

De onhaalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsopgaven

Een onderzoek naar de financieel-economische knelpunten in binnenstedelijke herstructureringsprojecten vanuit een 'institutionele' benadering



juli 2012
Masterthesis Planologie
D.L.A. Jansen



Universiteit Utrecht



De onhaalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsopgaven

Een onderzoek naar de financieel-economische knelpunten in binnenstedelijke herstructureringsprojecten vanuit een 'institutionele' benadering

The unfeasibility of urban restructuring projects

Researching the financial-economic bottlenecks in urban restructuring projects from a 'institutional' approach

D.L.A. Jansen
3115593

juli 2012

Masterthesis

Universiteit Utrecht
Faculteit Geowetenschappen
Planologie
Begeleider: prof. dr. T.J.M. Spit



Universiteit Utrecht

Stadkwadraat BV
Plan- en Adviesbureau
Begeleider: R. Kroon

stad⁼²



Voorwoord

‘Hey Dennis, hoe gaat het met je scriptie?’ Deze vraag heeft de afgelopen twee jaar centraal gestaan tijdens het schrijven van de masterthesis van de opleiding Planologie aan de Universiteit Utrecht. In plaats van dat mensen vroegen: ‘Dennis hoe gaat het met je?’ werd vaak meteen gerefereerd naar het onderzoeksrapport dat voor u ligt. De afgelopen twee jaar hebben daardoor weleens aangevoeld alsof je met een paar stenen in je rugzak rondloopt zonder dat je het zelf door hebt (deze grap is overigens ooit bij een medestudent uitgehaald waarvan ik zijn naam nu niet zal noemen maar dat terzijde). Nu kan ik deze rugzak gelukkig afdoen. Waarom ik het proces van het schrijven van de masterthesis als lastig heb ervaren kan ik niet in woorden uitdrukken, ik denk dat alleen de mensen die het zelf hebben ondergaan dit begrijpen.

Het begon allemaal met een stage van acht maanden in 2010 bij het planeconomisch adviesbureau City Beautiful, op dit moment beter bekend als Stadkwadraat. Een erg leuke en leerzame periode, waarmee ik de mogelijkheid heb gekregen de beginselen van het vakgebied van de planeconomie onder de knie te krijgen. Vandaar ook mijn keuze om de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsprojecten te onderzoeken. Stadkwadraat is echt een aanrader voor studenten die op zoek zijn naar een stage en geïnteresseerd zijn in de financiële kant van de gebiedsontwikkeling. Vanaf het eerste moment heb ik me hier thuis gevoeld, waarvoor ik mijn collega’s in deze periode wil bedanken, met als absoluut hoogtepunt de trip naar Lissabon.

Nu het moment nabij is dat er een einde komt aan een mooie studietijd van zes jaar, waarvan er eigenlijk maar vier jaar op de planning stonden, wil ik een aantal mensen persoonlijk bedanken voor hun support. Allereerst mijn begeleider vanuit de Universiteit Utrecht dhr. Tejo Spit. Ook al had ik af en toe de neiging om een psycholoog te raadplegen na onze tussentijdse gesprekken, uw kritiek is altijd bedoeld geweest om het beste in mijzelf naar boven te halen. Ik heb altijd prettig met u kunnen samenwerken en daar ben ik u dan ook dankbaar voor. Uiteraard ook dank voor mijn begeleiders vanuit Stadkwadraat, Remco Kroon en Bart Oomens ‘alias de professor’. Jullie hebben mij gedurende de periode bij Stadkwadraat begeleid en geholpen met het voltooien van de queeste genaamd ‘de scriptie’. Daarnaast gaat mijn dank uit naar de respondenten welke hebben meegewerkt aan dit onderzoek. Zonder hun verstrekte informatie was dit onderzoek niet mogelijk geweest.

Tot slot wil ik stil staan bij een aantal mensen, welke weliswaar geen directe bijdrage hebben geleverd aan de masterthesis, maar indirect ontzettend belangrijk voor mij zijn geweest de afgelopen periode. Mijn ouders voor hun geduld en financiële steun. Mijn opa & oma voor de fles bacardi die ik zou krijgen als ik was afgestudeerd (maar aangezien dit bleef duren al een jaar in bezit is). Mijn goede vriend Jelle voor zijn enthousiasme en pep talks, ook al zal het feit dat we tevens huisgenoten zijn niet altijd in het voordeel van de scriptie hebben gewerkt. Mijn beste maatje Robin waarvan ik waarschijnlijk een boos telefoontje zou krijgen als ik hem niet had genoemd. En last but not least René van der Gijp, zo makkelijk als dat hij de dingen relativeert, zo moeilijk heb ik het mezelf de afgelopen twee jaar gemaakt.

Dennis Jansen, Juli 2012

Samenvatting

Binnenstedelijk ontwikkelen kent in Nederland nog geen lange traditie. De afgelopen decennia hebben vooral in het teken gestaan van buitenstedelijke ontwikkelingen. De binnenstedelijke bouwopgave komt midden jaren tachtig van de vorige eeuw, middels het compacte stadbeleid, voor het eerst in beeld. De fysieke en/of functionele veroudering van woonwijken en industrieterreinen noodzaakt tot ruimtelijke ingrepen, oftewel herstructureren. Dankzij een flinke dosis rijkssubsidies komen de eerste binnenstedelijke herstructureringsopgaven succesvol tot stand (De Zeeuw, 2011, p. 22). In de jaren negentig van de vorige eeuw en het eerste deel van deze eeuw is deze ontwikkeling doorgezet. De waardeontwikkeling van grond en vastgoed in steden zet onverminderd door. Vanuit het voormalig ministerie van VROM wordt hierbij aangestuurd op binnenstedelijke ontwikkelingen. Toevoeging van nieuwbouw binnen de bestaande bouw draagt namelijk bij aan het voorzieningenniveau van de stad en moet de congestie doen afnemen. Echter anno 2012 zet de wens van de overheid voor de binnenstedelijke opgave zich niet zomaar om in een (dwingende) markt vraag (VROM, 2010, p. 2).

In dit onderzoek is nagegaan welke factoren de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsprojecten beïnvloeden en welke rol de betrokken actoren hierin spelen. Hiervoor zijn de binnenstedelijke herstructureringscases Hart van Zuid, Overhoeks en Laakhaven-West in de praktijk onderzocht. Verondersteld is dat financieel-economische knelpunten de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsprojecten onder druk zet. De totale kosten wegen namelijk niet op tegen de totale opbrengsten in de gebiedsexploitatie (grond- en vastgoedexploitatie). In dat geval is het binnenstedelijk herstructureringsproject onhaalbaar, indien het tekort niet wordt gedekt door bijdragen of subsidies van gemeenten, provincies, Rijksministeries en derden in de grondexploitatie. Dit heeft geresulteerd in de volgende onderzoeksvraag:

Welke factoren en financieel-economische knelpunten beïnvloeden de haalbaarheid van Hart van Zuid, Overhoeks en Laakhaven-West en wat betekent dit voor de binnenstedelijke herstructureringsopgaven en de rol van de actoren hierin?

Om de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsopgaven te analyseren en het handelen van de actoren te verklaren, is gebruik gemaakt van de inzichten uit de institutionele theorie. De haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsopgaven is namelijk de uitkomst van de wisselwerking tussen de actoren en factoren, welke institutioneel zijn ingebed. Actoren handelen vanuit rationele overwegingen alsmede gewoontes en routines die in de loop der jaren zijn ontstaan (Boschma, 2002, pp. 36-39). Hierbij structureren instituties het handelen van de actoren in de vorm van wet- en regelgeving op het gebied van grondgebruik (bestemmingsplan) en grondeigendom (zelfrealisatierecht) en RO-procedures (beroep- en bezwaarprocedures en bouwvergunningen). Gemeenten beschikken over het alleenrecht van publiekrechtelijke instrumenten (Wet voorkeursrecht gemeenten, Onteigeningswet) om zeggenschap over de grond in binnenstedelijke herstructureringsopgaven te verkrijgen (Overwater, 2002, p. 13). Tegelijkertijd behartigen de actoren zowel belangen binnen als buiten de binnenstedelijke herstructureringsopgaven. Meerdere en tegenstrijdige belangen van de actoren leiden tot interactie en daarmee spanningsvelden. De grondprijs is hiervan het bekendste voorbeeld in de praktijk (Kenniscentrum PPS, 2004, p. 49).

De haalbaarheid van de case studies Hart van Zuid, Overhoeks en Laakhaven-West is door middel van diepte-interviews met experts vanuit gemeenten, projectontwikkelaars en woningcorporaties onderzocht. Aan de hand van de empirische analyse kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Allereerst dalen de grond- en vastgoedprijzen en daarmee de opbrengsten in de gebiedsexploitatie als gevolg van de weggevallen vraag naar woningen. Vandaar dat de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsopgaven afhankelijk is van de mate waarin de afgenomen vraag naar woningen nog is op te vangen. Gemeenten en projectontwikkelaars reageren hierop door woningbouwprogramma's uit te stellen, aan te passen of zelfs te schrappen en gronden en vastgoed af te waarderen. Met name de vraag naar appartementen is afgenomen en wordt omgezet in grondgebonden woningen. Deze mismatch komt voort uit de tijd die tussen de fase van de planontwikkeling en de realisatie zit.
- Ten tweede is de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsprojecten afhankelijk van subsidies (onder meer ISV-gelden vanuit het voormalig ministerie van VROM) of gemeentelijke bijdragen in de grondexploitatie. Hierdoor maakt het stopzetten van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing per 2015 de toekomst van grootschalige binnenstedelijke herstructureringsopgaven onzeker. De toezegging van subsidies hangt samen met de voortgang van het project. Vandaar dat vanwege een stagnerende woningmarkt de toezegging van subsidies in gevaar komt.
- Ten derde is verwerving als gevolg van versnipperd grond- en vastgoedeigendom noodzakelijk om zeggenschap over de grond te verkrijgen. Hierbij ligt het primaat voor de herstructurering in handen van de grond- en vastgoedeigenaren. Binnenstedelijke herstructurering is pas mogelijk als de actoren bereid zijn om hun grond en vastgoed te verkopen. Het relatief hoge aandeel verwervingskosten in de grondexploitatie (circa 40%) komt voort uit de hoge grondprijzen in steden. Stedelijke gronden hebben immers reeds een bewerking ondergaan en/of zijn bebouwd, waardoor er grondproductie- en bouwkosten zijn gemaakt.
- Ten vierde moet de grond worden gesaneerd indien er sprake is van bodemverontreiniging als gevolg van de voormalige bedrijvigheid op de locatie en wordt bestemd als woonfunctie. De bodemsaneringskosten hangen samen met de verwervingskosten en de gronduitgifteprijs. Enerzijds heeft bodemverontreiniging een waardedrukkend effect op de te verwerven gronden, anderzijds een waardevermeerderend effect op de gronduitgifteprijs indien de gronden zijn gesaneerd. Versnipperd grondeigendom leidt tot een incompleet beeld van de bodemverontreiniging, waardoor de bodemsaneringskosten hoger kunnen uitvallen en ten laste komen van de grondexploitant.
- Ten vijfde vormen parkeervoorzieningen een onrendabele investering in binnenstedelijke herstructureringsprojecten. De fysiekruimtelijke context van steden noodzaakt tot gebouwde parkeervoorzieningen, waar relatief hoge bouwkosten aan zijn verbonden. Daarnaast vallen de opbrengsten tegen doordat mensen niet altijd bereid zijn om te betalen voor parkeren. Parkeervoorzieningen in steden hebben wel een waardevermeerderend effect op woningen, vanwege de schaarste aan parkeerplaatsen. De discussie richt zich in binnenstedelijke projecten op het aantal parkeerplaatsen (het minimum aantal is wettelijk vastgesteld per bestemming) in samenhang met het aantal woningen. Per woning komt er namelijk een onrendabele parkeervoorziening bij.

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Voorwoord | 5 |
| Samenvatting | 7 |
| Inhoudsopgave | 9 |
| | |
| Hoofdstuk 1: Inleiding | 11 |
| 1.1 Aanleiding..... | 11 |
| 1.2 Maatschappelijke relevantie..... | 12 |
| 1.3 Wetenschappelijke relevantie | 13 |
| 1.4 Doelstelling | 13 |
| 1.5 Onderzoeksvragen | 14 |
| 1.6 Conceptueel model..... | 14 |
| 1.7 Leeswijzer | 15 |
| | |
| Hoofdstuk 2: Het speelveld van binnenstedelijke herstructurering | 17 |
| 2.1 Definitie en kenmerken van binnenstedelijke herstructurering | 17 |
| 2.2 Het locatieontwikkelingsproces van binnenstedelijke herstructurering | 18 |
| 2.3 Het belang van de betrokken actoren in en buiten het proces..... | 21 |
| 2.3.1 Direct betrokken actoren in de binnenstedelijke herstructureringsopgave | 22 |
| 2.3.2 Indirect betrokken actoren in de binnenstedelijke herstructureringsopgave | 25 |
| 2.3.3 Resumé | 27 |
| 2.4 Financieel-economische knelpunten in relatie tot de gebiedsexploitatie | 27 |
| 2.4.1 Financiële haalbaarheid & financieel-economische knelpunten gedefinieerd | 27 |
| 2.4.2 Financieel-economische knelpunten vanuit de kostenposten..... | 28 |
| 2.4.3 Financieel-economische knelpunten vanuit de opbrengstenposten..... | 33 |
| 2.4.4 Resumé | 34 |
| 2.5 Samenvatting..... | 34 |
| | |
| Hoofdstuk 3: Theoretisch kader: de institutionele theorie | 37 |
| 3.1 De rationale keuzetheorie | 37 |
| 3.2 Het incrementalisme | 39 |
| 3.3 De grondexploitatie en de institutionele theorie | 39 |
| 3.4 Conclusie | 41 |

| | |
|---|-----------|
| Hoofdstuk 4: Onderzoeksmethodologie | 43 |
| 4.1 Karakterisering van onderzoekstype- en methodologie | 43 |
| 4.2 Case selectie..... | 44 |
| 4.3 Conceptuele weergave van het onderzoek..... | 45 |
| 4.4 Operationalisering | 47 |
| | |
| Hoofdstuk 5: De binnenstedelijke herstructureringscases belicht | 51 |
| 5.1 Hengelo; Hart van Zuid | 51 |
| 5.1.1 Project: historie & opgave..... | 51 |
| 5.1.2 Actoren: wie & waarom..... | 52 |
| 5.1.3 Financiële situatie: grondexploitatie 1 ^{ste} en 2 ^{de} fase Hart van Zuid..... | 53 |
| 5.1.4 De haalbaarheid van Hart van Zuid | 58 |
| 5.2 Amsterdam; Overhoeks | 59 |
| 5.2.1 Project: historie & opgave..... | 59 |
| 5.2.2 Actoren: wie & waarom..... | 60 |
| 5.2.3 Financiële situatie: grondexploitatie Overhoeks | 62 |
| 5.2.4 De haalbaarheid van Overhoeks | 63 |
| 5.3 Den Haag; Laakhaven-West & Petroleumhaven | 64 |
| 5.3.1 Project: historie & opgave..... | 64 |
| 5.3.2 Actoren: wie & waarom..... | 65 |
| 5.3.3 Financiële situatie: grondexploitatie Laakhaven-West & Petroleumhaven..... | 66 |
| 5.3.4 De haalbaarheid van Laakhaven-West & Petroleumhaven..... | 69 |
| 5.4 De cases vergeleken | 70 |
| | |
| Hoofdstuk 6: Conclusie & Discussie | 75 |
| 6.1 Stagnatie in de woningmarkt vergroot de bestaande knelpunten uit..... | 75 |
| 6.2 Het einde der grootschalige binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen..... | 77 |
| | |
| Referenties | 79 |
| | |
| Bijlagen | 91 |
| I: De grond- en vastgoedexploitatie | 91 |
| II: Interviewvragen | 95 |
| III: Plankaarten case studies | 99 |

H1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

‘Ruimte is schaars in Nederland’ is een veelgehoorde uitspraak (City Beautiful, 2007, p. 4). Dat terwijl er in Nederland veel grond bestaat, waar weinig vraag naar is. Dit is grond die braak en onbenut ligt en waar niemand interesse voor heeft. Het ligt dus niet aan de aanwezige oppervlakte dat schaarste bestaat, hoe kan dit wel worden verklaard? Volgens Kruijt e.a. (1990) is grond een economisch goed met bepaalde eigenschappen die betrekking hebben op de locatie an sich. Grond heeft een bestemming waaraan, binnen het kader van de bestaande ruimtelijke inrichting, locationele eisen worden gesteld. Deze ruimtelijke inrichting staat betrekkelijk vast. Het is niet de grond die schaars is, maar de locatie die hiervoor zorgt. Grond geeft slechts de beschikking over de locatie. Met name is sprake van schaarste bij bouwgrond in stedelijke gebieden. Dit komt enerzijds door de grote vraag naar grond in stedelijke gebieden en anderzijds door het beperkte aanbod van stedelijke bouwgronden.

Binnen deze context lijkt de betekenis van steden toe te nemen, de mondiale trek naar de stad zet namelijk onverminderd door. Daarnaast is een toenemende vraag naar (binnen)stedelijke kwaliteit zowel in beleving als functionaliteit zichtbaar (VROM, 2010, p. 2). Gilmore & Pine (2000) spreken in dit geval over de opkomst van een nieuw economisch tijdperk, namelijk de beleveniseconomie. De klant wil meer dan één product, hij is bereid te betalen voor een belevenis. De waarde die de klant hecht aan die bijzondere ervaring bepaalt de prijs van het specifieke goed of product. Dit heeft te maken met het feit dat mensen steeds meer verlangen naar keuze en diversiteit van producten (Florian, 2002, p. 1). Steden zullen met elkaar moeten concurreren om zich te onderscheiden ten opzichte van andere steden, zodat ingespeeld wordt op de toenemende vraag naar binnenstedelijke kwaliteit. Meer recent speelt duurzaamheid een belangrijke rol in het verwezenlijken van de binnenstedelijke kwaliteit. Los van de discussie over de invulling van het begrip, lijkt duurzaamheid tot nu toe de trend van het begin van de 21^{ste} eeuw. Steeds meer actoren die betrokken zijn bij binnenstedelijke bouwopgaven stellen hoge eisen aan een duurzame inrichting van het stedelijk gebied. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op vermindering van de CO₂ uitstoot van een parkeergarage of het lager energieverbruik van woonhuizen/kantoren.

Het voormalig ministerie van VROM is zich bewust van deze ontwikkelingen. Niet voor niets vormt ‘krachtige, duurzame steden in goed bereikbare regio’s’ een van de leidende principes in de Structuurvisie Randstad 2040 (VROM, 2008, p. 49). Om dit te bereiken moet de binnenstedelijke ruimte optimaal worden benut en klimaatbestendig ingericht voor wonen, werken en voorzieningen. Methoden die hierbij worden benoemd zijn intensiveren, transformeren en herstructureren. Allereerst intensiveren (verdichten) door het bouwen van ± 500.000 woningen in de Randstad tot 2040, waarvan ongeveer de helft in bestaand stedelijk gebied. Ten tweede door de transformatie van verouderde bedrijventerreinen naar woonlocaties en tot slot het herstructureren van verouderde woonlocaties in stedelijk gebied. Toevoeging van nieuwbouw binnen de bestaande bouw draagt bij aan het voorzieningenniveau van de stad. Daarnaast wordt de stedelijke druk op het landelijk gebied verminderd.

Zorgvuldig gebruik van de gebouwde omgeving en de ‘open ruimte’ is een continue vraagstuk voor de ruimtelijke ordening en ontwikkeling van Nederland (City Beautiful, 2007, p. 4). De schaarste aan stedelijke bouwgrond gecombineerd met de binnenstedelijke kwaliteitsopgave verdient daardoor de nodige aandacht. Het probleem is namelijk dat binnenstedelijk bouwen vaak duurder is en een hoger risicoprofiel heeft dan op uitleglocaties. De wens van de overheid voor de binnenstedelijke opgave zet zich niet zomaar om in een (dwingende) markt vraag (VROM, 2010, p. 2). Het bekende adagium ‘*plannen zonder geld, is als zeilen zonder wind*’ is hier op zijn plaats. Veelal wordt verondersteld dat binnenstedelijke bouwopgaven financieel onhaalbaar zijn, met name indien sprake is van transformatie en/of herstructurering. Rempelberg & Rust (2001) benadrukken dit als volgt: ‘*Binnenstedelijke herstructurering, de grote bouwopgave van de 21^{ste} eeuw, is een complex wespennest*’.

Vanuit deze gedachtegang is het interessant om te onderzoeken *waarom* de financiële opgave van binnenstedelijke herstructurering lastig van de grond komt. Het ontdekken van de oorzaken van de ondervonden problemen draagt bij aan een beter begrip van de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsopgaven. Vanuit diverse disciplines (planeconomie, bestuursrecht) is reeds onderzoek verricht naar de haalbaarheid en knelpunten van binnenstedelijke herstructureringsopgaven. De meerwaarde van de planologie is het samenbrengen van deze verschillende disciplines en analyseren van de ruimtelijke gevolgen. Hierbij wordt gezocht naar een wetenschappelijke theorie die ter aanvulling dient voor het verklaren van de bevindingen uit de literatuur en de empirie. De combinatie van dit onderzoek met een actueel maatschappelijk vraagstuk zorgt ervoor dat de bestaande wetenschappelijke kennis wordt uitgebreid. Dit komt in de volgende paragrafen aan bod.

