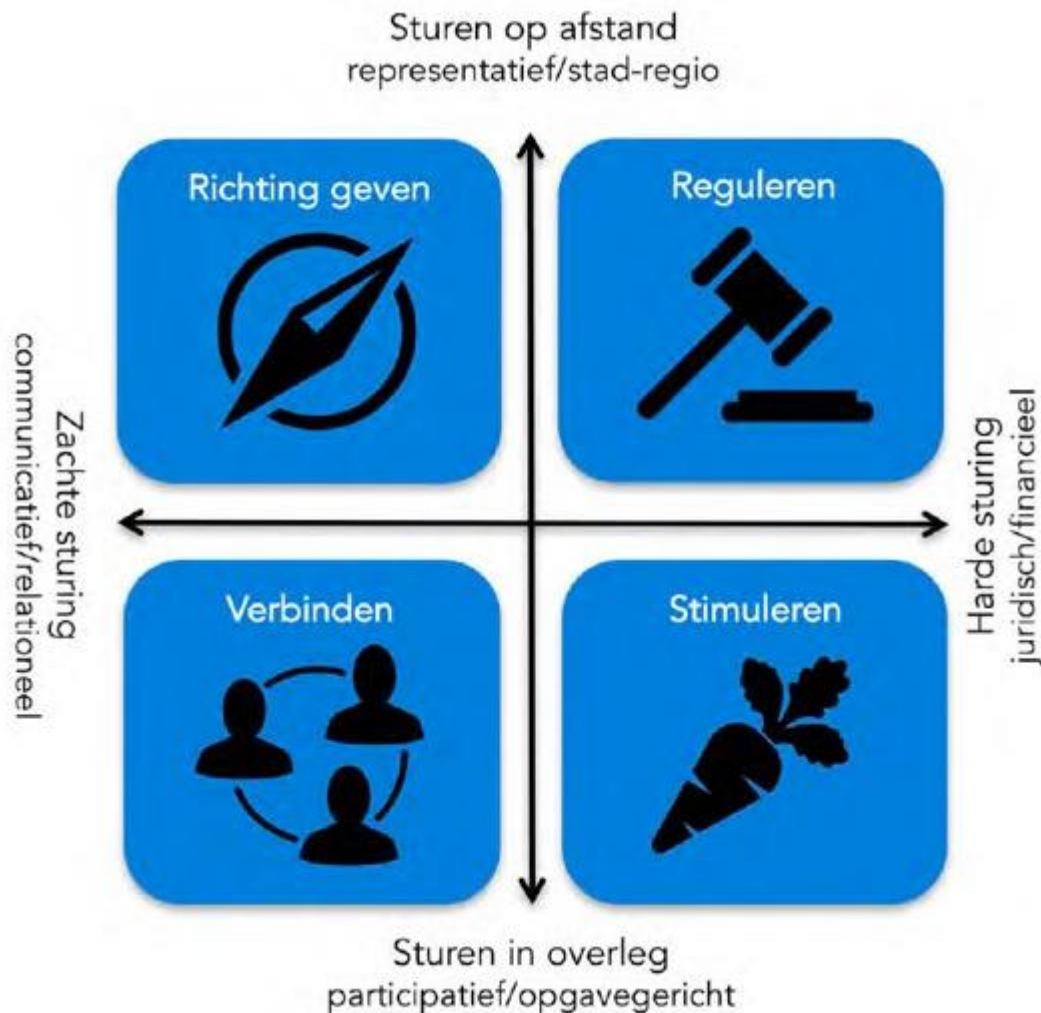
Een verschuiving van houding is dus nodig (ROB, 2012) en waarneembaar (de Zeeuw, 2018; Heurkens & Hobma, 2014). Netwerksturing of procesregie wordt gezien als vereiste werkwijze voor complexe opgaven als gebiedsontwikkeling: de focus moet liggen op het bereiken van gezamenlijke resultaten (ROB, 2012; Rotterdam, 2018; Heurkens & Hobma, 2014). Een vastomlijnde rol moet een gemeente niet hebben: een overheid kan verschillende rollen aannemen en moet per situatie een expliciete afweging maken over haar rol. Zelfs binnen een lopende gebiedsontwikkeling zal een overheid continue moeten sturen en afwegen over haar rol: een adaptieve emergente strategie toepassen (Daamen & Verheul, 2014).

Maar ook voor marktpartijen veranderen de rollen en verwachtingen als de rol van de overheid verandert. Waar projectontwikkelaars gewend zijn te handelen vanuit een korte termijn belang vraagt het ontwikkelen in de nieuwe werkelijkheid om een lange termijn commitment (NEPROM, 2018). Projectontwikkeling zal steeds meer gaan om een investeringsperspectief. Dit is een werkwijze die beter bij beleggers past dan bij projectontwikkelaars (Heurkens, 2012). Juist hierom blijkt dat ook privaat gestuurde gebiedsontwikkeling publieke sturing vraagt. Met publieke sturing wordt het op een willekeurige manier beïnvloeden van gebiedsontwikkelingsprocessen bedoeld (Heurkens, 2012; Langelaan, 2016).

Veel van de literatuur focust zich hierbij op organisatorische en managementvaardigheden, of op vormen van processturing (de Zeeuw, 2018; Heurkens, 2009, 2012). Denk aan vaardigheden zoals onderhandelen, communiceren en beslissen wat beide partijen mogelijkheden biedt om het project of ontwikkeling gezamenlijk te sturen. Voor dit onderzoek gaat het te ver om in te zoomen op dergelijke strategieën of vaardigheden. Bekend is dat voor het voeren van gebiedsontwikkeling een wisselwerking tussen proces, inhoud en geld, maar ook tussen vaardigheden, kennis en instrumentarium nodig is. Voor dit onderzoek ligt de focus op de toepassing van een aantal instrumenten in relatie tot de rollen die de overheid kan aannemen.

2.5.5. Methodiek van gemeenten om gebiedsontwikkeling te beïnvloeden. Gemeenten hebben meerdere manieren om gebiedsontwikkelingen te beïnvloeden. Een van de methoden om sturingsmethoden te categoriseren is via de kwadranten: 'reguleren, richting geven, verbinden en stimuleren' (Daamen & Verheul, 2018). Dit kwadranten-model (zie Figuur 2.7) gaat uit van enerzijds de mate van samenspraak in de sturing en anderzijds de mate waarin sprake van harde of zachte sturing is (Daamen & Verheul, 2018). Heurkens (2014) beschrijft dat in het Verenigd Koninkrijk de wisselwerking tussen het inzetten van formele instrumenten en informele beïnvloedingsmogelijkheden zeer solide maar ook duidelijke scheiding loopt. Waar in Nederland overheden bijvoorbeeld risicobeheersing op zich gaan nemen of zeer gedetailleerde plannen opstellen, gebeurt dat in het Verenigd Koninkrijk veel minder (Heurkens, 2012; Heurkens, 2014). Een duidelijke scheiding, maar ook het informeel goede sturing weten te organiseren, is een andere kwaliteit van de werkwijze in het Verenigd Koninkrijk. Deze

eigenschappen worden gezien als belangrijke kwaliteiten om gebiedsontwikkelingen in een meer markt gestuurde omgeving te realiseren (Heurkens, 2012).



Figuur 2.7 kwadranten model sturingsmogelijkheden

Overgenomen uit "Organiserend vermogen in gebiedsontwikkeling" van Daamen & Verheul 2018, p.24

De overlap die dit model heeft met de overheidsparticipatieladder is dat beide een gradatie kennen oplopend van zacht naar hard. Waarbij in de participatieladder het loslaten de meest losse vorm van beïnvloeding is (geen sturing) en reguleren de meest harde, is in het kwadrantenmodel het verbinden de meest zachte vorm van beïnvloeding en reguleren eveneens de meest harde vorm van sturing. Dit spelen met verschillende rollen is precies datgene wat past bij de huidige tijdgeest, en past bij bijvoorbeeld procesmanagement en governance: situationeel bepalen wat nodig is (E.H Klijn & Koppenjan, 2006; Rotterdam, 2018).

De Zeeuw (2018) beschrijft dat gemeenten (organische) gebiedsontwikkelingen door middel van meerdere groepen instrumenten kunnen stimuleren. Dit wordt hier in gedeeld in een viertal categorieën (de Zeeuw, 2018, p.151):

- **Communicatief**
Visievormend verleiden.

- **Organisatorisch**
Ruimtelijke ontwikkelingen zien als procesbenadering
- **Financieel-economisch**
Bijdragen aan gebiedsontwikkelingen.
- **Juridisch-planologisch**
Een gebiedsontwikkeling planologisch mogelijk maken en flexibiliteit inbouwen.

Al voortbordurend op de literatuur maar ook op basis van praktijkvoorbeelden, worden in de volgende paragrafen een aantal instrumenten benoemd die gemeenten gebruiken om gebiedsontwikkelingen te beïnvloeden. Deze maatregelen worden ingedeeld conform het kwadranten model van beïnvloedingsmogelijkheden. In het kader van dit onderzoek ligt de focus op het stimuleren van het vergroten van de investeringsbereidheid van een ontwikkelaar, door een businesscase positief te beïnvloeden. Dit onderzoek zoomt dan ook in op instrumenten uit alle categorieën, met uitzondering van de categorie organisatorisch. Hierbij wordt als eerste specifiek aandacht besteed aan het prioriteren van gebiedsontwikkelingen.

2.5.6. Het prioriteren van gebiedsontwikkelingen. Dit onderzoek richt zich op de vraag of het prioriteren van gebiedsontwikkelingen de haalbaarheid van gebiedsontwikkelingsprojecten in propleemwijken. Het is goed om specifiek aandacht te geven aan het prioriteren van gebiedsontwikkelingen. Wat is het prioriteren van gebiedsontwikkeling? Wordt dit al toegepast in de praktijk?

Volgens Van Dale betekent het verlenen van prioriteit 'het bepalen van datgene dat voor mag gaan' (Dale, 2019). Er is weinig literatuur te vinden over het prioriteren van gebiedsontwikkelingen en de wijze waarop gemeenten gebiedsontwikkelingen prioriteren. De beschikbare literatuur richt zich vooral op het prioriteren van risico's in het kader van risicomanagement in gebiedsontwikkelingen (Nogués & Arroyo 2015; van Helvoirt, (TUE), Instituut, & Systems, 2008).

In praktijk is te zien dat gemeenten ontwikkelingen vanuit een tweetal motivaties prioriteren: ofwel van een uit **noodzaak** (bijvoorbeeld de crisis), ofwel vanuit **beleidsmatige ambities** (bijvoorbeeld een coalitieakkoord).

Veelal prioriteren gemeenten vanuit een noodzaak: prioriteren wordt gedaan omdat een overaanbod aan woningbouwproductie is ontstaan. In de provincie Zuid-Holland zijn bijvoorbeeld gebieden aan gewezen met een zogenaamd 'migratiesaldo nul-beleid': in deze gebieden, bijvoorbeeld de Hoeksche Waard, mag enkel voor de eigen behoefte gebouwd worden. In deze gemeenten wordt gewerkt een woningbouwprogrammering waarin een prioritering is vastgelegd (SOHW, 2013). Maar ook tijdens de meest recente economische crisis hebben veel steden geprioriteerd (BHVRuimte, 2015). Dit gebeurde vooral omdat te maken was met een overaanbod, in een markt die is ingestort (BHVRuimte, 2015). Uit de praktijk blijkt dus dat prioriteren vooral wordt ingezet om te voorkomen dat een overaanbod ontstaat.

Prioritering om overaanbod te voorkomen werkt anders dan het prioriteren om schaarste te creëren. Bij overaanbod voorkomen wordt veelal gekeken naar wat er gedaan kan worden om het aantal plannen terug te dringen: een noodzakelijke keuze. Hierbij worden de mogelijkheden beperkt door onder andere juridisch harde afspraken met een partij. In de argumentatie om te prioriteren, komt de juridische hardheid veelal terug, aldus BHVRuimte (2015). Uit informatie met betrekking tot prioritering komt dan ook vaak wel inzicht in op basis van welke argumenten gemeente prioriteren, maar niet hoe gemeenten prioriteren (en stimuleren).

Toch kunnen we ook uit deze aanpak in de crisisperiode wel een aantal zaken leren. Gemeente Breda heeft in haar prioritering als uitgangspunt gehanteerd dat plannen die een aanbod in eenzelfde marktsegment tot doel hadden deels geschrapt werden (BHVRuimte BV, 2015). Hier wilde gemeente Breda dus ook een vorm van schaarste creëren. Gemeente Breda heeft dit vormgegeven door enerzijds projecten te faciliteren, waarvan het mogelijk was deze versneld in de realisatiefase te krijgen. Maar ook

heeft gemeente Breda projecten gefaciliteerd die een herprogrammering wilde ondergaan (BHV Ruimte, 2015).

Een andere reden waarom gemeenten prioriteren is vanuit beleidsmatige ambitie. Het meest bekende voorbeeld daarvan zijn de collegeprogramma's. Hierin leggen coalities vast welke doelstellingen het college haar coalitieperiode wil realiseren: welke ambities wil het college waarmaken? Hierin ligt vaak een prioritering verborgen.

Gemeente Rotterdam heeft in haar stadsvisie 2030 bijvoorbeeld een aantal projecten benoemd die voor haar het belangrijkste waren, de zogenoemde VIP-projecten (Rotterdam, 2007). De metropoolregio Eindhoven heeft om aantrekkelijke woonmilieus te realiseren gezamenlijke afspraken gemaakt (Eindhoven, 2017). In deze afspraken hebben partijen vastgelegd welke prioriteiten zij zien om een aantrekkelijke woonregio te creëren. Dit doen zij vooral door duidelijke uitspraken te doen over wat zij graag wel willen (transformatielocaties) en wat zij liever niet willen (voorbeeld uitleglocaties) (Eindhoven, 2017).

Waar uit de literatuur niet blijkt of gemeenten actief gebiedsontwikkelingen prioriteren, blijkt uit de praktijk wel dat gemeenten gebiedsontwikkelingen prioriteren. Dit gebeurt vanuit het motief om ofwel overaanbod te voorkomen, ofwel om de ontwikkeling van specifieke locaties te agenderen. Het is niet aantoonbaar dat gemeenten prioriteren om bewust schaarste te creëren. Het prioriteren met het doel schaarste te creëren is het onderwerp van dit onderzoek. Dit wordt geduid door de volgende definitie te hanteren.

Onder **prioriteren van gebiedsontwikkeling** verstaat de onderzoeker voor dit onderzoek het actief door een gemeente uitspreken van een voorkeur voor het ontwikkelen van een beperkt aantal (maximaal 2 a 3) grote gebiedsontwikkelingen. Aan deze gebiedsontwikkelingen werkt de gemeente actief (faciliterend) mee. De gemeente werkt niet mee aan niet-prioritaire ontwikkelingen, behalve haar verplichte rol als bevoegd gezag. Met het prioriteren wordt beoogd om de onderlinge concurrentie tussen projecten te verminderen en schaarste te creëren op de nieuwbouwmarkt.

2.5.7. Instrumenten om gebiedsontwikkelingen te beïnvloeden. In paragrafen 2.4.5. en 2.4.6 is gekeken naar de mogelijke rollen die de gemeente in kan zetten om gebiedsontwikkelingen te beïnvloeden en is het begrip prioriteren van gebiedsontwikkeling geïntroduceerd. In deze paragraaf worden een aantal instrumenten beschreven die gemeenten kunnen inzetten om gebiedsontwikkelingen te beïnvloeden. Het betreft de volgende maatregelen:

1. Het prioriteren van gebiedsontwikkelingen (richting geven)

Onder het prioriteren van gebiedsontwikkelingen wordt de definitie zoals in voorgaande paragraaf beschreven staat bedoeld: het uitspreken van een voorkeur voor maximaal 2 a 3 grote gebiedsontwikkelingen en daaraan actief meewerken als gemeente. Het prioriteren van gebiedsontwikkelingen is een zacht sturingsmiddel (visie) waarbij gemeenten op afstand van ontwikkelaars keuzen maken. Deze maatregel is dan ook te typeren als een richtinggevende maatregel. Zoals reeds beschreven is niet aantoonbaar dat het prioriteren van gebiedsontwikkelingen om schaarste te creëren in de praktijk wordt toegepast.

2. Het opstellen van een ontwikkelvisie voor een locatie (verbinden)

Met het opstellen van een gebiedsvisie kunnen gemeenten inzichtelijk welke ontwikkelingsmogelijkheden een locatie heeft en zo partijen verleiden tot het ontplooiën van initiatieven (de Zeeuw, 2018). Voor het Havenkwartier in Breda bijvoorbeeld is een dergelijk inspiratiekader opgesteld in samenspraak tussen gemeente en ontwikkelaar, met als doel om een ontwikkelaar te binden aan een gebiedsontwikkeling (Breda, 2018).

Deze maatregel kan gezien worden als verbinden omdat dit een communicatieve vorm en dus een zachte vorm van sturing. Hierbij gaat onderzoeker er van uit dat deze visie in overleg met stakeholders wordt opgesteld, conform het voorbeeld in Breda. In gebiedsontwikkeling is deze participatie in een vroegtijdig stadium ook belangrijk: het discours tussen partijen moet vanaf

de beginfase van een ontwikkeling al plaats vinden. Indien het opstellen van een visie niet in overleg zou plaats vinden is dit een richting gevende sturingsmethode.

3. **Het juridisch planologisch mogelijk maken van een ontwikkeling (Reguleren)**

Ruimtelijke ontwikkelingen zijn alleen mogelijk als deze in een bestemmingsplan passen. In Nederland zijn bestemmingsplannen veelal behoudend: uit de praktijkervaring van de onderzoeker blijkt dat een bestemmingsplan vaak opgesteld wordt als een concrete visie voordat een ontwikkeling op tafel ligt. Het creëren van ontwikkelruimte neemt een risico weg voor ontwikkelaars: de bouwmogelijkheden zijn gefaciliteerd. Ruimte en flexibiliteit in een bestemmingsplan om ontwikkelingen mogelijk te maken is gewenst (de Zeeuw, 2018).

Het juridisch planologisch mogelijk maken van een ontwikkeling is een hard juridische maatregel waar de bevoegdheid van bij een gemeente ligt. Deze maatregel is dan ook een regulerende maatregel: de mogelijkheden en de onmogelijkheden worden vastgelegd.

4. **Het investeren in infrastructuur of voorzieningen (stimuleren)**

Zoals beschreven in paragraaf 2.2 zijn infrastructuur (bereikbaarheid) en voorzieningen belangrijke amenities voor een gebied. Investeren in dergelijke voorzieningen zetten vaak de grondexploitatie onder druk, terwijl deze voorzieningen vaak een gebiedsontwikkeling overstijgende functie hebben. Daarbij is het zo dat het op voorhand moeten doen van dergelijke investeringen, de businesscase in het rood kunnen zetten: het zogeheten badkuip model treedt op (de Zeeuw, 2018). Een stimuleringsmaatregel kan zijn dat een gemeente de investering in dergelijke voorzieningen voor haar rekening neemt, om hiermee de businesscase te verbeteren (Roukouni, Macharis, Basbas, Stephanis, & Mintsis, 2018). In de Nederlandse praktijk gebruiken gemeenten bijvoorbeeld veelal een 'fonds bovenwijkse voorzieningen' om voorzieningen te financieren. Met het investeren of bijdragen aan infrastructuur of voorzieningen toont een gemeente ook zijn commitment ten aanzien van een ontwikkeling richting een projectontwikkelaar. Dit commitment kan ook een middel zijn om andere financieringsbronnen te overtuigen te investeren (Heurkens, 2014).

5. **Het investeren in risicovolle onderdelen van een businesscase (stimuleren)**

Door middel van een anterieure overeenkomst kunnen gemeenten en ontwikkelaar afspraken maken over de verdeling van kosten, zoals bijvoorbeeld het aanleggen van infrastructuur, maar ook voor bijvoorbeeld mogelijke bodemverontreiniging. In de praktijk is een regelmatig voorkomend voorbeeld dat de kosten voor bodemverontreiniging worden verdisconteerd in de grondwaarde: de gemeente neemt deze voor haar rekening, of saneert de grond op voorhand. Een gemeente en ontwikkelaar staat het vrij om afspraken te maken over de wijze waarop met risico's (zoals verontreiniging, archeologie, asbest, sloopkosten et cetera) wordt omgegaan. Voor een ontwikkelaar kan dit aantrekkelijk zijn omdat het risicoprofiel van een ontwikkeling kleiner wordt. Door dergelijke kosten voor een ontwikkeling op zich te nemen, wordt opgavegericht gericht een financiële bijdrage geleverd. Deze maatregel is dan ook te beschouwen als stimulerend.

6. **Het maken van afspraken van afname van een deel van het programma (stimuleren)**

Een bekend voorbeeld van deze maatregel is de Kop van Zuid-ontwikkeling. Om de sprong over de Maas te maken beoogde de gemeente Rotterdam de Kop van Zuid te ontwikkelen tot hoogwaardige kantorenlocatie. Niet alleen de Erasmusbrug maar juist ook afspraken over bijvoorbeeld het investeren in een nieuw Theater (het nieuwe Luxor) door de gemeente en het vroegtijdig binden van functies als een Rechtbank en Justitie, ontstonden vroegtijdig opbrengsten van de gebiedsexploitatie. En even belangrijk: een aanjaagfunctie is gecreëerd. Een dergelijke maatregel is eveneens stimuleren: opgavegericht zijn financiële impulsen aan de ontwikkeling gegeven.

7. Het participeren via een Publiek Private Samenwerking (vier kwadranten)

Het aangaan van een samenwerking via een Publiek Private Samenwerking (hierna: PPS) is een contractuele samenwerking die leidt tot efficiëntie en doelgerichtheid, met bijvoorbeeld in gebiedsontwikkeling een winst- en risicospreiding en verdeling van verantwoordelijken. Maar ook is het veelal een samenwerkingsvorm waarin synergie wordt beoogd te behalen door stakeholders met hun eigen kwaliteiten aan elkaar te binden (E.H. Klijn & Twist, 2007).

In de basis is een PPS een hard instrument en kan deze als regulerend worden beschouwd.

Maar met een PPS wordt juist in overleg gestuurd en wordt daarmee ook gestimuleerd. Zoals al benoemd is een PPS ook een vorm om synergie te creëren tussen stakeholders: partijen in een PPS zijn op elkaar aangewezen en hebben elkaar nodig. Relaties zijn dus belangrijk in een PPS. Daarom is ook juist de informele en zachte sturing een belangrijk aspect in een PPS: richting gevend en verbindend. Een PPS beweegt zich in ogen van de onderzoeken door alle vier de kwadranten heen.

Met bovenstaande instrumenten, die verschillend zijn in de mate van hardheid, heeft een gemeente mogelijkheden om vanuit meerdere methodieken om gebiedsontwikkelingen te stimuleren. Het betreft hier maatregelen die te typeren zijn als zachte maatregelen, zoals het prioriteren en het opstellen van een gebiedsvisie en harde maatregelen op het vlak van investeren, juridisch planologische mogelijkheden en het ontwikkelen via een PPS.

2.6 De rol van een projectontwikkelaar in gebiedsontwikkeling

Zoals in paragraaf 2.3.2 beschreven zijn er meerdere actoren betrokken bij gebiedsontwikkeling. In dit onderzoek ligt de focus op projectontwikkelaars. In deze paragraaf wordt beschreven wat projectontwikkelaars zijn en hoe een projectontwikkelaar acteert in gebiedsontwikkeling: hoe neemt een projectontwikkelaar investeringsbeslissingen?

2.6.1. Definitie projectontwikkelaar. De NEPROM definieert een projectontwikkelaar als een partij die risicodragend investeert in de ontwikkeling van vastgoed en bijbehorende voorzieningen (zoals infrastructuur). Na realisatie van het vastgoed verkoopt de projectontwikkelaar dit vastgoed (NEPROM, 2018b). In het algemeen behoudt een projectontwikkelaar vastgoed niet langdurig in eigendom en heeft daarmee geen belang bij een lange termijn rendement.

2.6.2. Investeringsbereidheid van een projectontwikkelaar. Het vertrekpunt voor een projectontwikkelaar is het veranderen van gebieden, om een rendement te creëren. In de basis zal een projectontwikkelaar besluiten al dan niet te investeren in een gebiedsontwikkeling op basis van het resultaat van een businesscase in combinatie met het risicoprofiel van een gebiedsontwikkeling. Indien een businesscase sluitend is zal een projectontwikkelaar in principe investeringsbereid zijn. Het investeren in een gebiedsontwikkeling is echter niet enkel en alleen een financiële afweging: ook een breder perspectief aan afwegingen vindt plaats. Er zijn vier punten die een rol spelen in de investeringsbereidheid van een projectontwikkelaar: strategie, financiën, kwaliteit & voortgang en het risicoprofiel (NEPROM, 2018).

Een **strategische afweging** die een projectontwikkelaar maakt is de mate waarin een ontwikkeling bijdraagt aan de realisatie van bedrijfsdoelstellingen en past binnen de portefeuille (NEPROM, 2018). Projectontwikkelaars hebben hun eigen missie en visie en daarmee hun eigen bedrijfsdoelstellingen. Dit vertaalt zich door naar het feit dat elke ontwikkelaar in een ander type projecten instapt. Als voorbeeld zijn er projectontwikkelaars die geen 'standaard' woningen aanbieden. Als gevolg hiervan zullen zij zoeken naar locaties die vragen om maatwerk-woonproducten. Bouwende projectontwikkelaars houden rekening met hun bouwplanning, als overweging om al dan niet te investeren in een ontwikkeling: bijvoorbeeld om de bouwproductie op gang te houden.

Ten aanzien van **financiën** zullen ontwikkelaars beoordelen of de ontwikkeling voldoende rendement biedt om de ontwikkeling op zich te nemen (NEPROM, 2018). Daarbij zal dit ook in relatie tot het beschikbare vermogen en de mate waarin een ontwikkeling langdurig beslag legt op het vermogen of dat de ontwikkelaar genoodzaakt is om extra vermogen aan te trekken. Deze mate speelt onder andere een rol in relatie tot de voorwaarden waaronder een projectontwikkelaar financiering kan verkrijgen (de Zeeuw, 2018).

Ook **kwaliteit en voortgang** spelen een rol in investeringsbeslissingen van project-ontwikkelaars. Het kwaliteitsniveau dat te behalen is met een ontwikkeling is relevant. Een ontwikkelaar verbindt zijn naam aan een project. Dit vraagt dat het kwaliteitsniveau dusdanig moet zijn dat de ontwikkelaar hiermee ook geïdentificeerd wil worden. Ook moet er zicht zijn op het kunnen realiseren van voortgang. Indien deze er niet is, of zeer beperkt is, zal de duur van een ontwikkeling en daarmee het risicoprofiel groter worden. Er moet bijvoorbeeld zicht zijn op het commitment van relevante partijen om een ontwikkeling van de grond te krijgen, of zicht op het verkrijgen van grondeigendom (NEPROM, 2018).

Het laatste punt is het risicoprofiel van een ontwikkeling. Gebiedsontwikkeling wordt vaak gezien als het omgaan met risico's. Risico's zijn niet per definitie erg of onacceptabel. Het belang van een projectontwikkelaar is om inzichtelijk te maken hoe groot het risico is, hoe groot de kans is dat dit risico zich voordoet en hoe groot het effect van het risico is (Atherton, French, & Gabrielli, 2008). Daarbij gaat het juist om de beheersbaarheid van het risico (Atherton et al., 2008). De risico's moeten in te schatten zijn beheersbaar zijn. Het risicoprofiel zal zich ook reflecteren in de businesscase. Het omgaan met onzekerheden is een van de kerncompetenties van een projectontwikkelaar (NEPROM, 2018).

2.6.3. Factoren die een businesscase beïnvloeden. In paragraaf 2.3.3. is reeds gesproken over financial engineering. In voorgaande paragraaf is gesproken over het belang van een haalbare businesscase. In deze paragraaf worden een aantal belangrijke factoren toegelicht die van invloed zijn op de businesscase. Dit zijn factoren die van belang zijn voor projectontwikkelaars (NEPROM, 2018).

De eerste relevante factor is de **marktvraag**. Een locatie ontwikkeling is alleen interessant als er een vraag is naar bepaalde gebruiksruimte. Er moet bijvoorbeeld vraag zijn naar woningen. Bij het ontbreken van deze vraag naar gebruiksruimte zal het ontwikkelen van een gebied een zeer lastige kwestie worden (NEPROM, 2018). Dit is het basisprincipe van marktwerking: er moet vraag en aanbod zijn. Dit betekent dat er inzicht moet zijn in de marktvraag. Hieminga (2006) beschrijft ook dat een van de eerste stappen die gezet zal moeten worden het uitvoeren van een marktanalyse. In afwegingen voor herontwikkelingen van Brownfieldslocaties beschrijft (Glumac, 2012) dat vraag een belangrijk onderdeel is, maar dat gebiedsontwikkeling op Brownfield locaties een breder doel dienen dan alleen voorzien in een vraag. Dit is ook een mooie brug naar de volgende twee factoren.

Als gevolg van de crisis is het besef ontstaan dat projectontwikkeling meer **vraag-gestuurd** moet zijn (NEPROM). Dit sluit aan bij bijvoorbeeld de benadering van de gemeente Breda in het kader van de woningbouwprogrammering tijdens de crisis: vraag-gestuurd werd er geprioriteerd in de projecten (BHVRuimte, 2015). Na de individualisatie benadering van de jaren '80 is **conceptontwikkeling** in opkomst. De behoefte bestaat niet alleen uit woningen maar ook uit verhalen. De samenhang tussen elementen, bijvoorbeeld de People – Planet – Profit gedachte, is gewenst (Franzen & van der Linden, 2016). Waar het bij conceptontwikkeling om gaat is het creëren van samenhang tussen losse functies, de locaties, de doelgroep en de vormgeving (NEPROM, 2018). Ook Jane Jacobs (2014) beschrijft het belang van een diversiteit en mix in functies passend bij de locatie en bij de gebruikers. Deze mix is voorwaardelijk om aantrekkelijke leefbare gebieden te creëren, waar mensen graag wonen (Jacobs, 2014). Al deze elementen kunnen niet afzonderlijk gezien worden maar juist de samenhang is essentieel, waarbij vooral de doelgroep belangrijk is: voor wie wordt er ontwikkeld. Uiteindelijk moet het concept aansluiten op de behoeften van de doelgroep.