1.2 Maatschappelijke relevantie

De kwaliteit van binnenstedelijke herstructureringsprojecten wordt enerzijds bepaald door de eisen die actoren stellen aan de inrichting van het stedelijk gebied en anderzijds de financiële consequenties die hieraan verbonden zijn. Bewoners stellen eisen aan onder andere een goede bereikbaarheid, voldoende groen en voorzieningen in de wijk, een gezonde leefomgeving en architectonische waarden van gebouwen (VROM, 2008, p. 4). Overheden passen hierop hun beleid aan, in dienst van het algemeen nut. Private partijen daarentegen zullen vanuit winst oogmerk kiezen voor het optimale resultaat. In dat geval kan het noodzakelijk zijn de kwaliteitseisen naar beneden bij te stellen. Dit betekent dat er een continue frictie is tussen het publieke belang, welke voortkomt uit het maatschappelijk belang en de private belangen van de actoren die betrokken zijn bij de locatieontwikkeling. Tot slot zijn de relatief makkelijke bouwlocaties binnen de stad inmiddels wel benut. Locaties met uiteenlopende belangen en ruimtevragers, wettelijke eisen en bouwbeperkingen zijn nu aan de beurt. Dit terwijl de maatschappij gebaat is bij de realisatie van stedelijke ontwikkelingen, vanwege de toegenomen vraag naar binnenstedelijk wonen, werken en recreëren. Kortom de binnenstedelijke herstructureringsopgave wordt, zeker in termen van haalbaarheid en financiering, alleen maar complexer.

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Het object van studie in dit onderzoek is de haalbaarheid in relatie tot de financieel-economische knelpunten van binnenstedelijke herstructureringsopgaven. Relevante literatuur komt voort uit verschillende disciplines zoals het bestuursrecht (Bregman & De Win, 2005), de planeconomie (City Beautiful, 2007 & 2010) en de planologie (Buitelaar e.a., 2008; RIGO 2008a,b & 2009a; VROM, 2010). In deze onderzoeken wordt vanuit verschillende invalshoeken gekeken naar de knelpunten en factoren die van invloed zijn op de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsprojecten. Daarnaast worden planeconomische en juridische issues met betrekking tot de ruimtelijke ordening met regelmaat bekritiseerd in het tijdschrift Grondzaken in de Praktijk (Van Arnhem, 2008; De Wolff, 2009; Rutte, 2009; De Koe, 2010). Deze studies zijn vooral geschikt voor het beschrijven en analyseren van de onderliggende relaties tussen de knelpunten en haalbaarheidsfactoren van binnenstedelijke herstructureringsopgaven. Dit onderzoek maakt gebruik van deze inzichten, maar vult ze aan waar nodig.

De wetenschappelijke theorie die aan deze inzichten wordt gekoppeld is de institutionele benadering. De institutionele theorie is uitermate geschikt voor het analyseren van het proces en de context van binnenstedelijke herstructurering. Ten eerste wordt op basis van de institutionele benadering het handelen van de actoren gedurende het binnenstedelijke herstructureringsproces verklaard. Ten tweede komen de handelingen van de actoren tot stand binnen een bepaalde institutionele context, wat de uitkomst is van de wisselwerking tussen de actoren en factoren als wet- en regelgeving, procedures, instrumenten, gewoontes en routines (John, 2001, p. 38). Dat terwijl de institutionele theorie nog niet eerder specifiek is gebruikt voor het onderzoeken en verklaren van de factoren en knelpunten welke de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructurering beïnvloeden. Hiermee bevindt het onderzoek zich in een niche.

1.4 Doelstelling

In de aanleiding (paragraaf 1.1) is reeds naar voren gekomen dat binnenstedelijke herstructureringsprojecten veelal een negatief eindsaldo in de gebiedsexploitatie vertonen. De doelstelling van dit onderzoek sluit hierbij aan door de nadruk te leggen op:

Het inzichtelijk maken van de factoren en de financieel-economische knelpunten in het bijzonder die de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsopgaven bepalen.

Inzichten komen voort uit de literatuurstudie, de institutionele (wetenschappelijke) theorie alsmede de empirie. De resultaten van deze analyse vormen de input voor de discussie in de slotbeschouwing omtrent de toekomst van binnenstedelijke herstructureringsprojecten in Nederland en de rol van de betrokken actoren hierin. Een verbeterd inzicht in het gedrag van de betrokken actoren, in combinatie met het begrijpen en verklaren van de factoren en de knelpunten die de haalbaarheid bepalen, kan daarbij verheldering bieden voor actoren welke zich actief bevinden in dit werkveld.

1.5 Onderzoeksvragen

De zojuist geschetste thematiek geeft voldoende stof waarbinnen onderzoek kan plaatsvinden. Hierbij is de doelstelling vertaald naar een centrale onderzoeksvraag. Voor dit onderzoek zal de volgende centrale onderzoeksvraag worden gehanteerd:

Welke factoren en financieel-economische knelpunten beïnvloeden de haalbaarheid van Hart van Zuid, Overhoeks en Laakhaven-West en wat betekent dit voor de binnenstedelijke herstructureringsopgaven en de rol van de actoren hierin?

Ter beantwoording van de centrale vraag zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. *Op welke wijze zijn de actoren van binnenstedelijke herstructureringsprojecten ingebed in het locatieontwikkelingsproces en welke verschuivingen treden hierin op als gevolg van de stagnerende woningmarkt?*
2. *Wat zijn financieel-economische knelpunten en in hoeverre kunnen de financieel-economische knelpunten vanuit de institutionele theorie worden verklaard?*
3. *Aan de hand van welke factoren wordt de haalbaarheid van Hart van Zuid, Overhoeks en Laakhaven-West bepaald?*
4. *In welke mate beïnvloeden financieel-economische knelpunten de haalbaarheid van Hart van Zuid, Overhoeks en Laakhaven-West en hoe kunnen de verschillen tussen de binnenstedelijke herstructureringsprojecten worden verklaard?*

Deelvraag één richt zich op het *proces* van binnenstedelijke herstructureringsprojecten om de positie van de actoren daarin te achterhalen. Hierdoor worden de verschillende belangen van de actoren in beeld gebracht en van daaruit de rol van de actoren in binnenstedelijke herstructureringsprojecten verduidelijkt. Het is hierbij belangrijk om na te gaan hoe instituties het handelen van de actoren structureren.

De tweede deelvraag zoomt in op het *object* van studie binnen dit onderzoek, namelijk de financieel-economische knelpunten van binnenstedelijke herstructureringsprojecten. Inzichten vanuit de institutionele theorie worden gebruikt om de financieel-economische knelpunten uit de grondexploitatie te verklaren.

Deelvraag drie en vier maken vervolgens de stap naar de praktijk. Hiervoor vindt een analyse plaats van de binnenstedelijke herstructureringsprojecten Hart van Zuid, Overhoeks en Laakhaven-West. Allereerst door in deelvraag 3 de *context* waarin de haalbaarheid van de binnenstedelijke herstructureringsprojecten tot stand komt weer te geven. Vervolgens in deelvraag 4 de case studies met elkaar te vergelijken aan de hand van de financieel-economische knelpunten. Op deze manier wordt inzicht verschaft in de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsprojecten.

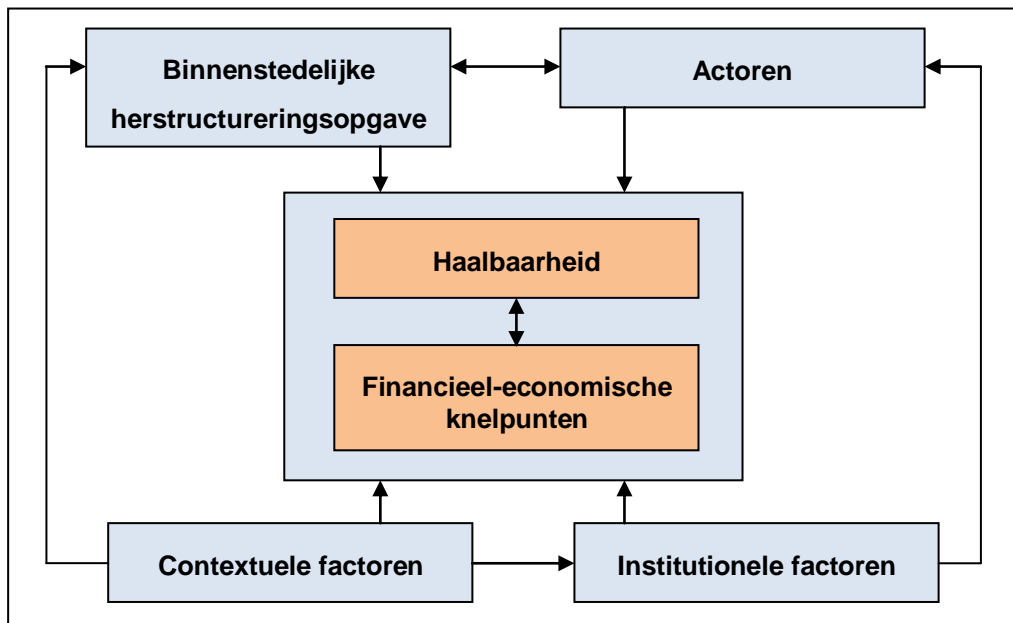
Tot slot vindt de koppeling tussen het object, proces en de context van dit onderzoek plaats met de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

1.6 Conceptueel model

Aan de hand van de probleemstelling en de onderzoeksvragen is in figuur 1.1 op de volgende pagina een beknopt en voorlopig conceptueel model te zien, waarin de verschillende variabelen en relaties hiertussen zijn weergegeven. Een uitgewerkt con-

ceptueel model wordt in paragraaf 4.3 weergegeven, op basis van de bevindingen en onderzoeksrichtingen die voortkomen uit de literatuur en de theorie.

Figuur 1.1 Conceptueel model.



Het vertrekpunt van het conceptueel model in figuur 1.1 vormt de binnenstedelijke herstructureringsopgave. De vraag is hoe de actoren in binnenstedelijke herstructureringsprojecten hierop inspelen. Vandaar dat de binnenstedelijke herstructureringsopgave in samenhang met de actoren bovenaan is geplaatst in het conceptueel model. Twee hoofdaspecten staan centraal in dit onderzoek, respectievelijk de haalbaarheid en de financieel-economische knelpunten van binnenstedelijke herstructureringsopgaven. Verondersteld wordt dat de haalbaarheid voortkomt uit financieel-economische factoren, welke kunnen uitmonden in knelpunten indien de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsopgaven onder druk komt te staan. Tot slot vindt de aanname plaats dat de haalbaarheid en financieel-economische knelpunten worden beïnvloed door contextuele en institutionele factoren, welke derhalve onderaan het conceptueel model zijn geplaatst. De uitdaging van dit onderzoek zal liggen in het operationaliseren van de variabelen en het blootleggen van de verbanden uit figuur 1.1.

1.7 Leeswijzer

Om tot een beantwoording van de centrale onderzoeksvraag te komen, wordt allereerst in het volgende hoofdstuk het speelveld van binnenstedelijke herstructurering beschreven. Hierbinnen zal de nadruk liggen op het begrip binnenstedelijke herstructurering, het proces van de locatieontwikkeling, de betrokken actoren en financieel-economische knelpunten welke optreden. De bevindingen uit de literatuurstudie worden verklaard aan de hand van de institutionele theorie in hoofdstuk 3. Vervolgens is in hoofdstuk 4 een denkkader ontwikkeld voor het empirisch onderzoek, waarin de gemaakte keuzes worden onderbouwd en de vertaling van de theorie naar de praktijk plaatsvindt. Een uitwerking van de empirie volgt in hoofdstuk 5, waarin de cases wor-

den beschreven en geanalyseerd. De conclusie in hoofdstuk 6 geeft antwoord op de centrale onderzoeksvraag en deelvragen door de inzichten uit de literatuurstudie, de institutionele theorie en de empirie met elkaar te combineren en plaatst de uitkomsten van dit onderzoek in een breder perspectief van de ruimtelijke ordening.

H2 HET SPEELVELD VAN BINNENSTEDELIJKE HERSTRUCTURERING

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op binnenstedelijke herstructurering en welke actoren en factoren hierbij van invloed zijn op de opgave. Allereerst wordt in paragraaf 2.1 het onderzoeksgebied van binnenstedelijke herstructurering afgebakend. Wat is de definitie van binnenstedelijke herstructurering en welke kenmerken hangen hiermee samen? Vervolgens wordt het locatieontwikkelingsproces van binnenstedelijke herstructureringsopgaven beschreven in paragraaf 2.2. Welke fasen doorlopen binnenstedelijke herstructureringsprojecten en binnen welke ruimtelijke, juridische en financiële kaders vindt dit plaats? Dit vormt het vertrekpunt voor de bij het locatieontwikkelingsproces direct en indirect betrokken actoren in paragraaf 2.3. Wat voor belangen hebben de betrokken actoren bij de locatieontwikkeling en wat is de rol van de actoren in het proces? Welke veranderingen treden hierin op en waarom? In paragraaf 2.4 wordt ingezoomd op de gebiedsexploitatie van binnenstedelijke herstructureringsprojecten. Wat zijn de belangrijkste kosten- en opbrengstenposten in de gebiedsexploitatie en welke financieel-economische knelpunten kunnen hieruit voortkomen? Tot slot worden in paragraaf 2.5 de belangrijkste bevindingen uit de literatuurstudie samengevat en vindt de koppeling plaats met het theoretisch deel (hoofdstuk 3).

2.1 Definitie en kenmerken van binnenstedelijke herstructurering

In dit onderzoek staat het begrip herstructurering en binnenstedelijke herstructurering in het bijzonder centraal. Herstructurering vormt een koepelbegrip voor een breed scala aan maatregelen met uiteenlopende en deels overlappende termen (Louw e.a., 2009, p. 158). Overlappende termen voor herstructurering zijn veelal herontwikkeling, stedelijke vernieuwing en stedelijke transformatie. Dit onderzoek is enerzijds gebaseerd op de benadering van Spit & Zoete (2006) welke maatregelen om over te gaan tot herstructurering als een planningsvorm beschouwen. Anderzijds op het onderscheid van Buitelaar e.a. (2008, p. 11) in typen transformatielocaties; functieveranderingslocaties en herstructureringslocaties. Op deze manier worden wetenschappelijke en praktijkgerelateerde inzichten gecombineerd en monden uit in de volgende definitie van binnenstedelijke herstructurering:

Een planmatig sterk ingrijpen in de ruimtelijke inrichting van onroerend goed in binnenstedelijke gebieden, waarbij enerzijds de functie van de locatie kan veranderen of anderzijds het gebruik opnieuw wordt ingericht met behoud van de huidige functie.

Planmatig interveniëren in de ruimtelijke inrichting is de sloop en nieuwbouw van opstallen en het ingrijpend vernieuwen en verbeteren van de openbare ruimte (Spit & Zoete, 2006, p. 43). Herstructurering heeft in dat geval betrekking op de fysieke verandering van bestaand bebouwd gebied. Enerzijds zijn er stedelijke locaties waarbij de functie veranderd, doordat de huidige bestemming zijn oorspronkelijke functie heeft verloren. Bijvoorbeeld verouderde bedrijven- en industrieterreinen. Anderzijds zijn er stedelijke locaties waarbij de functie niet veranderd, maar het huidige gebruik

niet meer voldoet aan de eisen van deze tijd en hierdoor ruimtelijke ingrepen plaatsvinden. Bijvoorbeeld verouderde woonwijken. Dit onderzoek richt zich op de functieveranderingslocaties, aangezien verondersteld wordt dat de haalbaarheid op dergelijke stedelijke locaties het meest onder druk staat (Buitelaar e.a., 2008, p. 11).

Karakteristieken binnenstedelijke herstructurering

Ter afbakening van binnenstedelijke herstructurering is het onderscheid met uitleglocaties (bebouwing aan de rand van steden) en buitenstedelijke ontwikkelingen (bebouwing van het landelijk gebied) van belang. De typen locaties verschillen namelijk op een aantal aspecten wezenlijk van elkaar. De kenmerken van binnenstedelijke herstructurering zijn over het algemeen (Van Swam, 2008, Rutte, 2009, VROM, 2010):

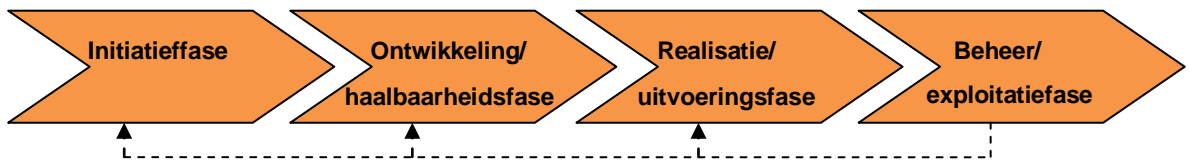
- Hoge bebouwingsdichtheid; aangezien de vraag naar grond met een stedelijke functie groot is en het aanbod daarentegen beperkt.
- Bestaande uit verschillende functies, zoals wonen, werken en recreëren.
- Een groot aantal actoren zijn (in)direct betrokken in het herstructureringsproces.
- Het grond- en vastgoedeigendom is veelal in bezit van verschillende eigenaren; resulterend in moeizame en kostbare verwervingen.
- Stedelijke gronden kennen vaak een langdurige historie van ruimtelijke ingrepen; mogelijk saneringsproblematiek.
- Bouwproject is complexer vanwege de binnenstedelijke context; aansluiten op bestaande omgeving en bouwplaatsinrichting is moeilijker.
- Veelheid aan wet- en regelgeving; onder andere op het gebied van lucht, geluid, fijnstof, milieu en bodemsanering.
- Langere looptijd; mede door juridische of planologische procedures; meer betrokken actoren kan leiden tot meerdere tegenstrijdige belangen en bezwaren.

Als gevolg van bovenstaande kenmerken zijn de kosten van binnenstedelijke herstructureringsprojecten hoger in vergelijking tot uitleglocaties en buitenstedelijke ontwikkelingen. Vandaar dat in het plan continue optimalisaties plaatsvinden (RIGO, 2009a, pp. 3-4). Enerzijds door het aantal m² in het bouwprogramma te verhogen, om hogere opbrengsten in de vastgoedexploitatie te realiseren. Anderzijds worden vereenvoudigingen in het plan aangebracht, met als gevolg lagere kosten in de grond- en/of vastgoedexploitatie. Echter de vraag blijft of de verwachte baten opwegen tegen de gemaakte investeringen, *zelfs* na het optimaliseren. Vandaar dat in de volgende paragraaf het proces van binnenstedelijke herstructurering wordt beschreven.

2.2 Het locatieontwikkelingsproces van binnenstedelijke herstructurering

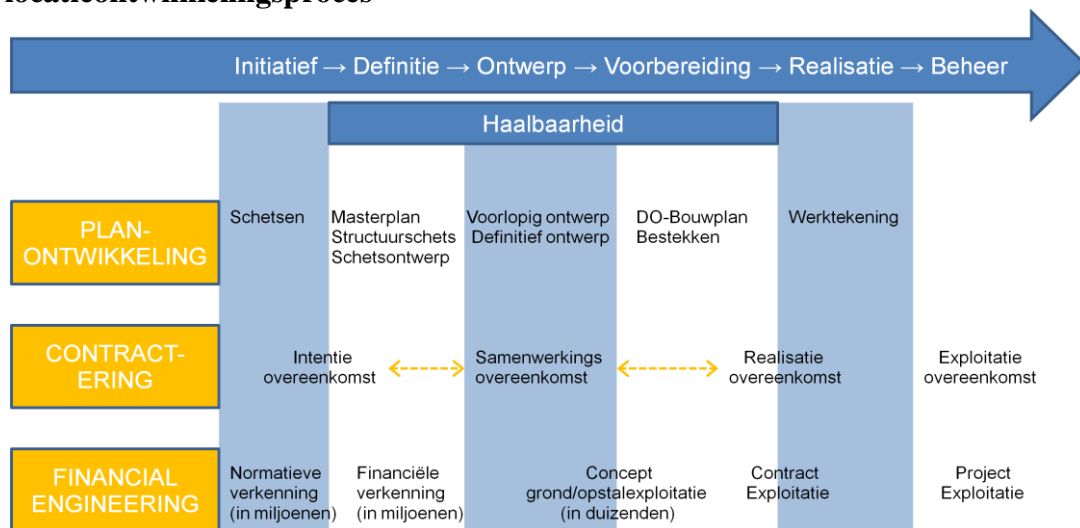
Binnenstedelijke herstructureringsprojecten doorlopen een langdurig traject van meerdere jaren (City Beautiful, 2007, p. 7). Het proces van de locatieontwikkeling is de gehele periode van initiatief tot en met de oplevering van het vastgoed en/of de openbare ruimte. Vanuit de literatuur wordt dit proces ingedeeld in verschillende fasen (Gehner, 2003). Binnen dit onderzoek wordt het locatieontwikkelingsproces aan de hand van figuur 2.1 op de volgende pagina geëxpliciteerd.

Figuur 2.1 Fasen locatieontwikkelingsproces



Het locatieontwikkelingsproces is cyclisch-iteratief, doordat er een terugkoppeling plaatsvindt naar reeds doorlopen fasen (City Beautiful, 2007, p. 8). Naarmate het binnenstedelijke herstructureringsproject vordert, worden de plannen gedetailleerder, de overeenkomsten specifiek en de kosten en opbrengsten inzichtelijker. Hierbij vindt een continue wisselwerking plaats tussen het tekenen (planontwikkeling), ondertekenen (contractering) en rekenen (financial engineering) (Van Swam, 2008, p. 11). In figuur 2.2 wordt dit schematisch weergegeven in relatie tot de fasering uit figuur 2.1.