De plaats heeft een belangrijk effect op de prijsvorming. Sterker nog: **locatie, locatie, locatie** is waar het om draait (NEPROM, 2018). De locatie in relatie tot de doelgroep vormt de basis voor het ontwikkelconcept. De doelgroep die in het stadscentrum van Amsterdam wil wonen, zal anders zijn dan de doelgroep die in een dorpje in Zeeland wil wonen.

Maar de locatie is ook belangrijk omdat die bijvoorbeeld de (on)mogelijkheden van een ontwikkeling bepalen: de bereikbaarheid is bijvoorbeeld belangrijk omdat deze enerzijds het laadvermogen en dus de intensiteit van het mogelijke gebruik beïnvloeden (NEPROM, 2018). Maar ook zijn de ligging en bereikbaarheid in relatie tot de locatievoordelen op basis van de theorie van Christaller: de nabijheid en bereikbaarheid van voorzieningen zijn belangrijk (Glumac, 2012). Hetzelfde geldt voor de bereikbaarheid van werk, zoals beschreven in paragraaf 2.2. Hoe beter deze bereikbaar zijn, hoe aantrekkelijker een locatie gevonden zal worden. Brownfield locaties die beter bereikbaar zijn of die dicht bij een stadscentrum liggen, zullen kansrijker zijn om te ontwikkelen dan locaties die verder weg liggen (Glumac, 2012).

Een andere factor die van belang is, is de **grondwaarde**. De grondwaarde wordt bepaald door meerdere factoren. Zo is deze afhankelijk van onder andere de locatie, de bestemming, de (on)mogelijkheden voor toekomstig gebruik, de ondergrond en opstallen, eventuele publiekrechtelijke beperkingen en de markt (NEPROM, 2018). De uiteindelijke grondwaarde moet passen binnen een totaal businesscase, zoals in de paragraaf 2.3.3 Financial Engineering is beschreven. Als de grondwaarde te hoog is, in relatie tot de potentiële opbrengstwaarde van de gebiedsontwikkeling minus de ontwikkelingskosten, dan zal een gebiedsontwikkeling niet haalbaar blijken.

De laatste factor zijn de **risico's**. In gebiedsontwikkeling is het belangrijk om risico's in te kunnen calculeren en beheersbaar te maken. Projectontwikkelaars houden niet van risico's en zullen dan ook altijd risico's inzichtelijk maken (Hummels & de Clerck, 2011; van Rhee, 2018). Dit om zo uiteindelijk het benodigde rendement te halen. Atherton (2008) geeft echter ook aan dat onzekerheden een deel van gebiedsontwikkeling zijn. Deze worden daarom in de businesscase gereflecteerd. Met andere woorden: de risico's worden doorberekend in de businesscase (Atherton et al., 2008). Daarbij is het zo dat naarmate risico's groter of onvoorspelbaarder zijn, deze met een hoger risico worden doorvertaald in de businesscase (van Rhee, 2018). Het verkrijgen van zekerheid op het behalen van rendement is het doel van een projectontwikkelaar (Atherton et al., 2008).

Deze factoren die een rol spelen in investeringsbeslissingen, vertaald naar gebiedsontwikkelingen in probleemwijken, dan mag worden aangenomen dat deze een groter risicoprofiel kennen. Namelijk is enerzijds de opbrengstpotentie naar verwachting lager en anderzijds kleeft het risico dat de verkoop van een dergelijke ontwikkeling langer duurt of een beperkte marktvraag kent gezien het imago van een wijk. Dit risico, dat groter is dan een gebiedsontwikkeling op een gewilde locatie, zal worden doorberekend naar de businesscase. Daarmee mag te verwachten zijn dat een businesscase voor een herstructureringsproject in een probleemwijk ongunstiger uitpakt, dan een gebiedsontwikkeling, niet zijnde een herstructureringsproject in een probleemwijk.

2.7 Conceptueel model

Resumerend is geconcludeerd dat de woningmarkt zich typeert als een voorraadmarkt met een lange termijn werking. Op basis van de theorie van DiPasquella & Wheaton (1992) is inzichtelijk gemaakt hoe vraag en aanbod de markt beïnvloeden. Waarbij de lange termijn werking altijd zorgt voor een nieuw evenwicht. Echter zal dit, door de vertraging in bijvoorbeeld bouwtijd, niet een effect zijn wat zich direct doorvertaalt. Uiteindelijk is het de wisselwerking tussen vraag en aanbod, die de waarde van vastgoed bepaalt. De markt is een markt met conjunctuurbewegingen. Na de crisis van 2008 bevindt de markt zich inmiddels in een fase van hoogconjunctuur.

De vraagzijde is de zijde waarin de woonconsument vraagt naar woonruimte. Uiteindelijk is de locatie voor een woonconsument bepalend. Dit blijkt ook terug uit de grondwaarde die een woonconsument bereid is te betalen. Deze wordt gedeeltelijk beïnvloedt door de nabijheid van werkgelegenheid (circa 50% maar ook door locatie factoren. Hierbij zijn er twee categorieën locatie factoren te onderscheiden: de locatie factoren die een positieve invloed hebben op de grondwaarde (deze factoren worden gewaardeerd) en de locatie factoren die een negatief effect hebben op de grondwaarde. Positieve locatie factoren zijn bijvoorbeeld de nabijheid van een station, kwaliteitshoreca en de beschikbaarheid tot evenementen in de stad. Negatieve locatiefactoren zijn factoren vooral de overlast en veiligheid: deze beïnvloeden de grondwaarde negatief. De grootte van het daadwerkelijke negatieve effect is wellicht nog groter dan verwacht wordt. Uit de literatuur blijkt niet of dat het wellicht zelf leidt tot het wegblijven van vraag in wijken met veel overlast.

Aan de aanbodzijde ligt de focus van dit onderzoek op projectontwikkelaars. Ondanks dat er meerdere partijen zijn die actief zijn in de aanbodzijde, zoals bijvoorbeeld beleggers en projectontwikkelaars, focust dit onderzoek zich op de houding van een relatief grote groep: de projectontwikkelaars. De projectontwikkelaars handelen vanuit een korte termijn investeringsperspectief. Voor een projectontwikkelaar zijn marktvraag en locatiefactoren van essentieel onderdeel. Voor een projectontwikkelaar zal het behalen van rendement het hoofddoel zijn. Om dit te kunnen behalen moet de te betalen grondwaarde in verhouding zijn tot de opbrengsten. Een sluitende businesscase, waarin risico's beheersbaar zijn gemaakt, leidt tot een investering in een gebiedsontwikkeling. Daarbij geldt dat grotere onzekere risico's zich reflecteren in een businesscase. Uiteindelijk moet de verhouding tussen markt, ruimtelijke kwaliteit en middelen in de juiste balans zijn.

Daarnaast spelen ook overheden een rol in gebiedsontwikkelingen. Overheden proberen de markt te beïnvloeden door te sturen. Gemeenten hebben hiervoor meerdere instrumenten, van zachte methoden zoals het stimuleren door middel van het opstellen van een visie of het sturen op woningbouwprogramma, tot harde methodes zoals financieren. Gemeenten willen gebiedsontwikkelingen beïnvloeden en sturen om sociale en programmatische doelstellingen te bereiken. Bijvoorbeeld om vollopende woningbouwproductie te realiseren in een markt waar veel vraag is. Maar ook wordt gebiedsontwikkeling vaak ingezet als vliegwieltje om sociale problemen aan te pakken: stenen stapelen om sociale problemen te verminderen.

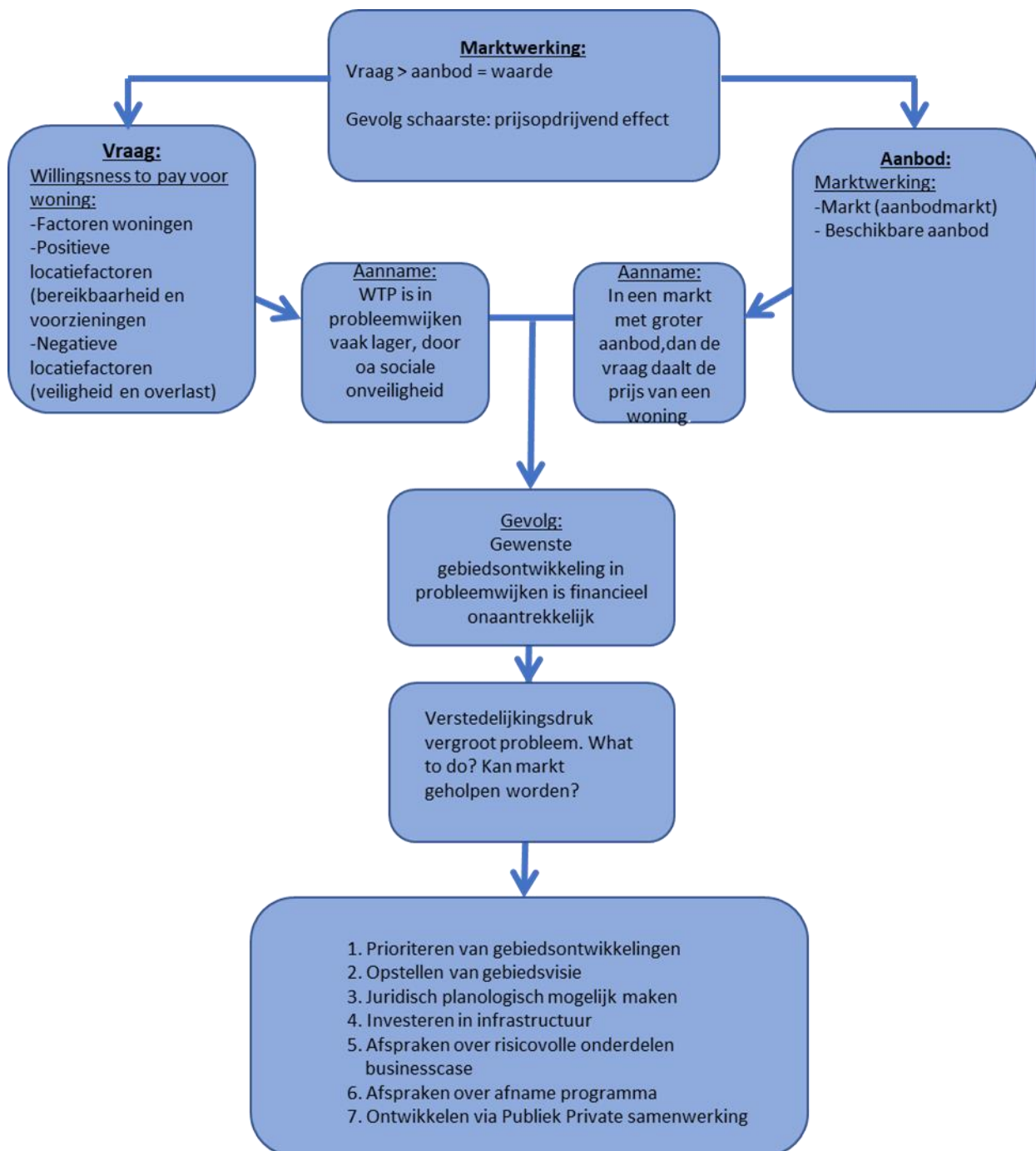
Overheden sturen dus vaak op de herstructurering van probleemwijk, om hier een sociale impuls te realiseren. Op basis van het principe van marktwerking blijkt echter ook dat dit economisch gezien niet de meest ideale oplossing is. Doordat woonconsumenten wijken die hoog scoren op onveiligheid en overlast als onaantrekkelijke woonmilieus bestempelen, zijn woonconsumenten bereid hier minder grondwaarde te betalen. De opbrengstpotentie van een dergelijke gebiedsontwikkeling is dus beperkter ten opzichte van een ontwikkeling in een wijk waarin dergelijke problemen niet spelen. Daarnaast is het zo dat ook voor de projectontwikkelaar het investeren in een probleemwijk minder aantrekkelijk is: het risicoprofiel is hier hoger, wat zich zal doorvertalen in de businesscase. Dit maakt dat herstructurering in probleemwijken, in de basis, financieel lastiger is dan gebiedsontwikkeling in niet-probleemwijken.

Een gemeente heeft een aantal instrumenten om gebiedsontwikkelingen te stimuleren. Een instrument dat niet wordt ingezet, maar dat op basis van de algemene marktwerking wel een instrument zou zijn, is het creëren van schaarste. Namelijk: als het aanbod afneemt, bij een gelijkblijvende vraag, stijgen de prijzen. Dit vergroot de opbrengstpotentie. Dit leidt tot de centrale vraag van dit onderzoek: *draagt het creëren van schaarste, door het prioriteren van gebiedsontwikkelingen, bij aan het vergroten van de haalbaarheid van herstructureringsprojecten in probleemwijken?*

Onder **prioriteren van gebiedsontwikkeling** verstaat de onderzoeker voor dit onderzoek het actief door een gemeente uitspreken van een voorkeur voor het ontwikkelen van een beperkt aantal (max 2 a 3) grote gebiedsontwikkelingen. Aan deze gebiedsontwikkelingen werkt de gemeente actief (faciliterend) mee. De gemeente werkt niet mee aan niet-prioritaire ontwikkelingen, behalve haar verplichte rol als bevoegd gezag.

Met het prioriteren wordt beoogd om de onderlinge concurrentie tussen projecten te verminderen en schaarste te creëren op de nieuwbouwmarkt.

Dit principe is in het ingevoegde conceptueel model ingevoegd:



3 Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk wordt de toegepaste onderzoeksmethodiek beschreven. Als eerste wordt de centrale vraag van het onderzoek belicht. Vervolgens wordt de onderzoeksmethodiek beschreven. In paragraaf 3.2 wordt de keuze voor de onderzoeksmethode toegelicht. Paragraaf 3.3 bevat een beschrijving van de geïnterviewde partijen en geeft een toelichting op het uitgevoerde experiment.

3.1 Centrale vraag

De centrale vraag die in dit onderzoek wordt onderzocht is:

“In hoeverre draagt het door een lokale overheid prioriteren van gebiedsontwikkelingen, bij aan een grotere investeringsbereidheid van projectontwikkelaars in gebiedsontwikkelingen in probleemwijken?”

Door middel van een aantal deelvragen, zoals beschreven in paragraaf 1.3.2, werkt de onderzoeker toe naar een beantwoording van de centrale vraag. Deze deelvragen worden beantwoord op basis van het literatuuronderzoek zoals beschreven in hoofdstuk 2 en met behulp van een empirisch onderzoek in de vorm van een experiment. In komende paragrafen wordt de voor het empirisch onderzoek toegepaste methodiek beschreven.

3.2 Onderzoeksmethodiek empirisch onderzoek

Op basis van de literatuurstudie zoals beschreven in hoofdstuk 2 heeft de onderzoeker een theoretisch kader gevormd. Dit kader heeft de basis gelegd voor de het conceptueel model. In het empirische gedeelte van dit onderzoek wordt dit conceptueel model in de praktijk getoetst, om daarmee te komen tot een beantwoording van de onderzoeksvraag.

3.2.1. Experiment. Gekozen is om in dit onderzoek gebruik te maken van een experiment. Een experiment wordt omschreven als het proces van het doen van waarnemingen (McClave, Benson, & Sinsich, 2007). Een experiment wordt gezien als een observatie van een stuk (vereenvoudigde) werkelijkheid, om hypothesen te toetsen (Tubbing, 2014).

Een experiment is een methode die gebruikt wordt om gedrag te onderzoeken (Ledyard, 1993). Op basis van theorieën kunnen hypothesen worden gesteld. Gedrag laat zich echter ook vaak beïnvloeden door bijvoorbeeld de instituties waar binnen een actor zich bevindt. Middels een experiment kan daarom daadwerkelijk gedrag worden waargenomen (Ledyard, 1993).

Het doel van dit onderzoek is om projectontwikkelaars te vragen naar keuzen die zij maken in een specifieke situatie. Aangezien het hier een niet één op één bestaande situatie betreft, is het niet mogelijk om waarnemingen te doen op basis van een casestudy. Om die reden is voor dit experiment een fictieve casus opgesteld (zie ook paragraaf 3.3 Fictieve casus: Stadsdam), op basis waarvan is gesproken met projectontwikkelaars. Door gebruik te maken van een fictieve casus is ook gepoogd te voorkomen dat de te maken keuzen beïnvloed worden of dat genuanceerde stellingen worden gedaan, door kennis van feitelijke details uit het project, de samenwerking daarin met de gemeente ofwel het waarborgen van de relatie met de betreffende gemeente.

Daarnaast zijn in het kader van het experiment een aantal keuzen scherper gesteld dan deze in de werkelijkheid zouden zijn. Het doel hierachter is om daadwerkelijke voorkeuren en prioriteiten op tafel te krijgen. Door een experiment uit te voeren op basis van een fictieve casus is geprobeerd deze mogelijke ruis te voorkomen.

Het experiment zoals voor dit onderzoek is uitgevoerd ziet er als volgt uit. De projectontwikkelaars hebben de fictieve casus vooraf ontvangen. Op basis van deze fictieve casus is een aantal keuzes voorgelegd. Deze keuzes zijn gericht op het inzetten van een aantal maatregelen, waarbij de projectontwikkelaars is gevraagd naar de maatregelen welke haar of zijn investeringsbereidheid in het omschreven herstructureringsproject het meeste vergroot. Ook zijn de projectontwikkelaars gevraagd deze maatregelen te ranken en te beoordelen op afzonderlijke effectiviteit.

3.2.2. Interviews. Gekozen is om dit experiment uit te voeren in interviews waarbij meerdere projectontwikkelaars zijn gesproken. Hiervoor is gekozen omdat de onderbouwing en dieper gelegen motivatie waarom projectontwikkelaars bepaalde keuzes maken, voor dit onderzoek meer interessant worden geacht, dan enkel de kwantitatieve uitkomsten. Daarnaast zijn de gesproken projectontwikkelaars een aantal algemene vragen gesteld over het profiel van het bedrijf, de woningmarkt en de afweging van projectontwikkelaars aangaande investeringsbeslissingen, voor zowel gebiedsontwikkelingen als herstructureringsprojecten in probleemwijken. In bijlage 1 is de vragenlijst zoals gehanteerd is tijdens het interview opgenomen.

Aangezien een deel van de vragen bedrijfsgevoelige informatie bevat zijn de verslagen van de interviews als vertrouwelijk aangemerkt en niet bij dit rapport bijgevoegd. Om te voorkomen dat antwoorden rechtstreeks naar een projectontwikkelaar zijn te herleiden, zijn de uitkomsten in dit onderzoek geanonimiseerd. Er zal dan ook besproken worden over Respondent A, B (et cetera). Om deze anonimiteit te kunnen borgen wordt bij eventuele citaten alleen verwezen naar de respondent, zonder verwijzing naar het moment waarop het interview heeft plaats gevonden.

3.2.3. Geïnterviewde marktpartijen. Aangezien het hier een kwalitatief onderzoek betreft is de grote van de groep geïnterviewde projectontwikkelaars beperkt gehouden, maar voldoende groot om tot verantwoorde conclusies te kunnen komen. Er is gekozen om 10 Nederlandse projectontwikkelaars te spreken. Daarnaast zijn er 3 Vlaamse projectontwikkelaars gesproken. De onderzoeker heeft hiervoor gekozen omdat Belgische context anders is dan de Nederlandse: de rol van de overheid is in België kleiner en de marktsturing is groter ten opzichte van Nederland (zie ook paragraaf 1.5). Omdat de Nederlandse context lijkt te verschuiven naar de Belgische context, is het interessant om een indruk te kunnen krijgen hoe marktpartijen in deze Belgische context reageren. Aangezien de primaire focus in dit onderzoek ligt op het gedrag van marktpartijen in de Nederlandse context, is mede om pragmatische redenen, gekozen om een relatief klein aantal Belgische projectontwikkelaars te betrekken in dit experiment.

De gesproken projectontwikkelaars betreffen ontwikkelaars vanuit verschillende bloedgroepen, zoals de NEPROM deze kenmerkt (NEPROM, 2018). De NEPROM onderscheidt de volgende type projectontwikkelaars (NEPROM, 2018):

1. Zelfstandige ontwikkelaar:

Een projectontwikkelaar pur sang.

1. Bouwende ontwikkelaar:

Een bouwbedrijf, die projectontwikkeling als aanvullende activiteit heeft toegevoegd.

2. Beleggende ontwikkelaar:

Een belegger, die projectontwikkeling als aanvullende activiteit heeft toegevoegd.

3. Gefinancierde ontwikkelaar:

Een projectontwikkelaar die een apart bedrijfsonderdeel van een bank of financiële instelling is.

4. Overige type ontwikkelaars:

Een ontwikkelaar die niet is te typeren onder een van bovengenoemde categorieën.

Er is gekozen om een willekeurige mix van projectontwikkelaars te interviewen. In Tabel 3.1 (zie bijlage 2 Overzicht geïnterviewde projectontwikkelaar) is inzichtelijk gemaakt welke projectontwikkelaars hebben meegewerkt aan dit onderzoek. Deze rangschikking is op alfabetische volgorde. Wellicht ten overvloede correspondeert deze rangschikking niet met de nummering van de respondenten. Zonder medewerking van deze projectontwikkelaars had dit experiment niet plaats kunnen vinden. Het is goed om op deze plek mijn dank uit te spreken aan de geïnterviewden.

3.3 Fictieve casus: Stadsdam

Voor het onderzoek is een fictieve casus opgesteld. Hiervoor heeft de onderzoeker gebruik gemaakt van een fictieve stad die in de Nederlandse (markt)context is geplaatst. De onderzoeker heeft een aantal daadwerkelijk bestaande Nederlandse projecten gebruikt. Deze projecten zijn als eerste vereenvoudigd en programmatisch vergelijkbaar gemaakt. Dit om effecten van eventuele onderlinge verschillen uit te schakelen. Vervolgens zijn deze projecten in de context van de fictieve stad geplaatst. Daarbij is een project in een locatie geplaatst die past binnen de kenmerken van voor de woningmarkt geliefde locaties en is een project in een locatie geplaatst die past binnen de kenmerken van typische probleemwijken. Ook deze locatie beschrijvingen zijn gebaseerd op bestaande Nederlandse situaties.

3.3.1. Stadsdam: de stad en haar woningmarkt. De casus betreft de fictieve stad Stadsdam, een middelgrote stad met circa 250.000 inwoners. Stadsdam ligt in de Randstad en kent dezelfde verstedelijkingsdruk als veel steden in Nederland kennen. Maar Stadsdam heeft twee gezichten: enerzijds is het een stad die populair, hip en trendy is. Maar Stadsdam heeft ook een verleden als oude industriestad. Stadsdam heeft twee echte probleemwijken, beide aangemerkt als Vogelaarwijken. Deze wijken kenmerken zich door een lager opleidingsniveau, meer overlast, een hoog onveiligheidsgevoel en een slecht imago. Het is voor Stadsdam lastig om investeringen naar deze wijken te trekken, terwijl dit wel haar ambitie is.

Stadsdam heeft een woningmarktanalyse laten uitvoeren, waarin een marktruime van 5000 woningen tot 2029 aantoonbaar is gemaakt. De gemeentelijke woningbouwprogrammering focust zich op een aantal projecten:

- 20 locaties met particuliere initiatieven (kleinschalige projecten tot 50 woningen), in totaal 1000 woningen (met een piek tot 2024);
- Uitleglocatie De Nieuwe Stad (in planvormingsfase). Deze locatie betreft een ontwikkeling van circa 2000 woningen tot 2028. Een anterieure overeenkomst is getekend.

Dit betekent dat er een plancapaciteit van 2000 woningen is. Stadsdam heeft hier 2 potentiële locaties voor op het oog: Waterstad en Delftse School 2.0. Beide zijn gekozen vanuit het perspectief een kwalitatieve doelstelling te realiseren. Zoals gezegd wil de gemeente een beter beeld krijgen van de visie van de markt ten aanzien van deze twee projecten. De gemeente heeft een voorkeur voor de herstructurering van Delftse School 2.0.

3.3.2. Waterstad. Waterstad betreft de transformatie van een voormalige industrielocatie, die aan de oevers van de Meander ligt. Waterstad ligt op circa 1 kilometer van zowel het Centraal Station als van de historische binnenstad. Stadsdam heeft voor dit gebied van circa 25 hectare een transformatie tot een gemengd hoogstedelijk woonmilieu voor ogen. Gedacht wordt aan een dichtheid van circa 100 woningen per hectare. De wijk biedt naast ruimte voor het ontwikkelen van 2000 woningen ook ruimte voor andere functies zoals horeca en detailhandel. Door de havenbekkens ontstaat de mogelijkheid om aantrekkelijke verblijfsplekken te maken door middel van onder andere een hoogwaardige buitenruimte. De locatie is in trek bij potentiële bewoners. De inwoners van Stadsdam kijken uit naar een transformatie van dit gebied in het aantrekkelijke Stadsdam-Oost. Een dergelijke ontwikkeling past in het rijtje met bewezen projecten in Stadsdam.

3.3.3. Delftse School 2.0. Op 3 kilometer van het Centraal Station ligt één van de Vogelaarwijken. De gemeente wil aan deze wijk een kwaliteitsimpuls geven door middel van grootschalige herstructurering. Stadsdam streeft naar een levendig stedelijk woonmilieu, met een gemengde woningvoorraad. De verouderde woningvoorraad mag gesloopt worden, waarbij éénderde van de bestaande voorraad van ruim 4000 woningen behouden moet blijven. De gemeente heeft hier ook gevarieerd programma voor ogen, gebaseerd op het herstel van de oorspronkelijke ontwerpfilosofie van de wijk: de Delftse School. In het gebied is al een goed functionerend plein met een nieuwbouw winkelcentrum

waarin o.a. 2 supermarkten zijn gevestigd. Op een charmant plein, waar het buurthuis in een rijksmonument is gevestigd en karakteristieke jaren '50 bebouwing staat, ziet de gemeente de ontwikkeling van horeca en detailhandel als mogelijkheid. Plinten in de straten rondom mogen geactiveerd worden. Met hoge misdaadcijfers (ten opzichte van het stedelijke gemiddelde) en een gevoel van onveiligheid is deze wijk op dit moment niet in trek bij inwoners van Stadsdam. Het gebrek aan kwalitatief goede horeca en de zo geliefde jaren '30 bebouwing helpen de wijk niet. Dit ondanks de vele groene ruimten en de op sommige plaatsen aanwezige jaren '50 bebouwing, met haar eigen charme.

In bijlage 3 is een toelichting op de casus Stadsdam, inclusief de gebiedsontwikkelingen Waterstad en Delftse School 2.0 opgenomen. Deze toelichting is zowel als flyer (inclusief referentiebeelden) en als tekst opgenomen.

3.3.4. Beïnvloedingsmogelijkheden door overheid. De gemeente Stadsdam heeft een voorkeur om het herstructureringsproject Delftse School 2.0 van de grond te krijgen, boven de ontwikkeling van Waterstad. Bekend is dat het project Waterstad (relatief gezien) makkelijker te ontwikkelen is en dat projectontwikkelaars sneller bereid zijn in de ontwikkeling van Waterstad dan Delftse School 2.0 te stappen. Stadsdam overweegt dan ook om de in paragraaf 2.4.7 beschreven instrumenten in te zetten om daarmee de projectontwikkelaars te verleiden om in te stappen in de Delftse School 2.0 en niet in Waterstad. Resumerend betreft dit de volgende instrumenten/maatregelen:

1. Het prioriteren van gebiedsontwikkelingen
2. Het opstellen van een gebiedsvisie voor de ontwikkeling
3. Het juridisch planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling
4. Het investeren in infrastructuur
5. Het maken van afspraken over risicovolle onderdelen van de businesscase
6. Het maken van afspraken over afname van een deel van het programma
7. Ontwikkelen via Publiek Private samenwerking

Voor wat betreft het prioriteren wordt in het kader van dit experiment verstaan: het actief door Stadsdam uitspreken van haar voorkeur voor het ontwikkelen van enkel de herstructurering van Delftse School 2.0. De andere grote gebiedsontwikkelingen worden als niet prioritair bestempeld. Dit met uitzondering van de kleinschalige ontwikkellocaties. Aan de andere grote ontwikkelingen werkt Stadsdam niet actief mee.

3.4 Het experiment Stadsdam.

In deze paragraaf wordt beschreven hoe het experiment is aangepakt. Als eerste worden de doorlopen stappen beschreven. Vervolgens worden de keuzen die zijn voorgelegd aan de projectontwikkelaars beschreven.

3.4.1. Processtappen. Voor de selectie van te interviewen ontwikkelaars heeft onderzoeker een lijst opgesteld van te spreken ontwikkelaars. Deze lijst is opgesteld op basis van het netwerk van de onderzoeker en een aantal van zijn collega's. Hierdoor ontstond een willekeurige mix van voor de onderzoeker bekende en onbekende ontwikkelaars. Deze ontwikkelaars zijn per email en vervolgens telefonisch benaderd met het verzoek of partij bereid was mee te werken aan dit afstudeeronderzoek. Om beïnvloeding van de respondenten te voorkomen is in de uitnodigingsemail aangegeven dat het centrale thema van het onderzoek is: "de wijze waarop gemeentebestuur gebiedsontwikkeling beïnvloedt: Worden de keuze voor te ontwikkelen locaties beïnvloed door gemeentelijk beleid?". In bijlage 4 is de gestandaardiseerde versie van de uitnodigingsemail toegestuurd.

Als vervolgstap is drie tot vijf dagen voorafgaand aan het interview aan de te interviewen personen de fictieve casus toegestuurd (zowel flyer als tekstuele format), met het verzoek of men deze casus ter voorbereiding op het interview door wilde nemen. In bijlage 5 is de gestandaardiseerde email bijgevoegd.

Tijdens het interview heeft de onderzoeker de vragenlijst zoals opgenomen in bijlage 1 doorgenomen met de projectontwikkelaars. De vragenlijst is tijdens het interview uitgereikt aan de ontwikkelaars. Nadat een aantal algemene vragen zijn besproken werd overgegaan tot het experiment. In dit experiment zijn de projectontwikkelaars keuzen voorgelegd ten aanzien van de casus. Bij de start van het experiment is aan alle ontwikkelaars gevraagd of deze casus aanleiding gaf voor vragen. Deze zijn, indien aan de orde, uniform beantwoord. Ook is de projectontwikkelaars gevraagd of zij het beeld herkenden dat de gebiedsontwikkeling Waterstad een grotere investeringsbereidheid oproept dan de ontwikkeling van de Delftse School 2.0. Dit beeld is door alle projectontwikkelaars bevestigd. De uitkomsten van het interview zijn in een vertrouwelijk (niet woordelijk) verslag vastgelegd.

3.4.2. Experiment: keuzen maken. Zoals aangegeven is de projectontwikkelaars op basis van deze fictieve casus een aantal keuzes voorgelegd. Als eerste is de projectontwikkelaars gevraagd welke maatregelen de investeringsbereidheid in de ontwikkeling van Delftse School 2.0 het meest vergroot. Hierbij zijn de eerder beschreven maatregelen afgezet tegen de maatregel die hier onderzocht wordt: het prioriteren van gebiedsontwikkelingen. Als toevoeging is hier ook gevraagd naar een standpunt ten aanzien van principe keuze tussen het prioriteren van de gebiedsontwikkeling versus het niet beïnvloeden van de marktwerking. Als vervolgstap is de projectontwikkelaars gevraagd om de zeven maatregelen te ranken op volgorde van de maatregelen die de investeringsbereidheid in het project Delftse School 2.0 het meest vergroot (1), naar de maatregelen die de investeringsbereidheid het minst vergroot (7). Als laatste stap is de projectontwikkelaars gevraagd of het door Stadsdam afzonderlijk inzetten van deze instrumenten voldoende zou zijn om te besluiten te investeren in Delftse School 2.0. Indien dit niet zo was is gevraagd welke combinaties van maatregelen ingezet moest worden. Deze vraag is in eerste instantie gesteld voor de drie maatregelen die het hoogst gerankt waren, en vervolgens voor de resterende vier maatregelen.

4 Resultaten

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de resultaten die voortkomen uit de interviews. Als eerste wordt een algemeen beeld van het bedrijfsprofiel van de geïnterviewde projectontwikkelaars gegeven. Vervolgens wordt besproken welk effect verschillende maatregelen hebben op de investeringsbereidheid van projectontwikkelaars in de herstructurering van probleemwijken. Daarbij worden deze maatregelen onder andere afgezet tegen het prioriteren van herstructureringsprojecten. Als inzichtelijk is welke invloed maatregelen op de investeringsbereidheid heeft, wordt uitgezoomd: waarom werken bepaalde investeringsmaatregelen wel en andere niet? Waarom maken projectontwikkelaars bepaalde keuzen? En hoe sluit de huidige woningbouwprogrammering aan de woningmarkt? Als laatste worden een aantal fundamentele issues aan de kaart gesteld: hoe valt prioriteren samen met bijvoorbeeld conjunctuurbewegingen. Welke relatie bestaat er met het verstedelijkingsvraagstuk waar veel gemeenten voor staan?

4.1 Geïnterviewde projectontwikkelaars

Voor dit onderzoek is gesproken met tien projectontwikkelaars die in Nederland actief zijn, en met drie Vlaamse projectontwikkelaars. Om een beeld te geven van de projectontwikkelaars die hebben meegewerkt aan dit onderzoek, zijn een aantal kenmerken gegeven van de bedrijven.

Van de **Nederlandse ontwikkelaars** zijn de volgende feiten te benoemen:

Van de 10 geïnterviewde projectontwikkelaars zijn er 4 bouwende, 5 zelfstandige en 1 gefinancierde ontwikkelaar. Als globale lijn is te duiden dat de spelers actief zijn in (delen van) de groot Randstad, plus steden als de Brabantse stedenrij, Arnhem, Nijmegen. Enkele van de spelers hebben een (inter-)nationaal werkgebied. Bouwende ontwikkelaars hebben over het algemeen een werkgebied in een straal van circa een uur van de hoofdvestiging. Bij de bouwende projectontwikkelaars komt grofweg 30% tot circa 80% van de bouwprojecten voort uit eigen ontwikkeling.

Van de gesproken ontwikkelaars zijn er circa 6 grote en 4 kleine tot middelgrote ontwikkelaars.

Grote ontwikkelaars geven aan een ondergrens te hebben in de omvang van projecten, die bij ongeveer 100 woningen ligt. Middelgrote en kleine ontwikkelaars ontwikkelen projecten tot circa 400 woningen. Deze cijfers zijn zeer grove cijfers, waarbij er geen eenduidige lijn is te ontdekken in de daadwerkelijke omvang van projecten in relatie tot omvang van het bedrijf. Deze uitspraken betreffen dus enkel om een zeer grof beeld te krijgen van de omvang van projecten die partijen realiseren.

De primaire focus ligt bij de meeste ontwikkelaars op de ontwikkeling van woningbouw, of op de ontwikkeling van gemengde gebieden. Voor kleine en middelgrote ontwikkelaars geldt daarbij dat commercieel vastgoed enkel kleinschalig wordt gerealiseerd, als onderdeel van bijvoorbeeld een commerciële plint in een gebiedsontwikkeling. Kleine projectontwikkelaars geven aan minder snel als enige ontwikkelende partij in een ontwikkeling als Waterstad of Delftse School 2.0 te stappen. Dit omdat een dergelijke ontwikkeling te groot is en niet aansluit bij het risicoprofiel dat past bij het bedrijf.

Bijna alle projectontwikkelaars ontwikkelen in zowel inbreiding, uitbreiding, transformaties en gemengde gebieden. Eén ontwikkelaar geeft aan zelden op uitleglocaties te ontwikkelen.

Naar mate een ontwikkelaar groter is, lijkt de focus op ontwikkelingen, de afgelopen jaren te verschuiven naar steden. Wat niet zegt dat door grote ontwikkelaars niet in kleine steden of dorpen wordt ontwikkeld. Dit sluit aan op de trend in de woningmarkt, dat het stedelijk wonen populair is (van Dam & de Groot, 2017).

De **Belgische ontwikkelaars** hebben de volgende kenmerken:

Van de 3 geïnterviewde ontwikkelaars is er één een bouwende projectontwikkelaar en zijn er twee zelfstandige ontwikkelaars. Twee ontwikkelaars zijn actief in Groot Antwerpen en één ontwikkelaar heeft een (inter-)nationaal werkgebied. De ontwikkelaars geven aan dat er een verschuiving ontstaat van de

focus op enkel de stad Antwerpen zelf, naar de randen van de stad en andere steden in Groot-Antwerpen. Ook in België wordt dus naar een groter stedelijk gebied gekeken voor woningbouwontwikkeling: de stad is ook in België in trek.

Ook hier geldt voor de bouwende projectontwikkelaar een werkgebied in een straal van circa een uur van de hoofdvesting. Het percentage projecten dat de bouwende ontwikkelaar uit eigen ontwikkeling bouwt, valt binnen de bandbreedte zoals deze voor de Nederlandse situatie is beschreven.

Twee van de gesproken ontwikkelaars zijn als groot aan te merken en 1 als middelgrote ontwikkelaar. De grote projectontwikkelaars ontwikkelen op binnenstedelijke-, transformatie- en inbreidingslocaties. De middelgrote ontwikkelaar investeert ook in uitleglocaties. De grote projectontwikkelaars realiseren projecten vanaf 100 woningen, de middelgrote ontwikkelaar realiseert projecten van in een gemiddelde bandbreedte tussen 20 en 300 woningen.

4.2 Investeringssteringsbereidheid van Nederlandse projectontwikkelaars in de herstructurering van probleemwijken

Zoals in hoofdstuk 3 'Onderzoeksopzet' is toegelicht, zijn de projectontwikkelaars aan een experiment onderworpen. In dit experiment zijn de ontwikkelaars gevraagd naar de investeringsbereidheid in de herstructurering van de probleemwijk. Het experiment is uitgevoerd op basis van de fictieve casus Stadsdam, waar een tweetal grootschalige gebiedsontwikkelingen mogelijk zijn: Waterstad en Delftse School 2.0. De geïnterviewde projectontwikkelaars geven aan dat Waterstad in de basis een financieel en/of markttechnisch meer aantrekkelijke gebiedsontwikkeling is, dan het herstructureringsproject Delftse School 2.0.

In het experiment is gevraagd naar de effecten van de maatregelen op de investeringsbereidheid in het project Delftse School 2.0. Resumerend zijn de volgende maatregelen voorgelegd aan de ontwikkelaars:

1. Het prioriteren van gebiedsontwikkelingen
2. Het opstellen van een gebiedsvisie voor de ontwikkeling
3. Het juridisch planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling
4. Het investeren in infrastructuur
5. Het maken van afspraken over risicovolle onderdelen van de businesscase
6. Het maken van afspraken over afname van een deel van het programma
7. Ontwikkelen via Publiek Private samenwerking (PPS)

Voor wat betreft het **prioriteren** wordt in het kader van dit experiment verstaan: het actief door Stadsdam uitspreken van haar voorkeur voor het ontwikkelen van enkel de herstructurering van de Delftse School 2.0. De andere grote gebiedsontwikkelingen worden als niet prioritair bestempeld. Dit met uitzondering van de kleinschalige ontwikkellocaties. Aan de andere grote ontwikkelingen werkt Stadsdam niet actief mee.

Specifiek is gezocht naar welke maatregelen de investeringsbereidheid van ontwikkelaars voor (financieel) minder aantrekkelijke gebiedsontwikkelingen vergroten. Hoe kunnen projectontwikkelaars worden verleid om niet te investeren in 'laaghangend fruit'-projecten maar om juist te investeren in de (nog) moeilijkere projecten? Dit onderzoek richt zich op het prioriteren van gebiedsontwikkelingen door gemeenten als maatregel en de vraag of dit voor projectontwikkelaars een oplossing is die effectief is? Zoals ook beschreven in paragraaf 3.4.1. is dit gedaan door de ontwikkelaars eerst te vragen verschillende maatregelen af te wegen tegen de maatregel 'het prioriteren van gebiedsontwikkelingen', vervolgens de maatregelen ten opzichte van elkaar te ranken en tot slot de maatregelen te beoordelen op afzonderlijke effectiviteit.

Onderstaand worden deze vragen in dezelfde volgorde beantwoord, waarbij eerst de resultaten van de Nederlandse projectontwikkelaars worden beschreven en vervolgens de resultaten van de Belgische projectontwikkelaars.

4.2.1. Weging van maatregelen door projectontwikkelaars in Nederland. Op basis van de casus Stadsdam zijn de geïnterviewde projectontwikkelaars telkens 2 maatregelen voorgelegd, waarbij de ontwikkelaars is gevraagd om die maatregel te kiezen die volgens hen de investeringsbereidheid in het herstructureringsproject Delftse School 2.0 het meest vergroot. In Tabel 4.1 zijn de resultaten van de keuzen die de projectontwikkelaars hebben gemaakt weergegeven.

Tabel 4.1

Weging maatregelen door Nederlandse projectontwikkelaars

Maatregel		Maatregel	Aantal	Aantal
Prioriteren van gebiedsontwikkeling	vs	Marktwerking niet beïnvloeden	7	3
Prioriteren van gebiedsontwikkeling	vs	Opstellen gebiedsvisie	2	8
Prioriteren van gebiedsontwikkeling	vs	Juridisch planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling	0	10
Prioriteren van gebiedsontwikkeling	vs	Investeren in infrastructuur	1	9
Prioriteren van gebiedsontwikkeling	vs	Afspraken over risicovolle onderdelen businesscase	4	6
Prioriteren van gebiedsontwikkeling	vs	Afspraken over afname programma	2	8
Prioriteren van gebiedsontwikkeling	vs	Ontwikkelen via PPS	2	8

Uit de antwoorden van de Nederlandse projectontwikkelaar is af te leiden dat zekerheid voor hen een belangrijk goed is. Maatregelen die een grote mate van zekerheid geven worden gekozen boven de maatregel die minder zekerheid geven: afspraken maken over risicovolle onderdelen die zich mogelijk voordoen, wordt bijvoorbeeld minder verkozen dan het investeren in bijvoorbeeld infrastructuur, investeringen die hoe dan ook gedaan moeten worden. En het toonvoorbeeld: juridisch planologische zekerheid wordt unaniem gekozen boven het prioriteren van gebiedsontwikkelingen. Als specifiek wordt ingezoomd op de uitkomsten zoals weergegeven in Tabel 4.1 en de benoemde maatregelen die de investeringsbereidheid het meest vergroot, dan vallen meerdere zaken op.

De keuze tussen het **'prioriteren van gebiedsontwikkelingen'** versus **'het niet beïnvloeden van de marktwerking'** is een principiële afweging. Een drietal partijen (respondenten B, D, J) kiezen voor het niet beïnvloeden van de marktwerking. De belangrijkste reden hiervoor is dat deze partijen geen geloof hebben in het sturen van de woningmarkt: een ontwikkeling als Waterstad is laaghangend fruit, die niet ontwikkeld wordt om de ontwikkeling Delftse School 2.0 van de grond te krijgen is niet wenselijk. Want niet zeker is dat de woonconsument in Delftse School 2.0 wil wonen.

De respondenten B en J geven terug dat met het prioriteren een risico ontstaat. Het schaarste creërend effect kan als gevolg hebben dat de grondprijzen opgedreven worden. Stijgende grondprijzen kunnen negatieve effecten hebben op de businesscase van herstructureringsprojecten zoals de Delftse School 2.0 en daarmee de haalbaarheid van de herstructurering (verder) onder druk zetten. Ook zal het voor een aantal, met name middelgrote of kleinere ontwikkelaars, nog lastiger worden om in te stappen in een herstructureringsproject.

Zeven van de respondenten geven aan wel te kiezen voor het prioriteren van gebiedsontwikkeling. Ook hier speelt een principiële overtuiging een rol: de markt zal in de basis eerst kiezen voor het laaghangend fruit, dus voor het project Waterstad. Respondenten A, C, F, H en I hebben in de basis een principiële motief: gemeenten moeten investeren in alle delen van een stad. Als stad heb je een verplichting om probleemwijken te verbeteren en de bewoners van die wijken te helpen groeien. Maar ook verwachten zij dat het prioriteren een financieel effect heeft, al is dit niet hard en concreet te maken. Voor deze ontwikkelaars is dit financiële effect, in combinatie met een vorm van commitment van een overheid, maar vooral de genoemde principiële reden voldoende argumentatie om een voorkeur te geven aan deze maatregelen. Het financiële effect, als gevolg van het focussen van vraag en aanbod naar één gebied, is de reden dat 3 ontwikkelaars (respondenten E, I, G) aangegeven dat het prioriteren hun investeringsbereidheid in de Delftse School 2.0 het meest vergroot.

“Als stad moet je zorgen dat je stad onderhouden blijft. Een stad mag geen wijken laten verpauperen.” (respondent C)

Alle projectontwikkelaars kiezen unaniem voor **‘juridisch planologische zekerheid’** als maatregel die de investeringsbereidheid het meest vergroot. Hierbij wordt unaniem een nadrukkelijke wens geuit dat dit in samenspraak tussen gemeente en ontwikkelaar wordt opgesteld. De juridische zekerheid die hiermee ontstaat is voor respondenten A, B, C, D, E, F, H, I, J de motivatie om deze maatregelen als de meest effectieve maatregel voor het vergroten van de investeringsbereidheid te benoemen. Hiermee ontstaat houvast en juridische zekerheid, waarbij ook politieke zekerheid een argument is dat wordt benoemd. Respondenten B, E, G, J benoemen de verkorting van de ontwikkeltijd en doorlooptijd (ook) als motief om een voorkeur te hebben voor deze maatregel.

Het **‘investeren in infrastructuur en voorzieningen’** wordt om een tweetal redenen belangrijk gevonden. Als eerste spelen bereikbaarheid maar ook de aanwezigheid van voorzieningen een belangrijke rol in het aantrekkelijk maken van een locatie: voor de woonconsument zijn dergelijke voorzieningen locatiefactoren die een woongebied meer aantrekkelijk maken (respondenten A, C, F, I, J). Een locatie met dergelijke voorzieningen is een aantrekkelijker product om te verkopen. Anderzijds zien projectontwikkelaars het investeren in infrastructuur of voorzieningen als een aanjager: hiermee wordt getoond dat een ontwikkeling in gang is gezet. Investeren helpt om het balletje (sneller) te laten rollen aldus respondenten A, C, D, E, H, J.

Eén respondent (respondent G) geeft aan de voorkeur te hebben om gebiedsontwikkelingen te prioriteren. Hier kleeft vooral een principiële motivatie aan: investeren op infrastructuur moet naar mening van de respondent plaats vinden nadat bewezen is dat een ontwikkeling van de grond komt.

Het **‘opstellen van een gebiedsvisie’** vergroot de investeringsbereidheid voor 8 van de respondenten meer dan het ‘prioriteren van gebiedsontwikkelingen’. Met een gebiedsvisie ontstaat een toekomstperspectief op het gebied (respondenten A, C, D, F, G, H, I, J). Dit toekomstperspectief geeft perspectief op en inhoudelijk commitment aan een ontwikkeling. De behoefte die projectontwikkelaars hebben is het beste te vertalen als ‘zicht op verandering’. Met visie wordt een verandering geïnitieerd en ontstaat perspectief op hoe dit gedaan wordt. Zeker waar het gaat om de herstructurering is dit belangrijk. Een herstructurering is niet alleen het stapelen van stenen: het gaat over het investeren achter

de voorkeur, het creëren van verhuisbewegingen et cetera. Een gebiedsvisie geeft hier zicht op en daarmee inzicht en houvast voor een projectontwikkelaar. Dit inzicht en houvast helpt een ontwikkelaar investeringsbeslissingen te maken. Bijna vanzelfsprekend is hier ook de behoefte aan het gezamenlijk opstellen van een dergelijke gebiedsvisie, zodat deze visie ook inhoudelijk gezien een 'passende' visie voor projectontwikkelaars is.

Niet voor alle ontwikkelaars is het opstellen van een gebiedsvisie de meest aantrekkelijke maatregel. Een visie is uiteindelijk geen hard commitment in die zin dat deze daadwerkelijk uitgevoerd wordt (respondent B, E). Het prioriteringseffect (creëren van schaarste in het aanbod) is voor deze ontwikkelaars aantrekkelijker, omdat dit een (grotere) financiële prikkel oplevert, als gevolg van schaarste. Voor deze ontwikkelaars wordt het prioriteren vooral ook als harder commitment ervaren, ten opzichte van het opstellen van een gebiedsvisie.

Het maken van **'afspraken over risicovolle onderdelen uit de businesscase'** kent een principiële tweestrijd. Van de gesproken ontwikkelaars spreken 4 respondenten (A, B, C, H) hun voorkeur uit voor het prioriteren. De belangrijkste motivatie hiervoor is dat deze ontwikkelaars aangeven dat het maken van afspraken over de risicovolle onderdelen uit een businesscase het maken van afspraken over de kerntaak van een projectontwikkelaar is: het nemen van risico afwegingen. Daarbij speelt dat het hierbij gaat over risico's die (grotendeels) te calculeren zijn, of dat het in ieder geval risico's zijn die nu al worden afgevangen door ontwikkelaars en bijvoorbeeld worden verrekend in de grondwaarde. Voor deze ontwikkelaars is dit dus een instrument dat ze al in handen hebben en in kunnen zetten. Met het kiezen voor prioriteren wordt dus een extra instrument ingezet. Dit instrument leidt tot meer schaarste en daarmee heeft dit voor deze ontwikkelaars een effect op de potentiële verkoopwaarde.

Daarnaast geven er 6 ontwikkelaars (respondenten D, E, F, G, I, J) aan wel afspraken te willen maken over risicovolle onderdelen uit de businesscase. De motivatie hiervoor is dat met het maken van dergelijke afspraken een positief effect ontstaat op de businesscase. Met het maken van dergelijke afspraken is er een bepaald financieel effect zeker gesteld. Dit heeft voor deze ontwikkelaars een grotere mate van zekerheid dan de het prioriteren van gebiedsontwikkelingen.

8 Projectontwikkelaars spreken een voorkeur uit voor het maken van **'afspraken over de afname van een deel van het programma'** boven prioriteren (respondenten A, B, C, D, E, H, I, J). Een tweetal redenen voor deze voorkeur worden aangedragen. Een reden is dat hiermee een financiële zekerheid ontstaat: er is een stuk gegarandeerde inkomsten, wat voor bijvoorbeeld beleggers (en daarmee voor de verkoop van panden) als gunstig wordt beschouwd. Een reden die daarnaast benoemd wordt is de aanjaagfunctie die kan ontstaan door het vestigen van een programmadeel, zoals bijvoorbeeld een kantoorfunctie. Met name voorzieningen die wijkgericht zijn, of waar de bewoners ook een meerwaarde aan beleeft, zoals onderwijs of zorgvoorzieningen worden gewaardeerd.

Een tweetal ontwikkelaars geven een voorkeur aan voor het prioriteren boven het maken van afspraken van het programma (respondent F, G). De belangrijkste reden hiervoor is het al dan niet geloven in een aanjaagfunctie van dergelijke voorzieningen. Waarbij dergelijke voorzieningen op basis van een goede gebiedsvisie toch wel naar een wijk komen (volgend op de ontwikkeling). Hiermee verzilvert een ontwikkelaar dus iets wat mogelijk toch al verzilverd kan worden. Als kanttekening wordt meegegeven dat dergelijke voorzieningen ook locatie afhankelijk zijn: in de casus Delftse School 2.0 zou het vestigen van een stadskantoor op deze locatie wellicht niet zo logisch zijn. En gaat deze mogelijk ten koste van meer waardevolle onderdelen uit de businesscase.

Het kiezen voor **'het ontwikkelen via een Publiek Private Samenwerking'** (PPS) versus het prioriteren van een gebiedsontwikkeling leverde bij alle geïnterviewde partijen een tweestrijd op. Een PPS heeft een imago van samenwerkingsvorm die veelal log is en de slagkracht verliest. Bijna alle partijen ervaren een PPS als een zwaar construct, dat volledig is dichtgespijkerd met regels. Hiermee gaat alle slagkracht en wendbaarheid verloren. Voor een tweetal spelers is dit de belangrijkste reden om te kie-

zen voor het prioriteren: het wegvallen van de wendbaarheid die essentieel is om een gebiedsontwikkeling van de grond te krijgen. Deze partijen hebben een stellig geloof dat zowel de private als publieke partijen optimaal in hun kracht moeten staan om complexe gebiedsontwikkelingen van de grond te krijgen. Een PPS draagt hier naar de overtuiging van deze partijen (respondent C, H) niet aan bij. Deze respondenten denken dat andere samenwerkingsvormen beter passend zijn.

De overige respondenten zijn van mening dat, ondanks de nadelen die zij ervaren aan een PPS, een PPS toch hun investeringsbereidheid meer vergroot, dan het prioriteren van een gebiedsontwikkeling. De belangrijkste motivatie die zij hiervoor noemen is het vergrootte commitment dat een gemeente heeft in een PPS. In een PPS zitten zowel de markt- als de publieke partijen strakker op elkaar gebonden. Hiermee ontstaat een vergroot gezamenlijk belang, in de ogen van de ontwikkelaars met name aan de gemeentezijde. De ontwikkelaar wordt een sterkere bondgenoot van de gemeente, waar het gaat om kwalitatieve belangen en ambities. De gemeente krijgt in een PPS een financieel belang, gedurende meerdere fasen van het planproces. Hierdoor heeft de gemeente een extra belang, wat gelijk is aan het belang van de ontwikkelaar: een financiële prikkel. Door deze meer naar elkaar komende belangen, verwachten de projectontwikkelaars meer realisme en een groter commitment van gemeenten. Dit commitment vergroot de investeringsbereidheid van deze projectontwikkelaars. Zoals één van de ontwikkelaars verwoord:

"Inmiddels heb ik ervaren dat een marktpartij en gemeente elkaar nodig hebben. Als marktpartij heb je een gemeente nodig om dingen sneller voor elkaar te krijgen. Samen krijg je meer voor elkaar." (respondent I)

4.2.2. Het ranken van maatregelen door projectontwikkelaars in Nederland. Nu inzichtelijk is welke maatregelen de investeringsbereidheid in het project Delftse School 2.0 het meest vergroot, afgewogen ten opzichte van het prioriteren van gebiedsontwikkelingen, wordt nu gefocust op de weging van maatregelen onderling. De projectontwikkelaars is gevraagd om de maatregel te rangschikken op volgorde van de maatregelen die de investeringsbereidheid het meest vergroot (1) naar de maatregel die de investeringsbereidheid het minst vergroot (7).

In Tabel 4.2 (ranking van maatregelen door Nederlandse projectontwikkelaars) is een samenvatting weergegeven van de ranking zoals de Nederlandse Projectontwikkelaars hebben gegeven.

Als naar deze tabel wordt gekeken, dan vallen een aantal zaken op. Zo wordt bijvoorbeeld 'het juridisch planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling' relatief vaak hoog gerankt. Daartegen wordt de maatregel 'Investeren in infrastructuur' stabiel als middenmoter beoordeeld. De antwoorden lijken op het blote oog weinig uit elkaar te liggen. Dit is bijvoorbeeld anders bij maatregelen als het 'ontwikkelen via een PPS': deze wordt zowel op de eerste plek, de maatregelen die de investeringsbereidheid het meest beïnvloedt, als de zevende plek, de maatregel die de investeringsbereidheid het minst beïnvloedt, gerangschikt.

Aangezien dit onderzoek een kwalitatief, en geen kwantitatief, onderzoek is, is de steekproef populatie te klein om uitgebreide statistische analyses op los te laten, met corresponderende betrouwbaarheidsanalyses, die ook nog tot statisch gezien zinnige uitspraken leiden.

Wel zijn de resultaten geanalyseerd om te zien of er een mate van consensus is tussen de respondenten: zijn er verder gaande conclusies te trekken, behalve met het blote oog conclusies trekken dat de antwoorden uiteenlopend zijn?

Tabel 4.2

Ranking maatregelen door Nederlandse projectontwikkelaars

Maatregelen	Projectontwikkelaar									
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
<i>Prioriteren van herstructurering</i>	6	7	4	7	7	4	3	5	7	7
<i>Opstellen gebiedsvisie</i>	5	6	1	6	6	7	1	2	6	6
<i>Juridischplanologisch mogelijk maken van de ontwikkeling</i>	3	2	2	5	1	1	2	1	4	2
<i>Investeren in infrastructuur</i>	4	5	3	4	5	2	4	4	3	5
<i>Afspraken over risicovolle onderdelen businesscase</i>	7	4	6	2	3	3	5	6	2	4
<i>Afspraken over afname programma</i>	2	3	5	3	4	6	7	3	1	3
<i>Ontwikkelen via PPS</i>	1	1	7	1	2	5	6	7	5	1

Met een analyse van het gemiddelde en de standaarddeviatie kan een beeld worden gekregen van de mate van consensus die er is over de ranking die de projectontwikkelaars hebben gegeven. In Tabel 4.3 is een overzicht gegeven van de gemiddelde ranking per maatregel en van de standaarddeviatie.

Als eerste stap is de **gemiddelde ranking** inzichtelijk gemaakt. Hoe hoog wordt een maatregel gemiddeld beoordeeld? In Tabel 4.3 is deze gemiddelde ranking op basis van de gegeven resultaten weergegeven. Hieruit blijkt dat de maatregel 'juridisch planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling' gemiddeld het hoogst scoort. Deze maatregel krijgt een gemiddelde score van 2,3. Het 'prioriteren van de herstructurering' scoort met een 5,7 het laagst.

Naast het gemiddelde is ook de **standaarddeviatie** inzichtelijk gemaakt. De standaarddeviatie is een indicator van de spreiding van de antwoorden, ten opzichte van de gemiddelde ranking waarde. Een kleinere standaarddeviatie, betekent dat de gegeven waarden (de ranking) dichter op de gemiddelde ranking liggen. Een grotere standaarddeviatie, betekent dat de gegeven ranking waarden verder van het gemiddelde liggen: de antwoorden zijn meer uiteenlopend.

Uit de analyse blijkt dat het 'investeren in infrastructuur' de maatregel is met in de antwoorden de kleinste standaarddeviatie, gevolg door het 'juridisch planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling'. Het opstellen van een gebiedsvisie, maar vooral het Ontwikkelen via Publiek Private samenwerking kennen een hoge standaarddeviatie. Dit sluit aan met het beeld dat ook uit Tabel 4.2 blijkt, dat de antwoorden die voor deze maatregelen gegeven zijn sterk uiteenlopend zijn.