Figuur 2.2 Overzicht van de ruimtelijke, procedurele en financiële kaders in het locatieontwikkelingsproces



Bron: Kenniscentrum PPS, 2004, p. 9

Voor het monitoren van het proces is het van belang dat in iedere fase de ruimtelijke, juridische en financiële plannen van hetzelfde abstractie- en detailniveau zijn (City Beautiful, 2007, p. 11). Aanpassingen in het ene kader hebben namelijk gevolgen voor de andere kaders. Hoe de ruimtelijke, procedurele, financiële kaders samenhangen met de verschillende fasen uit het locatieontwikkelingsproces wordt nu in het kort toegelicht.

Initiatieffase

Een binnenstedelijk herstructureringsproject start altijd met een globaal idee. Dit idee ontstaat doordat er sprake is van een locatieel probleem (fysieke en/of functionele veroudering) en/of een kans (de ontwikkelingspotentie van het stedelijk gebied, beoogde waardecreatie) (Van Swam, 2008, p. 13). Gedurende de initiatieffase zal op hoofdlijnen een beeld van de mogelijke oplossingsrichtingen worden geschetst, verwoordt in een ontwikkelingsvisie en uitgedrukt in de eerste planschetsen. Hierbij is behoefte aan 'platte' financiële berekeningen met een redelijke bandbreedte in het resultaat (Kenniscentrum PPS, 2004, p. 8). Dit betekent dat de dimensie tijd niet in de berekening is

verwerkt, er is immers nog geen uitvoeringsplanning en fasering van het project. Het resultaat van het financiële model is daardoor een normatieve verkenning.

Het is belangrijk om in deze fase duidelijkheid te verschaffen over de volgende financiële uitgangspunten van de betrokken actoren (KEI Kenniscentrum, 2011):

- De bereidheid van publieke partij(en) om subsidies beschikbaar te stellen.
- De inbrengwaarden van het onroerend goed van de actoren.
- De risicodragende betrokkenheid van marktpartijen in de grondexploitatie.

Tot slot kunnen de eerste onderhandelingen over de aankoop van de gronden en het vastgoed van start gaan. De initiatieffase zal worden afgesloten met een intentieovereenkomst (IOK) tussen de publieke en private partijen die met elkaar willen samenwerken (City Beautiful, 2007, p. 9).

Ontwikkelingsfase

In de ontwikkelingsfase worden de belangrijkste plannen uitgewerkt. Het gaat achtereenvolgens om (Van Swam, 2008, pp. 13-14):

- *Masterplan*: het gewenste (vastgoed)programma wordt in relatie gebracht met de ruimtelijke, beleidsmatige en financiële mogelijkheden van het plangebied. Dit vormt het uitgangspunt van de intentieovereenkomst (IOK).
- *Stedenbouwkundig plan*: legt de definitieve afspraken omtrent de grondexploitatie, het (vastgoed)programma alsmede de stedenbouwkundige kwaliteit vast. Hiermee is in feite de planvorming afgerond en wordt de IOK bekrachtigd in een samenwerkingsovereenkomst (SOK).
- *Bouw- en inrichtingsplan*: uitwerking van het vastgoedprogramma in het bouwplan en de openbare ruimte in het inrichtingsplan. Hierbij worden de volgende stappen doorlopen: opstellen programma van eisen (PvE), voorlopig ontwerp (VO), definitief ontwerp (DO) en (civiel) bestek.

Vervolgens worden de (bouw)vergunningen aangevraagd, alle relevante RO-procedures doorlopen en noodzakelijke voorbereidende werkzaamheden uitgevoerd.

De financiële uitwerking van het binnenstedelijk herstructureringsplan wordt door middel van een rekenmodel in kaart gebracht. Het indexeren van rente-effecten en kosten- en opbrengstenstijgingen zorgt ervoor dat de uitkomsten in de grond- en vastgoedexploitatie steeds nauwkeuriger worden (Kenniscentrum PPS, 2004, p. 9). Elementen in het rekenmodel zijn onder meer de inbrengwaarden van grond en vastgoed, de uitgifteprijs van grond, de VON-prijs en gekapitaliseerde huuropbrengsten van vastgoed. Daarnaast is het rekenmodel een hulpmiddel voor financiële en programmatische planoptimalisaties, door de waarden en bouwvolumes aan te passen. Tot slot beïnvloeden fiscale aspecten, zoals de overdrachtsbelasting en BTW, het financiële resultaat in de gebiedsexploitatie van het project (KEI Kenniscentrum, 2011).

Realisatiefase

Uiteindelijk wordt besloten om al dan niet over te gaan tot herstructureren. Hierbij zijn drie mogelijkheden in de besluitvorming (Van Swam, 2008, p. 22):

- *Go*: de herstructureringsopgave gaat door. De realisatiefase gaat van start.
- *No go*: de herstructureringsopgave gaat niet door, omdat er geen zicht is op een haalbare ontwikkeling.

-
- *Go elsewhere*: het herstructureringsplan moet worden aangepast voor het verkrijgen van een ‘go’. De ontwikkelingsfase wordt geheel of gedeeltelijk opnieuw doorlopen.

Indien er sprake is van een ‘go’ worden in de realisatiefase de fysieke werkzaamheden uitgevoerd van sloop tot en met de oplevering van de openbare ruimte en het vastgoed aan de eindgebruiker (City Beautiful, 2007, p. 10). Het binnenstedelijk herstructureringsplan wordt veelal opgedeeld in verschillende deelgebieden welke gefaseerd tot stand komen. Enerzijds vanwege de beperkte opnamecapaciteit van de vastgoedmarkt. Anderzijds om het bouwproces te beheersen. Vaak kunnen niet alle woningen tegelijkertijd worden gebouwd. Afspraken hierover worden vastgelegd in een realisatieovereenkomst (ROK) met een projectontwikkelaar of belegger voor het vastgoed en een aannemer voor het openbaar gebied. In het laatste geval kan de opdrachtgevende partij verplicht zijn, vanwege Europese wet- en regelgeving, een aanbesteding te organiseren op basis waarvan de uitvoerende partij geselecteerd wordt.

Beheerfase

Na het opnieuw inrichten van de stedelijke gronden en de realisatie van het vastgoed is het locatieontwikkelingsproces afgerond. Hierop volgend vindt een continue proces plaats waarin het vastgoed wordt geëxploiteerd door de rechthebbende eigenaren en de gemeente veelal het openbaar gebied beheerd (City Beautiful, 2007, p. 10). In Nederland heeft vastgoed over het algemeen een levensduur van dertig tot vijftig jaar, waarna het locatieontwikkelingsproces opnieuw wordt doorlopen (Van Swam, 2008, p. 15). Dit kan uiteraard ook in een eerder stadium plaatsvinden, doordat het huidige gebruik niet meer voldoet aan de wensen uit de maatschappij.

De verschillende fasen van binnenstedelijke herstructureringsprojecten beschrijven het locatieontwikkelingsproces. Echter hoe dit proces wordt doorlopen is afhankelijk van de betrokken actoren. Vandaar dat in de volgende paragraaf wordt ingezoomd op de actoren die het proces van binnenstedelijke herstructurering complementeren.

2.3 Het belang van de betrokken actoren in en buiten het proces

In binnenstedelijke herstructureringsopgaven is een groot aantal partijen betrokken, die vanuit verschillende perspectieven handelen (Lokhorst, 2002, p. 16). Steeds meer partijen betreden de herstructureringsarena en herpositioneren zich continue binnen dit speelveld (KEI Kenniscentrum, 2005a). De grote verscheidenheid aan actoren met verschillende belangen vergroot de complexiteit van de binnenstedelijke herstructureringsopgave. De uitspraak ‘hoe minder partijen, hoe groter de vreugd’ (Wolting, 2006, p. 14) onderstreept de problematiek.

In dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen direct en indirect betrokken actoren, op basis van de risico’s die de actoren lopen in de grond- en vastgoedexploitatie (Berenschot, 2003, p. 7). Gemeentelijke grondbedrijven, woningcorporaties en projectontwikkelaars participeren veelal in de grond- en/of vastgoedexploitatie en hebben daardoor een direct belang in de binnenstedelijke herstructureringsopgave. Andere betrokken actoren zoals Rijksministeries, provincies, beleggers, aannemers en bewoners & ondernemers participeren niet in de grond- en vastgoedexploitatie en hebben daar-

door een indirect belang in de binnenstedelijke herstructureringsopgave. Overigens betekent dit niet dat indirect betrokken actoren helemaal geen risico's lopen. Aannemers en beleggers lopen net als gemeentelijke grondbedrijven, woningcorporaties en projectontwikkelaars risico's uit eigen bedrijfsvoering (Berenschot, 2003, p. 17). Kortom voor de direct en indirect betrokken actoren spelen meerdere belangen een rol van betekenis, zowel in als buiten het locatieontwikkelingsproces.

Tot slot is er sprake van een toenemende differentiatie binnen de actoren (KEI Kenniscentrum, 2005a). De vraag is of hierdoor nog wel gesproken kan worden over dé gemeente, woningcorporatie of projectontwikkelaar. Vandaar dat in de komende paragrafen de verschillende typen actoren worden uitgelicht. Allereerst de direct betrokken actoren in paragraaf 2.3.1, vervolgens de indirect betrokken actoren in paragraaf 2.3.2.

2.3.1 Direct betrokken actoren in de binnenstedelijke herstructureringsopgave

Gemeentelijke actoren

In het stedelijk gebied nemen gemeenten veelal de regierol op zich bij herstructureringsprojecten (Groetelaers e.a., 2006, p. 58). Dit hangt samen met de volgende doelstellingen van gemeenten (Wigmans, 1995; VROM, 2005, p. 22):

- De sociaal-maatschappelijke taak om te zorgen voor een breed woningaanbod, waarbij ook de sociaal-economisch zwakkeren uit de maatschappij in aanmerking komen voor een betaalbare huisvesting.
- Zorg dragen voor de openbare ruimte en het vastgoed voor maatschappelijke voorzieningen of publieke functies (scholen, ziekenhuizen).
- Het economisch belang, zoals het creëren van voldoende werkgelegenheid.
- Het beperken van negatieve externe effecten, zoals milieuaantasting en geluidshinder.

Kortom gemeenten hebben een brede politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid, welke is verdeeld over verschillende gemeentelijke actoren (Van der Weerd, 2007, p. 23). Allereerst vormen het college van B&W en de gemeenteraad tezamen het gemeentebestuur. De gemeenteraad beschikt via het bestemmingsplan over het alleenrecht om gronden te bestemmen en functies te wijzigen, wat vervolgens wordt goed/afgekeurd door het college van B&W. Daarnaast voeren de gemeentelijke diensten het ruimtelijk beleid uit, wat door het gemeentebestuur op hoofdlijnen is vastgesteld. In de praktijk blijkt deze rolverdeling nogal eens tot spanningen te leiden tussen de politiek en het ambtelijk apparaat. Om de vier jaar vinden namelijk wisselingen plaats binnen het gemeentebestuur, waardoor het lastig is om continuïteit in de beleidsvoering te creëren (Van der Weerd, 2007, p. 24).

Grote gemeenten beschikken over een apart grondbedrijf, voor het verwerven, bouwrijp maken, verkopen en beheren van gronden (Lokhorst, 2002, p. 16). Gemeentelijke grondbedrijven zijn private ondernemingen, die een positieve grondexploitatie nastreven. Door gronden te (ver)kopen voeren grondbedrijven een actief grondbeleid. Middels publiekrechtelijke instrumenten (Onteigeningswet, Wet voorkeursrecht gemeenten) kunnen grondbedrijven hun belangen dwingend dienen (De Wolff, 2009, p. 13). Indien projectontwikkelaars verantwoordelijk zijn voor de grondexploitatie, faciliteert het grondbedrijf slechts in de plankosten (faciliterend grondbeleid). Het voordeel is dat grondbedrijven in dat geval nauwelijks risico's lopen in de grondexploitatie, maar tegelijkertijd minder invloed op het binnenstedelijk herstructureringsproject heb-

ben (RIGO, 2009b). Een gezamenlijke grondexploitatie tussen projectontwikkelaars en grondbedrijven biedt in dat geval uitkomst. Overigens ontwikkelen grondbedrijven geen woningbouw en commerciële functies (Berenschot, 2003, p. 7). Hierdoor participeren gemeenten zelden in de vastgoedexploitatie. Uitzonderingsgevallen zijn publieke voorzieningen (wijkcentra, parkeergarages), waarvan de gemeente toekomstig eigenaar wordt (Berenschot, 2003, p. 22). Op dit moment moeten gemeentelijke grondbedrijven de opbrengsten in de grondexploitatie naar beneden bijstellen en het uitgiftetempo verlengen als gevolg van de economische recessie (PropertyNL, 2010b; Vastgoedmarkt, 2010). Tot slot wordt de relatie tussen het grondbedrijf en het gemeentebestuur vanuit het ruimtelijk vakgebied (Segeren, 2007) en de wetenschap (Needham, 2007) bekritiseerd. Gemeenten dienen namelijk zowel publieke als private belangen. Hierin zit een duidelijk spanningsveld (RIGO, 2008b, p. 12).

Woningcorporaties

Woningcorporaties zijn over het algemeen de vaste partner van gemeenten in binnenstedelijke gebieden voor het realiseren van sociale huurwoningen (Berenschot, 2003, p. 7). Een woningcorporatie is namelijk een privaatrechtelijke instelling (stichting of vereniging), werkzaam op het gebied van de volkshuisvesting voor mensen die niet of onvoldoende in staat zijn in hun eigen huisvesting te voorzien (De Klerk, 2010, p. 19). Oftewel woningcorporaties zijn private organisaties in een publieke inbedding met een publieke taak (De Klerk, 2010, p. 25). De primaire werkzaamheden zijn gericht op het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen. In totaal bezitten de woningcorporaties in Nederland circa 2,4 miljoen sociale huurwoningen (ongeveer 33% van de totale woningvoorraad). Woningcorporaties zullen overgaan tot herstructureren, indien de woonomgeving en de woningvoorraad niet meer aansluit op de vraag van de woonconsumenten. De herstructurering van woonwijken moet een slechte verhuurbaarheid, leegstand en waardevermindering van woningen tegengaan.

De woningcorporatiesector is de afgelopen jaren aan verandering onderhevig. Allereerst is door allerlei fusies en overnames het aantal woningcorporaties afgenomen van 767 in 1998 naar 418 in 2009 (CFV, 2009). De totale woningvoorraad van de corporaties is daarentegen redelijk stabiel gebleven. Met als gevolg een forse schaalvergroting binnen de woningcorporatiesector (het gemiddeld aantal woningen per corporatie is met 83% toegenomen). Ten tweede zijn (middel)grote woningcorporaties na de brute-ringsoperatie midden jaren negentig van de 20^{ste} eeuw (privatisering van de woningcorporaties) commerciële woningen gaan ontwikkelen. Hierdoor zijn (middel)grote woningcorporaties steeds meer afhankelijk geworden van de inkomsten uit de ontwikkeling en verkoop van commerciële woningen (De Klerk, 2010, p. 26).

Het gevolg is dat de activiteiten van woningcorporaties aanzienlijk van elkaar kunnen verschillen (Lokhorst, 2002, pp. 26-27):

- Corporaties die zich uitsluitend bezig houden met het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen. Dit zijn veelal kleine woningcorporaties (\leq 2000 woningbezit), lokaal gericht en vertonen risicomijdend gedrag.
- Corporaties die actief zijn op het gebied van de projectontwikkeling en hierin ook beleggen. Dit zijn veelal grote woningcorporaties (\geq 10000 woningbezit), regionaal en landelijk gericht en bereid om risico' te nemen.

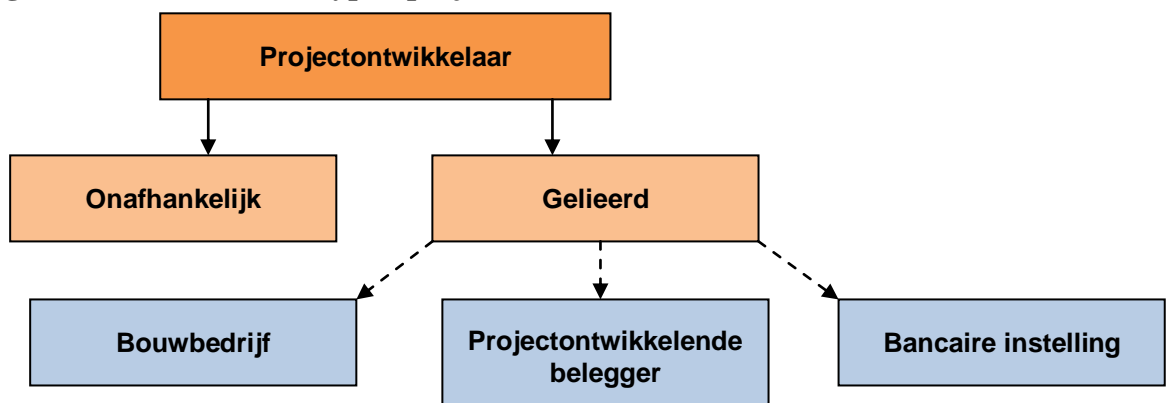
Middelgrote woningcorporaties (2000 - 10000 woningbezit) kenmerken eigenschappen van beide stromingen. Het onderscheid tussen (middel)grote woningcorporaties en

projectontwikkelaars is hiermee vervaagd. Overigens heeft hier de afgelopen jaren een kentering in plaatsgevonden. Als gevolg van de stagnatie in de koopwoningmarkt dalen de vastgoedprijzen en zijn daarmee de inkomsten uit commerciële activiteiten van woningcorporaties afgenomen. Hierdoor gaan woningcorporaties terug naar hun core business, het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen. Daarnaast is de verwachting dat het aantal sociale huurwoningen in de toekomst zal afnemen als gevolg van strengere Europese en Nederlandse wet- en regelgeving op het gebied van sociale huisvesting (De Reus, 2012). Daardoor neemt de vraag naar grondgebonden huurwoningen in het lagere middensegment toe. Wellicht vormt dit een potentiële markt voor woningcorporaties in de toekomst.

Projectontwikkelaars

Een projectontwikkelaar ontwikkelt vastgoed voor eigen rekening en risico en wordt afgerekend op het rendement dat na verkoop of verhuur van het vastgoed behaald is (KEI Kenniscentrum, 2005b). Daarnaast bezitten projectontwikkelaars vaak gronden en/of panden in stedelijk gebied, waarvan verwacht wordt dat er in de toekomst herstructurering gaat plaatsvinden door gemeenten (Van der Weerd, 2007, pp. 24-25). Projectontwikkelaars kunnen zowel in de grond- als de vastgoedexploitatie risicodragend participeren. In figuur 2.3 wordt een onderverdeling gemaakt in typen projectontwikkelaars.

Figuur 2.3 Verschillende typen projectontwikkelaars



Bron: Barneveld, 2010, p. 36

Onafhankelijke projectontwikkelaars behouden in tegenstelling tot gelieerde projectontwikkelaars de winst uit de ontwikkeling en/of verkoop van het vastgoed in de onderneming ten behoeve van de bedrijfscontinuïteit (Barneveld, 2010, p. 37). De financiering van binnenstedelijke projecten komt grotendeels via de kapitaalmarkt tot stand. Onafhankelijke projectontwikkelaars worden vooral in het begin van de ontwikkelingsfase van het locatieontwikkelingsproces ingeschakeld. Dit is tijdens het planontwerp en toetsing van de financiële, stedenbouwkundige, maatschappelijke en markttechnische haalbaarheid (KEI Kenniscentrum, 2005b).

Gelieerde projectontwikkelaars zijn onder te verdelen in drie subcategorieën (figuur 2.3). Allereerst is het merendeel van de bouwende projectontwikkelaars eind jaren zestig van de 20^{ste} eeuw voortgekomen uit bouwbedrijven met als doel het moederbedrijf te voorzien van werkzaamheden. In de loop der jaren zijn bouwende projectontwikkelaars meer verzelfstandigd (Barneveld, 2010, p. 36). In tegenstelling tot onafhankelijke

projectontwikkelaars zijn bouwende projectontwikkelaars echter geen kapitaalintensieve bedrijven, waardoor er minder speelruimte is voor grote voorinvesteringen. Vanwege twee winstmomenten, de ontwikkelwinst (ontwikkelingsfase) en de bouwwinst (realisatiefase), worden er over het algemeen lagere winstmarges gehanteerd (KEI Kenniscentrum, 2005b). Ten tweede zijn er projectontwikkende beleggers. Door als belegger woningen te ontwikkelen, kan er meer invloed worden uitgeoefend op de samenstelling van de woningportefeuille. Tot slot zijn bancaire instellingen actief in de projectontwikkeling. Enerzijds vanwege het mogelijke rendement en anderzijds door het verschaffen van financiële producten, in de vorm van leningen voor het project en hypotheek aan de eindgebruikers. Echter als gevolg van een afnemende vraag naar woningen, dalen de vastgoedopbrengsten. Daarnaast nemen de risico's in de ontwikkeling en verkoop/verhuur van vastgoed toe. Hierdoor gaan steeds meer bancaire instellingen terug naar hun core business en worden vastgoedactiviteiten afgesloten (Barneveld, 2010, p. 37).