Tabel 4.3

Mate van consensus ranking maatregelen door Nederlandse ontwikkelaars

Maatregelen	Gemiddelde ranking	Standaarddeviatie
<i>Prioriteren van herstructurering</i>	5,70	1,5670
<i>Opstellen gebiedsvisie</i>	4,60	2,3190
<i>Juridisch planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling</i>	2,30	1,3375
<i>Investeren in infrastructuur</i>	3,90	0,9944
<i>Afspraken over risicovolle onderdelen businesscase</i>	4,20	1,7512
<i>Afspraken over afname programma</i>	3,70	1,8288
<i>Ontwikkelen via PPS</i>	3,60	2,6331

Met de uitgevoerde analyse op het gemiddelde en de standaarddeviatie kan een beeld worden gekregen van de **mate van consensus** zoals de projectontwikkelaars deze gaven. Uit de combinatie van uitkomsten kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- Het 'investeren in infrastructuur' krijgt qua ranking een gemiddelde positie: het is een maatregel die zeker niet het hoogst scoort qua het vergroten van de investeringsbereidheid. Deze maatregel scoort ook niet het laagst. Wel kent de ranking van deze maatregel de meeste consensus: zowel de standaarddeviatie als de variantie zijn laag.
- Het 'juridisch planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling' krijgt gemiddeld gesproken de hoogste ranking. Ook hier is, in vergelijking met de andere maatregelen, een lage standaarddeviatie en variantie. Met andere woorden, er is overeenstemming tussen de projectontwikkelaars dat deze maatregel het hoogst gewaardeerd wordt, als het gaat om het vergroten van de investeringsbereidheid in herstructureringsprojecten.
- Voor zowel de maatregelen 'prioriteren van de herstructurering' als 'het maken van afspraken over risicovolle onderdelen uit de businesscase' is eenduidigheid bij de projectontwikkelaars: deze maatregelen scoren laag op de mate vergroten van de investeringsbereidheid.
- Voor de maatregelen 'opstellen van een gebiedsvisie', 'het maken van afspraken over afname van het programma' en 'het ontwikkelen via een PPS' bestaat weinig consensus over het belang van deze maatregel. De standaarddeviatie en de variantie bij deze maatregelen zijn hoog, waaruit af te leiden is dat de projectontwikkelaars deze maatregelen sterk verschillend beoordelen.

4.2.3. De wenselijkheid van pakketten van maatregelen. Nu bekend is hoe de ontwikkelaars over de verschillende individuele maatregelen denken, kan ook de vervolg stap gemaakt worden: zijn de maatregelen afzonderlijk functioneel, of moeten deze in samenhang worden ingezet? De ontwikkelaars is hiernaar gevraagd: zijn de maatregelen afzonderlijk voldoende om te investeren in Delftse School 2.0? En zo niet, welke combinaties van maatregelen zijn hier dan nodig?

Tabel 4.4

Maatregelen per Nederlandse ontwikkelaar, die afzonderlijk voldoende zijn om investeringsbereidheid te stimuleren (Blauw = afzonderlijk voldoende effect)

	Projectontwikkelaar									
Maatregelen	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
<i>Prioriteren van herstructurering</i>										
<i>Opstellen gebiedsvisie</i>										
<i>Juridisch planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling</i>										
<i>Investeren in infrastructuur</i>										
<i>Afspraken over risicovolle onderdelen businesscase</i>										
<i>Afspraken over afname programma</i>										
<i>Ontwikkelen via Publiek Private samenwerking</i>										

Tabel 4.4 toont de uitkomsten op de vraag aan de ontwikkelaars welke maatregelen afzonderlijk voldoende zijn om te investeren in Delftse School 2.0. Hieruit blijkt dat met name het 'juridisch planologisch mogelijk van de ontwikkeling' afzonderlijk vaak als voldoende wordt benoemd. Opvallend is ook dat het 'prioriteren van de herstructurering' nagenoeg niet als afzonderlijk voldoende wordt aangemerkt. Hoe meer een maatregel bijdraagt aan het wegnemen van risico's, hoe meer deze afzonderlijk voldoende lijkt om de bereidheid tot investeren voldoende groot te laten zijn.

De gesproken projectontwikkelaars is ook gevraagd om in **pakketten van maatregelen** te denken. Als een maatregelen individueel onvoldoende was om de bereid te zijn te investeren in Delftse School 2.0, welke aanvullende maatregelen zijn dan alsnog nodig om wel investeringsbereid te zijn? In Tabel 4.5 wordt het overzicht gegeven van het aantal pakketten dat geformuleerd is en aan het aantal maatregelen dat in deze pakketten betrokken is.

Tabel 4.5

Overzicht van aantal pakketten en maatregelen

	Maatregelen per pakket	Aantal pakketten	% pakketten van totaal
	1	24	28,57%
	2	54	64,29%
	3	1	1,19%
	4	2	2,38%
	5	3	3,57%
	6	0	0,00%
	7	0	0,00%
<i>Totaal</i>	158	84	100%
<i>Gemiddeld aantal maatregelen per pakket</i>	1,88		

Er zijn in totaal 84 pakketten aan afzonderlijke en gecombineerde maatregelen benoemd. Dit vertaalt zich naar een gemiddelde van 1,88 maatregel per pakket. In het totaal aantal pakketten zijn maatregelen 158 maatregelen keer benoemd. Van de 84 pakketten, zijn er 24 benoemd die 1 maatregel hebben en 54 pakketten met 2 maatregelen. Dit betreft respectievelijk 28,6 % en 64,3% van het totaal aantal pakketten. Het aantal pakketten met 3 of meer maatregelen is zeer laag met 7%. Daarmee valt te concluderen dat pakketten met 1 of 2 maatregelen in essentie voldoende zijn voor projectontwikkelaars om investeringsbereid te zijn in het herstructureringsproject Delftse School 2.0. Er zijn door de projectontwikkelaars geen pakketten met meer dan 5 maatregelen benoemd.

De pakketten zijn geanalyseerd op meerdere punten: hoe zijn de verschillende maatregelen over de pakketten verdeeld en ten opzichte van het aantal gekozen maatregelen. Maar ook is gekeken naar de combinaties van maatregelen: is er een patroon te ontdekken in de combinaties van maatregelen die benoemd worden. Deze patronen zijn geanalyseerd op basis van de Tabel 4.7 zoals opgenomen in bijlage 6. In Tabel 4.6 wordt hier een samenvatting van gegeven. Uit de analyse van de pakketten kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Het 'juridisch planologisch mogelijk maken' is het meest gekozen als zelfstandige maatregel, gevolgd door het 'ontwikkelen via een PPS'.
- Het 'prioriteren van de herstructurering' en 'het investeren in infrastructuur' worden het minst gekozen als zelfstandige maatregel.
- Logischerwijs komen de maatregelen die vaak als zelfstandige maatregelen worden gekozen, zoals het 'Juridisch planologisch mogelijk maken', minder vaak in pakketten terug.
- Van de geformuleerde pakketten zijn circa 75% van de pakketten combinaties uit harde en zachte maatregelen. De overige 25% van de pakketten zijn een combinatie van hardere maatregelen. Het aantal pakketten dat uit alleen zachte maatregelen bestaat is minimaal en bedraagt nog geen half procent van het aantal geformuleerde pakketten. Pakketten bestaan grotendeels uit een spreiding tussen zachtere maatregelen, zoals het 'prioriteren van de herstructurering' en het 'opstellen van een gebiedsvisie', en hardere maatregelen, zoals het 'investeren in infrastructuur', het 'maken van afspraken over risicovolle onderdelen uit de businesscase' of het 'maken van afspraken over de afname van programma'.
- Er lijkt daarbij geen voorkeur te bestaan voor een specifieke harde maatregel. De combinaties zijn verspreid over 'het investeren in infrastructuur', het 'maken van afspraken over risicovolle

onderdelen uit de businesscase', het 'maken van afspraken over de afname van programma' en het 'ontwikkelen via een PPS'.

- Ook een afweging tussen maatregelen die worden gekozen bij 'het prioriteren van herstructurering' en het 'opstellen van een gebiedsvisie' is niet onderscheidend: hierbij is eenzelfde combinatie met harde maatregelen gewenst.

Tabel 4.6

Overzicht van verdeling maatregelen per pakket

	Alleen maatregel, zonder combinaties	Maatregel pakket van 2	Maatregel pakket van 3	Maatregel pakket van 4	Maatregel pakket van 5	Maatregel pakket van 6	Maatregel pakket van 7
Prioriteren van herstructurering	1	20	0	2	3	0	0
Opstellen gebiedsvisie	3	21	0	1	3	0	0
Juridisch planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling	6	14	0	0	3	0	0
Investeren in infrastructuur	2	16	1	1	1	0	0
Afspraken over risicovolle onderdelen businesscase	3	14	1	2	1	0	0
Afspraken over afname programma	4	14	1	1	1	0	0
Ontwikkelen via Publiek Private Samenwerking	5	9	0	1	3	0	0

4.2.4. Conclusies voor Nederlandse projectontwikkelaars. Door middel van het experiment is onderzocht hoe de Nederlandse projectontwikkelaars investeringsbeslissingen nemen en hoe deze beïnvloed kunnen worden. Dit is gebeurd op basis van een fictieve casus Stadsdam, een stad met twee potentiële ontwikkellocaties: Waterstad en Delftse School 2.0. De ontwikkelaars geven aan dat als een afweging gemaakt dient te worden, Waterstad de voorkeur kent. Waterstad is de locatie met de op korte termijn meest aantrekkelijke businesscase, terwijl Delftse School 2.0 op de lange termijn ook aantrekkelijk kan zijn, maar op de korte termijn risicovoller is.

Uit de interviews blijkt dat ontwikkelaars verschillend denken over maatregelen. Alle ontwikkelaars waarderen maatregelen anders, gebaseerd op eigen ervaringen, eigen visie en de bedrijfsdoelstellingen. Bijvoorbeeld ontwikkelaars die niet werken met een standaard woonproduct kijken anders

naar ontwikkellocaties. Maar ook speelt voor bouwende projectontwikkelaars het hebben en houden van een constante bouwstroom een rol in de keuzen die zij maken. Dat is anders dan bijvoorbeeld zelfstandige projectontwikkelaars doen.

Er is wel degelijk ook een rode draad te ontdekken in de wijze van handelen van de gesproken projectontwikkelaars. Alle projectontwikkelaars spreken in hun motivatie voor de keuzes die zij maken over commitment. Dit commitment is belangrijk en wordt zeker niet altijd ervaren. Deze behoefte vertalen ontwikkelaars naar zekerheid en het beperken van risico's. Dit zoeken naar zekerheid is terug te zien in de voorkeuren voor maatregelen. Het 'juridisch planologisch mogelijk maken van een ontwikkeling' wordt dan ook gewaardeerd als een belangrijke maatregel. Deze wordt het meest wordt benoemd als maatregel die afzonder al voldoende is om te investeren in een herstructureringsproject. Hierbij speelt de tijdswinst die dit oplevert wellicht een rol, maar vooral het feit dat hiermee inhoudelijke zekerheid ontstaat, is een belangrijk punt.

Er is ook consensus dat het investeren in infrastructuur een middelhoge positie krijgt in de ranking. Het 'prioriteren van gebiedsontwikkelingen' als maatregel wordt, evenals het 'maken van afspraken over risicovolle onderdelen uit de businesscase', laag beoordeeld in de rangschikking: andere maatregelen worden belangrijker gevonden om de investeringsbereidheid te vergroten.

Over de maatregelen 'het opstellen van een gebiedsvisie, 'het maken van afspraken over afname van een deel van het programma' en 'het ontwikkelen via een PPS' is geen consensus over het belang van deze maatregel.

Uit de samenstelling van pakketten is ook af te leiden dat zekerheid belangrijk is. Dit uit zich onder andere in een benoeming van bijvoorbeeld het 'ontwikkelen van PPS' maar ook 'het juridisch planologisch mogelijk maken van een ontwikkeling' als maatregelen die afzonderlijk goed scoren als het gaat over de investeringsbereidheid in een herstructureringsproject. Dit zijn relatief harde maatregelen, waaruit ook duidelijk omlijnt kader en commitment ontstaat.

De behoefte aan zekerheid vertaalt zich in de inzet van maatregelen naar pakketten die bestaan uit en zachte maatregelen en hardere maatregelen, of uit pakketten die een combinatie van harde maatregelen bevatten. Alleen het opstellen van een visie, of het uitspreken van prioriteit wordt niet als voldoende geacht. Alleen het investeren in infrastructuur, ondanks zijn aanjagende werking, wordt ook niet altijd als voldoende geacht. De combinatie van harde en zachte maatregelen, of van harde maatregelen, is nodig. Pakketten die samengesteld worden uit maatregelen die individueel onvoldoende zijn bevatten vaak een combinatie van harde en zachte maatregelen op het vlak van visie en investering. Daarbij komt er geen duidelijk beeld of een van de investeringsmaatregelen een specifieke voorkeur heeft: investeren in infrastructuur, in onrendabele onderdelen uit de businesscase of het afnemen van delen van het programma zijn allemaal mogelijkheden die benoemd worden. Anders gezegd een afgeleide van een bekende Rotterdamse uitdrukking: *"niet alleen woorden, maar ook daden"*.

Het is goed om ook de **beperkingen van dit onderzoek** te benoemen. Er is hier gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode. Het gevolg daarvan is dat een beperkte steekproef is gehanteerd. Op basis van deze beperkte steekproef is het mogelijk om een duidelijk kwalitatief beeld te krijgen. De steekproef is te beperkt om statistisch significante uitspraken te doen.

Daarnaast zijn de uitspraken door de respondenten in een experimentele omgeving gedaan op basis van een fictieve casus. De praktijk leert dat elke casus uniek is en dat unieke aspecten van een gebiedsontwikkeling het gedrag van projectontwikkelaars beïnvloeden. Aangenomen mag worden dat, ondanks de vereenvoudigde werkelijkheid van de fictieve casus, de casus realistisch genoeg is, aangezien deze is gebaseerd op bestaande gebiedsontwikkelingen. Dit betekent dat verwacht mag worden dat de gedragingen een realistisch beeld geven voor afwegingen die projectontwikkelaars maken en

dat die voor vergelijkbare herstructureringsprojecten te transponeren zijn. Echter zal het besef moeten bestaan dat projectunieke eigenschappen van een ontwikkeling de beslissingen kunnen beïnvloeden. Dit onderzoek focust zich specifiek op de rol van een projectontwikkelaars. Zoals eerder is beschreven zijn er meerdere partijen actief in gebiedsontwikkeling. Afhankelijk van het type partij en bijvoorbeeld ook de mogelijke eisen van financiers zal een actor andere belangen hebben. Op basis van die belangen zal een partij ook andere afwegingen maken. De uitkomsten van gedragen van de doelgroep projectontwikkelaars zijn in dit verband dan ook niet één op één te spiegelen naar andere partijen. Een laatste specifiek aandachtspunt is dat de huidige marktomstandigheden in Nederland die van een hoogconjunctuur zijn. In de huidige markt is al schaarste. Ondanks dat deze marktomstandigheid geen specifiek onderdeel is van de casus, beïnvloedt dit de keuzes van een ontwikkelaar wel degelijk. In een laagconjunctuur maken ontwikkelaars dus mogelijk andere afwegingen.

4.3 Investeringsbereidheid van Belgische projectontwikkelaars in de herstructurering van probleemwijken

In deze paragraaf beantwoordt de onderzoeker dezelfde vragen ten aanzien van de maatregelen, in relatie tot de investeringsbereidheid van een projectontwikkelaars in de herstructurering van probleemwijken. In deze paragraaf worden echter de uitkomsten van het experiment met de Belgische respondenten beschreven.

4.3.1. Weging van maatregelen door projectontwikkelaars in België. Aan Belgische projectontwikkelaars is, op basis van de casus, eenzelfde vraag voorgelegd als aan de Nederlandse: kies uit twee maatregelen welke maatregel de investeringsbereidheid in het herstructureringsproject Delftse School 2.0 het meest vergroot. In Tabel 4.8 zijn de antwoorden van de Belgische ontwikkelaars verwerkt.

Tabel 4.8 *Weging maatregelen door Belgische projectontwikkelaars*

Maatregel		Maatregel	Aantal	Aantal
Prioriteren	vs	Marktwerking niet beïnvloeden	1	2
Prioriteren	vs	Opstellen gebiedsvisie	0	3
Prioriteren	vs	Juridisch planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling	0	3
Prioriteren	vs	Investeren in infra- structuur	0	3
Prioriteren	vs	Afspraken over risicovolle onderdelen businesscase	0	3
Prioriteren	vs	Afspraken over afname programma	1	2
Prioriteren	vs	Ontwikkelen via Publiek Private samenwerking	0	3

Al kijkend naar de reacties van de Belgische projectontwikkelaars dan zien we dat deze, mogelijk gezien de kleinere groep geïnterviewden, eenduidigere keuzes maken.

Twee van de drie Belgische ontwikkelaars (respondenten Y, Z) verkiezen **'de marktwerking niet beïnvloeden'** boven **'het prioriteren van gebiedsontwikkelingen'**. De voornaamste reden die de marktpartijen benoemen is dat de marktpartijen geen vertrouwen hebben in stuurbaarheid van de woonconsument. Of althans: de schaarste zal wel degelijk een effect hebben, alleen de mate waarin is onzeker en wordt als klein ingeschat. Hiermee is prioriteren voor de gesproken ontwikkelaars niet het juiste instrument om verleid te worden voor gebiedsontwikkeling. Eén van de ontwikkelaars (respondent X) is van mening dat een stad niet zou moeten willen prioriteren (gezien de ook in Nederland benoemde risico's), maar dat als het effect van schaarste optreedt dit een businesscase verbeterd. Om die reden vergroot dit voor één ontwikkelaar de investeringsbereidheid, maar heeft deze geen voorkeur dit instrument in te zetten.

Een opvallend verschil met de Nederlandse situatie is dat de Belgische projectontwikkelaars geen principiële rol van de overheid verwachten of zien. De geïnterviewde ontwikkelaars geven aan dat het ontwikkelen vaak op eerste aanzet van een ontwikkelaar gebeurt. Een nuance hierbij is dat zij vervolgens zoeken naar een vorm van commitment bij de overheid. Het lijkt daarmee dat gebiedsontwikkeling in België zich meer laat leiden door gebieden waar de markt kansen ziet. Het minder grote aandeel grondposities die de Belgische overheid heeft, in verhouding tot de Nederlandse situatie kan hierin een verschil maken. Anderzijds zegt een kleinere sturingsrol van de overheid dus ook dat bijvoorbeeld sociale doelstellingen een kleinere rol spelen en gebiedsontwikkelingen daarmee meer markt gestuurd zijn.

Het **'opstellen van een gebiedsvisie'** wordt door alle respondenten vooral belangrijk gevonden omdat dit inhoudelijk commitment geeft: hiermee is er een toekomstperspectief voor de wijk ontstaan.

Het **'juridisch planologisch mogelijk maken van een gebiedsontwikkeling'** heeft een nadrukkelijke voorkeur omdat hiermee zekerheid ontstaat. Zoals respondent Z formuleert:

*"De mate van zekerheid is van invloed op de bereidheid tot het doen van voorinvesteringen."
(respondent Z)*

Het **'investeren in infrastructuur of voorzieningen'** heeft voor alle respondenten de voorkeur omdat je hiermee laat zien dat er een verandering op treedt in het gebied. Daarnaast zijn dergelijke factoren belangrijk voor de woonconsumenten. Door degelijke investeringen verbetert de verkoopbaarheid van woningen in een gebiedsontwikkeling.

Met het **'maken van afspraken over de risicovolle onderdelen uit de businesscase'** worden financiële onzekerheden weggenomen. Respondent Y maakt hier specifiek een kanttekening bij: gebiedsontwikkeling is het omgaan met onzekerheden. Maar een gebiedsontwikkelaar moet niet alleen streven naar het wegwerken van onzekerheden. Gebiedsontwikkeling draait om gebieden te maken waar mensen fijn wonen; gebiedsontwikkeling draait om een woon- en leefkwaliteit toe te voegen. Dit is niet altijd en hoeft dan ook niet altijd dicht gerekend te worden.

Twee van de ontwikkelaars (respondenten Y, Z) geven een voorkeur voor het **'maken van afspraken over de verplichte afname van het programma'**. De belangrijkste motivatie die hierbij wordt gegeven is dat hiermee een stuk risico beperkt wordt, maar bovenal dat een dergelijke functie een aanjager van een gebied kan zijn: de bal kan versneld aan het rollen worden gebracht. Hierbij wordt als randvoorwaarde meegegeven, dat een dergelijke maatregel alleen interessant is als het de juiste func-

tie op de juiste plek betreft. De functies moeten een meerwaarde leveren voor het gebied en de gebruikers van het gebied. Een stadskantoor in een woonwijk: is dat een ideale oplossing? De effectiviteit van deze maatregel valt of staat met de invulling ervan.

Respondent X is van mening dat de aanjaagfunctie van een programma vaak beperkt is en heeft ervaring dat degelijke ontwikkelingen vaak minder gunstig uitpakken. Wellicht is dit gunstiger indien partijen zelf bouwen.

Het '**ontwikkelen via een Publiek Private Samenwerking**' heeft de voorkeur omdat hiermee een risicospreiding ontstaat. Ook hier toont het spanningsveld zich dat een PPS een log apparaat kan zijn, dat een gebiedsontwikkeling juist niet helpt. Maar de risicospreiding die ontstaat, weegt zwaarder.

4.3.2. Het ranken van maatregelen door projectontwikkelaars in België. De Belgische projectontwikkelaars hebben de maatregelen eveneens gerangschikt op volgorde van de maatregelen die de investeringsbereidheid het meest vergroot (1) naar de maatregel die de investeringsbereidheid het minst vergroot (7). In Tabel 4.9 zijn de resultaten weergegeven.

Tabel 4.9

Ranking maatregelen door Belgische projectontwikkelaars

Maatregelen	Ontwikkelaar		
	X	Y	Z
Prioriteren van herstructurering	6	5	7
Opstellen gebiedsvisie	2	2	1
Juridisch planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling	1	6	2
Investeren in infrastructuur	3	1	4
Afspraken over risicovolle onderdelen businesscase	4	4	3
Afspraken over afname programma	7	7	5
Ontwikkelen via Publiek Private samenwerking	5	3	6

Een globale indruk leert dat ranking van een aantal maatregelen redelijk beperkt uit elkaar liggen. Bijvoorbeeld het 'prioriteren van herstructureringen', 'afspraken over risicovolle onderdelen uit de businesscase' en het 'opstellen van een gebiedsvisie'. Maatregelen als 'juridisch planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling', 'het ontwikkelen via een PPS' of het 'investeren in infrastructuur' krijgen meer uiteenlopende waarderingen.

Ook deze resultaten zijn geanalyseerd om te zien of er een mate van consensus is tussen de respondenten: zijn er verder gaande conclusies te trekken, behalve met het blote oog conclusies trekken dat de antwoorden uiteenlopend zijn?

Als eerste stap is wederom de **gemiddelde ranking** inzichtelijk gemaakt. In Tabel 4.10 is deze weergegeven. Hieruit blijkt dat de maatregel 'opstellen van een gebiedsvisie' gemiddeld het hoogst scoort. Deze maatregel krijgt een gemiddelde score van 1,67. Het 'prioriteren van de herstructurering' en het 'maken van afspraken over afname van programma' scoort met een 6,0 en een 6,33 het laagst.

Uit een analyse van de **standaarddeviatie** blijkt dat de spreiding in de gegeven ranking ten opzichte van het gemiddelde, het kleinste is bij de maatregelen 'opstellen van gebiedsvisie' en 'afspraken over risicovolle onderdelen uit de businesscase'. De maatregelen die een hoogste standaarddeviatie kennen zijn de maatregelen 'Juridisch planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling', 'investeren in infrastructuur' en 'ontwikkelen via een PPS'. Dit sluit aan met het beeld dat Tabel 4.9 geeft, dat de antwoorden die voor deze maatregelen gegeven zijn sterk uiteenlopend zijn.

Tabel 4.10

Mate van consensus ranking maatregelen door Belgische ontwikkelaars

Maatregelen	Gemiddelde ranking	Standaarddeviatie
Prioriteren van herstructurering	6,00	1,0000
Opstellen gebiedsvisie	1,67	0,5774
Juridisch planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling	3,00	2,6458
Investeren in infrastructuur	2,67	1,5275
Afspraken over risicovolle onderdelen businesscase	3,67	0,5774
Afspraken over afname programma	6,33	1,1547
Ontwikkelen via Publiek Private samenwerking	4,67	1,5275

Uit de analyse van de gegeven ranking, de gemiddelde ranking en de standaarddeviatie kunnen de volgende conclusies worden getrokken over de **mate van consensus** ten aanzien van de ranking:

- Het 'opstellen van een gebiedsvisie' wordt door de projectontwikkelaars gemiddeld het hoogst geplaatst in de rangschikking. Uit de analyse van de standaarddeviatie en de variantie blijkt dat de gegeven antwoorden ook dicht bij elkaar liggen. Met andere woorden: de projectontwikkelaars zien hierover eensgezind.
- Het 'maken van afspraken over risicovolle onderdelen uit de businesscase' wordt gemiddeld hoog gerangschikt (derde plaats). Ook hierover is consensus bij de projectontwikkelaars, dat deze maatregel van aanzienlijk belang is bij het vergroten van de investeringsbereidheid.
- Voor zowel 'het prioriteren van herstructurering' als 'afspraken over afname van programma' bestaat ook consensus, dat deze maatregel niet zozeer belangrijk en daarmee gewenst zijn voor het vergroten van de investeringsbereidheid, gezien een gemiddelde ranking van een 6, met een kleine standaarddeviatie en variantie.
- Voor de maatregelen 'het juridisch planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling', 'het investeren in infrastructuur' en 'ontwikkelen via een PPS' is geen eenduidige ranking tussen de projectontwikkelaars. Van deze maatregelen wordt gemiddeld genomen het investeren in infrastructuur wel hoger beoordeeld dan de andere maatregelen.

4.3.3. De wenselijkheid van pakketten van maatregelen. Nu is bekend hoe de Belgische ontwikkelaars over de verschillende individuele maatregelen denken, kan ook de vervolg stap gemaakt worden: zijn de maatregelen afzonderlijk functioneel, of moeten deze in samenhang worden ingezet? De ontwikkelaars is hiernaar gevraagd: zijn de maatregelen afzonderlijk voldoende om te investeren in Delftse School 2.0? En zo niet, welke combinaties van maatregelen zijn hier dan nodig? Tabel 4.11

toont de uitkomsten op de vraag aan de ontwikkelaars welke maatregelen afzonderlijk voldoende zijn om te investeren in Delftse School 2.0.

Tabel 4.11

Maatregelen per Belgische ontwikkelaar, Maatregelen per Nederlandse ontwikkelaar, die afzonderlijk voldoende zijn om investeringsbereidheid te stimuleren (Blauw = afzonderlijk voldoende effect)

Maatregelen	Projectontwikkelaar		
	X	Y	Z
<i>Prioriteren van herstructurering</i>			
<i>Opstellen gebiedsvisie</i>			
<i>Juridisch planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling</i>			
<i>Investeren in infrastructuur</i>			
<i>Afspraken over risicovolle onderdelen businesscase</i>			
<i>Afspraken over afname programma</i>			
Ontwikkelen via Publiek Private samenwerking			

Uit de gegeven antwoorden blijkt dat geen van de maatregelen voor alle drie de partijen afzonderlijk voldoende is om te investeren. Meerdere maatregelen worden door twee van de drie respondenten afzonderlijk als voldoende benoemd: 'het opstellen van de gebiedsvisie', 'investeren in infrastructuur', 'het maken van afspraken over risicovolle onderdelen van de businesscase' en 'het gezamenlijk ontwikkelen via een PPS'. Zowel 'het prioriteren van herstructurering' als 'het maken van afspraken over afname van het programma' wordt door geen van de respondenten afzonderlijk als voldoende beschouwd.

De geïnterviewde projectontwikkelaars zijn ook gevraagd om in **pakketten van maatregelen** te denken. Als een maatregelen individueel onvoldoende was om de bereid te zijn te investeren in Delftse School 2.0, welke aanvullende maatregelen zijn dan alsnog nodig om wel investeringsbereid te zijn? In Tabel 4.12 wordt inzicht gegeven in het aantal geformuleerde pakketten en maatregelen.

Tabel 4.12

Overzicht van aantal pakketten en maatregelen

	maatregelen per pakket	Aantal pakketten	% pakketten van totaal
	1	9	50,00%
	2	4	22,22%
	3	1	5,56%
	4	2	11,11%
	5	2	11,11%
	6	0	0,00%
	7	0	0,00%
Totaal	38	18	100%
Gemiddeld aantal maatregel per pakket	2,11		

Deze uitkomsten zijn door de onderzoeker geanalyseerd. Er zijn 18 pakketten aan afzonderlijke en gecombineerde maatregelen benoemd. Een pakket bevat gemiddeld 2,11 maatregelen, en in totaal zijn er 38 maatregelen in pakketten benoemd. Van de 18 pakketten, zijn er 9 benoemd die 1 maatregel hebben, wat circa 5% van het aantal pakketten is. Het aantal pakketten met 2 en 3 maatregelen is respectievelijk 4 (22,2%) en 1 (5,6%). Het aantal pakketten met zowel 4 als 5 maatregelen is beide 11,1%. Er zijn geen pakketten met meer dan 5 maatregelen gekozen.

De pakketten zijn geanalyseerd op meerdere punten: hoe zijn de verschillende maatregelen over de pakketten verdeeld en ten opzichte van het aantal gekozen maatregelen. Maar ook is gekeken naar de combinaties van maatregelen: is er een patroon te ontdekken in de combinaties van maatregelen die benoemd worden? Deze patronen zijn geanalyseerd op basis van de Tabel 4.14 zoals opgenomen in bijlage 7. In Tabel 4.13 is een samenvatting van deze analyse weergegeven.

Uit deze analyse kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Het 'opstellen van een gebiedsvisie' is samen met 'investeren in infrastructuur', het 'maken van afspraken over risicovolle onderdelen van de businesscase' en 'ontwikkelen via een PPS' het meeste als afzonderlijke afdoende maatregel benoemd.
- Het 'prioriteren van de herstructurering' en 'het maken van afspraken over afname van het programma' worden het minst gekozen als zelfstandige maatregel.
- Het gemiddeld aantal maatregelen per pakket ligt in de Belgische situatie hoger dan in Nederland. Van de geformuleerde meervoudige pakketten zijn circa 77% van de pakketten combinaties uit harde en zachte maatregelen. De overige 23% van de pakketten die een combinatie van harde maatregelen bestaan. Er zijn geen pakketten geformuleerd die uit alleen zachte maatregelen bestaat. Pakketten bestaan grotendeels uit een spreiding tussen zachte maatregelen, zoals het 'prioriteren van de herstructurering' en het 'opstellen van een gebiedsvisie', en harde maatregelen, zoals het 'het juridisch planologisch mogelijk van de ontwikkeling', 'investeren in infrastructuur', het 'maken van afspraken over risicovolle onderdelen uit de businesscase' het 'maken van afspraken over de afname van programma'.
- Er lijkt een voorkeur te bestaan voor een specifieke harde maatregel: het 'juridisch planologisch mogelijk maken van een ontwikkeling'. Ook het maken van afspraken over afname van het programma komt veel voor in de pakketten. Dit is echter te verklaren omdat deze maatregel door geen van de gesproken ontwikkelaars wordt gezien als afdoende maatregel.

- Ook een afweging tussen maatregelen die worden gekozen bij 'het prioriteren van herstructurering' en het 'opstellen van een gebiedsvisie' is niet onderscheidend: hierbij is eenzelfde combinatie met harde maatregelen gewenst.

Tabel 4.13

Overzicht van verdeling maatregelen per pakket

	Alleen maatregel, zonder combinaties	Maatregel pakket van 2	Maatregel pakket van 3	Maatregel pakket van 4	Maatregel pakket van 5	Maatregel pakket van 6	Maatregel pakket van 7
Prioriteren van herstructurering	0	1	1	1	2	0	0
Opstellen gebiedsvisie	2	1	0	1	2	0	0
Juridisch planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling	1	1	1	2	2	0	0
Investeren in infrastructuur	2	1	0	2	0	0	0
Afspraken over risicovolle onderdelen businesscase	2	1	0	1	0	0	0
Afspraken over afname programma	0	3	1	1	2	0	0
Ontwikkelen via Publiek Private Samenwerking	2	0	0	0	2	0	0

4.3.4. Conclusies voor Belgische projectontwikkelaars. Door middel van het experiment is onderzocht hoe de Belgische projectontwikkelaars handelen. Dit is net als in de Nederlandse situatie gebeurd met behulp van de fictieve casus Stadsdam. De ontwikkelaars geven, net als hun Nederlandse collega's, aan dat Waterstad de voorkeur heeft. Welke zaken vallen te concluderen over het gedrag van Belgische projectontwikkelaars en op welke wijze is het gedrag van Belgische projectontwikkelaars te beïnvloeden?

Commitment en een toekomstperspectief is voor projectontwikkelaars erg belangrijk. Het 'opstellen van een gebiedsvisie' wordt dan ook gewaardeerd als een belangrijke maatregel. Deze wordt hoog gerankt en is de maatregel die het meest wordt benoemd als afzonderlijk voldoende om te investeren in een herstructureringsproject. Hierbij speelt de tijdswinst die dit oplevert een beperkte rol, maar vooral het feit dat hiermee inhoudelijke commitment van de overheid ontstaat, is een belangrijk punt. Waar de Nederlandse ontwikkelaar juridische zekerheid zoeken, geven de Belgische ontwikkelaars aan behoefte te hebben aan commitment op de inhoudelijke kaders van een ontwikkeling. In de huidige praktijk ervaren de ontwikkelaars politieke invloeden die lopende ontwikkelingen een

verandering van inhoudelijke eisen en ambities betekenen. Juist daarom vragen de projectontwikkelaars om inhoudelijk commitment op een gebiedsvisie.

Daarbij hebben de Belgische ontwikkelaars een meer principiële grondhouding ten opzichte van de rol van de overheid: de overheid moet de marktwerking niet beïnvloeden.

Er bestaat consensus dat het maken van afspraken over risicovolle onderdelen uit de business-case' een middelhoge positie krijgt in de ranking. Het 'prioriteren van gebiedsontwikkelingen' als maatregel wordt, evenals het 'maken van afspraken over afname van het programma laag beoordeeld in de rangschikking. Andere maatregelen worden belangrijker gevonden om de investeringsbereidheid te vergroten. Over de maatregelen 'het juridisch planologisch mogelijk van de ontwikkeling', 'het maken van afspraken over het investeren in infrastructuur' en 'het ontwikkelen via een PPS' is geen consensus over het belang van deze maatregel.

Uit het samenstellen van pakketten komt wederom het beeld dat commitment belangrijk is. Dit uit zich onder andere in een benoeming van bijvoorbeeld het 'het opstellen van een gebiedsvisie' maar ook het 'ontwikkelen via een PPS' of het doen van 'investeringen in infrastructuur of de business-case' als maatregelen die afzonderlijk goed scoren als het gaat over de investeringsbereidheid in een herstructureringsproject.

De behoefte aan commitment vertaalt zich door naar de keuzen voor pakketten van maatregelen. Als maatregelen dit commitment afzonderlijk niet bieden, zoeken de ontwikkelaars maatregelen die dit commitment wel bieden. De Belgische ontwikkelaars vragen gemiddeld meer maatregelen per pakket dan de Nederlandse ontwikkelaars. In pakketten van maatregelen wordt duidelijk dat veelal pakketten worden gevormd die bestaan uit en zachte maatregelen en harde maatregelen. Alleen het uitspreken van prioriteit wordt niet als voldoende geacht. Pakketten die samengesteld worden uit maatregelen die individueel onvoldoende zijn bevatten vaak een combinatie van harde en zachte maatregelen: maatregelen die commitment en investeringen bieden. Daarbij lijkt er een voorkeur te bestaan voor combinaties van pakketten met in ieder geval de harde maatregelen, 'juridische planologisch mogelijk van een ontwikkeling' danwel het 'maken van afspraken over afname van het programma'.

Voor de Nederlandse situatie zijn een aantal **beperkingen van het onderzoek** benoemd die ook voor Belgische situatie van toepassing zijn. Daarbij zijn er nog een aantal aanvullende beperkingen voor de Belgische situatie.

Als eerste is de steekproef van de gesproken ontwikkelaars in de Belgische situatie 3 respondenten. Hiermee is deze aanzienlijk kleiner en kunnen uitkomsten niet met een overeenkomstig statistische zekerheid worden vergeleken met de Nederlandse uitkomsten. Aangezien het onderzoek zich richt op de Nederlandse situatie en de Belgische situatie vooral bedoeld is om een eerste gevoel en beeld te krijgen of er verschillen bestaan, is er gekozen om met een kleine Belgische steekproef te werken. Daarnaast zijn twee van de drie ontwikkelaars enkel in Vlaanderen actief en niet in Wallonië. De derde ontwikkelaar opereert nationaal. Dit betekent dat de ontwikkelaars vooral vanuit de Vlaamse werkelijkheid opereren en hebben bijgedragen aan dit onderzoek. Niet inzichtelijk is of Waalse ontwikkelaars een andere visie hebben.

4.4 Confrontatie Nederlandse en Belgische situatie

In dit experiment is inzichtelijk gemaakt welke keuzen zowel Nederlandse als Belgische projectontwikkelaars maken. Ook is inzichtelijk geworden hoe verschillende maatregelen de investeringsbereidheid in een herstructureringsproject beïnvloeden. Zoals in het conceptueel model is beschreven mag op basis van onder andere de marktwerking verwacht worden dat schaarste gecreëerd wordt als overheden gebiedsontwikkelingen gaan prioriteren. Het gevolg van schaarste is een prijsopdrijvend effect, wat de haalbaarheid en daarmee de investeringsbereidheid van projectontwikkelaars in de herstructurering van probleemwijken kan vergroten. Uit het uitgevoerde experiment blijkt dat projectontwikkelaars dit instrument niet specifiek waarderen. Uit deze maatregelen blijkt dat de ontwikkelaars

het instrumenten 'prioriteren van gebiedsontwikkelingen' afzonderlijk geen factor is die de investeringsbereidheid van een projectontwikkelaar vergroot. Hierover bestaat bij zowel de Nederlandse als bij de Belgische ontwikkelaars consensus. In combinatie met andere maatregelen is dit instrument wel een methode die een bijdrage kan leveren aan het vergroten van de investeringsbereidheid.

Nederlandse en Belgische projectontwikkelaars spreken beide veel over het belang van commitment. Gebiedsontwikkeling wordt gezien als omgaan met risico's. Onzekerheid over de randvoorwaarden waaronder deze gerealiseerd kan worden is één van deze risico's. Commitment van de overheid is daarom ook belangrijk: commitment is een inperking van risico's. Waar beide groepen het over eens zijn is dat dit commitment er moet zijn, maar dit komt tot uiting in een voorkeur voor andere maatregelen. De Nederlandse ontwikkelaars zoeken naar juridisch planologische zekerheid en investeringen in bijvoorbeeld infrastructuur. De Vlaamse ontwikkelaars zoeken dit in het 'opstellen van een gebiedsvisie' en investeringen, maar zij vragen ook een andere rol van de overheid.

Dit verschil in houding kan door een tweetal redenen verklaard worden. Ten eerste heeft de Nederlandse overheid een traditie van actieve inmenging in gebiedsontwikkeling, onder andere door het voeren van actief grondbezit. De Belgische overheid kent een dergelijke houding niet. Daardoor, maar bijvoorbeeld ook door het ontbreken van woningcorporaties, is in België vaker te maken met een versnipperd grondeigendom. Dit is de situatie waar de Nederlandse gebiedsontwikkeling ook naar toe groeit. Dit maakt dat Belgische projectontwikkelaars vaker organisch ontwikkelen of de samenwerking met andere partijen op moeten zoeken. Dit betekent een andere invulling van een businesscase maar ook vaak een meer plotsgewijze aanpak, die in samenhang geborgd wordt door een totaalvisie (de Wever & Pittillion, 2019)(respondent X, Y, Z).

Ook is het zo dat het Belgische juridische systeem anders werkt. Met de RUP's (Ruimtelijke uitvoeringsplannen) zijn op veel plekken al bouwmogelijkheden toegestaan. De overheid heeft op basis van een belastingsysteem de mogelijkheid om inkomsten te genereren over de waardevermeerdering van grondwaarde (Tennekes & Harbers, 2010) (respondent Z). Hiermee hebben ontwikkelaars al juridische bouwmogelijkheden. Echter vindt de invulling van locaties vervolgens plaats op projectspecifieke plannen en vergunningen. Voor deze plannen en vergunningen is commitment van de overheid nodig. Om deze redenen zoeken de Belgische ontwikkelaars commitment in de vorm van een gedragen lange termijnvisie.

In Nederland is de volgorde juist andersom: wij starten veelal met een visie die door vertaald wordt naar een maatwerk bestemmingsplan. Dit kan een verklaring zijn voor de andere houding of andere behoeften van de Nederlandse ontwikkelaars. Dit bestemmingsplan regelt de ontwikkelmogelijkheden voor een locatie, wat een wezenlijk verschil is met de Belgische situatie.

Het effect van het inzetten van de maatregel 'prioriteren van gebiedsontwikkelingen' is klein in vergelijking met andere maatregelen. Maatregelen als 'het juridisch planologisch mogelijk maken van een ontwikkeling' (Nederland), 'het opstellen van een gebiedsvisie' (België), of 'of het investeren in infrastructuur' (Nederland en België) hebben als maatregel meer effect om de investeringsbereidheid in herstructureringsprojecten te vergroten. Dit is als volgt te verklaren: projectontwikkelaars zoeken in de basis naar een sluitende businesscase. Daarbij zijn risico's geen vriend van projectontwikkelaars. Risico's worden ingecalculeerd in de businesscase, wat de businesscase extra belast. Projectontwikkelaars zijn bereid om te investeren in probleemwijken, mits de businesscase sluitend is. Een kwetsbare locatie, brengt onzekerheden met zich mee. Dit vraagt om een compensatie ten aanzien van de businesscase. Projectontwikkelaars willen deze compensatie zien. In een combinatie woorden en daden: visie, zekerheid of prioritering en geld.

In een pakket aan maatregelen kan het prioriteren van gebiedsontwikkelingen helpen, maar daarin is dit een ondergeschikte maatregelen, waarvan projectontwikkelaars kritisch zijn over het inzetten van deze specifieke maatregel.

4.5 Kunnen we verklaren waarom ontwikkelaars deze keuzen maken? Het waarom

Nu duidelijk is geworden welke keuzen projectontwikkelaars maken, is het ook van belang om te weten waarom zij deze keuzes maken. Waarom mag op basis van de theorie verwacht worden dat het prioriteren van gebiedsontwikkelingen een maatregel is die de investeringsbereidheid van een projectontwikkelaar vergroot, terwijl projectontwikkelaars deze maatregel niet hoog waarderen? Om deze vervolgstap te kunnen maken is het nodig om te begrijpen hoe projectontwikkelaars denken. Welke criteria spelen een rol bij het nemen van besluiten om te investeren in gebiedsontwikkelingen? Wat is voor projectontwikkelaars belangrijk bij een gebiedsontwikkeling? Bestaan er verschillen in deze afweging als het gaat over investeringsbeslissingen in herstructureringsprojecten in probleemwijken en investeringsbeslissingen in 'reguliere' gebiedsontwikkelingen, zoals grote transformatieprojecten als Merwe4havens?

Via een aantal onderwerpen worden deze vragen onderzocht. Als eerste wordt besproken welke factoren een rol spelen in het nemen van investeringsbeslissingen. Vervolgens wordt ingezoomd op de vraag of projectontwikkelaars andere investeringsbeslissingen nemen als het gaat over het doen van investeringen in probleemwijken. Daarna worden de behoeften van woonconsumenten besproken.

4.5.1. Waarop beoordelen ontwikkelaars locatieontwikkelingen. Hoe beoordelen gebiedsontwikkelaars locatieontwikkelingen en wat bepaald de bereidheid tot investeren? Uit de literatuur hebben wij geleerd dat een aantal factoren belangrijk zijn, bijvoorbeeld:

1. Sluitende businesscase;
2. Het risicoprofiel van een ontwikkeling;
3. De mate waarin een ontwikkeling beslag legt op de liquiditeit van een ontwikkelaar;
4. De locatie.

In de interviews is projectontwikkelaars gevraagd naar de factoren die van invloed zijn op de afweging tot het maken van investeringsbeslissingen in gebiedsontwikkelingen. Deze vraag is als volgt geformuleerd: *Hoe beoordeelt u de investeringen van nieuwe ontwikkelingen. Welke factoren zijn voor uw bedrijf belangrijk, om al dan niet te investeren in nieuwe ontwikkelingen?*

Als de beantwoording van de respondenten wordt samengevat, dan komt dit in de basis komt dit op het volgende neer: een gebiedsontwikkeling moet een **sluitende businesscase** hebben. Ofwel, onder aan de streep moet er voldoende positief saldo zijn om het risico dat een ontwikkelaar loopt af te dekken. De geïnterviewde ontwikkelaars hebben een aantal factoren benoemd die een belangrijk onderdeel zijn van deze rekensom. Daarbij is een duidelijke rode draad te herkennen, waarbij verschillende actoren eigen nuances leggen.

De opbrengsten van een gebiedsontwikkeling zijn het vertrekpunt voor een ontwikkelaar. Naar welk (woon)product is er vraag op de specifieke locatie? Hoeveel zijn de potentiële afnemers hiervoor bereid te betalen? Hoe snel kan het product worden afgezet? Deze elementen bepalen samen de opbrengstpotentie van een ontwikkeling.

Tegenover de opbrengsten staan de te maken kosten voor een gebiedsontwikkeling. Het gaat hier om alle kosten die een ontwikkelaar moet maken om een stuk grond te kunnen ontwikkelen tot woningbouw. Denk aan de planvormingskosten, bouw- en rentekosten maar bijvoorbeeld ook de kosten voor bodemsanering.

De volgende, misschien wel meest bepalende factor, zijn de risico's. Alle ontwikkelaars benoemen een punt duidelijk: zij houden niet van risico's. Projectontwikkelaars zullen zoveel als mogelijk doen om risico's te beperken. Als er bijvoorbeeld onzekerheid is over mogelijke verontreiniging, dan zullen zij hier onderzoek naar doen. Als er politieke risico's zijn, dan zullen deze ingeschat worden. Als risico's te moeilijk in te schatten zijn is dit een reden voor ontwikkelaars om extra voorzichtig te doen. Projectontwikkelaars prijzen risico's af: naar mate de risico's groter of onvoorspelbaarder zijn zullen deze steviger worden afgeprijsd.

Ook de doorlooptijd van een ontwikkeling is om een aantal redenen een relevante factor. Als eerste zijn de rentelasten een factor: naarmate geld geïnvesteerd is lopen de rentelasten over de businesscase hoger op. Daarnaast is het tijdsaspect een risico van factoren. Zoals van Rhee (2018) benoemt: "tijd is de grootste vijand van een projectontwikkelaar". Een langdurig tijdsbestek kan onverwachte hobbels op het pad brengen: met misschien wel als meest sprekende voorbeeld de crisis zoals deze in 2009 op ons pad kwam. Hiermee stortte de gehele huizenmarkt in en kwamen meerdere ontwikkelingen stil te liggen. Maar ook legt een lange doorlooptijd beslag op financiële middelen en verslechterd zo de liquiditeitspositie. Bijvoorbeeld: als een ontwikkeling langdurig een groot beslag legt op de middelen van een ontwikkelaar, wordt dit afgestemd in relatie tot haar andere activiteiten. Hiermee worden investeringen in andere ontwikkelingen beperkt.

De juridische status van een ontwikkeling: in hoeverre is een gemeente bereid tot meewerken aan een ontwikkeling. Dit raakt aan het punt risico's, maar ook aan het punt doorlooptijd.

Voor bouwende ontwikkelaars speelt ook de bouwproductie en bouwkalender een rol: zij willen zicht hebben op kunnen realiseren van het project. Als de bouwagenda te vol zit, op termijn dat de ontwikkeld gebouwd moet worden, kan dit een reden zijn om bijvoorbeeld niet in te schrijven voor een project. Dit geldt overigens ook andersom.

De grondwaarde die onder een product ligt kan worden gezien als de sluitende factor in het afwegingsproces. Op basis van de marktvraag en de potentie tot opbrengsten, de te maken kosten, inclusief risico's resulteert uiteindelijk in een bereidheid tot het betalen van een grondwaarde. Indien dit passend is, is er een haalbare businesscase en is er bereidheid tot het instappen in een ontwikkeling. Dit betekent dat bij moeilijke ontwikkelingen, de grondwaarde laag zal moeten zijn. Indien er geen haalbare businesscase is zal er geen bereidheid zijn om in te stappen in de gebiedsontwikkeling.

Aan de basis van een investeringsbeslissing ligt dus een financiële motivatie en argumentatie ten grondslag. Dit is ook niet zo gek want uiteindelijk staat of valt het bestaansrecht van een projectontwikkelaar met het financiële resultaat. Een verliesgevende ontwikkelaar verliest zijn bestaansrecht. In interviews leek hier een bepaalde bedremmeldheid op te zitten: alsof het niet geaccepteerd is om een dergelijk belang op tafel te leggen. Wat eigenlijk een vreemde situatie is. Een projectontwikkelaar pakt een taak op, die om legitieme redenen niet door bijvoorbeeld een overheid wordt opgepakt. Het is dan normaal als een partij, door taken op te pakken en risico's op zich te nemen, hier ook een rendement uit wil halen.

Daarbij is het goed om te vermelden dat ontwikkelaars niet alleen keuzen maken op basis van rendement. Ontwikkelaars hebben veelal ook een bedrijfsfilosofie voor ogen die mede gericht is op het leveren van een kwalitatieve meerwaarde. Waar sommige ontwikkelaars bijvoorbeeld in specifieke locaties of segmenten bouwen, zijn er ook ontwikkelaars die inzetten op bijzondere extra's: bijvoorbeeld om cultuurhistorisch vastgoed te behouden. Ontwikkelaar C en F geven bijvoorbeeld aan de uitdaging te zoeken in ontwikkelingen die moeilijk van de grond komen en deze proberen alsnog van de grond te krijgen:

"De ontwikkeling lag stil nadat meerdere ontwikkelaars zijn afgeketst. Wij zijn toen ingestapt om de ontwikkeling tot van de grond te krijgen. Dit hebben we gedaan omdat de wijk dit nodig had." (respondent C).

Ontwikkelaars lijken te zoeken naar manieren om zich te onderscheiden. Waar de ene ontwikkelaar vol inzet op grote gebiedsontwikkelingen die door zijn omvang complex zijn, zoeken andere ontwikkelaars naar bijvoorbeeld unieke gebouwen, of locaties die door omgevingsfactoren complex zijn. Voor ontwikkelaars die ook makelaars zijn speelt een eigen kijk op verkoopbaarheid een rol.

4.5.2. Het belang van locatiefactoren. Een typische uitspraak van een projectontwikkelaar is de uitspraak "locatie, locatie, locatie". Ook tijdens de gevoerde interviews is deze uitspraak meerdere ke-

ren voorbij gekomen. Veelal opgevat vanuit de gouden ontwikkeljaren, waarmee eigenlijk werd bedoeld: als de locatie maar goed is, dan komt elke ontwikkeling met gemak goed. Maar vooral een uitspraak die het belang van de locatie benadrukt.

Wat maakt een locatie dan goed? In alle interviews werd bereikbaarheid misschien wel als nummer één genoemd. Een locatie moet goed bereikbaar zijn. Waarom is dit belangrijk? Plat gezegd: mensen willen relatief makkelijk thuis kunnen komen. Als je op een locatie woont waarvoor je dagelijks een uur in de file staat om er te komen, en dit de enige vorm van bereikbaarheid is, maakt een locatie minder aantrekkelijk. In Hongkong wordt de metro niet enkel gebruikt omdat men de metro graag gebruikt. De metro is een volwaardig alternatief dat de stad bereikbaar houdt, omdat de taxi's in de file staan.

“Uiteindelijk draait het om locatie, locatie, locatie”

Respondent D

Maar bereikbaarheid sluit gebieden ook aan op andere gebieden. Een wijk 15 minuten buiten een historische binnenstad is voor gezinnen populair om zijn relatieve rust en ruimte voor buitenspe-len. Maar ook omdat binnen 15 minuten een historisch stadscentrum met al haar voorzieningen beschikbaar is. Projectontwikkelaars benoemen specifiek het belang van bereikbaarheid voor de aantrekkelijkheid van een locatie.

Maar ook zaken als de aanwezigheid van voorzieningen, groen en het imago spelen een rol. Een typisch Bredaas voorbeeld: de jaren '30 wijk Ginneken is aantrekkelijker en populairder dan Belcrum, terwijl deze in dezelfde periode gebouwd is. Het verschil is dat Ginneken van origine een dorp is, gelegen tussen het stadscentrum en het bos en Belcrum ten noorden van het station ligt, tegen een bedrij-venterrein aan.

4.5.2. Locatiefactoren vanuit een integraal perspectief. Zoals benoemd is de uitspraak “locatie, locatie, locatie” ook tijdens de interviews die de onderzoeker heeft gehouden verschillende malen op tafel gekomen. Is deze uitspraak vanuit de bekende, opportunistische invalshoek gedaan? Nee. De onderzoeker ziet een integrale invalshoek in deze uitspraak: vanuit meerdere partijen, vanuit meerdere brillen, moet naar locatiefactoren worden gekeken. Men kan vanuit de projectontwikkelaarskant naar een locatie kijken, maar ook vanuit een gemeentelijk perspectief of vanuit de woonconsument. Dit alles is gevisualiseerd in Figuur 4.1



Een ontwikkelaar zal kijken naar het imago van het gebied, de bereikbaarheid, de woningbouwpotentie en bijvoorbeeld aanwezige verontreinigingen, maar ook de eigendomsposities zijn relevant. Deze zijn voor een ontwikkelaar belangrijk om een inschatting te maken van de kosten en de mogelijke opbrengsten die een locatie met zich mee brengt.

Ook een gemeente kijkt naar een locatie. Bijvoorbeeld bij een herstructureringslocatie zal een gemeente ambities verwoorden om een verandering in beeld te brengen. Hierbij zal een gemeente een aantal ambities en wensen hebben, die zij vertalen naar wensen en eisen voor een locatie. Bijvoorbeeld al wil een gemeente een gemixed karakter tot stand brengen zullen zij deze randvoorwaarden meegeven aan het bouwprogramma. In deze tijd zien ontwikkelaars bijvoorbeeld ook veel eisen ten aanzien van gasloos bouwen en duurzaamheid opgelegd worden.

De derde groep is de woonconsument. Ook een woonconsument denkt vanuit de 'locatie, locatie, locatie' gedachte. Net als de ontwikkelaar kijkt de woonconsument naar het imago van een wijk en de bereikbaarheid. Sterker nog, de wensen van de woonconsument zijn de reden waarom de projectontwikkelaar hier naar kijkt. Een woonconsument kijkt op basis van zijn specifieke behoeften, naar een locatie. Wordt in een bepaalde wijk het gewenste woonmilieu geboden. Zijn er bijvoorbeeld scholen in de buurt? Zijn er kroegen? Of zoekt een bewoner juist rust? In hoofdstuk 2 is inzichtelijk gemaakt dat de grondwaarde bepaald wordt door de bereikbaarheid van werk, maar ook door de nabijheid van voorzieningen.

Deze drie actoren kijken op een manier naar locatiefactoren en beïnvloeden een businesscase voor gebiedsontwikkeling. Als een gebied onder veel doelgroepen woonconsumenten populair is, zullen er meer geïnteresseerden zijn voor deze ontwikkeling. Kortom: meer vraag en een sneller afzettempo betekenen meer opbrengsten en/of minder risico voor een projectontwikkelaar.

Een herontwikkeling biedt meer dan een stapel stenen. Een gebiedsontwikkeling is meer dan alleen een huis bouwen en verkopen. Een consument zoekt niet alleen stenen maar een woonomgeving. Dit samenspel bepaald altijd de potentie van een gebiedsontwikkeling. Deze invalshoeken beïnvloeden elkaar en de potentie van een gebiedsontwikkeling. Met het prioriteren van gebiedsontwikkelingen wordt ingegrepen in de wisselwerking tussen deze factoren: van de factoren van de marktvraag wordt aangenomen dat deze één op één verplaatsbaar zijn naar andere locaties. Er wordt van uitgegaan dat de woonconsument zich laat sturen.

4.5.3. Stuurbaarheid van de marktvraag. De vraag in hoeverre de woonconsumenten te sturen zijn, is de kern achter het al dan niet effectief zijn van het prioriteren van gebiedsontwikkelingen. Zijn de consumenten stuurbaar dan is prioriteren effectief en ontstaat het vergroten van de marktvraag ook daadwerkelijk.

De geïnterviewde ontwikkelaars geloven geen van alle dat woonconsumenten, enkel door het aanbod te beperken, stuurbaar zijn.

De invloed van de locatie is voor woonconsumenten dusdanig groot, dat het aantal bewoners dat zich naar een locatie die niet hun voorkeur heeft laten sturen, beperkt is. Een bewoner moet het vertrouwen hebben in de potentie van een locatie, sterker nog: voor een groot gedeelte van de woonconsumenten moeten locatie bewezen zijn (respondenten B, J). Deze groep zal dan ook niet snel geneigd te zijn te verhuizen naar een locatie die zij niet kennen of niet aantrekkelijk vinden. Het niet verhuizen wordt dan een reëel alternatief.

Een klein gedeelte van de woonconsumenten zal zich wel laten verleiden om te verhuizen naar een andere locatie. Je kan dit wellicht vergelijken met de pioniers en early adapters: bij een nieuwe ontwikkeling zijn weinig mensen bereid vrijwillig in te stappen. Daarbij is het zo dat het hier niet gaat over het laten staan van een baard of het kopen van een bakfiets: het gaat hier over een zwaarwegend iets als het kopen van een huis (respondent C, D).

Bij dergelijke beslissingen verwachten projectontwikkelaars dat weinig woonconsumenten zich laten sturen. Dit zie je ook in de praktijk gebeuren, veel gebiedsontwikkelingen moeten zich eerst bewezen hebben, voordat deze in trek komen bij de grote meerderheid (respondent C, F).

Zeker in een regionale woningmarkt zoals deze in Nederland geldt, wordt dit als risicovol beschouwd. De afstanden zijn kort, dus wij kijken al snel een stukje verderop. Een verwachting is dat bewoners eerder bereid zijn om buiten de stadsgrenzen te kijken, dan te gaan naar een locatie waarin de consument geen vertrouwen heeft. Of zoals tijdens de crisis gebeurde: mensen blijven zitten waar ze zitten en verhuizen niet: de markt wordt op slot gezet (respondenten C, D).

Hierin is er overigens geen specifiek onderscheid tussen de Belgische en Nederlandse situatie.

Kortom, de marktpartijen hebben geen vertrouwen dat de woonconsumenten stuurbaar zijn. Dit verklaart waarom zij de maatregel van het prioriteren van gebiedsontwikkelingen niet hoog waarderen.

4.5.4. Wel of niet investeren in de herstructurering van probleemwijken? Merendeel van de projectontwikkelaars die geïnterviewd zijn, zijn volledig overtuigd van de noodzaak tot herstructurering: onderhoud van de wijken is nodig. Een overheid kan en mag delen van een stad niet laten versloffen. Iedere inwoner verdient gelijke behandeling en gelijke kansen (respondenten C, F).