2.3.2 Indirect betrokken actoren in de binnenstedelijke herstructureringsopgave

Rijksministeries

Binnenstedelijke herstructureringsopgaven hebben te maken met verschillende ministeries van het Rijk (Rompelberg, 2004, p. 6). In 2010 is het ministerie van VROM opgeheven en zijn de onderdelen Ruimte en Milieu samengevoegd met het ministerie van Verkeer & Waterstaat tot het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Woningbouw en stedelijke vernieuwing had kennelijk geen prioriteit op de politieke agenda van het voorgaande kabinet. Dit blijkt ook uit het besluit van het kabinet om de subsidies uit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) per 2015 stop te zetten (VROM, 2011). Het is de vraag of het volgende kabinet hier verandering in aanbrengt, aangezien de komende jaren toenemende bezuinigingen plaatsvinden als gevolg van het oplopende begrotingstekort. Dat terwijl financiële middelen vanuit de Rijksministeries noodzakelijk zijn voor het tot stand komen van grootschalige binnenstedelijke herstructureringsopgaven. Daarnaast heeft het ministerie van IenM een kaderstellende rol in binnenstedelijke herstructureringsprojecten. Het ministerie van IenM bepaalt namelijk het ruimtelijk beleid op nationaal niveau en maakt met gemeenten afspraken over het aantal te realiseren woningen (Buitelaar e.a., 2008, p. 24). Met de invoering van de nieuwe Wro in 2008 is het publiekrechtelijke instrumentarium van het ministerie van IenM uitgebreid. Hierdoor kan het ministerie van IenM bindende regels en wijzigingen opleggen aan provinciale inpassingsplannen en gemeentelijke bestemmingsplannen. Echter het ministerie van IenM ziet zich vooral als aanjager van het binnenstedelijke herstructureringsproces, waarin het initiatief bij andere partijen ligt (Groetelaers e.a., 2006, p. 1).

Provincies

Traditionele taken van provincies hebben betrekking op het beheren van gronden voor provinciale wegen, het realiseren van groenvoorzieningen, het verlenen van milieuvergunningen, het zorgen voor afstemming van bedrijventerreinen, het regelen van Rijkssubsidies en het geven van bouwtaakstellingen aan gemeenten om woningbouw op bepaalde locaties te stimuleren (Groetelaers e.a., 2006, pp. 41-42). Provincies kunnen inspelen op de concurrentiestrijd tussen gemeenten door de gronduitgifte van woningen, kantoren en bedrijventerreinen te sturen. Door het creëren van schaarste op de regionale vastgoedmarkt worden de grond- en vastgoedprijzen in binnenstedelijke her-

structureringsprojecten beïnvloed. Woningbouw wordt bijvoorbeeld gestuurd via de uitgifte van woningbouwcontingenten aan gemeenten (Groetelaers e.a., 2006, p. 47). Met de invoering van de nieuwe Wro in 2008 hebben provincies nieuwe bevoegdheden en grondbeleidsinstrumenten (voorkeursrecht, onteigening, Grondexploitatiewet) gekregen (Provincie Limburg, 2007, p. 6). Hierdoor kunnen provincies bindende regels en wijzigingen opleggen aan gemeentelijke bestemmingsplannen, welke de Provinciale Staten vervolgens kan gebruiken als toetsingsgrond voor bouw- aanleg- en sloopvergunningen. Echter nu provincies ook een actief grondbeleid mogen voeren, kunnen provincies misbruik maken van hun rol als grondexploitant in een woningbouwproject door aan concurrerende woningbouwprojecten elders geen contingenten toe te kennen (Groetelaers e.a., 2006, p. 46). Zeker op het gebied van de woningbouw liggen de doelstellingen van gemeenten en provincies vaak uiteen. Al is het nog maar de vraag of provincies uiteindelijk een actief grondbeleid gaan voeren, aangezien dit tot het werkveld van gemeentelijke grondbedrijven behoort. Tot slot hebben een aantal provincies hun aandelen in de energiemaatschappijen verkocht, waardoor de financiële middelen aanwezig zijn om te faciliteren in binnenstedelijke herstructureringsopgaven (Groetelaers e.a., 2006, p. 41).

Beleggers

Beleggers participeren in binnenstedelijke herstructureringsprojecten aan het eind van het locatieontwikkelingsproces om vastgoed af te nemen en vervolgens rendement te halen uit de jaarlijkse verhuur (direct rendement) of waarde stijging van het vastgoed na verkoop op de langere termijn (indirect rendement) (KEI Kenniscentrum, 2005b). Allereerst streven institutionele beleggers, veelal pensioenfondsen of verzekeringsmaatschappijen, naar een stabiele stroom van inkomsten zodat in een later stadium de belegde premies kunnen worden uitgekeerd aan pensioengerechtigden of aandeelhouders. Ten tweede kunnen ook projectontwikkelaars besluiten om na de ontwikkeling het vastgoed in bezit te houden en te verhuren. Tot slot zijn particulieren en bedrijven vrij om hun vermogen te investeren in vastgoed. Als gevolg van de stagnatie in de woningmarkt worden op dit moment beleggers in een eerder stadium van het locatieontwikkelingsproces betrokken. Hierdoor trachten projectontwikkelaars het afzetrisico te beperken (Van Horssen, 2011). Echter ook voor beleggers wordt het lastiger om hun financiering rond te krijgen als gevolg van de kredietcrisis.

Aannemers

Aannemers hebben geen inhoudelijke invloed op het locatieontwikkelingsproces. Zij zijn namelijk puur gericht op de bouwproductie in de realisatiefase. In dat geval ligt het definitieve stedenbouwkundige plan vaak al vast (KEI Kenniscentrum, 2005b). Over het algemeen werken aannemers in opdracht van gemeenten voor de inrichting van het openbaar gebied en voor de aanleg van het vastgoed in opdracht van woningcorporaties en projectontwikkelaars.

Particulieren, bedrijven en instellingen

In binnenstedelijke gebieden zijn reeds gebruikers en eigenaren van gronden en opstallen aanwezig. Allereerst de huidige en toekomstige bewoners. Ten tweede de huidige en toekomstige ondernemingen, zoals industriële en dienstverlenende bedrijven. Tot slot vormen niet-commerciële dienstverleners zoals zorginstellingen en scholen regelmatig een partner in de herstructureringsopgave (Berenschot, 2003). Tijdens het locatieontwikkelingsproces kan tijdelijke huisvesting voor de huidige bewoners, bedrij-

ven en instellingen noodzakelijk zijn. Na de herstructurering zijn een tweetal opties. Enerzijds de mogelijkheid om het voormalige pand/woning weer te betrekken, anderzijds moet gezocht worden naar woon/bedrijfsruimte elders. In beide situaties hebben opstaleigenaren recht op een schadeloosstelling (Buitelaar e.a., 2008, p. 80). Tot slot zijn particulieren, bedrijven en instellingen van belang voor de aan- en verkoop van onroerend goed. Hun bereidwilligheid bepaalt immers de kosten en opbrengsten in de gebiedsexploitatie.

2.3.3 Resumé

In de voorgaande paragrafen is de rol van de actoren in het locatieontwikkelingsproces van binnenstedelijke herstructureringsprojecten beschreven. De verschillende belangen van de actoren zijn hierdoor aan het licht gekomen. Geconstateerd kan worden dat de actoren continue verschuiven in het locatieontwikkelingsproces als gevolg van de stagnerende woningmarkt. Op dit moment keren de actoren terug naar hun core business en stoten nevenactiviteiten af. In de komende paragrafen wordt ingezoomd op de direct betrokken actoren, welke risicodragend participeren in de grond- en/of vastgoedexploitatie van binnenstedelijke herstructureringsprojecten. Verondersteld is namelijk dat gemeentelijke grondbedrijven, woningcorporaties en projectontwikkelaars te maken kunnen krijgen met financieel-economische knelpunten in de grond- en/of vastgoedexploitatie. Wat wordt bedoeld met financieel-economische knelpunten, welke factoren de knelpunten beïnvloeden en voor welke actoren de knelpunten van toepassing zijn, vormen de speerpunten van de volgende paragrafen.

2.4 Financieel-economische knelpunten in relatie tot de gebiedsexploitatie

Het instrument om het financiële proces van binnenstedelijke herstructureringsprojecten te faciliteren en bewaken is de gebiedsexploitatie (City Beautiful, 2007, p. 13). De gebiedsexploitatie is de balans van alle kosten en opbrengsten die verband houden met de herstructurering van het gebied en bestaat uit een combinatie van de grond- en vastgoedexploitatie. De grondexploitatie is de balans van de grondkosten en de grondopbrengsten, terwijl de vastgoedexploitatie de balans vormt tussen de marktwaarde van het vastgoed en de stichtingskosten. Een uitwerking van de kosten- en opbrengstenposten in de gebiedsexploitatie, alsmede de koppeling tussen de grond- en vastgoedexploitatie wordt weergegeven in bijlage I. In deze paragraaf worden de begrippen ‘financiële haalbaarheid’ en financieel-economische knelpunten’ gedefinieerd en afgebakend (paragraaf 2.4.1), alsmede de financieel-economische knelpunten vanuit de kostenposten (paragraaf 2.4.2) en de opbrengstenposten (paragraaf 2.4.3) van de gebiedsexploitatie beschreven. Hierdoor wordt inzicht verschaft in de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsprojecten.

2.4.1 Financiële haalbaarheid & financieel-economische knelpunten gedefinieerd

Financiële haalbaarheid

De financiële haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsprojecten wordt bepaald op basis van het resultaat in de grond- en vastgoedexploitatie (Wigmans,

1995, p. 46). Indien er sprake is van een negatief saldo in de grond- en vastgoedexploitatie en het tekort wordt niet gedekt door partijen, dan wordt verondersteld dat het binnenstedelijk herstructureringsproject onhaalbaar is. Kortom in dat geval wordt er niet gestart met de fysieke werkzaamheden. Indien er sprake is van een positief saldo in de grond- en vastgoedexploitatie of het tekort wordt gedekt door partijen, dan wordt verondersteld dat het binnenstedelijk herstructureringsproject haalbaar is. Overigens is de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsprojecten een momentopname, terwijl binnenstedelijke herstructureringsopgaven een lange doorlooptijd kennen (Spit & Zoete, 2006, p. 19). Een project kan op moment X haalbaar zijn en op moment Y niet. Dit komt doordat kosten- en opbrengsten in de grond- en vastgoedexploitatie fluctueren in de tijd. Oftewel de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsprojecten wordt pas aangetoond nadat het plan gerealiseerd is.

Financieel-economische knelpunten

Vanuit diverse disciplines (bestuursrecht, planeconomie, planologie) is onderzoek verricht naar financieel-economische knelpunten (paragraaf 1.3). Echter er ontbreekt een heldere definitie alsmede analytische onderbouwing van het begrip financieel-economische knelpunten (Bregman & De Win, 2005; Dol & Van der Heijden, 2009; VROM, 2009). Hierdoor is het onderscheid tussen financieel-economische knelpunten en overige knelpunten in binnenstedelijke herstructureringsprojecten vaag. Knelpunten zijn namelijk een combinatie van verschillende factoren (Groetelaers e.a., 2006, p. 82). Versnipperd grondeigendom is bijvoorbeeld een fysiekrumtelijk probleem, ingebed in wet- en regelgeving, waarbij kosten gemaakt moeten worden om de gronden te verwerven. Vandaar dat in dit onderzoek geen eenduidig onderscheid in typen knelpunten wordt gemaakt.

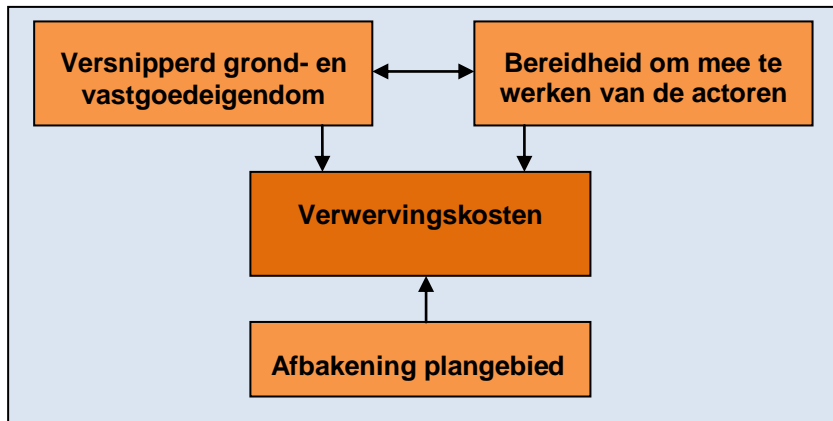
Financieel-economische knelpunten ontstaan doordat één of meerdere kosten- en/of opbrengstenposten zich in negatieve zin verhouden tot het eindsaldo met als gevolg een tekort in de gebiedsexploitatie (Kroon & Oomens, 2010). Eén of meerdere betrokken actoren beschikken over onvoldoende geldmiddelen om het tekort te dekken of zijn niet bereid grotere risico's te nemen om het tekort te optimaliseren. Hierdoor komt de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsprojecten onder druk te staan. De koppeling *financieel-economisch* komt voort uit de veronderstelling dat economische factoren de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsprojecten beïnvloeden (paragraaf 2.4.3). Ten tweede zijn *knelpunten* een ongewenste implicatie van een gebeurtenis, vanwege negatieve gevolgen voor het betreffende object of aspect (Wedding, 2002). In dit onderzoek is het object de binnenstedelijke herstructureringsopgave. De knelpunten welke de binnenstedelijke herstructureringsopgave beïnvloeden komen aan bod in de volgende paragrafen. Allereerst de financieel-economische knelpunten vanuit de kostenposten in de gebiedsexploitatie.

2.4.2 Financieel-economische knelpunten vanuit de kostenposten

Verwerving/inbrengwaarden

'De grootste kostenpost in de grondexploitatie is traditioneel de verwervingskosten' (Van Arnhem, 2008, p. 9). Met verwerving wordt de aankoop of inbreng van bestaand onroerend goed (grond en/of opstallen) bedoeld. De verschillende factoren die van invloed zijn op de verwervingskosten worden weergegeven in figuur 2.4 op de volgende pagina.

Figuur 2.4 De verwervingsproblematiek



Zeggenschap over de grond en/of het vastgoed vormt een belangrijke voorwaarde om binnenstedelijke herstructurering tot stand te laten komen (Buitelaar e.a., 2008, p. 31). Vandaar de uitdrukking *'wie de grond heeft, die bouwt'* (Overwater, 2002), al is de uitspraak *'wie het vastgoed bezit, heeft de macht om te herstructureren'* in stedelijk gebied beter op zijn plaats. Het aandeel van de verwervingskosten is in binnenstedelijke gebieden hoger dan in vergelijking tot onbebouwde locaties (City Beautiful, 2007, pp. 15-16). Bebouwde grond heeft namelijk in tegenstelling tot landbouwgrond een hogere marktwaarde. Er is immers reeds een bewerking van de grond ondergaan en er zijn bouwkosten gemaakt voor de opstallen.

Het grond- en vastgoedeigendom is verdeeld over verschillende eigenaren (VROM, 2010). Indien de grond- en/of vastgoedeigenaren vervolgens niet bereid zijn om op het gewenste moment van de verwervende partij(en) en tegen de gewenste prijs hun gronden en/of opstallen te verkopen, kan dit leiden tot hoge verwervingskosten (Bregman & De Win, 2005, p. 176). Enerzijds vanwege de rechten van grond- en vastgoedeigenaren, zoals beroepsmogelijkheden, schadeloosstellingen en het recht op zelfrealisatie. Anderzijds leidt het gebruik van publiekrechtelijke instrumenten door gemeenten, zoals de Onteigeningswet, tot lange procedures en daarmee toenemende kosten. In dat geval kan de verwervende partij(en) besluiten om de plangrenzen van het project aan te passen (City Beautiful, 2007, p. 35). Op deze manier worden namelijk lastige grond- en vastgoedeigenaren 'buitenspel' gezet.

Een belangrijk discussiepunt bij de onderhandelingen over de verwervingen vormen de inbrengwaarden van de gronden en opstallen in de gebiedsexploitatie (Berenschot, 2003, p. 43). Er kunnen namelijk verschillende methoden gebruikt worden om de waarden van gronden en opstallen vast te stellen (Schenk, 2008, pp. 18-19). Dit wordt aan de hand van figuur 2.5 toegelicht.

Figuur 2.5 Inbrengwaarden methodiek

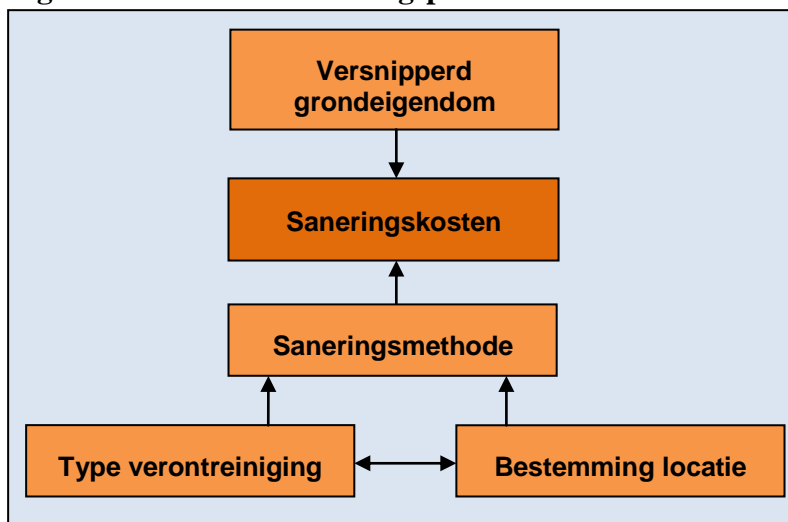
| <i>Verleden</i> | <i>Heden</i> | <i>Toekomst</i> |
|-----------------|--------------|-----------------|
| Boekwaarde | Marktwaarde | Bedrijfswaarde |

De methoden uit figuur 2.5 hangen samen met het moment waarop de inbrengwaarden worden vastgesteld. Allereerst is de boekwaarde methode gebaseerd op de waarde van de gronden en opstallen zoals ze zijn opgenomen in de boeken (Berenschot, 2003, p. 43). De boekwaarde bestaat uit de productiekosten van de woning alsmede de grondprijs en wordt (jaarlijks) afgeschreven (Buitelaar e.a., 2004, p. 2). De marktwaarde daarentegen is de taxatiewaarde van de gronden en opstallen (Schenk, 2008, p. 19). Tot slot wordt de bedrijfs/beleggingswaarde, de toekomstige waarde van de gronden en opstallen, vaak bepaald op basis van de Discounted Cash Flow benadering. Het voordeel is dat financiële parameters (opbrengsten- en kostenstijgingen, rente, inflatie) in de berekening zijn opgenomen. Het nadeel is dat hierdoor de onzekerheden omtrent de inbrengwaarden toenemen, aangezien aannames noodzakelijk zijn.

Bodemverontreiniging

'In binnenstedelijke herstructureringsprojecten kan de bodemsanering een behoorlijke kostenpost in de grondexploitatie vormen' (Berenschot, 2003, p. 44). Indien er namelijk sprake is van bodemverontreiniging, zoals huisvuil, restanten van woningen en vervuiling van voormalige industrieterreinen en het stedelijk gebied wordt geherstructureerd, dan maakt de bodemsanering hier onderdeel van uit. Het probleem is dat het vooraf lastig is in te schatten in stedelijke gebieden hoeveel en welke verontreiniging aanwezig is en daarmee hoeveel de bodemsaneringskosten bedragen. Daarnaast is de vraag wie voor de bodemsaneringskosten gaat opdraaien (Bregman & De Win, 2005, p. 177). De verschillende factoren die van invloed zijn op de bodemsaneringskosten worden weergegeven in figuur 2.6.

Figuur 2.6 De bodemsaneringsproblematiek



Allereerst ontbreekt een compleet beeld van de bodemverontreiniging, als gevolg van het versnipperde grondeigendom (Bregman & De Win, 2005, p. 178). De grondexploitant is enerzijds afhankelijk van (vrijwillige) informatie van de grondeigenaren en anderzijds van historische gegevens uit het gemeentearchief en beschikkingen die op basis van de Wet bodembescherming (Wbb) zijn afgegeven (De Koe, 2010, p. 17). Dit geeft slechts een globale indicatie van de verwachte bodemverontreiniging. Vandaar dat het uitvoeren van een historisch bodemonderzoek in een vroeg stadium van het locatieontwikkelingsproces valt aan te bevelen (City Beautiful, 2007, p. 18). Echter een

gedegen onderzoek naar bodemverontreiniging in stedelijk gebied kan pas plaatsvinden nadat de opstallen zijn verwijderd.

Ten tweede komen de bodemsaneringskosten voort uit enerzijds het *type verontreiniging*, zoals immobiele verontreiniging (vaste stoffen) en mobiele verontreiniging (vloeistoffen) (City Beautiful, 2007, p. 18). Aangezien mobiele verontreiniging (grondwater) zich kan verspreiden over een groter gebied is sanering vereist. Anderzijds bepaalt de *bestemming* van de locatie de mate van sanering. Een (gedeeltelijke) functieverandering van een bedrijventerrein naar een woonfunctie stelt strengere kwaliteitseisen aan de bodem dan wanneer de functie van het bedrijventerrein gehandhaafd blijft. De Wet bodembescherming heeft als uitgangspunt dat de functionele eigenschappen van de bodem voor de mens behouden moeten blijven of herstelt worden. Wat er in de praktijk op neer komt dat actoren dit slechts doen (Bregman & De Win, 2005, p. 178). Aan de hand van de verontreiniging en de toekomstige bestemming van de locatie wordt de saneringsmethode bepaald. Het volledig afgraven van de verontreinigde grond en vervolgens aanbrengen van schone grond is één van de duurste opties.

Tot slot moet volgens de Wet bodembescherming (Wbb) de vervuiler van de grond betalen voor de bodemsaneringskosten (City Beautiful, 2007, p. 18). Echter indien bodemverontreiniging pas wordt aangetoond nadat de grondexploitant de gronden al heeft aangekocht, komen de kosten voor bodemonderzoek en -sanering ten laste van de grondexploitant.