Als de onderzoeker dit vrij vertaalt dan gaat het hier om het belang van de leefomgeving voor de stadsbewoners. De omgeving, en de kwaliteit van die omgeving, dragen wezenlijk bij aan het welzijn van de stadsbewoners. Van dit besef moeten alle stakeholders uit gebiedsontwikkeling zich terdege bewust van zijn: het gaat niet om het bouwen van mooie woningen, mooie straten, of bijzondere gebouwen. Het gaat om het bouwen van een leefomgeving, het gaat om het bouwen aan het welzijn van stadsbewoners.

De projectontwikkelaars is ook gevraagd welke factoren een rol spelen, waar het gaat over het nemen van investeringsbeslissingen in herstructureringsprojecten in probleemwijken. Zoals reeds eerder beschreven wordt een probleemwijk beschouwd als een zogenoemde Vogelaaarwijk. Waar het gaat over herstructurering gaat het over grote herontwikkelingsprojecten waarbij een significant gedeelte van een probleemwijk wordt geherstructureerd. Hierbij is gevraagd of enerzijds dezelfde factoren een rol speelde en anderzijds andere factoren wellicht een rol spelen bij het nemen van investeringsbeslissingen.

De basisprincipes in het kader van investeringsbeslissingen blijven bestaan. Zo is er een sluitende businesscase nodig. Het risicoprofiel, de doorlooptijd en de grondwaarde spelen een belangrijke rol. Is er dan geen enkel verschil met investeringsbeslissingen als het gaat over herstructureringsprojecten? Dat is er wel degelijk. Er is een drietal factoren die door het merendeel van de ontwikkelaars wordt benoemd als belangrijk:

1. Zicht op verandering;
2. Potentie van de locatie;
3. Commitment van sleutelfiguren in een gebied;
4. De mogelijkheid tot het hebben van een lange adem.

Een grootschalige herstructurering van een probleemwijk is niet enkel het slopen en terugbouwen van een beperkt aantal woningen. Met een herstructurering wordt het structureel veranderen van de fysieke en sociale structuur van een wijk beoogd (Glumac, 2012). Deze definitie heeft een tweezijdig gevolg: enerzijds zegt dit iets over de schaalgrootte van een fysieke ontwikkeling. De fysieke ingreep moet dusdanig groot zijn dat deze wezenlijke veranderingen in de wijk kan stimuleren. Anderzijds betekent dit dat er ook sociale ingrepen gedaan worden. Of dit nu het zorgen is voor verhuisbewegingen van bepaalde bewonersgroepen, of voor investeren achter de voordeur, of het aanpakken van sociale veiligheid betreft, sociale ingrepen zijn nodig.

Om dit tot stand te brengen zoeken projectontwikkelaars naar een toekomstperspectief voor een wijk. Dit toekomstperspectief, ofwel een gebiedsvisie, maakt het eindbeeld inzichtelijk wat voor ogen is voor het gebied. Dat duidelijk is waar naartoe gewerkt wordt. Een visie vanuit een integrale aanpak. Een visie wordt gezien als middel wat enerzijds inzicht in de potentie van een gebied geeft en daarmee houdt vast ten aanzien van de toekomst van het gebied. Anderzijds geeft een visie focus aan inzet, en stimuleert dit een verandering: een visie is een hulpmiddel om de bal aan het rollen te krijgen. Dit toekomstperspectief wordt door bijna alle geïnterviewde partijen als essentieel benoemd: projectontwikkelaars noemen het hebben van **zicht op verandering** randvoorwaardelijk om in te stappen in een herstructureringsproject.

Dit zicht op verandering bestaat niet uit alleen uit het opstellen van een visie. De **locatiefactoren** komen hier ook om de hoek kijken. Een gebiedsvisie opstellen, en daarmee zicht hebben op een verandering is één. Maar een locatie moet ook perspectief bieden op een verandering. Een locatie moet de potentie hebben om een aantrekkelijk gebied te worden: een onbereikbare locatie zal nooit een aantrekkelijk woongebied worden.

Kortom de potentie die een locatie heeft, is belangrijk. Uiteraard moet deze potentie worden gezien in relatie tot de beoogde doelgroep: een gezin heeft andere behoeften dan een YUP. Een gebied kan voor de ene doelgroep aantrekkelijk zijn en voor een andere doelgroep niet. Het is de kunst om de potentie van een gebied in te zien, en hier het juiste woonproduct voor de juiste doelgroep te ontwikkelen. Dit is het vakmanschap van een gebiedsontwikkelaar: vraag en aanbod samenbrengen.

Als, misschien zelfs logisch, gevolg speelt de mate waarin **commitment van sleutelspelers** bestaat, een rol in de investeringsbeslissingen die projectontwikkelaars nemen. Herstructureringsprojecten zijn complex, integraal en multidisciplinair. Een projectontwikkelaar kan dit niet alleen. Een gemeente kan dit niet alleen. Als simpel maar duidelijk voorbeeld: een herstructurering zonder grondbezit is niet van de grond te krijgen. Indien sprake is van een versnipperd eigendom zal het nagenoeg

onmogelijk zijn om een herstructurering los te trekken. Samenwerking met grote grondeigenaren (in probleemwijken vaak woningcorporaties) is daarom nodig om een herstructureringsproject te laten vliegen.

Commitment van dergelijke partijen om mee te werken aan een ontwikkeling speelt daarom een belangrijke afweging om al dan niet te investeren in een herontwikkeling. Namelijk, zonder dit commitment, in hoeverre ligt er dan een realistisch toekomstperspectief? Zicht op verandering bestaat uit een visie, maar ook uit realisme. Het commitment behoort toe aan dit realisme.

De laatste factor die een rol speelt bij investeringsbeslissingen in herstructureringsprojecten is dat een herstructureringsproject vraagt om het **hebben van een lange adem**. Een cyclus van een herstructureringsproject bestaat uit een aantal fasen. In het begin is een wijk slecht en moet vooral een bal aan het rollen worden gebracht. In dit stadium zal een beperkte doelgroep zich willen vestigen (pioniers) en kenmerkt de wijk zich overheersend door de slechte statistieken. Als de bal eenmaal gaat rollen, zal de wijk gaan opbloeien en kijkt een grotere doelgroep naar een wijk (early adapters). Daarna komt een stadium dat een wijk een bevestigd imago heeft en zal een nog grotere groep zijn oog laten vallen op een wijk (majority). Gekoppeld aan deze beweging betekent dit ook wat voor een investering. Als willekeurig voorbeeld: in de fase waarin pioniers zich vestigen in een wijk, zal het niet mogelijk zijn om vrijstaande woningen van € 600.000,- in de Delftse School 2.0 (casus) te ontwikkelen. Marktpartijen hebben geen vertrouwen in een dergelijke ontwikkeling. Dit betekent dat vraagprijzen zich mee ontwikkelen met de verbetering van een wijk. Een herstructurering en de verbetering kan jaren duren. Waar gewone gebiedsontwikkelingen in circa 10 jaar van de grond komen, kan een herontwikkeling gerust 15 tot 20 jaar duren. Kijk bijvoorbeeld naar de ontwikkeling van het Eilandje in Antwerpen of de Heuvel in Breda. In de Heuvel is de ontwikkeling begin jaren 2000 begonnen. Fase 2 van de herontwikkeling gaat dit jaar in de verkoop.

De verkoopwaarden en daarmee grondwaarden stijgen pas na een lange looptijd. Een projectontwikkelaar zal meer geduld moeten hebben om rendementen te kunnen behalen die aansluiten bij rendementen in andere ontwikkelingen. Het feit dat een lange adem nodig is, is in de basis niet problematisch: vaak zijn de grondwaarden bij aanvang relatief lager en kunnen dus grotere rendementen behaald worden. Maar dit betekent wel dat de financiële positie van een bedrijf dusdanig moet zijn dat een lange termijn beslag op de begroting gelegd kan worden voor een herstructurering. Voor kleine ontwikkelaars is dit minder vaak mogelijk. Het hogere risicoprofiel is dus van belang bij de investeringsafwegingen van een projectontwikkelaar.

Deze genoemde factoren die de investeringsbeslissingen voor herstructureringsprojecten als Delftse School 2.0 beïnvloeden, verklaren ook waarom een aantal maatregelen, zoals bijvoorbeeld het 'het opstellen van een gebiedsvisie' of het 'investeren in infrastructuur' of het juridisch planologisch mogelijk maken van een ontwikkeling' hoger worden gewaardeerd door de ontwikkelaars, dan het prioriteren van de herstructurering. De projectontwikkelaars geloven in het belang van locatiekwaliteit. Daarmee zoeken projectontwikkelaars niet zozeer naar een financiële oplossing: projectontwikkelaars vragen om maatregelen die niet alleen een businesscase verbeterd, maar vragen ook om investeringen die de locatiekwaliteit verbeteren. Dit kunnen harde investeringen zijn in bereikbaarheid of voorzieningen, en zachte investeringen in een toekomstperspectief. Hier is geconcludeerd dat een behoefte bestaat uit een tweeledig commitment: een commitment tussen zachte maatregelen (het opstellen van een visie of het prioriteren van herstructurering) en hardere maatregelen zoals het investeren in infrastructuur. De zachte maatregelen dragen bij aan dit zicht op verandering doordat daadwerkelijk wordt uitgesproken dat gewerkt wordt aan het tot stand brengen van een verandering. De harde maatregelen hebben een vergelijkbaar effect: door te investeren in een ontwikkeling toont een overheid dat zij iets in beweging willen brengen. Ontwikkelaars benoemen ook vaak de aanjaagfunctie van dergelijke investeringen: "de bal wordt sneller aan het rollen gebracht" (respondent E). Maar ook helpt dit de potentiële verkoper te verleiden. In woorden van respondent J:

*“een product verkoopt makkelijker als de woonconsument kan zien hoe het eruit komt te zien”.
(respondent J)*

4.6 Prioriteren: een haat-liefde verhouding

Projectontwikkelaars geven enerzijds aan dat het marktpincipe achter prioriteren herkenbaar is en verwachten hier een klein effect van te gaan zien. Anderzijds waarderen de ontwikkelaars deze maatregel laag, omdat naar mening van de ontwikkelaars de woonconsument beperkt stuurbaar is. Tijdens de interviews hebben meerdere ontwikkelaars aangegeven prioriteren een risicovolle maatregel te vinden, ondanks de mogelijke effectiviteit. Dit hoofdstuk wil onderzoeker afsluiten met een korte reflectie op dit meest abstracte niveau. Waarom is prioriteren een ongewenst instrument? In eerste instantie lijkt het een onderwerp waar ontwikkelaars eerder onbewust dan bewust over hebben nagedacht. In tweede instantie lijken de geïnterviewde ontwikkelaars op twee gedachten hinkelen: het prioriteren klinkt aantrekkelijk, maar het kent ook een weerstand.

4.6.1. Prioriteren: schaarste werkt prijsopdrijvend. Projectontwikkelaars erkennen het economische principe en de werking ervan. Eén van de ontwikkelaars formuleerde dit als volgt:

“Economisch is het waar, en creëer je door het prioriteren schaarste, met een prijsopdrijvend effect als gevolg (respondent F).”

Op de vraag of het prioriteren van gebiedsontwikkelingen de investeringsbereidheid van een ontwikkelaar in geprioriteerde gebiedsontwikkelingen vergroot, antwoorden 7 van de 13 projectontwikkelaars bevestigend.

Voorbeelden vanuit de huidige markt, zoals Gent, worden benoemd. Hier blijkt dat als er steden zijn waarin er schaarste is, er een prijsopdrijvend effect ontstaat. Woningen worden tegen hogere prijzen afgezet. Het prioriteren van gebiedsontwikkelingen, en daarmee schaarste creëren kan een dergelijk effect hebben. Dit betekent een positieve prikkel voor de businesscase. Maar een extra reden waarom ontwikkelaars positief kijken naar het prioriteren, is het commitment dat hieruit spreekt. Alle Nederlandse ontwikkelaars geven aan prioriteren als een stuk commitment vanuit de lokale overheid te zien: als een gemeente zijn voorkeur uitspreekt voor de ontwikkeling van een beperkt aantal gebiedsontwikkelingen, zal zij hieraan in ieder geval actief meewerken.

Opvallend genoeg, wordt dit commitment dat ontstaat door het prioriteren van gebiedsontwikkelingen, door de Vlaamse projectontwikkelaars minder specifiek geuit. De Vlaamse ontwikkelaars zoeken dit commitment vooral in de vorm van een gebiedsvisie. De liefde voor prioriteren, als deze al zo hard te benoemen is, ontstaat dus enerzijds doordat door het creëren van schaarste wellicht een prijsopdrijvend effect kan ontstaan. De liefde ontstaat vooral omdat prioriteren wordt gezien als een instrument waarmee een gemeente commitment voor een ontwikkeling uitspreekt. En dit laatste is datgene wat de Nederlandse projectontwikkelaars aanspreekt.

4.6.2. Prioriteren: moet de overheid sturen? Hoe kijken projectontwikkelaars aan tegen het prioriteren van gebiedsontwikkelingen om daarmee schaarste te creëren? En prioriteren gemeenten gebiedsontwikkelingen nu al?

Beginnend met deze laatste vraag werd er een uiteenlopend scala aan antwoorden gegeven: ja, nee, en alle mogelijke tussenvormen. De gemeente Capelle aan de IJssel focust bijvoorbeeld al op enkele gebiedsontwikkelingen (Respondent A). Ook de gemeente Schiedam focust op een beperkt aantal projecten, wat door de respondent (Respondent B) positief wordt ervaren. Veel geïnterviewden geven aan wel een prioritering te ervaren, maar geen expliciete prioritering te kennen.

Op de vraag waarom de gemeente prioriteren of waarom dit wordt ervaren komt eigenlijk een tweetal antwoorden: Prioriteren in de vorm dat gemeenten actiever meewerken aan de ontwikkeling van ontwikkelingsgebieden waar de betreffende gemeente grondbezit heeft. In deze gebieden lijkt bijvoorbeeld sneller ambtelijke capaciteit beschikbaar te zijn. Een dergelijke prioritering wordt niet altijd openlijk uitgesproken, aldus meerdere ontwikkelaars. En als tweede prioriteren in tijden van economische crisis of in gebieden met een gelimiteerd woningbouwbeleid (de zogenoemde migratiesaldo 0 gemeenten). Voorbeelden zijn gemeenten zoals Overbetuwe, en de Hoeksche Waard, die werken met een dergelijke programmering.

Maar ook in tijden van crisis zijn er gemeenten gaan prioriteren: dit is vooral om een overaanbod aan programmering ten opzichte van de marktvraag te voorkomen. Bijvoorbeeld Breda heeft tijdens de crisis aanzienlijk moeten snijden in de bouwprogrammering (BHVRuimte, 2015). Daarbij zijn keuzen gemaakt om die projecten te realiseren die passend waren bij de marktvraag.

De Belgische ontwikkelaars hebben hier een meer principiële houding in. Waar Nederlandse ontwikkelaars vanuit het sociaal-maatschappelijke belang, het stimuleren van de aanpak van probleemwijken denken, zijn de Vlaamse ontwikkelaars hier stellig: de marktpartijen horen de marktvraag te bewaken. Hierin is geen rol voor de overheid weggelegd. De rol voor de overheid moet zich focussen op het geven van een ruimtelijk (lange termijn) perspectief en eventueel het agenderen en stimuleren van beleidsmatige aandachtspunten (respondenten X, Y, Z). Als voorbeelden voor een rol van de overheid wordt bijvoorbeeld Mechelen genoemd waar de overheid gebiedsontwikkelingen heeft aangejaagd door te investeren in schoon, heel en veilig (respondent C). Maar ook de ruimtelijke structuurvisie van Antwerpen, waarin voor het lange termijn groeiperspectief is benoemd, is een voorbeeld van de houding die ontwikkelaars in België van de overheid verwachten (respondent A). Daarbinnen dienen marktpartijen zelf verantwoordelijk te zijn voor de woningbouwprogrammering: de markt stuurt dit zelfstandig.

4.6.3. Prioriteren: conjunctuur afhankelijk. Alle, vooral Nederlandse ontwikkelaars, geven aan dat er in de huidige markt al schaarste is. De markt wordt als extreem 'hot' ervaren. Meerdere keren zijn uitspraken gedaan als "in de huidige markt verkoopt bijna alles" (respondent A, E, F, G). Door deze schaarste is de markt al oververhit. Een prijsopdrijvend effect zou dan ook zichtbaar moeten zijn. Uitspraken als "als het nu (in deze markt) niet lukt, dan lukt het nooit", komen geregeld over tafel in de reguliere werksituatie. Maar dit bevat ook precies het principiële bezwaar: wil je een markt beïnvloeden die nu al van slag is? Juist in een gunstige markt wil je bouwen, zeker omdat er zo een sterkte vraag is naar woningbouw (respondent D, F).

In tijden van een crisis hebben veel gemeenten wel geprioriteerd, maar vanuit het voorkomen van overaanbod. Meerdere ontwikkelaars (A, B, C, D, E...) vinden dat de markt de primaire rol heeft bij het bewaken en het afstemmen van het aanbod. Voor de gemeente zien zij daarin meer een overkoepelende toetsende rol en bewaken van de totale programmering op kwaliteit en samenhang (respondenten A, C).

"De huidige markt is hot, woningen verkopen als zoete broodjes, omdat er al schaarste is"
(respondent A)

4.6.4. Prioriteren: inclusiviteit of gentrification. Een tweede reden die ontwikkelaars aandragen, waarom de liefde voor het prioriteren niet zo groot is, is het prijsopdrijvende effect. Hiermee onderkennen de projectontwikkelaars dat het prioriteren een prijsopdrijvend effect kan hebben. Maar dit brengt ook een andere principiële vraag met zich mee: in hoeverre blijft een stad nog bereikbaar voor al haar inwoners? De verhalen over de huizenprijzen in Amsterdam zijn wel bekend: Voor een alleenstaande is het lastig is om überhaupt nog een woning te verkrijgen. Gezinnen trekken de stad uit als er geen betaalbare woningen meer te vinden zijn.

Diversiteit in een stad maakt een stad minder kwetsbaar. Een stad heeft hoger en lager opgeleiden nodig. Lager opgeleiden creëren draagvlak voor voorzieningen, zoals parkeren en openbaar vervoer (Groot, Marlet, Teulings, & Vermeulen, 2010). Lager opgeleiden voorzieningen uit de stad nodig: de werkgelegenheid en het openbaar vervoer.

Dit gevolg van prijsopdrijvende effecten zien ontwikkelaars als nadelig voor gebiedsontwikkeling. Moet je niet als overheid, een stad willen bouwen voor iedereen?

4.6.5. Prioriteren: risicovol. Met het prioriteren zoals bedoeld in de definitie van dit onderzoek, wordt er ingezet op maximaal 2 a 3 grootschalige gebiedsontwikkelingen per stad. De eerste vraag is hoeveel gebiedsontwikkelingen dit moeten zijn, zeker voor grotere steden in Nederland. Dit moet in samenhang met de markt vraag gezien worden. Het gevoel wat uit de interviews naar voren komt is dat het dusdanig scherp prioriteren, door te focussen op 2 tot maximaal 3 ontwikkelingen in een stad te stringent is (respondent C, D, G, I). Dit prioriteren is vooral risicovol vanuit het scenario dat er iets gebeurd waardoor een ontwikkeling niet van de grond komt. Bij dusdanig strikt prioriteren, heb je dan een zeer beperkt aanbod. Wil een overheid dit risico lopen? Anderzijds: moet je als stad niet hoe dan ook willen dat in alle windrichtingen of wijken van de stad ontwikkelingen plaats kunnen vinden? Het niet overal ontwikkelen, kan betekenen dat je bepaalde wijken niet onderhoud. Stilstand is achteruitgang wordt ook wel gezegd.

4.6.6. Prioriteren: business. Als laatste betekent prioriteren van gebiedsontwikkelingen ook iets voor de ontwikkelaar zelf. Een aantal projectontwikkelaars hebben in de interviews benoemd dat prioriteren een prijsopdrijvend effect heeft, ook op de grondwaarde. Hierdoor kan het moeilijker worden om in te stappen in een gebiedsontwikkeling. Het prijsopdrijvende effect is vooral leuk voor een ontwikkelaar die wel participeert.

Een andere kant van diezelfde medaille is dat door het prioriteren van gebiedsontwikkelingen, er minder projecten ontwikkeld worden. Minder projecten betekent ook minder werk voor projectontwikkelaars. Ook om dit motief, is het begrijpelijk als een ontwikkelaar niet enthousiast is over het prioriteren: het kan het bestaansrecht van ontwikkelaars aantasten.

5 Conclusies en reflectie

5.1 Conclusies

Nederlandse steden staan voor een dilemma. Gemeenten zetten gebiedsontwikkeling in probleemwijken in om een sociale impuls in deze wijken te creëren. De markt kijkt echter nog niet naar deze probleemwijken, omdat deze wijken nog geen aantrekkelijk woonmilieu hebben. Grootschalige herstructureringsprojecten zijn daarom financieel complexer en risicovol. Door de verstedelijkingsambitie neemt het aantal nieuwe ontwikkelingen toe en ontstaat er concurrentie tussen gebiedsontwikkelingen. Een belangrijke vraag is dan ook: hoe kunnen gemeenten gebiedsontwikkelaars verleiden om te investeren in het herstructureren van probleemwijken? Dit dilemma heeft geleid tot de centrale vraag van dit onderzoek:

“In hoeverre draagt het door een lokale overheid prioriteren van gebiedsontwikkelingen, bij aan een grotere investeringsbereidheid van projectontwikkelaars in gebiedsontwikkelingen in probleemwijken?”

Ter ondersteuning van de beantwoording van deze centrale vraag van dit onderzoek worden als eerst de conclusies ten aanzien van de deelvragen beantwoord, om zo toe te werken naar de beantwoording van de centrale vraag.

In hoeverre is het creëren van een marktvraag door middel van schaarste stuurbaar?

Het is de relatie tussen vraag en aanbod die de waarde van vastgoed bepaalt ((DiPasquale & Wheaton), 1992). Als de vraag toeneemt en het aanbod gefixeerd is, neemt de waarde van vastgoed toe. Indien het aanbod vast staat, en de vraag neemt af, zal de waarde van vastgoed afnemen. De vastgoedmarkt wordt door (DiPasquale & Wheaton) (1992) beschreven als een model van vier kwadranten. Het zuidwestelijke kwadrant (Asset – constructie) is de kwadrant waarin de realisatiekosten worden bepaald. In dit kwadrant kunnen gemeenten ook instrumenten inzetten om de markt te beïnvloeden. Stel een overheid beperkt de beschikbare bouwlocaties, dan wel versoepelt de gevraagde kwalitatieve eisen, dan zal dit als gevolg hebben dat uiteindelijk de waarde van het vastgoed stijgt dan wel daalt. Het prioriteren van gebiedsontwikkelingen, zal dus leiden tot het creëren van schaarste, met een prijsopdrijvend effect als gevolg.

Welke factoren zijn van invloed op de aantrekkelijkheid van woongebieden in het (midden)hoge segment van de woonconsument?

De aantrekkelijkheid van woongebieden wordt bepaald door een combinatie van twee factoren, die beide ongeveer even zwaar wegen: de nabijheid en bereikbaarheid van werkgelegenheid en de aanwezigheid van voorzieningen zoals bijvoorbeeld kwaliteitshoreca, natuur, openbaar vervoer en cultuur positieve locatie-eigenschappen. Woonconsumenten zijn bereid meer te betalen voor locaties die dicht bij werkgelegenheid dan wel dicht bij voorzieningen liggen. Ook bestaan er negatieve locatiefactoren zoals sociale problemen, overlast en onveiligheid. Deze negatieve factoren hebben een negatief effect op de grondwaarde van een gebied. Probleemwijken zullen dan ook locaties zijn waar de grondwaarden lager zijn dan de grondwaarde in niet probleemwijken. Niet aantoonbaar inzichtelijk is of negatieve locatiefactoren voor woonconsumenten zo zwaar wegen dat de verhuisbereidheid weg valt. Dit wordt wel vermoed omdat het trekken van nieuwe doelgroepen naar probleemwijken lastig is. Dit geeft een duidelijke nuance op de mogelijkheid tot het creëren van schaarste: de locatiefactoren spelen een dusdanige rol dat niet te stellen is dat woonconsumenten bereid zijn te verhuizen naar onaantrekkelijke locaties.

Hoe sturen gemeenten gebiedsontwikkelingen en zijn er praktijkvoorbeelden van steden die werken met een prioritering in woningbouw?

Gemeenten acteren rondom gebiedsontwikkeling vaak vanuit twee invalshoeken. Vanuit beleidsmatige ambities, of vanuit een urgentie om overaanbod te voorkomen. Gemeenten hebben keuze in de rol die zij willen oppakke; van zeer actief tot niets doen. In de gebiedsontwikkeling worden vaak een viertal houdingen benoemd: reguleren, stimuleren, richting geven en verbinden. Per project of per opgave geeft een gemeente op een andere manier invulling aan zijn rol. In gebiedsontwikkeling worden zes maatregelen regelmatig toegepast. Onder **prioriteren van gebiedsontwikkelingen** wordt in dit onderzoek verstaan: het actief door een gemeente uitspreken van een voorkeur voor het ontwikkelen van een beperkt aantal (maximaal 2 a 3) grote gebiedsontwikkelingen. Aan deze gebiedsontwikkelingen werkt de gemeente actief (faciliterend) mee. Niet bekend is dat gemeenten prioriteren op deze manier toepassen.

Naast 'prioriteren' zijn ook andere instrumenten die een overheid in kan zetten onderzocht. Deze mogelijke maatregelen zijn:

1. Het prioriteren van gebiedsontwikkelingen
2. Het opstellen van een gebiedsvisie voor de ontwikkeling
3. Het juridisch planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling
4. Het investeren in infrastructuur
5. Het maken van afspraken over risicovolle onderdelen van de businesscase
6. Het maken van afspraken over afname van een deel van het programma
7. Ontwikkelen via Publiek Private samenwerking

Hoe kijken projectontwikkelaars aan tegen investeren in gebiedsontwikkeling: welke factoren spelen een belang bij een investeringsbeslissing?

In de basis is gebiedsontwikkeling het realiseren van een sluitende businesscase. Om een sluitende businesscase tot stand te kunnen brengen moet een projectontwikkelaar het spel tussen markt, ruimtelijke kwaliteit en middelen juist weten te organiseren. Indien hierin de juiste balans ontstaat, kan een haalbare businesscase van de grond komen.

De locatiefactoren zijn hierin essentieel voor een ontwikkelaar: deze bepalen namelijk de opbrengstpotentie van een locatie. Maar ook de te maken kosten en het risicoprofiel zijn onderdeel van investeringsbeslissingen. Het laatste aspect waar ontwikkelaars naar kijken is of een ontwikkeling past bij het profiel van het bedrijf.

In hoeverre investeren marktpartijen nu in probleemwijken en waarom?

Projectontwikkelaars investeren in de herstructurering van probleemwijken als hier een sluitende businesscase is. Ook om principiële redenen vinden projectontwikkelaars dat door gemeenten in probleemwijken geïnvesteerd moet worden: een gemeente mag geen wijken laten verpauperen. Om de businesscase van dergelijke herstructureringsprojecten te beoordelen doorlopen ontwikkelaars een gelijke afweging als bij een regulier project. Daarnaast zijn een gebiedsvisie en commitment van stakeholders (zoals woningcorporaties) randvoorwaarden om te besluiten te investeren. Er moet zicht zijn dat een verandering van het gebied gerealiseerd wordt: er moet zicht zijn op een aantrekkelijk nieuw woongebied.

Hoe reageren projectontwikkelaars op het toepassen van de deze woningbouwprogrammering?

Het merendeel van de ontwikkelaars hebben twijfels bij de aantoonbaarheid van het positieve financiële effect als gevolg van schaarste. De ontwikkelaars hebben niet het vertrouwen dat woonconsumenten te sturen zijn naar een locatie die negatieve locatiefactoren heeft. Dit zal gelden voor een beperkte groep woonconsumenten, maar voor de meerderheid zal een wijk zal zich eerst moeten bewijzen. Daarbij zien ontwikkelaars prioriteren als een risicovolle onderneming. Het prijsopdrijvende ef-

fect dat wordt beoogd door het creëren van schaarste, kan leiden tot een voor lage- en middeninkomensgroepen onbetaalbare stad. Met het prioriteren van gebiedsontwikkeling wordt een stad tevens kwetsbaar: als een ontwikkeling onverhoopt niet van de grond komt, wordt er nog nauwelijks gebouwd in een stad. Dit sluit aan bij het effect dat Glaeser, Gyourko, Saiz, & Research (2008) benoemen: steden waarin kunstmatig schaarste wordt gecreëerd meer gevoelig zijn voor bubbels. Iets wat op de achtergrond hierbij meespeelt is dat prioriteren de projectenmarkt inperkt en daarmee ook de mogelijkheid voor de projectontwikkelaar om te ontwikkelen: zijn business wordt beperkt.

Op basis van de beantwoording van deze deelvragen kan overgegaan worden naar de beantwoording van de centrale vraag van dit onderzoek:

"In hoeverre draagt het door een lokale overheid prioriteren van gebiedsontwikkelingen, bij aan een grotere investeringsbereidheid van projectontwikkelaars in gebiedsontwikkelingen in probleemwijken?"

Uit het uitgevoerde experiment blijkt dat projectontwikkelaars het instrument 'prioriteren van gebiedsontwikkelingen' afzonderlijk niet als een factor zien die de investeringsbereidheid van een projectontwikkelaar vergroot. Zowel de Nederlandse als de Belgische ontwikkelaars beoordelen het effect van het prioriteren laag als (individuele) maatregel die de investeringsbereidheid zou moeten vergroten. Hierover bestaat ook consensus tussen de geïnterviewde ontwikkelaars.

Naast 'prioriteren' zijn ook andere instrumenten die een overheid in kan zetten onderzocht.