Industrieel erfgoed

‘Juist bij functieverandering van binnenstedelijke gebieden is industrieel erfgoed een niet te onderschatten factor’ (VROM, 2007, p. 6). Vele steden in Nederland hebben te maken met voormalige binnenstedelijke kazernecomplexen, havengebieden, industrie- en rangeerterreinen die niet meer voldoen aan de huidige eisen van gebruik, maar wel van historische waarde zijn. Bijvoorbeeld gebouwen met een monumentale waarde of de uniciteit van een gebied. De nieuwe functie van het gebouw/gebied moet aansluiten op de bestaande omgeving. Hieraan zijn hogere kosten verbonden dan bij sloop en nieuwbouw (VROM, 2007, p. 4).

Daarnaast kunnen in de grond bodembestanddelen van archeologische waarde worden aangetroffen. Echter dit wordt pas geconstateerd tijdens de grondwerkzaamheden ter voorbereiding van de bouwprojecten. Hierdoor nemen de civieltechnische kosten toe (Bregman & De Win, 2005, pp. 179-180). De Monumentenwet schrijft namelijk voor dat de bodemverstoorder moet betalen voor een verplicht archeologisch onderzoek en mogelijke opgravingen. In dat geval draait de grondexploitant op voor de kosten. Gemeenten kunnen hiervoor subsidies aanvragen bij de provincie of het ministerie van IenM.

Parkeervoorzieningen

‘Grote spelbreker in binnenstedelijke gebieden zijn de parkeervoorzieningen’ (Rutte, 2009, p. 15). Parkeervoorzieningen in stedelijke gebieden zijn schaars. Dit terwijl de afgelopen decennia de parkeerdruk in stedelijke gebieden is toegenomen, vanwege het groeiende autobezit en het aantal verplaatsingen naar of binnen de stad met de auto (KpVV, 2006, p. 4). Steden zijn vaak niet berekend op de toegenomen vraag vanuit hun stedenbouwkundige en fysiekruimtelijke context. Vandaar dat parkeervoorzie-

ningen een waardevermeerderend effect hebben op woningen in binnenstedelijke gebieden (Spit, 2011).

Gemeenten nemen de parkeervoorzieningen in de openbare ruimte voor hun rekening, terwijl projectontwikkelaars en beleggers zich bezig houden met de ontwikkeling en exploitatie van commerciële parkeervoorzieningen. Parkeervoorzieningen kunnen in een tweetal typen worden onderverdeeld (KpVV, 2006, p. 7):

- *Niet gebouwde parkeervoorzieningen op maaiveld*: openbaar toegankelijk of op privéterrein, langs de straat of op parkeerterreinen, al dan niet gereguleerd.
- *Gebouwde parkeervoorzieningen*: parkeerbox, parkeerdek, parkeerkelder, parkeergarage, openbaar toegankelijk of privéterrein, al dan niet gereguleerd.

Het probleem in binnenstedelijke gebieden is dat de beperkte binnenstedelijke ruimte voor parkeervoorzieningen op maaiveld ertoe leidt dat gebouwde parkeervoorzieningen worden aangelegd. Echter de kosten voor de aanleg van gebouwde parkeervoorzieningen zijn hoger dan parkeervoorzieningen op maaiveld (Appel e.a., 2006, p. 39). Ondergrondse parkeergarages zijn de duurste optie. Dit komt mede door de ongunstige bodemgesteldheid in Nederland en daarmee het gebruik van onderwater beton. De investerings- en exploitatiekosten van parkeervoorzieningen liggen hoger dan de exploitatieopbrengsten (parkeertarieven, uitgifte van parkeervergunningen), waardoor er een tekort ontstaat in de exploitatie van de parkeervoorziening (Rutte, 2009, p. 15). In dat geval hebben projectontwikkelaars de neiging om het aantal woningen en kantoren in binnenstedelijke gebieden te verhogen en daardoor hogere vastgoedopbrengsten te genereren. Echter parkeernormen bepalen wettelijk het minimaal aantal parkeerplaatsen per bestemming (Appel e.a., 2006, p. 18). Kortom meer woningen en kantoren betekent een grotere investering in parkeervoorzieningen en daarmee een groter tekort in de parkeerexploitatie. Vandaar dat een optimale afstemming tussen het vastgoedprogramma en de parkeervoorzieningen noodzakelijk is.

Sociale huurwoningen

35% van de woningcorporaties vertoont in 2010 een onrendabele top van €60.000 tot €80.000 per sociale huurwoning (PropertyNL, 2010a). In Nederland zijn woningcorporaties verantwoordelijk voor het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen voor mensen die niet of onvoldoende in staat zijn in hun eigen huisvesting te voorzien (De Klerk, 2010, p. 19). Aangezien de bouw- en onderhoudslasten van de sociale huurwoning hoger liggen dan de huurinkomsten van de exploitatietermijn is de grondwaarde negatief (Buitelaar e.a., 2004, p. 1). Dit is de onrendabele top van de sociale huurwoning.

Echter in feite bepaalt de waarderingsmethodiek in samenhang met de financiële parameters (rente, inflatie, opbrengsten- en kostenstijgingen) of er sprake is van een onrendabele top (Buitelaar e.a., 2004, p. 3). Bij de boekwaardemethode wordt bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de opbrengsten uit de eventuele verkoop van woningen (Buitelaar e.a., 2004, p. 2). Woningcorporaties verkopen namelijk regelmatig hun woningen voor het einde van de exploitatieduur, het zogenaamde uitponden. De bedrijfswaardemethode daarentegen houdt wel rekening met een eventuele verkoop of waardeinstijging van de sociale huurwoning op de langere termijn. In dat geval stijgt de grondwaarde, waardoor de onrendabele top van de sociale huurwoning afneemt.

In de praktijk wordt een vaste grondprijs per sociale huurwoning gerekend. Echter het verhogen van de grondprijs is vanuit maatschappelijk oogpunt niet altijd wenselijk, aangezien hierdoor de betaalbaarheid van de woning voor mensen met lagere inkomens in gevaar komt (Buitelaar e.a., 2004, p. 3). Daarnaast is het de vraag of de zittende huurders hun sociale huurwoning uiteindelijk wel willen kopen en zo ja de financiering rond krijgen. Op dit moment stellen banken namelijk scherpe eisen voor het verstrekken van hypotheekleningen aan consumenten.

Plankosten

Maar liefst 35% van de opbrengst van een woning gaat op aan plankosten (VROM, 2010, p. 6). Plankosten bestaan uit planproducten, analyses, onderzoeken alsmede voorbereidingskosten gerelateerd aan de civieltechnische werkzaamheden (City Beautiful, 2007, p. 19). Vanwege tussentijdse wijzigingen in plannen en/of het uitvoeren van nieuwe onderzoeken, vallen de plankosten hoger uit dan vooraf geraamd (Bregman & De Win, 2005, p. 175). In vergelijking tot onbebouwde locaties zijn de plankosten hoger, vanwege de langere doorlooptijd en complexere bouwopgave van binnenstedelijke herstructureringsprojecten (City Beautiful, 2007, p. 20).

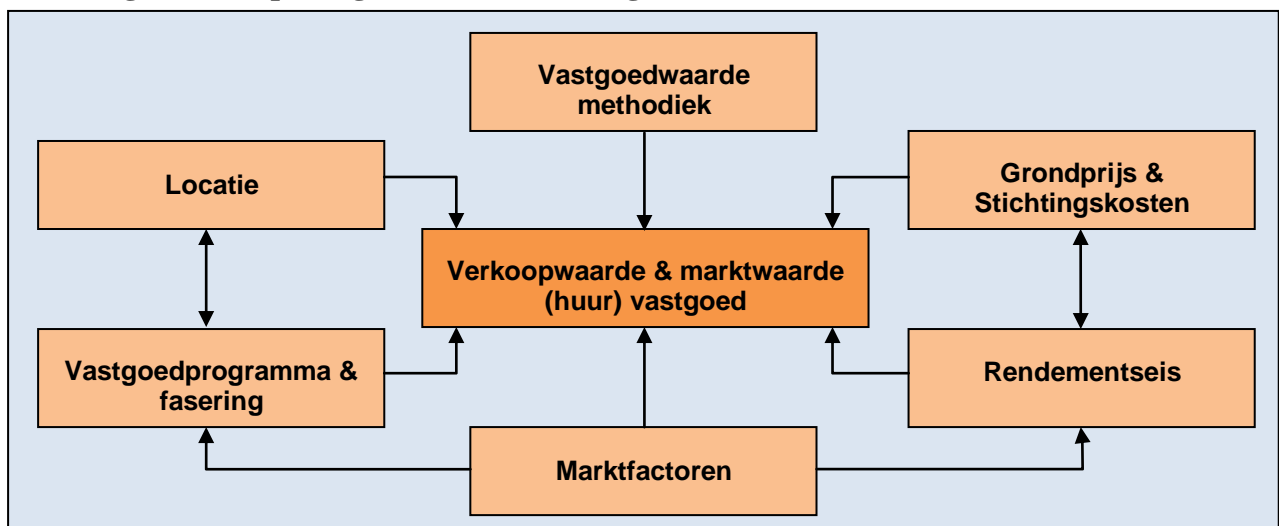
2.4.3 Financieel-economische knelpunten vanuit de opbrengstenposten

In binnenstedelijke herstructureringsprojecten bepalen de opbrengsten de haalbaarheid (City Beautiful, 2010). De opbrengsten in de gebiedsexploitatie zijn opgebouwd uit (Wigmans, 2002, p. 28; City Beautiful, 2007, p. 21):

- De ter beschikking gestelde bijdragen en subsidies voor het exploitatiegebied.
- Opbrengsten uit de verkoop/verhuur van gronden en functionele categorieën vastgoed (woningbouw, bedrijven/ kantoren, overige commerciële functies).

De opbrengsten uit de gronduitgifte en vastgoed worden door verschillende factoren beïnvloed (figuur 2.7).

Figuur 2.7 Opbrengstfactoren van vastgoed



Allereerst zijn de vastgoedopbrengsten afhankelijk van het type woningen welke in het programma worden opgenomen (City Beautiful, 2010, p. 24). Daarnaast zijn woningmarkten regionaal geïënteerd, waardoor verschillen in prijsniveaus ontstaan.

Ten derde wordt de waarde van het vastgoed bepaald door de methode van waarderen. Vandaar dat de grondprijs (vormt tezamen met de stichtingskosten de vastgoedwaarde) de inzet vormt aan de onderhandelingstafel. De grondexploitant is namelijk gebaat bij een hoge grondprijs, terwijl de vastgoedexploitant als afnemer van de grond een lage grondprijs prefereert (Kenniscentrum PPS, 2004, p. 49).

De opbrengsten in de gebiedsexploitatie worden beïnvloed door marktfactoren. Een afnemende vraag naar woningen zorgt op dit moment voor stagnatie in de woningmarkt, waardoor de grond- en vastgoedopbrengsten in de gebiedsexploitatie dalen (Van Lemmen, 2012, p. 8). Tegelijkertijd hangen subsidies samen met de gronduitgifte en ontwikkeling van vastgoed. De toezegging van subsidies (ISV, BSL) vanuit de Rijksministeries, provincies, gemeenten en/of derden is afhankelijk van de voortgang van het project (City Beautiful, 2007, p. 24). Hierdoor kan vertraging in de voortgang van het binnenstedelijk herstructureringsproject leiden tot het afwijzen van subsidieaanvragen.

2.4.4 Resumé

In de voorgaande paragrafen zijn de financieel-economische knelpunten in relatie tot de kosten- en opbrengstenposten in de gebiedsexploitatie van binnenstedelijke herstructureringsprojecten beschreven. In hoofdstuk 5 worden de financieel-economische knelpunten getoetst in de praktijk. Op deze manier wordt inzicht verschaft in de mate waarin de financieel-economische knelpunten de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsprojecten bepalen. In de volgende paragraaf worden de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk samengevat.

2.5 Samenvatting

Binnenstedelijke herstructurering is de fysieke en/of functionele verandering van een locatie/gebied. In vergelijking tot randstedelijke (uitleglocaties) en buitenstedelijke ontwikkelingen is de grond reeds bebouwd en/of heeft een bewerking ondergaan. Hierdoor heeft de grond in stedelijke gebieden een hogere waarde. Gronden moeten namelijk eerst worden verworven, het vastgoed gesloopt, de bodem gesaneerd en dan pas kan er nieuw vastgoed worden gerealiseerd. De kosten hiervan worden door de grondexploitant doorberekend in de gronduitgifteprijs en vervolgens in de vastgoedprijs van de vastgoedexploitant. Daarnaast zijn onrendabele investeringen in het gebied zoals sociale huurwoningen en parkeervoorzieningen noodzakelijk. Het probleem is dat de totale kosten niet opwegen tegen de totale opbrengsten in de grondexploitatie van binnenstedelijke herstructureringsprojecten. Hierdoor zijn bijdragen of subsidies van gemeenten, provincies, Rijksministeries en derden noodzakelijk om het tekort in de grondexploitatie te dekken en binnenstedelijke herstructurering mogelijk te maken.

Als gevolg van een dalende vraag naar woningen stagneert de woningmarkt. Hierdoor dalen de woningprijzen en daarmee de opbrengsten in de gebiedsexploitatie. Gemeentelijke grondbedrijven, woningcorporaties en projectontwikkelaars moeten hun grond- en/of vastgoedopbrengsten in de gebiedsexploitatie naar beneden bijstellen en het uitgiftetempo verlengen. Een stagnerende woningmarkt leidt ertoe dat actoren zich

herpositioneren in het locatieontwikkelingsproces. Allereerst verschuiven (middel)grote woningcorporaties vanuit de koopwoningenmarkt terug naar de sociale huurwonenmarkt en/of het lagere middensegment van de commerciële huurwoningenmarkt. Vanwege afnemende inkomsten uit de ontwikkeling en verkoop van woningen en toenemende vraag naar huurwoningen in het lagere middensegment. Ten tweede stoten gelieerde projectontwikkelaars, zoals bancaire instellingen, hun vastgoedactiviteiten af vanwege dalende rendementen uit de ontwikkeling en verkoop van woningen. Tegelijkertijd wordt woningbouw pas gestart als er voldoende beleggers en kopers/huurders zijn gevonden om de woningen af te nemen. Hierdoor worden beleggers en eindgebruikers in een eerder stadium van het locatieontwikkelingsproces betrokken. Ten vierde lijkt het Rijk zich de komende jaren terug te trekken uit binnenstedelijke herstructureringsprojecten, aangezien het Ministerie van VROM in 2010 is opgeheven, het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) per 2015 wordt stopgezet en toenemende bezuinigingen plaatsvinden als gevolg van het oplopende begrotingstekort. Tot slot kunnen provincies de faciliterende rol in binnenstedelijke herstructureringsprojecten overnemen, aangezien hun financiële middelen zijn toegenomen na de verkoop van de aandelen in de energiemaatschappijen.

In het vervolg van dit onderzoek worden de gevolgen van de stagnerende woningmarkt voor binnenstedelijke herstructureringsopgaven verder uitgewerkt. In het volgende hoofdstuk wordt het handelen van de actoren en de factoren vanuit de grondexploitatie welke de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsopgaven beïnvloeden aan de hand van de institutionele theorie verklaard.



H3 THEORETISCH KADER: DE INSTITUTIONELE THEORIE

Het speelveld van binnenstedelijke herstructurering wordt vanuit de wetenschap aan de hand van de institutionele theorie verklaard. De institutionele theorie is uitermate geschikt voor het analyseren van het proces en de context van binnenstedelijke herstructurering. Ten eerste wordt vanuit de rationele keuzetheorie verondersteld dat het handelen van *actoren* gebaseerd is op rationele rendementsafwegingen (paragraaf 3.1). Hierbij komt de interactie tussen de actoren voort uit de verschillende belangen van de actoren. Dit levert in de praktijk vaak spanningen op, juist vanwege het rationeel handelen van de actoren. Echter actoren handelen niet alleen vanuit rationele overwegingen, maar ook op basis van bepaalde gewoonten en routines die in de loop der jaren zijn ontstaan. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de inzichten uit het incrementalisme (paragraaf 3.2). Ten tweede zoomt de institutionele theorie in op de grondexploitatie van binnenstedelijke herstructureringsopgaven. Verschillende *factoren* zijn van invloed op de grondexploitatie, welke institutioneel zijn ingebed (paragraaf 3.3). De theoretische bevindingen komen samen in de conclusie (paragraaf 3.4).

3.1 De rationale keuzetheorie

Institutions are humanly devised constraints that shape human interactions. They reduce uncertainty by establishing a stable (not necessarily efficient) structure to human exchange, whether political, social or economic (North, 1990, p. 6).

Bovenstaand citaat geeft aan dat instituties het handelen van organisaties structureren. Tegelijkertijd worden instituties *juist* gecreëerd door organisaties en hun interactie met de omgeving. Deze relaties worden instituties genoemd. Instituties worden gevormd door formele (wetten en instrumenten) en informele (routines en gewoontes) regels (John, 2001, p. 38). Daarnaast zijn instituties doordrenkt van de geldende normen en waarden uit de omgeving. Binnen het institutionalisme zijn in de loop der jaren verschillende stromingen ontstaan en is in verscheidene sectoren toegepast (economie, sociologie, geografie, politicologie). Eén van die stromingen is de rationele keuzetheorie, welke in het vervolg van deze paragraaf wordt gebruikt om het handelen van de actoren in binnenstedelijke herstructureringsprojecten te verklaren.

De rationele keuzetheorie gaat er vanuit dat actoren rationeel handelen door de kosten en baten van iedere keuze tegen elkaar af te wegen (Boschma, 2002, pp. 36-37). Verondersteld wordt dat actoren alle gevolgen van de verschillende keuzeopties overzien. Dit betekent niet dat actoren met zekerheid de gevolgen van keuzen kunnen voorspellen, maar wel de kansverdeling van toekomstige uitkomsten kennen. Hierdoor kunnen actoren alsnog een optimale keuze maken. Actoren kiezen voor het hoogste rendement. Dit maakt het rationele gedrag van de actoren in zekere zin voorspelbaar (Hall & Taylor, 1996, p. 944). Vandaar dat er aannames plaatsvinden omtrent het gedrag van de actoren in binnenstedelijke herstructureringsprojecten.

Gemeenten nemen in binnenstedelijke herstructureringsopgaven de regierol op zich, vanwege de verantwoordelijkheid vanuit politiek-bestuurlijk oogpunt (Groetelaers e.a., 2006, p. 58). Zoals het zorgen voor betaalbare huisvesting, de openbare ruimte en maatschappelijke voorzieningen, voldoende werkgelegenheid en het beperken van negatieve externe effecten (Wigmans, 1995; VROM, 2005, p. 22). Vandaar dat het gemeentebestuur over het alleenrecht beschikt om publiekrechtelijke instrumenten (bestemmingsplan, Onteigeningswet, Wet voorkeursrecht gemeenten) in te zetten om maatschappelijke belangen te dienen (Overwater, 2002, p. 13). Gemeentelijke grondbedrijven daarentegen beschikken over privaatrechtelijke instrumenten om te interveniëren in de grondmarkt. In binnenstedelijke herstructureringsprojecten streven gemeentelijke grondbedrijven minimaal een sluitende grondexploitatie (saldo ≥ 0) na, door de aan- en verkoop van gronden (Lokhorst, 2002, p. 16). Echter de publieke en private belangen van gemeenten kunnen met elkaar conflicteren. Hierin zit een duidelijk spanningsveld (RIGO, 2008b, p. 12).

Projectontwikkelaars streven naar maximale opbrengsten in de vastgoedexploitatie door de ontwikkeling en verkoop/verhuur van vastgoed. Overigens kunnen projectontwikkelaars ook participeren in de grondexploitatie. Hierdoor verkrijgen projectontwikkelaars meer zekerheid omtrent de afname van de grond en zeggenschap in de grondprijs. Beleggers daarentegen kopen vastgoed aan en halen vervolgens hun winst uit de verhuur (indirect rendement) en de verkoop op langere termijn van het vastgoed (direct rendement) (KEI Kenniscentrum, 2005b). Indien de verwachting is dat er onvoldoende rendement wordt behaald, zullen projectontwikkelaars en beleggers niet participeren in binnenstedelijke herstructureringsprojecten. Woningcorporaties daarentegen handelen net als gemeenten vanuit publieke en private belangen. Enerzijds het publieke belang om te voorzien in voldoende sociale huisvesting voor mensen met een laag inkomen, anderzijds het private belang als ontwikkelaar van commerciële woningen (Lokhorst, 2002, p. 27). In de literatuurstudie is geconstateerd dat (middel)grote woningcorporaties zich terugtrekken uit de commerciële woningmarkt (De Reus, 2012). Echter na de privatisering van de woningcorporaties halverwege de jaren negentig van de twintigste eeuw zijn corporaties afhankelijk geworden van de inkomsten uit de verkoop van woningen (De Klerk, 2010, p. 26). Hierdoor zijn private belangen ingebed in de activiteiten van woningcorporaties. Met als gevolg dat woningcorporaties niet volledig kunnen verdwijnen uit de commerciële woningmarkt.

Tegengestelde belangen zorgen ervoor dat actoren met elkaar moeten onderhandelen om binnenstedelijke herstructureringsprojecten tot stand te laten komen. Binnen de rationele keuzetheorie staat de interactie tussen de actoren centraal (Hall & Taylor, 1996, p. 945). De positie van gemeentelijke grondbedrijven, woningcorporaties en projectontwikkelaars aan de onderhandelingstafel is afhankelijk van het grond- en/of vastgoedbezit in het stedelijk gebied. Vandaar dat de discussie zich richt op de inbrengwaarden van de gronden en opstallen, alsmede de gronduitgifteprijs in de grondexploitatie. Het gemeentelijk grondbedrijf streeft namelijk als grondexploitant een hoge grondprijs na, terwijl projectontwikkelaars en woningcorporaties als vastgoedexploitant en afnemer van de grond een lage grondprijs prefereren (Kenniscentrum PPS, 2004, p. 49). Indien de actoren geen overeenstemming bereiken over de inbrengwaarden van de gronden/opstallen, de gronduitgifteprijs en het vastgoedprogramma, komt de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsopgaven onder druk te staan.