De projectontwikkelaars hechten meer waarde aan maatregelen die zekerheid bieden, zoals 'het juridisch planologisch mogelijk maken van een ontwikkeling', of harde financiële bijdrage geven die bij voorkeur een waardevermeerdering voor het gebied realiseren, zoals 'het investeren in infrastructuur'.

De Belgische ontwikkelaars ranken het 'opstellen van een gebiedsvisie' als de maatregel die het meest belangrijk is om de investeringsbereidheid te vergroten. Het 'maken van afspraken over risicovolle onderdelen uit de businesscase' krijgt een gemiddelde ranking, het 'prioriteren van gebiedsontwikkelingen' en het 'maken van afspraken over afname van programma' worden beide genoemd als maatregelen die niet belangrijk zijn voor het vergroten van de investeringsbereidheid.

Het effect van het inzetten van de maatregel 'prioriteren van gebiedsontwikkelingen' is klein in vergelijking met andere maatregelen. Maatregelen die afzonderlijk al voldoende zijn om een projectontwikkelaar te verleiden om te investeren in een herstructureringsproject zijn maatregelen die de Nederlandse ontwikkelaars zekerheid bieden ('juridisch-planologisch mogelijk maken van een ontwikkeling'). Voor de Belgische ontwikkelaars zijn dit maatregelen die ze inhoudelijk commitment bieden ('het op stellen van een gebiedsvisie'). Ook financiële bijdragen of het ontwikkelen via een PPS worden soms als afzonderlijk voldoende effectief beoordeeld. Zowel voor de Nederlandse als de Belgische situatie is geen enkele maatregel door alle respondenten als afzonderlijk voldoende benoemd.

In combinatie met andere maatregelen is het prioriteren van gebiedsontwikkeling wel een instrument dat een bijdrage kan leveren aan het vergroten van de investeringsbereidheid van een projectontwikkelaar. Zowel de Nederlandse als de Belgische ontwikkelaars zoeken als het gaat over combinaties van maatregelen vaak een combinatie tussen zachte maatregelen, zoals het 'prioriteren van gebiedsontwikkelingen' of het 'opstellen van een visie', en harde maatregelen, zoals het 'investeren in infrastructuur' of het 'maken van afspraken over risicovolle onderdelen uit de businesscase'. Hieruit is te concluderen dat projectontwikkelaars zoeken naar een meervoudig commitment. Enerzijds een commitment van gemeenten in investeringen in geld en/of tijd. Anderzijds commitment op de inhoud: een door een overheid gedragen toekomstperspectief is wenselijk omdat dit inhoudelijk gezien zekerheid geeft.

5.2 Reflectie

In de eerste indruk is het creëren van schaarste een goed idee: door het aanbod te beperken ontstaat schaarste. Maar schaarste creëren is een wisselwerking tussen vraag en aanbod. Aan de aanbodzijde draaien betekent nog niet dat er vraag is naar een product. En de vraag naar wonen wordt door meerdere factoren bepaald. Niet alle woonconsumenten willen op dezelfde plek wonen. Wonen in slechte wijken, is een product aanbieden waar een beperkte vraag naar is. Een gebied moet zich eerst bewezen hebben, en gevestigd zijn, voor de mainstream woonconsument zich hier wil vestigen. De uitdrukking “locatie, locatie, locatie”, die wordt gezien als een uitdrukking van projectontwikkelaars, is net zo sterk een uitdrukking van de woonconsument: “de locatie is van essentieel belang”. Het sturen van een woonconsument naar een locatie die zijn niet willen, daar heeft de markt geen vertrouwen in. Dit betekent dat het prioriteren om de ontwikkeling van herstructurering van probleemwijken aantrekkelijk te maken niet lijkt te werken. Uit het uitgevoerde experiment blijkt dat projectontwikkelaars het instrument ‘prioriteren van gebiedsontwikkelingen’ afzonderlijk niet als een factor zien die de investeringsbereidheid van een projectontwikkelaar vergroot. Het effect van het inzetten van de maatregel ‘prioriteren van gebiedsontwikkelingen’ is klein in vergelijking met andere maatregelen. Dit betekent dan ook dat het als gemeente inzetten op deze maatregel niet effectief lijkt.

Als dit zo is, moet een gemeente zich dan een risico op de hals te halen door schaarste te creëren, in een markt waar al te weinig aanbod is? Moeten we als gemeente, waar een verstedelijkingsdruk is, de deur op slot gaan zetten? Moeten we de kans op verdichting, die waarde verhogend is mislopen? Moeten we het risico lopen dat inwoners naar andere plaatsen gaan, bij gebrek aan beter? Dit terwijl de verstedelijking juist zoveel voordelen biedt: face tot face contacten zijn essentieel voor kennisontwikkeling en het voorkomen van spanningen, clustering kan de vervoerbewegingen beperken en daarmee de uitstoot van verkeer beperken, verdichting biedt een beter draagvlak voor voorzieningen. Ik ben van mening dat gemeenten dit risico niet moeten lopen. Niet voor een maatregel waarvan blijkt dat deze weinig invloed heeft en dus weinig effectief is.

Betekent dit dat gemeenten de ambitie voor het herstructureren van probleemwijken los moeten laten? Een gemeente kan de herstructurering van probleemwijken op zijn beloop laten en wachten tot de markt dit oppakt? Ik heb er vertrouwen in dat de markt dit op kan pakken. In New York zien we dit gebeuren. Misschien gebeurt dit niet zo snel als gehoopt, maar het gebeurt. Ook in Vlaanderen gebeurt dit, omdat ontwikkelaars ideologische doelstellingen hebben en omdat ontwikkelaars een lange adem hebben, financiële mogelijkheden hebben en omdat ontwikkelaars het risico en de kans op een grote waarde sprong op lange termijn te verzilveren. In die zin, mogen we de markt ook wel meer vertrouwen geven. Maar ook kunnen marktpartijen deze bal zelf meer oppakken en zelf meer initiatief nemen. Het zoet en het zuur combineren zeggen veel marktpartijen. Waarom moet dit op voorstel van gemeenten? Waarom initiëren marktpartijen dit zelf niet. Het over de grens kijken, is voor gemeenten en voor marktpartijen interessant. Moet de overheid het initiatief nemen, of moeten wij marktpartijen hebben die kiezen voor een lange termijn rendement?

De vraag is overigens of de overheid in New York en in België helemaal geen rol spelen in het stimuleren van ontwikkelingen. De stad Antwerpen heeft een lange termijn ruimtelijke visie opgesteld, waarin de groeirichting van de stad wordt benoemd. In het voorbeeld van de South Bronx is een rezoning toegepast. Ik beveel de gemeenten aan om strategisch om te gaan met haar rolkeuze in relatie tot de bouwprogrammering. Met dit onderzoek is bekend welke maatregelen en welke combinaties van maatregelen wel interessant zijn voor ontwikkelaar. Ontwikkelaars hechten waarde aan zekerheid, commitment en het zien dat er verandering in een gebied ontstaat. Met een toekomstvisie op de stad kan een gemeente ontwikkelruimte bieden, sturing geven en duidelijkheid bieden. Een overheid mag

erop vertrouwen dat de markt aantrekkelijke gebieden ontwikkeld, zeker in de huidige tijdsgeest van verstedelijkingdruk.

Maar gemeenten mogen en moeten in mijn ogen ook werken aan hun kerntaak: het zorgvuldig omgaan met de ruimte en het bouwen van een stad voor iedereen. Denk als stad voor uit, laat de markt zijn werking doen en investeer als overheid waar de stad het meest kwetsbaar is. In dit onderzoek zijn een aantal maatregelen benoemd die de investeringsbereidheid van projectontwikkelaars vergroten, bijvoorbeeld het opstellen van een gebiedsvisie, of het bieden van juridisch-planologische zekerheid. Of investeer in aanjaagfuncties. Een gemeenten kan met het beschikbaar stellen van ambtelijke capaciteit, met het gericht investeren in gebieden, alsnog projectontwikkelaars alsnog verleiden om te investeren in probleemwijken. Richt je als gemeente op die gebieden waar de markt niet naar kijkt: besteed daar je energie aan. Laat de markt andere gebieden zelfstandig ontwikkelen. En uiteraard waar mogelijk: room opbrengsten af om in te zetten in de gebieden die meer aandacht vragen. Volg als gemeente het advies van de Kleine Prins:

"Alleen met je hart kan je scherp zien. Wat werkelijk belangrijk is, kan je met je ogen niet zien." (de Saint-Exupéry, 2005)

Bewaak als gemeente dat de stad een plek is waar mensen graag wonen, werken en verblijven. Bouw als gemeente aan een stad voor iedereen.

Literatuurlijst

- Adams, D., & Tiesdell, S. (2010). Planners as market actors: Rethinking State-Market relations in land and property. *Planning Theory & Practice*, 11(2), 187-207.
- Atherton, E., French, N., & Gabrielli, L. (2008). Decision theory and real estate development: a note on uncertainty. *Journal of European Real Estate Research*, 1(2), 162-182.
doi:10.1108/17539260810918730
- BHVRuimte. (2015). *Gemeentelijke prioritering van woningbouwlocaties*. Retrieved from 's-Hertogenbosch:
- Bouw, C. (2019). *Jaarverslag 2018*. Retrieved from http://cms.confederatiebouw.be/Portals/0/jaarverslag_2019_NL-DEF.pdf
- Bovens, M. A. P., 't Hart, P., & van Twist, M. J. W. (2007). *Openbaar Bestuur: Beleid, organisatie en politiek* (7e ed.): Uitgeverij Wolters Kluwer.
- Breda. (2018). *Gebiedsperspectief Havenkwartier*. Breda: Gemeente Breda Retrieved from <https://www.viabreda.nl/nieuws/2017/12/13/gemeente-breda-stelt-gebiedsperspectief-havenkwartier-vast>
- Bregman, A. G., Karens, J. J., Buitelaar, E., & de Zeeuw, F. (2017). *Gebiedsontwikkeling in de nieuwe werkelijkheid*. Retrieved from
- Buitelaar, E. (2019). *Versnelling van de woningbouw: van korte- naar langetermijnperspectief*. Retrieved from
- BZK, M. v. (2018). *Staat van de Woningmarkt: jaarrapportage 2018*. 's-Gravenhage
- CBRE. (2019). *Real Estate Outlook 2019*. Retrieved from <https://www.cbre.nl/real-estate-outlook-2019>
- CBS. (2018). Waarde onroerende zaken van woningen en niet-woningen. Available from CBS Statline Retrieved augustus 2019 <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37610/ta-ble?fromstatweb>
- CBS. (2019). Opbouw binnenlands product (BBP); nationale rekeningen. Available from CBS Statline Retrieved augustus 2019 <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84087NED/ta-ble?ts=1565183450404>
- Daamen, T. (2018). *Inleiding Module 5 MCD: Strategie en concept*. Paper presented at the Master City Developer, module 5, college 1, Rotterdam.
- Daamen, T., & Verheul, W. (2014). Stedelijke ontwikkeling als emergente adaptieve strategie. *Bestuurswetenschappen*, 68(3), 68-88.
- Daamen, T., & Verheul, W. (2018, 19 september 2018). *Organiserend vermogen in gebiedsontwikkeling*. Paper presented at the MCD, module 5, college 3, Delft.
- Dale, V. (2019). Van Dale. Retrieved august 2019, from Van Dale Uitgevers <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/prioriteit#.XVUCfugzZPY>
- de Waal, L., & Koenraadt, S. (2019). *Bouwupdate maart 2019*. Retrieved from <https://www.rabobank.nl/bedrijven/cijfers-en-trends/bouw/bouwupdate-maart-2019/>
- de Wever, H., & Pittillion, P. (2019, 18 juli 2019) *Interview AG Vespa, de rol van de vlaamse overheid in gebiedsontwikkeling*/Interviewer: R. de Vries.
- de Zeeuw, F. (2018). *Zo werkt gebiedsontwikkeling*:. Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft.
-

- DFB. (2017). De financiële begrippenlijst: . Retrieved august 2019 <https://www.dfbonline.nl/begrip/6862/bubbel>
- DiPasquale, D., & Wheaton, W. C. (1992). The Markets for Real Estate Assets and Space: A Conceptual Framework. *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association*, 20, 181-197.
- Donkers, M., Velleman, J., & Koenraadt, S. (2018). *Rabo Vastgoedbericht 2018*. Retrieved from Utrecht: https://www.rabobank.nl/images/vastgoedbericht-2018_29950922.pdf
- Eindhoven, S. (2017). *Afsprakenkader Wonen 2017: Aantrekkelijke woonmilieus in Stedelijk Gebied Eindhoven*. Retrieved from https://www.stedelijkgebiedeindhoven.nl/fileadmin/SGE/Documenten/GWA171027_Afsprakenkader_okt_HR.pdf
- Franzen, A., & de Zeeuw, F. (2011). Tien Acties voor Gebiedsontwikkeling.
- Franzen, A., & van der Linden, H. (2016). De rol van ontwerp volgens publieke en private opdrachtgevers.
- Gebiedsontwikkeling, P. (2006). Gebiedsontwikkeling. In.
- Glaeser, E., Gyourko, J., Saiz, A., & Research, N. B. o. E. (2008). Housing Supply and Housing Bubbles. *Journal of Urban Economics*, 64, 198-217. doi:10.3386/w14193
- Glaeser, E. L., Kolko, J., & Saiz, A. (2001). Consumer City. *Journal of Economic Geography*, 1, 27-50.
- Glumac, B. (2012). *Strategic decision modeling in Brownfield redevelopment*. Technische Universiteit Eindhoven, Eindhoven.
- Groetelaers, D. A. (2004). *Instrumentarium locatieontwikkeling: sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*. Technische Universiteit Delft,
- Groot, H. L. F. d., Marlet, G., Teulings, C., & Vermeulen, W. (2010). *Stad en Land*. Retrieved from 's-Gravenhage:
- Healey, P. (2007). *Urban complexity and spatial strategies : towards a relational planning for our times*. London: Routledge.
- Heurkens, E. (2009). Changing public and private roles in urban area development in the Netherlands. *The NEW Urban Question: Urbanism Beyond Neo-Liberalism*.
- Heurkens, E. (2012). *Privaat-gestuurde Gebiedsontwikkeling: Sturing, Samenwerking & Effecten in Nederland en Engeland* *Architecture and the Build Environment*.
- Heurkens, E. (2013). Een nieuwe rolverdeling: Privaat 'in the lead', publiek faciliteert.
- Heurkens, E. (2014). *Private sector-led urban development projects : Management, partnerships & effects in the netherlands and the uk*. Delft University of Technology,
- Heurkens, E., & Hobma, F. (2014). Private Sector-led Urban Development Projects: Comparative Insights from Planning Practices in the Netherlands and the UK. *Planning Practice and Research*, 29(4). doi:10.1080/02697459.2014.932196
- Hieminga, G. (2006). *Projectontwikkeling Marktperspectief & Integrale Gebiedsgerichte Herstructurering*. Retrieved from
- Hummels, R. P., & de Clerck, A. F. (2011). Financial Engineering. In A. J. Franzen, H. Hobma, H. de Jonge, & G. Wigmans (Eds.), *Management of urban development processes in the Netherlands: governance, design, feasibility*. Delft: Technepress.

- Insider, B. (2019). Huizenprijs 2019-2010: Trend koelt af. Retrieved from <https://www.businessinsider.nl/huizenprijs-2019-2010-trend-koelt-af/>
- Jacobs, J. (2014). *Dood en leven van grote Amerikaanse steden* (M. Polman, Trans.): Sun Trancity
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2006). Public Management and Policy Networks. *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 2, 135-158. doi:10.1080/14719030000000007
- Klijn, E. H., & Twist, M. J. W. v. (2007). Publiek-private samenwerking in Nederland, Overzicht van theorie en praktijk. *M & O: Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 3(4), 156-170.
- Langelaan, T. (2016). *De faciliterende overheid? Een verschil in interpretatie*. Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Ledyard, J. O. (1993). *Public Goods: A Survey of Experimental Research*. Retrieved from
- Lennartz, C., Vrieselaar, N., & Hoving, L. (2018). Nederlandse huizenmarkt dendert door: ook in 2018 fors hogere prijzen verwacht. Retrieved from <https://economie.rabobank.com/publicaties/2018/februari/nederlandse-huizenmarkt-ook-in-2018-fors-hogere-prijzen-verwacht/>
- Marshall, A. (1890). *Principle of Economics*. New York: Palgrave MacMillan.
- Matthias, J. (2006). Alfred Marshall. Retrieved from https://nl.wikipedia.org/wiki/Alfred_Marshall
- McClave, J. T., Benson, P. G., & Sinsich, T. (2007). *Statistiek, een inleiding voor hoger onderwijs* (9e ed.): Pearson Education Benelux BV.
- Nations, U. (2018). *2018 Revision of World Urbanization Prospects*. Retrieved from
- NBB. (2019). Kwartaal- en jaaraggregaten: Groei van het BBP. Retrieved augustus 2019, from National Bank of Belgium <http://stat.nbb.be/index.aspx?lang=nl&SubSessionId=9bb70a15-c9b7-4c4d-9750-f062f370a9f3&themetreeid=-200>
- NEPROM. (2018a). *Handboek Projectontwikkeling*. Voorburg: NAI010.
- NEPROM. (2018b). NEPROM. Retrieved from <http://www.neprom.nl>
- Nogués, S., & Arroyo, N. S. (2015). Alternative Approach to Prioritization of Brownfield Reclamation Attending to Urban Development Potentialities: Case Study in a Depressed Industrial District in Northern Spain. *Journal of Urban Planning and Development*, 142(1 (March 2016)). doi:[https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)UP.1943-5444.0000272](https://doi.org/10.1061/(ASCE)UP.1943-5444.0000272)
- Nozeman, E. F., & Van der Vlist, A. J. (2014). *European Metropolitan Commercial Real Estate Markets*. Heidelberg: Springer.
- NU.nl. (2019, 22 augustus 2019). Bouwsector loopt miljarden mis door inperking stikstofuitstoot. *NU.nl*. Retrieved from <https://www.nu.nl/economie/5981477/bouwsector-loopt-miljarden-mis-door-inperking-stikstofuitstoot.html>
- Producties, M. (2018). Conferentie Woonvastgoed 2018. In. Rotterdam.
- Rausse, J., & Goodman, S. (2018) *Urban Planning in The Bronx - South Bronx redevelopment./Interview: M. w. 1.*
- Rijksoverheid. (n.d.). Taken gemeenten. Retrieved from <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/taken-gemeente>
-

- ROB. (2012). *Loslaten in vertrouwen: naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. Retrieved from Den Haag:
- Rotterdam, g. (2007). *Stadsvisie Rotterdam: ruimtelijke ontwikkelingstrategie 2030*. Rotterdam: gemeente Rotterdam Retrieved from https://www.rotterdam-centralsdistrict.nl/documenten/STADSVISIEROTTERDAM_2030_dec2007.pdf
- Rotterdam, g. (2018). *Handboek procesregie voor gemeenten*. VPNG
- Rotterdam, g. (2019). *Strategische verkenning verstedelijking*. Rotterdam: gemeente Rotterdam Retrieved from https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/7827160/1/s19bb017999_3_50801_tds
- Roukouni, A., Macharis, C., Basbas, S., Stephanis, B., & Mintsis, G. (2018). Financing urban transportation infrastructure in a multi-actors environment: the role of value capture. *European Transport Research Review*, 10(14). doi:10.1007/s12544-017-0281-5
- de Saint-Exupéry, A. (2005). *De Kleine Prins*. Donker.
- Sagalyn, L. (2018) *Diner pensant MCD/Interviewer: R. d. Vries*.
- Savini, F., Majoor, S., & Salet, W. (2015). Dilemmas of planning: Intervention, regulation, and investment. *Planning Theory*, 14, 296-315. doi:10.1177/1473095214531430
- Schuilin, D. (2007). Stadsvernieuwing door de jaren heen. *Rooilijn, Jaargang 40, vol 3*, 158-166.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*.
- Soeter, J. P. (2010). *Bouw- en Voorraadeconomie 1960-2025*. Delft University of Technology, Delft. Retrieved from http://www.vssd.nl/hlf/diss_soeter.htm
- SOHW. (2013). *Actualisatie 2013 Woonvisie Hoeksche Waard*. Cromstrijen Retrieved from <http://de-centrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Cromstrijen/CVDR324666.html>
- Statbel. (2018). *Kerncijfers: statistisch overzicht van België 2018*. Retrieved from https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/documents/NL_kerncijfers_2018_web1a_v2.pdf
- Statbel. (2019). Vastgoedprijzen: Belgische woningprijzen - eerste kwartaal 2019. from Statistiek bureau voor België <https://statbel.fgov.be/nl/themas/bouwen-wonen/vastgoedprijzen>
- Stem, B. D. (2019, 2 maart 2019). Sloop in de wijk Heuvel: de Peutzflats zijn aan de beurt. *BN De Stem*. Retrieved from <https://www.bndestem.nl/breda/sloop-in-de-wijk-heuvel-de-peutzflats-zijn-aan-de-beurt~a1cf935c/>
- Straatman, M. E. J. (2011). *Waar voor je geld? Een onderzoek naar de redenen voor het kopen van een woning in de vernieuwde Bijlmermeer in Amsterdam*. Universiteit Utrecht,
- Tennekes, J., & Harbers, A. (2010). *Grootschalige of kleinschalige verstedelijking? Een institutionele analyse van de totstandkoming van woonwijken in Nederland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen*. Retrieved from Den Haag:
- Tijdvakken.nl. (2019). Opkomst van handel en ontstaan van steden. *Tijdvakken, tijdvak 4: Tijd van steden en staten*. Retrieved from <https://www.tijdvakken.nl/handel-en-steden/>
- Tubbing, L. (2014). Experimenteel onderzoek. Retrieved from <https://deafstudeerconsultant.nl/statistiek-met-spss/dataverzameling/experimenteel-onderzoek/>
- van Dam, F., & de Groot, C. (2017). De triomf van de stedelijke voorkeur.

- van Helvoirt, A. M. A. T., (TUE), T. U. E., Instituut, S. A., & Systems, A. D. M. (2008). *Risicomanagement bij gebiedsontwikkeling: een risicomanagementmethode waarbij correlaties tussen risico's onderling en relaties tussen risico's en beheersmaatregelen zijn geïntegreerd*. Retrieved from Eindhoven:
- van Loon, J., & de Graaf, T. (2015). Gehaast versus geduldig kapitaal. *Agora*, 4.
- van Rhee, M. (2018, 24 mei 2018). [MCD, module 4, college 2, Financial Engineering].
- Verstedelijkingsalliantie. (2018). Verstedelijkingsalliantie Zuidelijke Randstad. In V. Z. Randstad (Ed.).
- Wootton, J. L. (1996). *De Nederlandse vastgoedmarkt 1995-1996*. Retrieved from Amsterdam:
- WWI, M. v. (2007). *Actieplan Krachtwijken: van Aandachtswijk naar Krachtwijk*. 's-Gravenhage
-

Bijlagen

Bijlage	1	Vragenlijst interviews
	2	Overzicht geïnterviewde projectontwikkelaars
	3	Toelichting fictieve casus: Stadsdam
	4	Gestandaardiseerde uitnodigingsemail interview
	5	Gestandaardiseerde email toezending fictieve casus
	6	Overzicht pakketten op basis van maatregelen Nederland
	7	Overzicht pakketten op basis van maatregelen België

1 Vragenlijst interviews

Interview beleid beïnvloeding overheden in relatie tot gebiedsontwikkeling

Vragenlijst in het kader van het afstudeeronderzoek MCD van Raymond de Vries.

Algemeen

Geïnterviewde:

Bedrijf:

Datum interview:

Heeft u bezwaar tegen het opnemen van het interview:

- ☐ ja
- ☐ nee

Mag uw naam en bedrijfsnaam worden gepubliceerd in de scriptie:

- ☐ ja
- ☐ ja, mits niet één op één herleidbaar naar het interview
- ☐ nee

Vragenlijst

1) *Wat voor type projectontwikkelaar is uw bedrijf?**

- ☐ Zelfstandige ontwikkelaar:
Projectontwikkelaar pur sang.
- ☐ Bouwende ontwikkelaar:
Bouwbedrijf, die projectontwikkeling als aanvullende activiteit heeft toegevoegd
- ☐ Beleggende ontwikkelaar:
Belegger, die projectontwikkeling als aanvullende activiteit heeft toegevoegd
- ☐ Gefinancierde ontwikkelaar:
Projectontwikkelaar die een apart bedrijfsonderdeel van een bank of financiële instelling is.
- ☐ Overige, namelijk:

2) *In wil graag meer informatie over het type projecten waar uw bedrijf wel en niet in investeert.*

- a) In wat welke marktgebieden investeert u? (landelijk / provincies / regio's gemeenten)
 - b) In welk type projecten investeert u? (woningbouw / commercieel vastgoed / gemengde gebieden)
 - c) In wat voor locaties investeert u? (inbreiding / transformatie/ uitleg / binnenstedelijk)
 - d) Heeft u deze vragen beantwoord vanuit de portefeuille van het bedrijf of vanuit de portefeuille die u binnen het bedrijf in beheer heeft?
-

- 3) *In hoeverre sluit de gemeentelijke bouwprogrammering, van de gemeenten waar u werkt, naar uw mening aan op de marktvraag? Is er onderscheid tussen steden?*

Prioriteren van gebiedsontwikkeling

Onder prioriteren van gebiedsontwikkeling versta ik het actief door een gemeente uitspreken van een voorkeur voor het ontwikkelen van een beperkt aantal (max 2 a 3) grote gebiedsontwikkelingen. Aan deze gebiedsontwikkelingen werkt de gemeente actief (faciliterend) mee.

De gemeente kan prioriteren in meerdere vormen uiten:

- a) Het in beleid actief benoemen van gebieden die wel / die geen prioriteit krijgen voor (her)ontwikkeling
- b) Het actief vormen van een toekomstvisie voor een gebied (gebiedsvisie)
- c) Het financieel bijdragen aan een gebiedsontwikkeling
- d) Het risicodragend participeren in een gebiedsontwikkeling

De gemeente werkt niet mee aan niet-prioritaire ontwikkelingen, behalve haar verplichte rol als bevoegd gezag.

Met het prioriteren wordt beoogd om de onderlinge concurrentie tussen projecten te verminderen en schaarste te creëren op de nieuwbouwm Markt.

Waar ik in de vervolg vragen spreek over prioriteren doel ik op de prioriteren in de eerste uitingsvorm: het door een gemeente in beleid actief benoemen van gebieden die wel / geen prioriteit krijgen.

- 4) *Prioriteren (actief uitspreken van prioriteit) gemeenten naar uw mening gebiedsontwikkelingen?*
- 5) *Hoe kijkt u aan tegen het prioriteren (actief uitspreken van prioriteit) van gebiedsontwikkelingen? Vergroot dit de haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen en vergroot dit daarmee uw investeringsbereidheid in geprioriteerde gebiedsontwikkelingen?*
- 6) *Hoe beoordeelt u de investeringen van nieuwe ontwikkelingen. Welke factoren zijn voor uw bedrijf belangrijk, om al dan niet te investeren in nieuwe ontwikkelingen?*
- 7) *Wat zijn belangrijke afwegingen die u maakt als u gebiedsontwikkeling in Vogelaarwijken (probleemwijken) realiseert (de grootschalige herstructurering van probleemwijken, hierna: herstructurering)? Hoe weegt u dergelijke herstructurering tegenover gebiedsontwikkelingen in niet Vogelaarwijken?*
- 8) *Hoe kijkt u aan tegen het prioriteren van herstructureringsprojecten ten opzichte van gebiedsontwikkelingen in niet Vogelaarwijken? Vergroot dit de haalbaarheid van herstructureringsprojecten en vergroot dit daarmee uw investeringsbereidheid in herstructureringsprojecten?*

Experiment op basis van een fictieve casus

Aan de hand van een fictieve casus wil ik u een aantal keuzes voorleggen. Deze casus betreft een afweging voor Stadsdam. Stadsdam heeft een beleidsmatige voorkeur om de herstructurering van “Delftse School 2.0” op te pakken, ten opzichte van de ontwikkeling van Waterstad. In de bijlage is deze casus bijgevoegd.

Ik wil u een aantal keuzes voorleggen. Dit zijn keuzes ten aanzien van maatregelen die Stadsdam overweegt te treffen om de herstructurering van Delftse School 2.0 te stimuleren. In het kader van het experiment versta ik onder prioriteren: het actief door Stadsdam uitspreken van haar voorkeur voor het ontwikkelen van enkel de herstructurering van de Delftse School 2.0. De andere grote gebiedsontwikkelingen worden als niet prioritair bestempeld (m.u.v. de kleinschalige ontwikkellocaties)

Voor elk scenario vraag ik om u om die maatregel te kiezen die uw investeringsbereidheid in de herstructurering het meest vergroot:

9) *Prioriteren van herstructurering of de marktwerking niet beïnvloeden?*

Motivatie:

10) *Prioriteren van herstructurering of het opstellen van een gebiedsvisie voor de herstructurering?*

Deze gebiedsvisie legt het raamwerk van de ontwikkeling vast en geeft inzicht in de potentie van het gebied. Met deze gebiedsvisie krijgt u het commitment van de gemeente op het toekomstperspectief van de herstructurering. Dit visietraject bespaart u ruim 1 jaar ontwikkeltijd.

Motivatie:

11) *Prioriteren van herstructurering of het juridisch-planologisch mogelijk maken van de herontwikkeling (bestemmingsplan herziening)?*

Met het juridisch-planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling is juridische zekerheid gecreëerd over het kunnen ontwikkelen van de herstructurering. Dit traject bespaart u een jaar ontwikkeltijd.

Motivatie:

12) *Prioriteren van herstructurering of het investeren in infrastructuur?*

Het betreft hier ofwel het aanleggen van infrastructuur tav bereikbaarheid, denk aan een tramverbinding, maar ook het aanleggen van voorzieningen als scholen en parken.