De rationele keuzetheorie is niet in staat om *alle* handelingen en keuzes van de actoren te onderbouwen. Hiervoor is een aanvullende theorie noodzakelijk. Vandaar dat in de volgende paragraaf de theorie van het incrementalisme wordt toegelicht.

3.2 Het incrementalisme

De wetenschappers Lindblom en Simon spreken tegen dat actoren rationeel handelen (Giddens, 1976, pp. 28-57). Perfecte rationaliteit bestaat niet, omdat actoren nooit over volledige informatie kunnen beschikken. Actoren zijn namelijk begrensd in hun rationaliteit, ook wel bekend als ‘bounded rationality’. De consequenties van verschillende keuzes zijn moeilijk te voorspellen, waardoor actoren zich veelal vasthouden aan hun handelingen uit het verleden. Op deze manier ontstaan in de loop der jaren bepaalde gewoontes en routines (Boschma e.a, 2002, pp. 38-39). Hierdoor vinden veranderingen in het handelen van de actoren slechts stapsgewijs plaats. Het binnenstedelijk herstructureringsproces kenmerkt zich namelijk als een proces waarin de actoren kleine stappen nemen om uiteindelijk tot een grote verandering te komen. Hierbij kunnen actoren ervoor kiezen om in binnenstedelijke herstructureringsprojecten samen te werken met partijen op basis van positieve ervaringen uit het verleden. Kortom hier liggen geen rationele afwegingen aan ten grondslag.

Gemeentelijke grondbedrijven zijn vanuit hun traditionele rol verantwoordelijk voor de grondexploitatie (Lokhorst, 2002, p. 16). Aangezien gemeentelijke grondbedrijven ruimschoots ervaring hebben met het verwerven, saneren, bouw- en woonrijp maken en verkopen van gronden is dit voor gemeentelijke grondbedrijven een routine geworden. Gemeenten hebben daarentegen nauwelijks ervaring met de ontwikkeling van commercieel vastgoed en zullen dit derhalve dan ook niet doen. Een uitzondering is het Paleiskwartier in Den Bosch waar de gemeente risicodragend in de vastgoedexploitatie heeft geparticipeerd (Chevalier, 2012). Met de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008 hebben ook provincies grondbeleidsinstrumenten (voorkeursrecht, onteigening) tot hun beschikking gekregen (Provincie Limburg, 2007, p. 6). Echter de verwachting is niet dat provincies hierdoor een actief grondbeleid gaan voeren. Provincies beschikken namelijk niet over de ervaring om in stedelijke gebieden gronden te verwerven ten behoeve van woningbouw en komen hiermee in het werkveld van gemeentelijke grondbedrijven terecht.

Kortom de actoren in de binnenstedelijke herstructureringsopgaven handelen op basis van hun ervaringen uit het verleden (gewoontes en routines), waardoor keuzes niet per definitie rationeel van aard zijn. In de volgende paragraaf worden de keuzes van de actoren in de grondexploitatie vanuit de institutionele theorie verklaard.

3.3 De grondexploitatie en de institutionele theorie

Zoals in hoofdstuk twee al is vermeld is de grondexploitatie een complex proces waarbij vele factoren van invloed kunnen zijn. Dit proces kan worden begrepen met behulp van de institutionele theorie. In deze paragraaf worden de kostenposten in de grondexploitatie namelijk vanuit de institutionele theorie verklaard. Immers de kosten-

posten in de grondexploitatie zijn het resultaat van historisch gegroeide routines, conventies, machtsrelaties, wet- en regelgeving en procedures (John, 2001, p. 38).

Allereerst hangt verwerving in binnenstedelijke herstructureringsprojecten samen met de eigendoms- en gebruiksrechten van stedelijke gronden en vastgoed (Buitelaar, 2008, p. 12). Het gebruiksrecht van gronden is vastgelegd in het bestemmingsplan van gemeenten. Bouwaanvragen en -vergunningen worden getoetst conform het bestemmingsplan. Hierdoor kunnen gemeenten eisen stellen aan het aantal en typen woningen, de kavelgrootte en prijsniveaus. Het eigendomsrecht daarentegen is in de loop der jaren verdeeld geraakt over verschillende eigenaren. Formeel gezien ligt hierdoor het primaat voor de herstructurering bij de grond- en vastgoedeigenaren (Buitelaar, 2008, pp. 69-70). Grondeigenaren kunnen zich namelijk beroepen op het zelfrealisatiebegin-sel. In dat geval mogen grondeigenaren de bestemming zelf realiseren, indien zij hier-toe in staat worden geacht. Gemeenten beschikken over publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten om zeggenschap over de grond te verkrijgen (De Wolff, 2009, p. 13). Een vrijwillige overeenkomst (privaatrechtelijk) tussen gemeenten en grond- of vastgoedeigenaren is vanuit maatschappelijk oogpunt gewenst. Het dwangmatig verwerven van gronden via onteigening (publiekrechtelijk) heeft namelijk ingrijpende gevolgen voor de onteigende partij, waardoor er zwaarwegende argumenten moeten gelden om tot onteigening over te gaan (Overwater, 2002, p. 79). Daarnaast hebben onteigende grondeigenaren recht op een schadeloosstelling welke gelijk is aan de waarde van de grond en opstallen. Hierdoor beïnvloedt het onteigeningsinstrument de grondprijs. Immers de waarde via minnelijke verwerving moet minimaal gelijk zijn aan de onteigeningswaarde, anders verkiest de grondeigenaar de schadeloosstelling (Buitelaar e.a., 2008, p. 80). Een minder ingrijpend publiekrechtelijk instrument van gemeenten is de Wet Voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Hiermee is een verkopende grondeigenaar verplicht zijn perceel eerst aan de gemeente aan te bieden.

Ten tweede kennen stedelijke gronden een langdurige historie van ruimtelijke ingrepen, waardoor mogelijk de grond vervuild is geraakt of archeologische waarden aanwezig zijn. In dat geval schrijft de Wet bodembescherming (Wbb) voor dat de functionele eigenschappen van de bodem voor de mens behouden moeten blijven of hersteld worden (Bregman & De Win, 2005, p. 178). Zeker op het gebied van de woningbouw gelden strenge milieueisen. Vandaar dat de transformatie van voormalige binnenstedelijke industrie- en bedrijventerreinen naar woonwijken gepaard gaat met het saneren van de bodem. Echter het versnipperde eigendomsrecht van stedelijke gronden leidt tot een incompleet beeld van de bodemsituatie. Pas nadat de opstallen zijn gesloopt en de graafwerkzaamheden in de grond plaatsvinden, ontstaat er duidelijkheid over de bodemsituatie (Berenschot, 2003, p. 43). In dat geval schrijft de Wet bodembescherming voor dat de bodemsaneringskosten ten laste komen van de grondeigenaren. De bodemsaneringskosten kunnen alleen verhaald worden op de oorspronkelijke grondeigenaren, indien er bewijs is dat de grondvervuiling is veroorzaakt door de oorspronkelijke grondeigenaren. Tot slot schrijft de Monumentenwet voor dat bij het aantreffen van archeologische waarden in de grond, de bodemverstoorder moet betalen voor het archeologisch onderzoek en opgravingen (Bregman & De Win, 2005, pp. 179 & 180).

Ten derde komen de plankosten in de grondexploitatie van binnenstedelijke herstructureringsprojecten voort uit de wisselwerking tussen de actoren, wet- en regelgeving en procedures. Tussentijdse wijzigingen in het binnenstedelijk herstructureringsplan

leiden tot aanpassingen in het stedenbouwkundig ontwerp en/of een herziening van het bestemmingsplan (Bregman & De Win, 2005, p. 175). Met als gevolg dat RO-procedures, zoals de beroep- en bezwaarprocedures en de aanvraag van bouwvergunningen, opnieuw moeten worden doorlopen.

In de volgende paragraaf wordt de relevantie van de theoretische bevindingen voor het vervolg van dit onderzoek in het kort beschreven.

3.4 Conclusie

In het volgende hoofdstuk wordt de methodologie van dit onderzoek uiteengezet, door de aspecten uit de institutionele theorie te operationaliseren en vertalen naar de interviewvragen. Hiermee krijgt het theoretisch kader een concrete invulling. De aspecten uit de institutionele theorie hebben betrekking op:

Actoren

- Gemeentelijke grondbedrijven, projectontwikkelaars en woningcorporaties handelen vanuit rationele overwegingen en baseren hun keuzes hierdoor op het rendement dat uit de ontwikkeling van binnenstedelijke herstructureringsprojecten valt te behalen;
- Gemeentelijke grondbedrijven, projectontwikkelaars en woningcorporaties handelen nooit volledig rationeel. Op basis van ervaringen uit het verleden maken gewoontes en routines onderdeel uit van de handelingen van de actoren. Bijvoorbeeld de verwerving en sanering van gronden zijn historisch ontstane routines van gemeentelijke grondbedrijven.
- Gemeentelijke grondbedrijven, projectontwikkelaars en woningcorporaties behartigen hun belangen zowel binnen als buiten de locatieontwikkeling;
- Tegengestelde belangen zorgen ervoor dat gemeentelijke grondbedrijven, projectontwikkelaars en woningcorporaties moeten samenwerken in het locatieontwikkelingsproces, waarbij de interactie leidt tot spanningsvelden;
- Het handelen van gemeentelijke grondbedrijven, projectontwikkelaars en woningcorporaties wordt gestructureerd door instituties (wet- en regelgeving, procedures en instrumenten).

Institutionele factoren

- De kosten in de grondexploitatie komen voort uit de wisselwerking tussen gemeentelijke grondbedrijven en grondeigenaren, de rechten van grondeigenaren, wet- en regelgeving, procedures en de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten van gemeenten;
- Veranderingen in de institutionele context van binnenstedelijke herstructureringsprojecten vinden slechts stapsgewijs plaats, aangezien instituties een zekere mate van continuïteit impliceren.

De haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsprojecten is de uitkomst van de wisselwerking tussen de *actoren* en *factoren*, welke institutioneel zijn ingebed.

H4 ONDERZOEKSMETHODOLOGIE

In de voorgaande hoofdstukken is vanuit de literatuur en de theorie de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsopgaven benaderd. In dit hoofdstuk wordt de koppeling gemaakt met de praktijk door het onderzoekskader uiteen te zetten. Hierdoor kan in het volgende hoofdstuk het empirisch onderzoek plaatsvinden. Allereerst wordt in paragraaf 4.1 aandacht besteed aan de vraag welke methoden in dit onderzoek worden toegepast en waarom. Vervolgens vindt in paragraaf 4.2 de selectie van de case studies plaats op basis van een aantal criteria. In dit geval zijn de binnenstedelijke herstructureringsprojecten Hart van Zuid in Hengelo, Overhoeks in Amsterdam en Laakhaven-West in Den Haag geselecteerd. Hierop volgend wordt in paragraaf 4.3 het conceptueel model toegelicht dat reeds in paragraaf 1.6 is geïntroduceerd. Op deze manier wordt duidelijk welke aspecten van invloed zijn op de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsopgaven. Tot slot is voor de uitvoering van het empirisch onderzoek de operationalisatie noodzakelijk. Vandaar dat de vraag wat er onderzocht gaat worden en hoe dit wordt gemeten centraal staat in paragraaf 4.4. De operationalisatie vindt plaats aan de hand van het interview- en analyseschema.

4.1 Karakterisering van onderzoekstype- en methodologie

Allereerst is gekozen voor een *exploratief* onderzoek. Het beschrijven van de factoren welke de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsprojecten bepalen en analyseren van de onderlinge samenhang hiertussen komt namelijk voort uit de probleemstelling. Binnen het exploratieve onderzoek worden *case studies* als methodologie gehanteerd. Vanuit de literatuurstudie is geconstateerd dat de fysiekruimtelijke context van binnenstedelijke herstructurering verschilt per project. Vandaar dat ieder binnenstedelijk herstructureringsproject uniek is. De meerwaarde van case studies ligt juist in het onderzoeken van die contextgebondenheid van binnenstedelijke herstructureringsprojecten. De case studies worden aan de hand van diepte-interviews met experts vanuit de direct betrokken actoren in binnenstedelijke herstructureringsprojecten onderzocht: gemeenten, woningcorporaties en projectontwikkelaars. Diepte-interviews bieden de ruimte om het ‘waarom’ van de gedachtegang van de actoren te achterhalen. De personen binnen de organisaties zijn geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij het project en kennis van de grond- en/of vastgoedexploitatie. De interviews zijn semigestructureerd opgesteld, zodat voldoende sturing aan het gesprek kan worden gegeven en alle relevante onderwerpen aan bod komen.

De keuze voor het gebruik van case studies als methodologie heeft gevolgen voor de generaliseerbaarheid van de uitkomsten van dit onderzoek. Met generaliseerbaarheid wordt bedoeld of de uitkomsten van het onderzoek al dan niet representatief zijn voor andere cases. Het nadeel van case studies is dat de uitkomsten moeilijk te generaliseren zijn voor andere cases, vanwege de contextgebondenheid en uniciteit van de bevindingen (Flyvbjerg, 2006, p. 219). Vandaar dat slechts op voorzichtige wijze uitspraken gedaan kunnen worden over de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsprojecten in Nederland welke niet onderzocht zijn. Desondanks zijn op dit moment de gevolgen van de stagnerende woningmarkt zichtbaar in alle binnenstedelijke herstruc-

tureringsprojecten van Nederland. Echter de uitkomsten zijn verschillend. De uitdaging van dit onderzoek is om hierin een duidelijk onderscheid te maken. De selectie van de case studies vindt plaats in de volgende paragraaf.

4.2 Case selectie

Het kwalitatieve onderzoek geschiedt in de vorm van drie case studies die onafhankelijk van elkaar worden onderzocht. Respectievelijk de projecten Hart van Zuid in Hengelo, Overhoeks in Amsterdam en Laakhaven-West in Den Haag. Door meerdere cases te onderzoeken worden de resultaten gecorrigeerd voor unieke omstandigheden, wat de interne validiteit van de analyse ten goede komt (Bryman, 2008, pp. 58-61). Uit praktische overwegingen is het aantal cases beperkt tot drie. Het voordeel is dat hierdoor voldoende diepgang per case kan worden aangebracht. Om de uitkomsten van de analyse te interpreteren is het noodzakelijk dat de drie cases op een bepaalde wijze vergelijkbaar zijn. Vandaar dat de selectie van de cases heeft plaatsgevonden aan de hand van een aantal criteria, direct en indirect afgeleid van de probleemstelling:

- Allereerst worden *binnenstedelijke* projecten onderzocht. Binnenstedelijk bouwen is de toevoeging van nieuwbouw in de bebouwde kom, welke binnen de grens Bestaand Bebouwd Gebied 2000 vallen (RIGO, 2008c, p. 7). Hierdoor zijn buitenstedelijke projecten uitgesloten.
- Ten tweede is gekozen voor binnenstedelijke *herstructurerings*projecten, waarbij verouderde bedrijven- en industrieterreinen worden getransformeerd in woonwijken. Vanuit de literatuur is namelijk verondersteld dat de haalbaarheid op functieveranderingslocaties het meest onder druk staat (Buitelaar e.a., 2008, p. 11). Hierdoor wordt de herstructurering van bestaande woonwijken buiten beschouwing gelaten.
- Ten derde moeten de cases zich in de *ontwikkelings- of realisatiefase* van het locatieontwikkelingsproces bevinden. Op deze manier kan de haalbaarheid van de cases met elkaar worden vergeleken, aangezien de grondexploitaties zijn vastgesteld. Op basis van de ruimtelijke, procedurele en financiële kaders uit de literatuurstudie kan worden vastgesteld of binnenstedelijke herstructureringsprojecten zich minimaal in de ontwikkelingsfase bevinden (Van Swam, 2008, pp. 13-14):
 - Planontwikkeling: de planvorming is afgerond middels vaststelling van het Masterplan en/of stedenbouwkundig ontwerp.
 - Procedureel: het bestemmingsplan is reeds gewijzigd of ligt ter goedkeuring bij de gemeenteraad.
 - Financieel: er is een grondexploitatie opgesteld.

In het volgende hoofdstuk worden de ruimtelijke, procedurele en financiële kaders van de binnenstedelijke herstructureringscases beschreven.

- Ten vierde moeten *gemeentelijke grondbedrijven, projectontwikkelaars* en/of *woningcorporaties* in de grond- en/of vastgoedexploitatie van het binnenstedelijk herstructureringsproject participeren. Gemeentelijke grondbedrijven, projectontwikkelaars en woningcorporaties vormen namelijk de onderzoekseenheden van dit onderzoek.
- Tot slot moet er sprake zijn van een *tekort* in de grondexploitatie (exclusief gemeentelijke bijdragen) van het binnenstedelijk herstructureringsproject. In dat

geval staat de haalbaarheid van het binnenstedelijk herstructureringsproject namelijk onder druk en kunnen financieel-economische knelpunten optreden.

4.3 Conceptuele weergave van het onderzoek

In paragraaf 1.6 is reeds het conceptueel model vereenvoudigd weergegeven. In de literatuur en de institutionele theorie is vervolgens naar voren gekomen welke factoren de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsopgaven beïnvloeden en hoe deze factoren onderling samenhangen. Vandaar dat in figuur 4.1 op de volgende pagina het definitieve conceptueel model van dit onderzoeksrapport is uitgewerkt. Het conceptueel model wordt aan de hand van de onderzoeksvragen toegelicht.

De literatuurstudie heeft uitgewezen dat als gevolg van een stagnerende woningmarkt de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsprojecten onder druk komt te staan. De actoren reageren hierop door zich te herpositioneren binnen het locatieontwikkelingsproces. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

- *Op welke wijze zijn de actoren van binnenstedelijke herstructureringsprojecten ingebed in het locatieontwikkelingsproces en welke verschuivingen treden hierin op als gevolg van de stagnerende woningmarkt?*

In het theoretisch hoofdstuk is geconstateerd dat de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsprojecten de uitkomst is van de wisselwerking tussen de actoren en factoren, welke institutioneel zijn ingebed. Enerzijds handelen de actoren vanuit rationele overwegingen en gewoontes en routines die in de loop der jaren zijn ontstaan. Dit vormt het informele kader waarbinnen de actoren handelen. Anderzijds bestaat het formele kader uit wet- en regelgeving, procedures en de instrumenten van de actoren, welke het handelen van de actoren in binnenstedelijke herstructureringsprojecten structureren. Daarnaast blijkt uit de literatuurstudie dat de factoren betrekking hebben op de kosten en opbrengsten in de gebiedsexploitatie (financieel), ontwikkelingen in de grond- en vastgoedmarkt (economisch), de locatie an sich (fysiekruimtelijk) alsmede het ruimtelijk- en grondbeleid van gemeenten (politiek-bestuurlijk). Vervolgens vormen de economische, fysiekruimtelijke en politiek-bestuurlijke factoren de context waarin de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsprojecten tot stand komt en leidt tot de volgende onderzoeksvraag in de praktijk:

- *Aan de hand van welke factoren wordt de haalbaarheid van Hart van Zuid, Overhoeks en Laakhaven-West bepaald?*

Vervolgens is in de literatuur verondersteld dat binnenstedelijke herstructureringsprojecten een tekort (exclusief gemeentelijke bijdragen) in de gebiedsexploitatie laten zien (VROM, 2010, p. 2). In dat geval is er sprake van financieel-economische knelpunten, welke voortkomen uit de kosten- en opbrengstenposten in de grond- en vastgoedexploitatie. De kostenposten in de grondexploitatie zijn aan de hand van de institutionele theorie verklaard. Dit mondt uit in de volgende onderzoeksvraag:

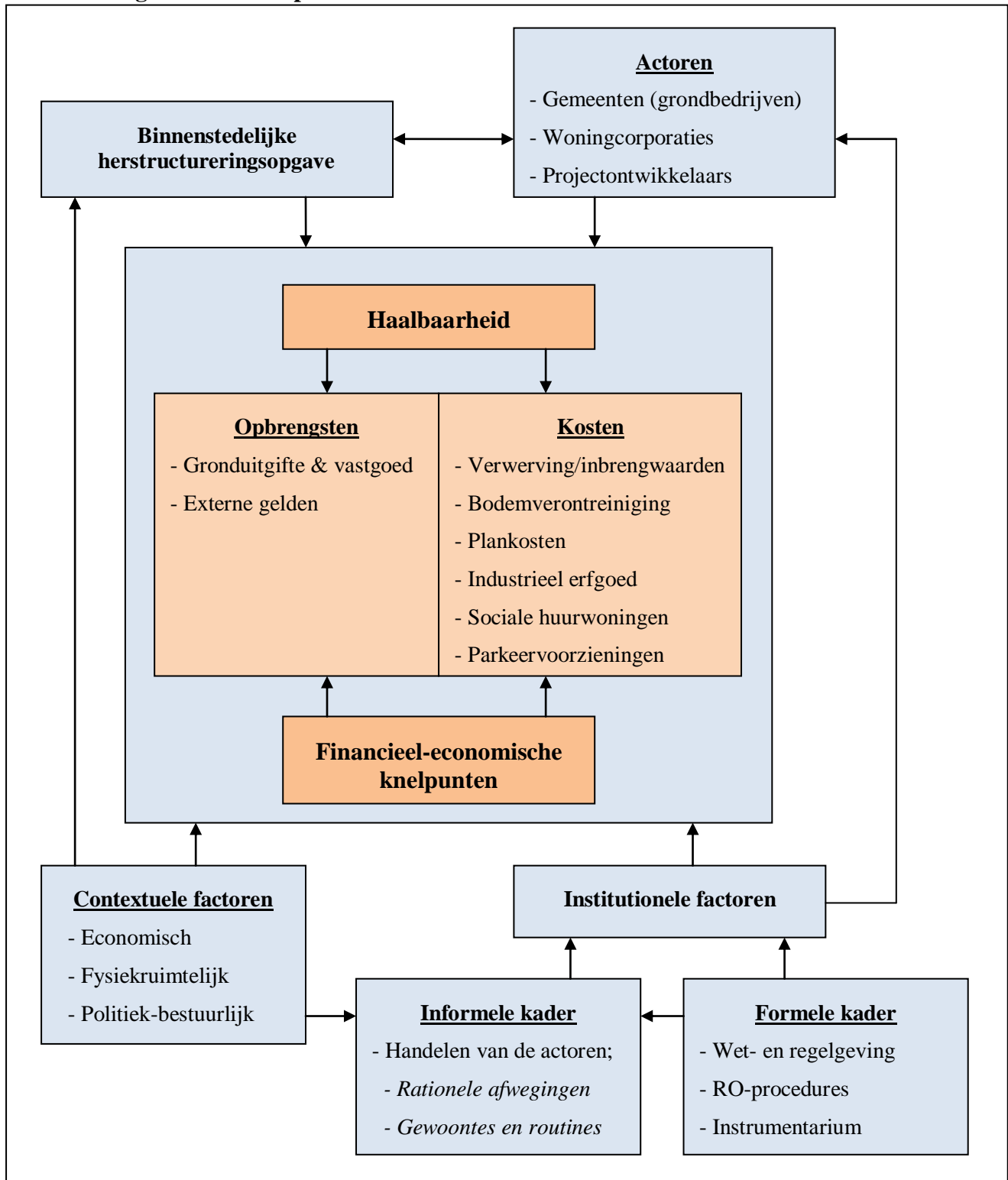
- *Wat zijn financieel-economische knelpunten en in hoeverre kunnen de financieel-economische knelpunten vanuit de institutionele theorie worden verklaard?*

Vanuit de literatuur is verondersteld dat de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsprojecten vooral wordt bepaald door de grond- en vastgoedopbrengsten (City Beautiful, 2010). De relatie tussen de financieel-economische knelpunten en de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsopgaven wordt in de praktijk onderzocht aan de hand van de volgende onderzoeksvraag:

- *In welke mate beïnvloeden financieel-economische knelpunten de haalbaarheid van Hart van Zuid, Overhoeks en Laakhaven-West en hoe kunnen de verschillen tussen de binnenstedelijke herstructureringsprojecten worden verklaard?*

Het conceptueel model heeft het kader geschetst waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt. De volgende paragraaf geeft aan op welke manier de variabelen uit het conceptueel model geoperationaliseerd worden.

Figuur 4.1 Conceptueel model



4.4 Operationalisering

In deze paragraaf worden de inzichten uit de literatuurstudie en de institutionele theorie vertaald naar het interview- en analyseschema. Allereerst wordt in figuur 4.2 het interviewschema weergegeven. Het interviewschema geeft een overzicht van de aspecten uit de literatuurstudie en de institutionele theorie welke voor de binnenstedelijke herstructureringsprojecten Hart van Zuid, Overhoeks en Laakhaven-West onderzocht worden en vertaald zijn naar specifieke vragen.

Figuur 4.2 Interviewschema

| Interviewcategorie | Aspecten literatuurstudie en institutionele theorie | Vragen/stellingen |
|-----------------------------------|---|---|
| Actoren | Herstructureringsvraagstuk | - Belangrijkste reden(en) tot overgaan van binnenstedelijke herstructurering? |
| | Belangen van actoren | - Welke financiële en andere belangen heeft uw organisatie in het binnenstedelijk herstructureringsproject? |
| | Interactie tussen actoren | - Welke partijen zijn betrokken in het binnenstedelijk herstructureringsproject? - Hoe liggen de onderlinge verhoudingen tussen de partijen en wat is de aard hiervan? - Hoe verloopt de interactie tussen de partijen? |
| | Rollen van actoren | - Wat is de rol van uw eigen organisatie en overige actoren in het binnenstedelijk herstructureringsproject? |
| Haalbaarheidsfactoren | Economisch | - In hoeverre hebben ontwikkelingen in de vastgoedmarkt de haalbaarheid bepaald? |
| | Juridisch | - In hoeverre hebben wet- en regelgeving de haalbaarheid bepaald en welke? |
| | Procedureel | - In hoeverre hebben RO-procedures de haalbaarheid bepaald en welke? |
| | Fysiekruimtelijk | - In hoeverre heeft de locatie de haalbaarheid bepaald? |
| | Politiek-bestuurlijk | - In hoeverre heeft het politiek-bestuurlijk beleid van overheden de haalbaarheid bepaald? |
| Financieel-economische knelpunten | Verwerving | - In welke mate is er sprake van versnipperd grond- en vastgoedeigendom? - Welke publiekrechtelijke instrumenten zet de gemeente in om de gronden te verwerven? |
| | Bodemsanering | - Wat voor type verontreiniging is aanwezig? - In welke mate is de bodemverontreiniging achteraf gezien hoger uitgevallen? |

| | | |
|--|--------------------------|---|
| | | - In hoeverre zijn de bodemsaneringskosten verhaald op de verantwoordelijke partij(en)? |
| | Plankosten | - Waaruit bestaan de plankosten en hoe ontwikkelen de plankosten zich? |
| | Industrieel erfgoed | - In hoeverre vormen de kosten voor het behoud van het industrieel erfgoed een belemmering? |
| | Sociale huurwoningen | - Is het aantal sociale huurwoningen geoptimaliseerd, zo ja waarom? |
| | Parkeervoorzieningen | - Waardoor ontstaat er een tekort in de exploitatie van de parkeervoorzieningen? |
| | Gronduitgifte & vastgoed | - Hoe ontwikkelen de grond- en vastgoedopbrengsten zich en waarom? |
| | Subsidies | - Welke subsidies (en hoeveel) zijn in de grondexploitatie opgenomen en door wie verstrekt? |
| | Resultaat | - Welke optimalisaties hebben plaatsgevonden? - In welke mate verhouden de financieel-economische knelpunten zich tot elkaar? - Wordt de haalbaarheid vooral door de kosten of opbrengsten bepaald? |

De geformuleerde vragen moeten inzicht bieden in de actoren en (financieel-economische) factoren, welke de haalbaarheid van de binnenstedelijke herstructureringscases beïnvloeden. Een uitwerking van de interviewvragen is opgenomen in bijlage II. In figuur 4.3 is het analyseschema weergegeven. Het analyseschema in figuur 4.3 dient als hulpmiddel bij het interpreteren en verwerken van de informatie uit de interviews. Hierbij gelden de aspecten uit de literatuurstudie en de institutionele theorie in het interviewschema nu als antwoordcategorie in het analyseschema.

Figuur 4.3 Analyseschema

| <i>Deelvraag</i> | <i>Interviewcategorie</i> | <i>Antwoordcategorie</i> | <i>Vraagnummer</i> |
|------------------|-----------------------------------|----------------------------|--------------------|
| 1 | Actoren | Herstructureringsvraagstuk | 3 |
| | | Belangen van actoren | 4 & 5 |
| | | Interactie tussen actoren | 6 - 8 |
| | | Rollen van actoren | 9 - 15 |
| 3 | Haalbaarheidsfactoren | Economisch | 16 |
| | | Juridisch | 17 |
| | | Procedureel | 18 |
| | | Fysiekruimtelijk | 19 |
| | | Politiek-bestuurlijk | 20 |
| 2 & 4 | Financieel-economische knelpunten | Verwerving | 21 & 22 |
| | | Bodemsanering | 23 - 25 |
| | | Plankosten | 26 |

| | | | |
|--|--|--------------------------|---------|
| | | Industrieel erfgoed | 27 |
| | | Sociale huurwoningen | 28 |
| | | Parkeervoorzieningen | 29 & 30 |
| | | Gronduitgifte & vastgoed | 31 |
| | | Subsidies | 32 & 33 |
| | | Resultaat | 34 - 36 |

Het methodologisch kader heeft duidelijk gemaakt hoe het empirisch onderzoek naar de haalbaarheid van Hart van Zuid, Overhoeks en Laakhaven-West wordt uitgevoerd. De methodologie is geïnterpreteerd in samenhang met de bevindingen uit de literatuurstudie en de institutionele theorie. De meerwaarde van het gebruik van case studies komt voort uit de mogelijkheid om de contextgebondenheid van binnenstedelijke herstructureringsprojecten te onderzoeken. Hierdoor kunnen uitspraken inzake de haalbaarheid van de binnenstedelijke herstructureringscases plaatsvinden. In het volgende hoofdstuk worden de resultaten van het empirisch onderzoek gepresenteerd.



H5 DE BINNENSTEDELIJKE HERSTRUCTURERINGS-CASES BELICHT

In dit hoofdstuk worden de binnenstedelijke herstructureringscases geanalyseerd aan de hand van de bouwstenen van dit onderzoek, respectievelijk de context, het proces en het object van studie. De *context*gebondenheid vanuit de historie en de (toekomstige) opgave van het project. Waarom wordt overgegaan tot herstructurering en wat komt ervoor in de plaats? Het *proces* is gericht op de actoren welke een rol spelen of hebben gespeeld in de binnenstedelijke herstructureringsopgave en zoomt in op de achterliggende belangen. Kortom welke actoren zijn/waren betrokken en waarom? Het *object* van studie, de financiële haalbaarheid van de projecten komt aan bod door de grondexploitaties nader te verkennen en de ontwikkelingen in de tijd uiteen te zetten. Hoe was de financiële situatie met de start van het project? Wat is de verwachting voor de komende jaren? Welke factoren hebben het resultaat in de grondexploitatie al dan niet negatief beïnvloed? Wat voor gevolgen heeft dit met betrekking tot de haalbaarheid van het project? De case studies worden in de volgende willekeurige volgorde behandeld; Hart van Zuid (paragraaf 5.1), Overhoeks (paragraaf 5.2) en Laakhaven-West & Petroleumhaven (paragraaf 5.3). Vervolgens worden de cases in paragraaf 5.4 met elkaar vergeleken en de belangrijkste verschillen vanuit de literatuur verklaard. De bevindingen uit dit hoofdstuk dienen als opstap voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en deelvragen in hoofdstuk 6. Tot slot is een visuele weergave van de plangebieden van de cases opgenomen in bijlage III.

5.1 Hengelo; Hart van Zuid

5.1.1 Project: historie & opgave

Hart van Zuid is één van de meest omvangrijke herstructureringsgebieden in Nederland met een oppervlakte van circa 50 hectare, gelegen tussen het station Hengelo en het Twentekanaal (bijlage III figuur 8.1). De herontwikkeling van Hart van Zuid werd mogelijk door een tweetal factoren. Enerzijds was ongeveer de helft van de gronden (24 hectare) in handen van de metaalbedrijven Stork en Dijkers. De afgelopen decennia hebben Stork en Dijkers zich teruggetrokken op 7 hectare, vanwege de concentratie van de bedrijfsactiviteiten (PropertyNL, 2001). De vrijgekomen grond werd vervolgens aangekocht door de gemeente Hengelo en projectontwikkelaar Van Wijnen (PropertyNL, 2003). Anderzijds had Akzo Nobel zijn chloorproductie in de Kanaalzone van Hart van Zuid verplaatst naar Delfzijl. Voorheen legde wet- en regelgeving omtrent het transport van chloor beperkingen op aan de mogelijkheden voor woningen en bedrijvigheid in Hart van Zuid (PropertyNL, 2002).

Het doel van de gemeente Hengelo om Hart van Zuid te herstructureren is drieledig (Gemeente Hengelo & Projectbureau HvZ, 2010, p. 5):

- Ruimtelijk; Hengelo is vanuit zijn historie naar het noorden gegroeid wat betreft woongebieden. In het zuiden zijn voornamelijk bedrijventerreinen. De wens is om de woon- werkgebieden beter te verdelen.
- Infrastructuur; de verbetering van de bereikbaarheid van Hengelo, door de aanleg van de Laan Hart van Zuid vanuit de zuidkant vanaf het rijkswegennet (A35) met het Centraal Station Twente.
- Economisch; het stimuleren en aantrekken van bedrijvigheid en daarmee werkgelegenheid creëren in Hengelo.

De herstructurering van Hart van Zuid vindt in verschillende fasen plaats en is hierbij onderverdeeld in plangebieden, zoals afgeleid uit tabel 5.1 en weergegeven in figuur 8.2 (bijlage III).

Tabel 5.1 Planning Hart van Zuid op hoofdlijnen

| Fase | Project | Tijdsbestek |
|------|------------------------------------|-------------|
| 1 | Langeler Erve | 2006-2011 |
| | Lansinkveld | 2006-2014 |
| | Middendeel Laan Hart van Zuid | 2007-2009 |
| | EMGA Zuid | 2011-2014 |
| 2 | Centraal Station Twente | 2007-2016 |
| | EMGA Noord | 2009-2012 |
| | Kanaalzone | 2011-2014 |
| | Noordelijk deel Laan Hart van Zuid | 2011-2014 |
| | Woonstad Noord | 2014-2018 |
| 3 | Zuidelijk deel Laan Hart van Zuid | 2012-2014 |

Bron: Gemeente Hengelo & Projectbureau HvZ, 2010, p. 58

Het totale woningbouwprogramma in Hart van Zuid zal bestaan uit circa 1000 tot 1500 koop- en huurwoningen, waarvan 20% sociale huur en 80% marktsector. Circa 2/3 deel is gestapelde woningbouw. Daarnaast biedt het programma ruimte voor 84000 m² kantoren en detailhandel, alsmede 88500 m² voor de functies onderwijs, zorg en cultuur (Projectbureau Hart van Zuid, 2008, pp. 81, 96 & 103). De woningbouw zal zich concentreren in fase 1 in de deelgebieden Langeler Erve en EMGA Zuid en in fase 2 in Woonstad Noord (Projectbureau Hart van Zuid, 2008, p. 103). De bedrijvigheid zal in fase 2 rondom het Centraal Station Hengelo worden gerealiseerd. De stationsomgeving wordt hierbij herontwikkeld tot Centraal Station Twente met onder andere kantoren. Daarnaast zijn industriële en havengerelateerde activiteiten gepland in de Kanaalzone (Gemeente Hengelo & Projectbureau HvZ, 2010, pp. 44 & 51). Detailhandel komt tot stand in EMGA-Zuid door de bouw van het winkelcentrum Esrein. Culturele voorzieningen zijn gerealiseerd in EMGA-Noord (onder andere het Twents Techniekmuseum HEIM) en het stationsgebied Twente (poppodium Metropool). Tot slot is met de komst van het ROC van Twente in de voormalige gieterij van Stork in Lansinkveld 55000 m² aan onderwijsvoorzieningen in gebruik genomen sinds 2009 (Gemeente Hengelo & Projectbureau HvZ, 2010, pp. 17, 27 & 53).

5.1.2 Actoren: wie & waarom

In 2003 hebben de gemeente Hengelo, Van Wijnen Groep NV en Heijmans IBC een Samenwerkingsovereenkomst (SOK) afgesloten voor de herstructurering van Hart van

Zuid. De gemeente Hengelo had hiervoor al de wens om het gebied zelfstandig te herontwikkelen, maar kon geen overeenstemming bereiken met de voornaamste grondeigenaar Stork. Projectontwikkelaar Van Wijnen beschikte wel over de juiste contacten¹. De gemeente Hengelo en Van Wijnen zijn vervolgens een Publiek-Private Samenwerking (PPS) met elkaar aangegaan. De bouwende projectontwikkelaar Heijmans IBC vond het uiteindelijk onverantwoord om de gronden van Stork aan te kopen. Hierdoor is Heijmans IBC uit de ontwikkeling van Hart van Zuid gestapt (PropertyNL, 2004). In de PPS zijn de volgende afspraken vastgelegd (Gemeente Hengelo & Projectbureau HvZ, 2010, p. 10):

- De gemeente Hengelo en Van Wijnen Groep NV dragen gezamenlijk rekening en risico voor de productie en uitgifte van bouwgrond, kortom participeren elk voor 50% in de grondexploitatie;
- De gemeente Hengelo beheert namens de PPS de gronden en is juridisch eigenaar (vanwege fiscale overwegingen) totdat de gronden bouwrijp zijn gemaakt;
- Van Wijnen heeft het recht tot opstalontwikkeling en participeert hierdoor voor 100% in de vastgoedexploitatie, voor zover dit niet in strijd is met het Europees recht.

In 2002 is een Masterplan opgesteld als kader voor de ontwikkeling van Hart van Zuid. Dit Masterplan is in 2008 geactualiseerd op basis van voortschrijdend inzicht en veranderende omstandigheden in de vastgoedmarkt. In het Masterplan worden de visie, het ambitieniveau en de uitgangspunten voor de herstructurering van Hart van Zuid uiteengezet (Projectbureau Hart van Zuid, 2008, p. 42). Hierop volgend heeft de gemeenteraad het bestemmingsplan voor de eerste fase Hart van Zuid eind december 2008 vastgesteld (Gemeente Hengelo & Projectbureau HvZ, 2010, p. 11).

Binnen het project Hart van Zuid zijn ook andere publieke en private partijen meer indirect betrokken. Allereerst stellen zowel de provincie Overijssel als het voormalig Ministerie van VROM subsidies beschikbaar (paragraaf 5.1.3). Hart van Zuid vormde namelijk destijds binnen de Nota Ruimte van het Ministerie van VROM één van de speerpunten als ruimtelijk project van nationaal belang. Vanuit de gemeenten in de Regio Twente wordt ingespeeld op de zogenaamde Innovatiedriehoek; Hart van Zuid, Luchthaven Twente en het Kennispark rondom de Universiteit Twente. Dit vormen de belangrijkste pijlers van Netwerkstad Twente². Tot slot participeren er geen woningcorporaties in de grond- en/of vastgoedexploitatie van Hart van Zuid. De Hengelose woningcorporatie Welbions is wel benoemd als preferente partner, maar een samenwerking is nooit tot stand gekomen. Belangrijkste reden hiervoor was dat Welbions reeds behoorlijk wat werkzaamheden en verplichtingen had in de aangrenzende herstructureringswijk Berflo Es. Daarnaast kwam Welbions pas in beeld nadat de Enschedese corporatie De Woonplaats vastgoed, waaronder sociale woningen, had afgenomen en verhuurd in Hart van Zuid³.

5.1.3 Financiële situatie: grondexploitatie 1^{ste} en 2^{de} fase Hart van Zuid

In deze paragraaf wordt ingezoomd op de grondexploitatie 1^{ste} en 2^{de} fase Hart van Zuid. Aangezien de grondexploitatie 3^{de} fase Hart van Zuid (Zuidelijk deel Laan Hart

¹ Interview Gineke Witvoet op 8 december 2011; planeconoom gemeente Hengelo, Hart van Zuid.

² Interview Eddy van Horssen op 9 december 2011; projectontwikkelaar Van Wijnen, Hart van Zuid.

³ Interview Gineke Witvoet op 8 december 2011; planeconoom gemeente Hengelo, Hart van Zuid.

van Zuid) nog niet is vastgesteld door de gemeenteraad van Hengelo, wordt dit buiten beschouwing gelaten (Gemeente Hengelo & Projectbureau HvZ, 2010, p. 59). Voor de 1^{ste} fase Hart van Zuid (circa 17 hectare) is in 2006 een grondexploitatie vastgesteld door de gemeenteraad van Hengelo (Gemeente Hengelo & Projectbureau HvZ, 2010, p. 33). In tabel 5.2 worden de eindsaldi van de grondexploitatie 1^{ste} fase Hart van Zuid op 1 januari 2009 weergegeven.

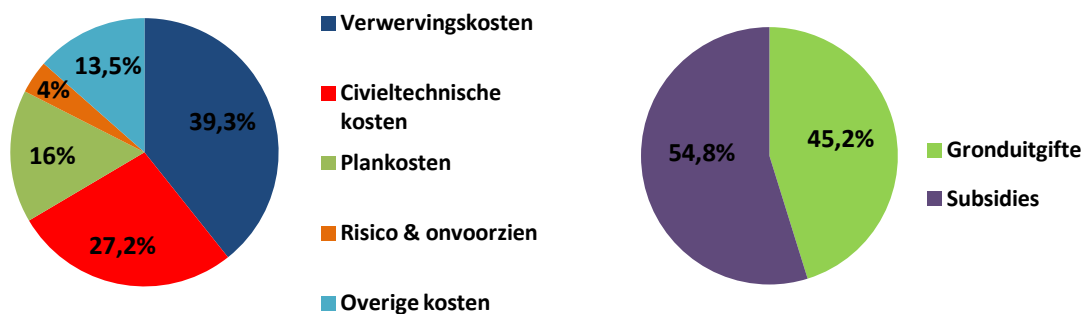
Tabel 5.2 Eindsaldi grondexploitatie 1^{ste} fase Hart van Zuid 01.01.2009

| Totale kosten | Totale opbrengsten | Saldo nominaal |
|---------------|--------------------|----------------|
| €85.587.000 | €87.047.000 | €1.460.000 |

Bron: Gemeente Hengelo & Projectbureau HvZ, 2010, p. 33

Uit tabel 5.2 blijkt dat de grondexploitatie 1^{ste} fase Hart van Zuid sluitend (saldo nominaal \geq €0) is op 1 januari 2009. De grondexploitatie 1^{ste} fase Hart van Zuid kent een positieve contante waarde van €276.000 op 1 januari 2009 en een positieve contante waarde van €375.000 op 31 december 2015 (Gemeente Hengelo & Projectbureau HvZ, 2010, p. 33). De vraag is waaruit de totale kosten en opbrengsten in de grondexploitatie 1^{ste} fase Hart van Zuid bestaan en in welke mate zich tot elkaar verhouden. Vandaar dat in figuur 5.1 de belangrijkste kosten- en opbrengstenposten van de grondexploitatie 1^{ste} fase Hart van Zuid worden weergegeven in verhouding tot de totale kosten en opbrengsten op 1 januari 2009.