Motivatie:

13) *Prioriteren van herstructurering of het maken van afspraken over risicovolle onderdelen uit de businesscase?*

Het betreft hier afspraken over bijvoorbeeld het slopen van bestaande bebouwing, het maken van afspraken over mogelijke asbestsanering of archeologische vondsten.

Motivatie:

14) *Prioriteren van herstructurering of het maken van afspraken over het afnemen van een deel van het programma?*

Het betreft hier het maken van afspraken over de invulling van een aantal programma onderdelen, zoals de realisatie van een nieuw stadskantoor, het vestigen van en onderwijsvoorziening of het vestigen van andere overheidsdiensten.

Motivatie:

15) *Prioriteren van herstructurering of het gezamenlijk ontwikkelen via een PPS?*

Hiermee ontstaat een gezamenlijke winst- en risicospreiding.

Motivatie:

16) *Wilt u de genoemde maatregelen 'ranken' op volgorde van het meeste vergroten van uw investeringsbereidheid (1) naar het minste vergroten van uw investeringsbereidheid in het herstructureringsproject (7)?*

- ☐ Prioriteren van de herstructurering
- ☐ Opstellen van een gebiedsvisie voor de herstructurering
- ☐ Het juridisch-planologisch mogelijk maken van de herstructurering
- ☐ Het investeren in infrastructuur
- ☐ Het maken van afspraken over risicovolle onderdelen uit de businesscase
- ☐ Het maken van afspraken over het afnemen van een deel van het programma
- ☐ Het gezamenlijk ontwikkelen via een PPS

17) *Als wij denken vanuit pakketten van maatregelen, kunt u aangeven vanaf welk pakket uw investeringsbereid in herstructurering dusdanig wordt vergroot dat u besluit mee te werken aan een herstructurering?*

- a) Zijn uw in de vorige vraag benoemde top 3 maatregelen ieder afzonderlijk voldoende om te investeren in herstructurering van Delftse School 2.0?
Zoja, welke?
 - b) Indien de afzonderlijke maatregelen uit de top 3, niet voldoende zijn om te investeren in de herstructurering van Delftse School 2.0, welke aanvullende maatregel(en) heeft u dan nodig?
 - c) Zijn uw in de vorige vraag benoemde 4 laagst beoordeelde maatregelen ieder afzonderlijk voldoende om te investeren in herstructurering van Delftse School 2.0?
Zoja, welke?
 - d) Indien de 4 laagste beoordeelde maatregelen afzonderlijk niet voldoende zijn om te investeren in de herstructurering van Delftse School 2.0, welke aanvullende maatregel(en) heeft u dan nodig?
-

Afrondende vragen

18) *Welke ideeën heeft u om de herstructurering van probleemwijken aantrekkelijker te maken?*

19) *Als een gemeente gebiedsontwikkelingen prioriteert en een buurgemeente, waarin u grondposities kan krijgen, niet: is dit een overweging om dan in een andere gemeente te gaan ontwikkelen?*

Waarom?

20) *Wat voor consequenties denkt u dat het prioriteren van gebiedsontwikkelingen heeft voor de woningmarkt in de betreffende stad?*

Tot slot

21) *Heeft u interesse in het ontvangen van mijn scriptie, na afronding van mijn studie?*

☐ Nee

☐ Ja, verstuur dit naar:

Ik wil u hartelijk danken voor uw medewerking en uw tijd.

2 Overzicht geïnterviewde projectontwikkelaars

Tabel 3.1 Overzicht geïnterviewde projectontwikkelaars (alfabetische volgorde)

Projectontwikkelaar	Naam	Functie
Nederland		
AM	Tom Meulenbeld	Ontwikkelingsmanager
Ballast Nedam	Nicolle Terlouw	Aquisition Manager
	Rinze van der Ploeg	Development Manager
BPD (Bouwfonds Property Development)	Frank Wigbers	Locatiemanager
Heijmans	Maarten Kokshoorn	Projectdirecteur
NBU (Nederlandse Bouw Unie)	Severine Blok	Directeur Gebiedsontwikkeling
	Jan Voesenek	Algemeen Directeur
Van Omme & De Groot	Marco Dijkshoorn	Directeur Projectontwikkeling
Prohuis	Jacco Schipper	Partner / Projectmanager
Schonck, Schul & Compagnie	Richard van der Klein	Vastgoedontwikkelaar
Synchroon	Marnix van Delft	Regiomanager
Van Wijnen	Pedro van Zundert	Projectontwikkelaar
Belgie		
DCA Ontwikkeling	Bob Willemsen	Business developer / Projectmanager
Matexi	Kristoff de Winne	Manager Corporate office
Vooruitzicht	Colin Sewalt	Commercieel directeur

3 Toelichting fictieve casus: Stadsdam

- Toelichting in Flyer
- Toelichting als tekst

Toelichting in flyer: Casus Stadsdam



Stadsdam gaat herontwikkelen

- 250.000 inwoners
- Zuidelijke Randstad
- Utrecht en Rotterdam < 30 minuten
- Top 10 Hittekaart Woningmarkt: Stadsdam 7^e meest gewilde woonstad in Nederland



Het profiel



Opleidingsniveau laag

Gem. Inkomen
25% onder gemiddelde



10% minder werkenden

Jaren '60

Gem. Huizenprijs
€ 150.000,-



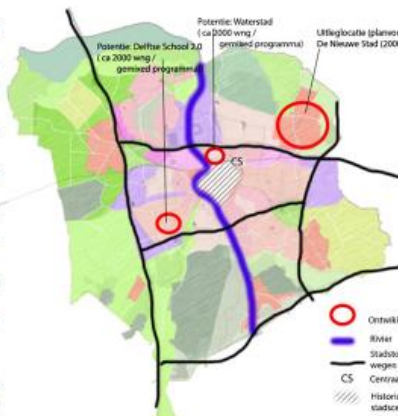
Voorraad is verouderd

2 Vogelaarwijken



misdaden tov stad ligt hoger

Onveiligheidsbeleving is hoog



Opleidingsniveau hoog

Gem. Inkomen
1,5 x modaal



Jaren '30

Gem. Huizenprijs
€ 400.000,-



Veel horeca

'Bakfietswijk'



Woonvisie 2029

-  5.000 woningen tot 2029
-  In planvorming: De Nieuwe Stad, obv gesloten anterieure overeenkomst met een ontwikkelaar
Uitleg locatie van 2000 woningen, in 2028 afgerond
-  Kleine particuliere projecten (tot 50 woningen)
20 locaties, 1000 woningen, piek voor 2024
-  Gebiedsontwikkeling: Waterstad (Oost)
Transformatie bedrijventerrein, 2000 woningen
-  Gebiedsontwikkeling: Delftse School 2.0 (West)
Herstructurering van Vogelaarwijk, 2000 woningen



Waterstad

Locatiekenmerken

-  25 ha
-  Voormalig industrieterrein
-  Aan oevers van De Meander, met 2 havenbekkens
-  Afstand tot CS: 1 km
-  Afstand tot hist. stadcentrum: 1 km
-  Geen bodemsanering nodig
-  Locatie geliefd: door ligging in Oost en aan De Meander is er nu al veel interesse in deze evt. Woninglocatie bij inwoners van Stadsdam



Programma

-  Hoogstedelijk woonmilieu
-  Dichtheid: 100 won / ha
-  2000 woningen
-  Min 25% sociaal, Min 25% middelduur
-  Ruimte voor horeca, detailhandel (wijkfunctie) en maakindustrie. Verplicht onderdeel: 2 supermarkten
-  Bereikbaar met auto, fiets, voet
-  OV: busroute is voorzien
-  Onderzoek: tramroute door plangebied



Delftse School 2.0



Locatiekenmerken

-  32 ha
-  Vogelaarwijk
-  Ruimte opzet, met groen en Pleinen (met oa buurthuis)
-  Afstand tot CS: 3,5 km
-  Afstand tot hist. stadcentrum: 3 km
-  Geen bodemsanering nodig
-  Locatie onbemind: door ligging in West / Vogelaarwijk is deze locatie nog geen geliefde locatie bij de inwoners van Stadsdam

Programma

-  Stedelijk woonmilieu
-  2000 woningen
-  Ca 1300 bestaande woningen blijven behouden
-  Min 25% sociaal, Min 25% middelduur
-  Ruimte voor horeca (rondom buurtplein), maakindustrie, en detailhandel (rondom nieuw wijkplein). Verplicht onderdeel: 2 supermarkten.
-  Bereikbaar met auto, fiets, voet, bus
-  Onderzoek: tramroute door plangebied

Toelichting in Tekst: Casus Stadsdam**Stadsdam - Casus beleidsbeïnvloeding overheden in relatie tot gebiedsontwikkeling***Aanleiding*

In het kader van het afstudeeronderzoek MCD van Raymond de Vries is een fictieve casus opgesteld. Deze casus wordt gebruikt als experiment, welke in een interview aan meerdere projectontwikkelaars wordt voorgelegd.

Inleiding

De fictieve casus is de volgende: een denkbeeldige stad in Nederland, Stadsdam, moet een besluit nemen over het woningbouwprogramma voor de komende 10 jaar. Om dit programma vast te kunnen stellen moet de gemeente nog een keuze maken tussen twee grote gebiedsontwikkelingen: een te transformeren voormalige bedrijvenlocatie (Waterstad) en een grootschalige herstructurering in een Vogelaarwijk (Delftse School 2.0). Uit een marktverkenning blijkt dat de markt vooral naar ontwikkelingen kijkt in het stadsdeel Oost, waar Waterstad toe behoort. Vanuit sociaal oogpunt heeft de gemeente een voorkeur voor de ontwikkeling van Delftse School 2.0.

De gemeente wil een beter beeld krijgen naar de visie van de markt ten aanzien van deze twee projecten.

Leeswijzer

De casus is overzichtelijk toegelicht in bijgaande flyer. Hierin treft u een beschrijving van Stadsdam, het bouwprogramma en de twee mogelijke projecten. De flyer bevat opsommingsgewijs de meest relevante kenmerken en referentie beelden met betrekking tot de beoogde ontwikkelmogelijkheden van beide locaties.

Indien u het prettiger vindt de casus in tekst te lezen, dan vindt u deze beschrijving hieronder. Deze schriftelijke toelichting bevat geen aanvullende informatie ten opzichte van de flyer.

Introductie Stadsdam

Stadsdam gaat grootschalig ontwikkelen. Stadsdam (250.000 inwoners), is net als de andere steden in de Randstad populair. Stadsdam staat in de top 10 van meest gewilde steden in de Hittekaart Woningmarkt in Nederland zoals deze is gepresenteerd (BPD & Development, 2019). Stadsdam ligt aan de rand van de zuidelijke randstad: zowel Rotterdam als Utrecht zijn per auto en per trein binnen 30 bereikbaar.

Stadsdam – profiel

Stadsdam is een oude industriestad met een historisch centrum. De glorieuze tijden zijn al sinds de jaren 80 over en hebben hun slijtage sporen achtergelaten: dus industrie is gestagneerd en de werkloosheid is explosief gestegen.

Stadsdam kenmerkt zich door tegenstellingen:

- een historisch centrum versus verlaten industriegebieden;
 - Hippe jaren '30 wijken versus naoorlogse jaren '60 wijken;
 - HBO- en WO-ers, versus een grote groep laagopgeleiden.
-

Deze tegenstellingen zijn ook fysiek in Stadsdam terug te zien. Een kleine rivier, De Meander, doorsnijdt Stadsdam. Het centrum en de gebieden ten oosten van De Meander scoren goed op de lijstjes: ze zijn in trek bij gezinnen en hoger opgeleiden. Er zijn hippe stadswijken, een overvloed aan koffiebarren en bakfietsen. De gemiddelde huizenprijs ligt rond € 400.000,-. Het gemiddelde inkomensniveau ligt boven modaal en het gemiddelde opleidingsniveau is hoog.

De westkant (ca 150.000 inwoners) toont een ander beeld: hier zijn veel naoorlogse uitleg wijken. De woningvoorraad is verouderd en bestaat uit veel kleine eengezinswoningen (ca 65 m²). De gemiddelde huizenprijs ligt op € 150.000,-. Twee wijken aan deze westkant zijn aangemerkt als Vogelaarwijken: ze staan op de lijst van de 40 ‘slechte’ wijken van Nederland. De Vogelaarwijken typeren zich door sociale economische en maatschappelijke problemen. Een aantal kenmerken van Vogelaarwijken zijn (Minister voor Wonen, 2007):

- het lage gemiddelde inkomen ligt circa 25% lager ten opzichte van het Nederlandse gemiddelde;
- Het aantal werkenden ligt meer dan 10% lager dan het landelijk gemiddelde;
- Het gemiddeld opleidingsniveau is laag;
- Het aandeel woningen in de voorraad met een lage kwaliteit is 2,5 maal zo hoog;
- De overlastindex in deze week ligt hoog;
- Uit gemeentelijke peilingen blijkt dat het aantal misdaden hier hoger ligt dan in andere wijken van Stadsdam. Het gevoel van veiligheid scoort hier ook negatief ten opzichte van andere wijken.

Bouwprogrammering

Stadsdam heeft de ambitie om komende 10 jaar 5000 woningen te bouwen. Dit is zowel voor haar eigen behoefte als de groei als gevolg van de toename van de populariteit van stedelijk wonen.

In Stadsdam zijn meerdere grote ontwikkellocaties voor handen. Dit zijn uitleglocaties aan de rand van Stadsdam, een aantal te transformeren bedrijventerreinen maar ook te herstructureren Vogelaarwijken. Daarnaast zijn er nog een aanzienlijk aantal kleine particuliere ontwikkellocaties. Dit gaat om kleinschalige locaties tot maximaal 50 woningen. In totaal zijn dit circa 20 locaties (1000 woningen).

Aangezien het totaal aanbod te veel is in aansluiting op de programmering kiest Stadsdam voor enkele ontwikkelingen.

Stadsdam geeft prioriteit aan de ontwikkeling van de volgende projecten:

- | | | |
|-------------------------------------|-----------------------|--|
| 1. Kleinschalige locaties | 1000 woningen | (met piek in de eerste 5 jaar) |
| 2. Uitleglocatie nieuwe stad 1 en 2 | 2000 woningen | (hierover is een anterieure overeenkomst gesloten met een projectontwikkelaar. |
| | De planvorming loopt) | |

Dit betekent dat er een plancapaciteit van 2000 woningen is. Stadsdam heeft hier 2 potentiële locaties voor op het oog. Beide vanuit het realiseren van een sociale doelstelling. Zoals gezegd wil de gemeente een beter beeld krijgen naar de visie van de markt ten aanzien van deze twee projecten. De gemeente heeft een voorkeur voor de herstructurering van De Delftse School 2.0.

Locatie 1: Gebiedsontwikkeling in Oost – Waterstad

Ligging

Op circa 1 kilometer van het centraal station, aan de oever van De Meander, ligt een te transformeren industrieterrein. In totaal heeft dit terrein een oppervlakte van 25 hectare. Twee havenbekkens liggen in het plangebied.

Woonmilieu

De gemeente heeft hier een ambitieus hoogstedelijk woonmilieu voor ogen met een dichtheid van circa 100 woningen per hectare. Verder denkt de gemeente aan de ontwikkeling van voorzieningen zoals horeca, detailhandel en een basisschool. Aan de kades wil de gemeente een aantrekkelijk milieu creëren, met kwalitatief hoogwaardige buitenruimte. In de flyer treft u sfeerbeelden aan van de voorgenomen ontwikkeling.

Marktvraag

De locatie is in trek bij potentiële bewoners. De inwoners van Stadsdam kijken uit naar een transformatie van dit gebied in het aantrekkelijke Oost. Een dergelijke ontwikkeling past in het rijtje met bewezen projecten in Stadsdam

Uitgangspunten

Stadsdam hanteert de volgende uitgangspunten voor het toegestane programma:

1. Realisatie 2000 woningen
2. Van deze woningen is minimaal 25% sociale woningbouw en 25% middeldure woningbouw.
3. Realisatie van detailhandel (wijkfunctie) en horeca en werkgelegenheid (lichte maakindustrie) naar vrije invulling. In de ontwikkeling dienen in ieder geval 2 supermarkten te worden gerealiseerd.
4. Er is geen bodenvervuiling aanwezig in de grond. Er zullen opstallen gesloopt moeten worden.
5. De locatie is beperkt met de auto bereikbaar. Er loopt (nog) geen OV verbinding door het gebied. Aansluiting op een buslijn is vanzelfsprekend. De aanleg van een tramhalte aan de rand van het plangebied wordt onderzocht.

Locatie 2: Gebiedsontwikkeling in West – Delftse School 2.0

Ligging

Op 3 kilometer van het centraal station ligt 1 van de vogelaarwijken. De gemeente wil een kwaliteitsimpuls geven aan deze wijk door grootschalige transformatie. De verouderde woningvoorraad mag gesloopt worden, de voorraad moet minder eenzijdig worden en de sociale problematiek moet aangepakt worden. De wijk betreft circa 32 hectare. Eén derde van de bestaande voorraad van ruim 4000 woningen moet behouden blijven.

Woonmilieu

De gemeente heeft hier ook gevarieerd programma voor ogen, gebaseerd op herstel van de oorspronkelijke ontwerpfilosofie van de wijk: de Delftse School. De gemeente streeft een levendige stadswijk na die een stedelijk woonmilieu biedt. In het gebied is al een goed functionerend plein met een nieuwbouw winkelcentrum waarin o.a. 2 supermarkten zijn gevestigd. Op een charmant plein, waar het buurthuis in een rijksmonument is gevestigd en karakteristieke jaren '50 bebouwing staat, ziet de gemeente de ontwikkeling van horeca en detailhandel als mogelijkheid. Plinten in de straten rondom mogen geactiveerd worden. In de flyer treft u sfeerbeelden aan van de voorgenomen ontwikkeling.

Marktvraag

De bestaande wijk is een Vogelaarwijk. Met hoge misdaadcijfers (ten opzichte van het stedelijke gemiddelde) en een gevoel van onveiligheid is deze wijk op dit moment niet in trek bij inwoners van Stadsdam. Het gebrek aan kwalitatief goede horeca en de zo geliefde jaren '30 bebouwing helpen de wijk niet. Dit ondanks de vele groene ruimten en de op sommige plaatsen aanwezige jaren '50 bebouwing, met haar eigen charme.

Uitgangspunten

Stadsdam hanteert de volgende uitgangspunten voor het toegestane programma:

1. Realisatie 2000 woningen
 2. Van de bestaande 4000 woningen, moeten circa 1300 woningen behouden blijven.
 3. Van deze woningen is minimaal 25% sociale woningbouw (terugkeer van sloop) en 25% middeldure woningbouw.
 4. Realisatie van horeca en werkgelegenheid (lichte maakindustrie) naar vrije invulling. Horeca dient geclusterd te worden rondom het centrale plein. Ook is er ruimte om een nieuwe detailhandelscluster te realiseren (naar eigen invulling). Als locatie hiervoor is een centraal gelegen plein beoogd. In de ontwikkeling dienen in ieder geval 2 supermarkten te worden gerealiseerd. In de wijken is tevens ruimte werkgelegenheid in de lichte categorie.
 5. Er is geen bodenvervuiling aanwezig in de grond. Er zullen opstallen gesloopt moeten worden.
 6. De locatie is beperkt met de auto bereikbaar. Door het gebied, wat op de toegangsroute naar het stadscentrum ligt, rijden een viertal buslijnen. De frequentie is circa 1 per kwartier in de spitsperiode. De aanleg van een tramhalte in het plangebied wordt onderzocht.
-

4 Gestandaardiseerde uitnodigingsemail interview

Van: Vries R. de (Raymond)

Verzonden: donderdag 13 juni 2019 08:57

Aan:

Onderwerp: Interview beïnvloeding gebiedsontwikkeling als gevolg van gemeentebeleid

Beste mevrouw, meneer,

Ik zal mijzelf eerst kort voorstellen. Ik ben Raymond de Vries en ik werk bij de gemeente Rotterdam als projectmanager Stadsontwikkeling.

Daarnaast volg ik de opleiding Master City Developer aan de Erasmus Universiteit / TU Delft. Aangezien ik niet weet wie ik het beste kan benaderen, stuur ik mijn verzoek naar het algemene emailadres.

Op dit moment werk ik aan mijn scriptie. Ik wil met mijn scriptie gemeenten input geven om meer verbinding te leggen tussen het 'overheid denken', en 'de denkwijze van projectontwikkelaars'.

Het centrale thema in mijn scriptie is de wijze waarop gemeentebeleid gebiedsontwikkeling beïnvloedt: worden de keuze voor te ontwikkelen locaties beïnvloed door gemeentelijk beleid? Onderdeel van mijn scriptie is het uitvoeren van een kwalitatief onderzoek, met behulp van interviews met meerdere projectontwikkelaars.

Om dit onderzoek te kunnen uitvoeren, wil ik graag met u, als projectontwikkelaar spreken. Aan de hand van een fictieve casus wil ik u een aantal vragen stellen over dit onderwerp en de afwegingen die u als projectontwikkelaar maakt. Dit interview zal ongeveer een uur duren.

Ik wil u vriendelijk vragen of u bereid bent om mee te werken aan dit onderzoek. Kunt u mij vertellen wie van uw collega's ik hiervoor het beste kan benaderen? Zou u mij zijn/haar gegevens willen zenden of de mail willen doorsturen?

Indien u akkoord bent, stel ik voor om telefonisch contact te hebben om een afspraak in te plannen. Ik streef ernaar om het interview tussen 24 juni en 14 juli te laten plaats vinden.

Vriendelijk bedankt voor uw reactie.

Met vriendelijke groet,

Raymond de Vries

Projectmanager

Gemeente Rotterdam

Stadsontwikkeling

Afdeling PMB Stedelijke Inrichting

PMB Stedelijke Inrichting

de Rotterdam, Wilhelminakade 179

Postbus 6575 3002 AN Rotterdam

Mobiel 06 14 64 30 70

Website www.rotterdam.nl

Op donderdag en vrijdag ivm studie beperkt bereikbaar

5 Gestandaardiseerde email toezending fictieve casus

Van: Vries R. de (Raymond)

Verzonden: maandag 8 juli 2019 09:11

Aan:

Onderwerp: Interview beïnvloeding gebiedsontwikkeling als gevolg van gemeente-beleid

Beste

Wij hebben aanstaande een afspraak staan voor het interview in het kader van mijn afstudeeronderzoek.

Zoals ik in mijn begeleidende verzoek heb toegelicht, wil ik dit aan de hand van een fictieve casus doen.

Tijdens het interview wil ik een aantal keuzen en vragen voorleggen die gaan over investeringsbereidheid in het project Delftse School 2.0. In de casus beschrijf ik dit project, inclusief de stad waarin dit project geagendeerd is (Stadsdam) en een potentiële andere gebiedsontwikkeling (Waterstad).

Bijgaand stuur ik u deze casus toe. Mag ik zo vrij zijn te vragen of u kans heeft deze vooraf door te nemen?

In het bestand Casus Stadsdam heb ik de informatie in flyer-vorm verwoord. Dit is beeldend en opsommingsgewijs gedaan.

Al vindt u het prettiger om de informatie tekstueel tot u te nemen, dan kunt u het bestand Toelichting gebruiken. De informatie in beide bestanden is inhoudelijk gezien identiek.

Ik kijk uit naar het interview.

Tot

Met vriendelijke groet,

Raymond de Vries

Projectmanager

Gemeente Rotterdam

Stadsontwikkeling

Afdeling PMB Stedelijke Inrichting

PMB Stedelijke Inrichting

de Rotterdam, Wilhelminakade 179

Postbus 6575 3002 AN Rotterdam

Mobiel 06 14 64 30 70

Website www.rotterdam.nl

Op vrijdag niet op kantoor

6 Overzicht pakketten op basis van maatregelen Nederland

Projectontwikkelaar		Maatregel							
Ontwikkelaar A	Pakket nr.	1	2	3	4	5	6	7	Totaal maatregelen per pakket
	1	0	0	0	0	0	0	1	1
	2	0	0	0	0	0	1	0	1
	3	0	0	1	0	0	0	0	1
	4	1	1	0	1	1	0	0	4
Ontwikkelaar B									
	1	0	0	0	0	0	0	1	1
	2	0	0	1	0	0	0	0	1
	3	0	0	0	0	0	1	0	1
	4	0	0	0	0	1	0	0	1
	5	0	0	0	1	0	0	0	1
	6	0	1	0	0	0	0	0	1
	7	1	0	0	1	0	0	0	2
	8	1	0	0	0	1	0	0	2
Ontwikkelaar C									
	1	0	1	0	0	0	0	0	1
	2	0	0	1	0	0	0	0	1
	3	0	1	0	1	0	0	0	2
	4	1	1	0	0	0	0	0	2
	5	1	0	0	0	1	1	1	4
Ontwikkelaar D									
	1	0	0	0	0	0	0	1	1
	2	0	0	0	0	1	0	0	1
	3	0	0	0	0	0	1	0	1
	4	0	0	0	1	0	0	1	2
	5	0	0	0	1	1	0	0	2
	6	0	0	0	1	0	1	0	2
	7	0	0	1	0	0	0	1	2
	8	0	0	1	0	1	0	0	2
	9	0	0	1	0	0	1	0	2
	10	0	1	0	0	0	0	1	2
	11	0	1	0	0	1	0	0	2
	12	0	1	0	0	0	1	0	2

	13	1	0	0	0	0	0	1	2
	14	1	0	0	0	1	0	0	2
	15	1	0	0	0	0	1	0	2
Ontwikkelaar E									
	1	0	0	1	0	1	0	0	2
	2	0	0	1	0	0	0	1	2
	3	0	0	1	0	0	1	0	2
	4	0	0	1	1	0	0	0	2
	5	0	0	1	0	0	1	0	2
	6	0	1	1	0	0	0	0	2
	7	1	0	1	0	0	0	0	2
Ontwikkelaar F									
	1	0	0	1	0	0	0	0	1
	2	0	1	0	1	0	0	0	2
	3	0	1	0	0	1	0	0	2
	4	1	0	0	1	0	0	0	2
	5	1	0	0	0	1	0	0	2
	6	0	1	0	0	0	1	0	2
	7	1	0	0	0	0	1	0	2
	8	1	1	0	0	0	0	0	2
	9	0	0	0	0	0	0	1	1
Ontwikkelaar G									
	1	0	1	0	0	0	0	0	1
	2	0	0	1	0	0	0	0	1
	3	1	0	0	0	0	0	0	1
	4	0	1	0	1	0	0	0	2
	5	0	1	0	0	1	0	0	2
	6	0	1	0	0	0	1	0	2
	7	0	1	0	0	0	0	1	2
Ontwikkelaar H									
	1	0	1	0	0	0	1	0	2
	2	0	0	1	0	0	1	0	2
	3	0	1	0	1	0	0	0	2
	4	0	0	1	1	0	0	0	2
	5	1	0	0	1	0	0	0	2
	6	1	0	0	0	1	0	0	2
	7	1	0	0	0	0	0	1	2
Ontwikkelaar I									
	1	0	0	0	0	1	1	0	2

	2	0	0	0	1	0	1	0	2
	3	0	0	0	1	1	0	0	2
	4	0	0	0	1	1	1	0	3
	5	1	1	1	1	0	0	1	5
	6	1	1	1	0	1	0	1	5
	7	1	1	1	0	0	1	1	5
Ontwikkelaar J									
	1	0	0	0	0	0	0	1	1
	2	0	0	1	0	0	0	0	1
	3	0	0	0	0	0	1	0	1
	4	0	0	0	0	1	0	0	1
	5	0	0	0	1	0	0	0	1
	6	0	1	1	0	0	0	0	2
	7	0	1	0	1	0	0	0	2
	8	0	1	0	0	1	0	0	2
	9	0	1	0	0	0	1	0	2
	10	0	1	0	0	0	0	1	2
	11	1	0	1	0	0	0	0	2
	12	1	0	0	1	0	0	0	2
	13	1	0	0	0	1	0	0	2
	14	1	0	0	0	0	1	0	2
	15	1	0	0	0	0	0	1	2

Legenda Maatregelen:

- 1: Prioriteren van herstructurering
- 2: Opstellen gebiedsvisie
- 3: Juridisch planologisch mogelijk maken van ontwikkelingen
- 4: Investeren in infrastructuur
- 5: Afspraken over risicovolle onderdelen businesscase
- 6: Afspraken over afname programma
- 7: Ontwikkelen via Publiek Private samenwerking

7 Overzicht pakketten op basis van maatregelen België

Projectontwikkelaar		Maatregel							
Ontwikkelaar X	Pakket nr.	1	2	3	4	5	6	7	Totaal maatregelen per pakket
	1	0	0	1	0	0	0	0	1
	2	0	1	0	0	0	0	0	1
	3	0	0	0	1	0	0	0	1
	4	0	0	0	0	1	0	0	1
	5	0	0	0	0	0	0	1	1
	6	1	0	0	0	1	0	0	2
	7	0	0	1	0	0	1	0	2
	8	0	1	0	0	0	1	0	2
	9	0	0	0	1	0	1	0	2
Ontwikkelaar Y									
	1	0	0	0	1	0	0	0	1
	2	0	1	0	0	0	0	0	1
	3	0	0	0	0	0	0	1	1
	4	0	0	0	0	1	0	0	1
	5	1	0	1	1	0	1	0	4
	6	1	0	1	0	0	1	0	3
	7	1	1	1	0	0	1	1	5
Ontwikkelaar Z									
	1	0	1	1	1	1	0	0	4
	2	1	1	1	0	0	1	1	5

Legenda Maatregelen:

- 1: Prioriteren van herstructurering
- 2: Opstellen gebiedsvisie
- 3: Juridisch planologisch mogelijk maken van ontwikkelingen
- 4: Investeren in infrastructuur
- 5: Afspraken over risicovolle onderdelen businesscase
- 6: Afspraken over afname programma
- 7: Ontwikkelen via Publiek Private samenwerking