Figuur 5.1 Kosten- en opbrengstenposten in verhouding tot de totale kosten & opbrengsten grondexploitatie 1^{ste} fase Hart van Zuid 2009



Bron: Gemeente Hengelo & Projectbureau HvZ, 2010, p. 33

In figuur 5.1 valt af te lezen dat meer dan de helft van de opbrengsten bestaat uit bijdragen of subsidies (circa €47,7 miljoen). De gemeentelijke bijdrage voor de ontwikkeling van Hart van Zuid bedraagt €22,7 miljoen⁴. Hiervan is het grootste gedeelte (circa €19,4 miljoen) reeds ingezet in de 1^{ste} fase Hart van Zuid (Gemeente Hengelo & Projectbureau HvZ, 2010, p. 33). Vanuit het voormalig Ministerie van VROM is onder andere €4 miljoen uit het Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit en €3,2 miljoen uit het InnovatieProgramma Stedelijke Vernieuwing (IPSV), onderdeel van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), beschikbaar gesteld voor de 1^{ste} fase Hart van Zuid (B&A, 2009, pp. 29 & 34; VROM, 2012). Waar de overige bijdragen en subsidies van circa €21,1 miljoen vandaan komen is onbekend.

⁴ Interview Gineke Witvoet op 8 december 2011; planeconoom gemeente Hengelo, Hart van Zuid.

Voor het analyseren van de grondexploitatie 1^{ste} fase Hart van Zuid is het noodzakelijk een onderscheid te maken tussen de plangebieden Lansinkveld, Langelier Erve, 1^{ste} fase Laan Hart van Zuid en EMGA Zuid. Immers per plangebied kunnen verschillende kosten- en opbrengstenposten de financiële haalbaarheid van de 1^{ste} fase Hart van Zuid bepalen. Allereerst wordt in tabel 5.3 het nominale saldo per deelproject weergegeven. Op deze manier wordt inzicht verschaft in de rendabele en onrendabele deelprojecten.

Tabel 5.3 Nominale saldi deelprojecten grondexploitatie 1^{ste} fase HvZ 01.01.2009

| Deelproject | Nominaal saldo |
|------------------------------|----------------|
| Lansinkveld | -€2.611.000 |
| Langelier Erve | €599.000 |
| 1ste fase Laan Hart van Zuid | €4.680.000 |
| EMGA Zuid | -€1.209.000 |

Bron: Gemeente Hengelo & Projectbureau HvZ, 2010, p. 33

Uit tabel 5.3 blijkt dat de grondexploitatie van deelproject Langelier Erve en de 1^{ste} fase Laan Hart van Zuid sluitend (saldo nominaal \geq €0) is op 1 januari 2009. Daarentegen tonen de deelprojecten Lansinkveld en EMGA Zuid een niet sluitende (saldo nominaal $<$ €0) grondexploitatie op 1 januari 2009. De vraag is welke oorzaken hieraan ten grondslag liggen:

- *Lansinkveld*: in 2004 heeft de gemeente Hengelo de gronden en opstallen (Gietterij, Hijschcomplex) van Stork in Lansinkveld (ongeveer 4 hectare) aangekocht en vervolgens een deel van de gronden verkocht aan het ROC Oost Nederland (KEI Kenniscentrum, 2004). De verwervingskosten bedragen circa €16,5 miljoen op nominale waarde per 1 januari 2009 (Gemeente Hengelo & Projectbureau HvZ, 2010, p. 33). In vergelijking tot andere deelprojecten 1^{ste} fase Hart van Zuid zijn de verwervingskosten in Lansinkveld relatief gezien hoger. Het relatief hoge aandeel verwervingskosten in Lansinkveld komt voort uit de verplaatsingskosten van Stork Plastic Machinery (SPM), voorheen gevestigd in het Hijschcomplex, naar het bedrijventerrein Westermaat in Hengelo-Noord. Vanuit het provinciaal Grotestedenbeleid (GSB) heeft de provincie Overijssel €3,7 miljoen beschikbaar gesteld voor de verplaatsing van SPM en woningbouw in Lansinkveld (Provincie Overijssel, 2005, p. 9). Op dit moment functioneert het Hijschcomplex tijdelijk als parkeerterrein voor het ROC, aangezien er nog geen (markt)partijen geïnteresseerd zijn in de herontwikkeling van het gebouw⁵.
- *Langelier Erve*: in 2004 heeft de gemeente Hengelo het voormalige terrein van Stork (ongeveer 4,5 hectare) in Langelier Erve aangekocht (KEI Kenniscentrum, 2004). De verwervingskosten bedragen circa €6,6 miljoen op nominale waarde per 1 januari 2009 (Gemeente Hengelo & Projectbureau HvZ, 2010, p. 33). Om woningbouw in Langelier Erve te kunnen realiseren is ook het naastgelegen terrein van EMGA in 2006 verworven. Bedrijvigheid in EMGA Zuid maakte woningbouw in Langelier Erve vanwege geluidshinder voorheen onmogelijk (Gemeente Hengelo, 2005). De provincie Overijssel heeft €750.000 beschikbaar gesteld voor de 1^{ste} fase van de woningbouw in Langelier Erve. Daarnaast is €150.000 vrijgemaakt voor de restauratie van de voormalige Bontweverij Insulinde van Stork (Provincie Overijssel, 2007). Inmiddels zijn

⁵ Interview Gineke Witvoet op 8 december 2011; planeconoom gemeente Hengelo, Hart van Zuid.

ongeveer 80 grondgebonden woningen en appartementen gerealiseerd. In totaal worden er circa 250 woningen gebouwd in Langelier Erve.

- *1^{ste} fase Laan Hart van Zuid*: is in 2009 opengesteld voor het verkeer. De grond was grotendeels eigendom van de Exploitatie Maatschappij Groot-Amers (EMGA) (Projectbureau Hart van Zuid, 2004, p. 15). De totale kosten van circa €22,9 miljoen voor de aanleg van de 1^{ste} fase Laan Hart van Zuid zijn gedekt door bijdragen en subsidies van circa €27,6 miljoen nominale waarde 1 januari 2009 (Gemeente Hengelo & Projectbureau HvZ, 2010, pp. 28 & 33).
- *EMGA Zuid*: het voormalige terrein van Dikkers is in 1983 aangekocht door EMGA. Vervolgens is in 2006 het zuidelijk deel van dit terrein (EMGA Zuid) verkocht aan de gemeente Hengelo (EMGA, 2012). Voor EMGA Zuid bedragen de verwervingskosten circa €4,5 miljoen, terwijl de bodemsaneringskosten zijn geraamd op circa €2,9 miljoen nominale waarde per 1 januari 2009 (Gemeente Hengelo & Projectbureau HvZ, 2010, p. 33). In vergelijking tot andere deelprojecten 1^{ste} fase Hart van Zuid zijn de bodemsaneringskosten in EMGA Zuid relatief gezien hoger (bijlage IV). Er is namelijk sprake van ernstige grondwatervervuiling onder de voormalige fabriekshallen van Dikkers. De sanering heeft volgens het gemeentebestuur van Hengelo vertraging opgelopen vanwege de onduidelijkheid over de partijen die financieel verantwoordelijk zijn voor de uitvoering (TC Tubantia, 2007). Dit terwijl de verontreiniging zich jaarlijks enkele meters verplaatst (TC Tubantia, 2012).

Voor de 2^{de} fase Hart van Zuid (circa 20 hectare) heeft de gemeenteraad van Hengelo in januari 2010 ingestemd met de grondexploitatie. Het deelproject EMGA Noord (3,5 hectare) maakt geen deel uit van de grondexploitatie 2^{de} fase Hart van Zuid, aangezien dit plangebied gericht is op sociaal maatschappelijke functies (Gemeente Hengelo & Projectbureau HvZ, 2010, pp. 37 & 64). In tabel 5.4 worden de eindsaldi van de grondexploitatie 2^{de} fase Hart van Zuid op 1 januari 2010 weergegeven.

Tabel 5.4 Eindsaldi grondexploitatie 2^{de} fase Hart van Zuid 01.01.2010

| Totale kosten | Totale opbrengsten | Saldo nominaal |
|---------------|--------------------|----------------|
| €78.030.000 | €64.610.000 | -€13.430.000 |

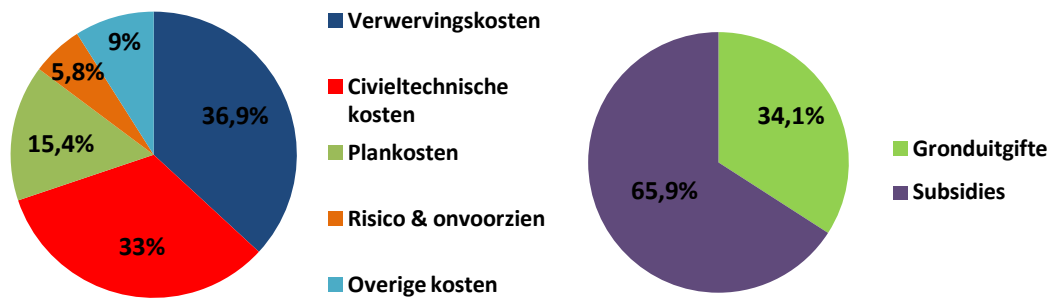
Bron: Gemeente Hengelo, 2010

Uit tabel 5.4 blijkt dat de grondexploitatie 2^{de} fase Hart van Zuid niet sluitend (saldo nominaal < €0) is op 1 januari 2010. De grondexploitatie 2^{de} fase Hart van Zuid kent een negatieve contante waarde van €14.930.000 op 1 januari 2010 en een negatieve contante waarde van €23.200.000 op 31 december 2019 (Gemeente Hengelo, 2010). De vraag is waaruit de totale kosten en opbrengsten in de grondexploitatie 2^{de} fase Hart van Zuid bestaan en in welke mate zich tot elkaar verhouden. Vandaar dat in figuur 5.2 op de volgende pagina de kosten- en opbrengstenposten van de grondexploitatie 2^{de} fase Hart van Zuid worden weergegeven in verhouding tot de totale kosten en opbrengsten op 1 januari 2010.

In figuur 5.2 op de volgende pagina valt af te lezen dat ongeveer 2/3 deel van de opbrengsten bestaat uit bijdragen of subsidies (circa €42,6 miljoen). Het voormalige Ministerie van VROM stelt onder andere €14,5 miljoen vanuit het Nota Ruimtebudget beschikbaar voor de 2^{de} fase Hart van Zuid. De bijdrage van de gemeente Hengelo bedraagt €3 miljoen vanuit de Algemene Reserve Investeringen (ARI) (Gemeente He-

ngelo & Projectbureau HvZ, 2010, p. 36). In welke mate deze bijdragen worden toegekend aan de deelprojecten Centraal Station Twente, noordelijk deel Laan Hart van Zuid, Woonstad Noord en Kanaalzone in de 2^{de} fase Hart van Zuid is niet bekend. Tot slot investeert de Regio Twente circa €5 miljoen vanuit de Agenda van Twente en wordt de bijdrage vanuit de provincie Overijssel geschat op circa €17,5 miljoen. Waar de overige bijdragen en subsidies van circa €2,6 miljoen vandaan komen is onbekend.

Figuur 5.2 Kosten- en opbrengstenposten in verhouding tot de totale kosten & opbrengsten grondexploitatie 2^{de} fase Hart van Zuid 2010



Bron: Gemeente Hengelo, 2010

Ondanks de aanzienlijke bijdragen van het voormalig Ministerie van VROM, de provincie Overijssel en de Regio Twente is dit onvoldoende om een sluitende grondexploitatie voor de 2^{de} fase Hart van Zuid op te stellen (tabel 5.4). De vraag is waaruit de grondexploitaties van de verschillende plangebieden 2^{de} fase Hart van Zuid zijn opgebouwd en wat dit betekent voor de ontwikkeling van de plangebieden:

- *Centraal Station Twente*: bestaat uit het Stationsplein Noord, Industrieplein, WTC Twente Business District en de 1^e fase Vereenigingsgebouw. Allereerst investeert de gemeente Hengelo €6,4 miljoen in het Stationsplein Noord (maakt geen deel uit van de gezamenlijke grondexploitatie). Dit bedrag wordt voor een deel gedekt door de €4,9 miljoen (in totaal €7 miljoen voor de stationsomgeving Hengelo) vanuit het programma Stationsomgevingen van de provincie Overijssel (Gemeente Hengelo & Projectbureau HvZ, 2010, p. 39; Gemeente Hengelo, 2012). Ten tweede kent het Industrieplein een sluitende grondexploitatie op 26 januari 2010. De kosten voor het bouwrijp maken van het nieuwe kantoorpand van Siemens op de locatie van de voormalige kantoren van Stork zijn hierbij inbegrepen (Gemeente Hengelo & Projectbureau HvZ, 2010, p. 41). Ten derde is de grondexploitatie WTC Twente Business District sluitend op 26 januari 2010 met een nominaal saldo van circa €1,4 miljoen (Gemeente Hengelo, 2010; Gemeente Hengelo & Projectbureau HvZ, 2010, p. 45). Echter als gevolg van dalende grondprijzen en het uitgebreide aanbod aan kantoren in de regio Twente staan de verwachte grondopbrengsten van €12,6 miljoen onder druk. Er is op dit moment vanuit de markt geen animo om onder andere de geplande 20000 m² aan kantoren te realiseren (Berflo Tribune, 2011). Tot slot kent de 1^e fase Vereenigingsgebouw van Stork een negatief nominaal saldo van €4,7 miljoen op 1 januari 2010 (Gemeente Hengelo, 2010). Dit is inclusief de circa €4,1 miljoen van de Regio Twente (totaal €5 miljoen

vanuit de Agenda van Twente voor de 2^{de} fase Hart van Zuid) voor de verwerking en restauratie van het rijksmonument Verenigingsgebouw ten behoeve van huisvesting van het WTC Twente (Regio Twente, 2011, p. 13).

- *Infrastructuur Noord*: het doortrekken van de Laan Hart van Zuid in noordelijke richting is afhankelijk van de verplaatsing van een aantal bedrijven van Stork naar de Kanaalzone (Gemeente Hengelo & Projectbureau HvZ, 2010, p. 48). De verwervingskosten voor het noordelijk deel van de Laan Hart van Zuid zijn geraamd op circa €10,6 miljoen per 1 januari 2010 (Gemeente Hengelo, 2010). De Provincie Overijssel stelt €1,5 miljoen beschikbaar voor de verwerking van de Stork bedrijven (Thermeq, FDO, Primoteq, Intermeq), alsmede €4,5 miljoen voor de aanleg van de 2^{de} fase Laan Hart van Zuid (Provincie Overijssel 2010a, p. 19; Provincie Overijssel, 2010b). De verwachting is dat in 2012 de onderhandelingen met Stork zijn afgerond.
- *Woonstad Noord*: de herontwikkeling van dit gebied is nauw verbonden met de verplaatsing van de aanwezige bedrijven van Stork naar de Kanaalzone en het vervolgens realiseren van het noordelijk deel van de Laan Hart van Zuid (Gemeente Hengelo & Projectbureau HvZ, 2010, p. 49). De grondexploitatie Woonstad Noord heeft op 1 januari 2010 een negatief nominaal saldo van circa 3,8 miljoen. De grondopbrengsten door uitgifte zijn geraamd op circa €8,7 miljoen (Gemeente Hengelo, 2010). Als gevolg van de huidige economische recessie zijn de grondopbrengsten met 10% afgeboekt. Begin 2012 hebben de gemeente Hengelo en Van Wijnen hierop besloten om de bouw van 350 gestapelde en grondgebonden woningen in Woonstad Noord met 10 jaar uit te stellen. Er zijn nog geen gronden aangekocht (PropertyNL, 2012).
- *Kanaalzone*: maakt met 12 hectare onderdeel uit van het bedrijventerrein Twentekanaal en wordt op dit moment deels gebruikt voor de opslag van (bouw)materialen (Gemeente Hengelo & Projectbureau HvZ, 2010, p. 51). De voormalige chloorfabriek van Akzo Nobel was tot 2006 op dit terrein (5 hectare) gevestigd. De grond hiervan is sterk verontreinigd, circa 40000 m³ met onder meer kwik (TC Tubantia, 2011a). Reeds in 2007 is begonnen met saneren. De provincie Overijssel stelt €3,3 miljoen beschikbaar voor de verplaatsing van Stork Thermeq en twee andere Stork bedrijven naar de Kanaalzone (TC Tubantia, 2011b). Voor de aanleg van een openbare kade en aanleghaven in de Kanaalzone heeft het voormalig Ministerie van Verkeer en Waterstaat circa €2,8 miljoen in het kader van de Quick-win regeling toegekend (Regio Twente, 2012b).

5.1.4 De haalbaarheid van Hart van Zuid

Vanaf de beginfase vormen de bijdragen en subsidies vanuit het voormalig Ministerie van VROM, de provincie Overijssel, de Regio Twente en de gemeente Hengelo een doorslaggevende factor voor de ontwikkeling van Hart van Zuid. In de grondexploitatie 1^{ste} en 2^{de} fase Hart van Zuid is in totaal circa €90,3 miljoen aan subsidies en bijdragen opgenomen, wat neerkomt op 59,5% van de totale grondopbrengsten (Gemeente Hengelo, 2010; Gemeente Hengelo & Projectbureau HvZ, 2010, p. 33). Desondanks is dit niet voldoende om voor alle deelprojecten een sluitende grondexploitatie vast te kunnen stellen. Hieraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag.

Allereerst is de regio Twente van oudsher een industriële regio. Na het wegtrekken van de textielindustrie vanaf de jaren zestig in de 20^{ste} eeuw vormt Twente een sociaal-economisch zwakke regio in Nederland (Atzema e.a., 2002, p. 30). De gevolgen hiervan zijn voor de regio Twente nog steeds zichtbaar in onder andere een gemiddeld lager besteedbaar inkomen van €18600 (in Nederland €20300) in 2009 en relatief hoog werkloosheidspercentage van 7,9% (in Nederland 6,0%) eind december 2011 (CBS, 2012a; Regio Twente, 2012a). Daarnaast zorgt concurrentie vanuit Duitsland, vanwege lagere woningprijzen, voor lage woningprijzen in de regio Twente van gemiddeld €196.624 ten opzichte van gemiddeld €235.954 in Nederland begin januari 2012 (Spit 2012; CBS, 2012b & 2012c). Het industriële verleden uit zich tevens door een grote sociale huursector (36% van de totale woningvoorraad) in Hengelo. Het woningbouwprogramma is in Hart van Zuid met name gericht op de midden- en hogere inkomensgroepen, terwijl de vraag zich vooral concentreert in het lagere woonsegment (Projectbureau Hart van Zuid, 2008, p. 81; Regio Twente, 2010, p. 52). Hierin zit een duidelijke mismatch.

Ten tweede is in de regio Twente een relatief groot aanbod aan woningen en kantoren, vanwege de afgenomen vraag naar woningen en kantoren (Projectbureau Hart van Zuid, 2008, p. 53; Berflo Tribune, 2011). Met name de markt voor appartementen vertoont een overschot in Hengelo, terwijl 2/3 deel van het woningbouwprogramma in Hart van Zuid bestaat uit appartementen (Projectbureau Hart van Zuid, 2008, p. 103; Regio Twente, 2010, p. 52). In de regio ondervindt Hart van Zuid concurrentie van onder andere de herstructureringsopgave Zuiderval (40 hectare) in de buurgemeente Enschede. Daarnaast ondervinden de verschillende plangebieden in Hart van Zuid concurrentie van elkaar, vanwege het grootschalige programma (circa 1100 woningen en 84000 m² bedrijvigheid). Om dit te voorkomen worden woningbouwprogramma's aangepast (van appartementen naar grondgebonden woningen) of uitgesteld zoals in Woonstad Noord⁶.

Ten derde hangt de ontwikkeling van de verschillende plangebieden in Hart van Zuid nauw met elkaar samen. In de 2^{de} fase Hart van Zuid is de verhuizing van Stork Thermeq en twee andere Stork bedrijven naar de Kanaalzone noodzakelijk voor het doortrekken van de Laan Hart van Zuid in noordelijke richting en realiseren van het plangebied Woonstad Noord (Gemeente Hengelo & Projectbureau HvZ, 2010, pp. 48-49). Vertraging in de onderhandelingen met Stork zet de haalbaarheid van de plangebieden Laan Hart van Zuid (noordelijk deel), Woonstad Noord en de Kanaalzone onder druk.

5.2 Amsterdam; Overhoeks

5.2.1 Project: historie & opgave

Overhoeks is het voormalige Shellterrein aan de Noordelijke IJ-oever in Amsterdam (bijlage III figuur 8.3 & 8.4). Technologische ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat Shell minder ruimte nodig heeft voor hun research activiteiten (Shell, 2004a, p. 9). Het totale gebied bestaat uit 27 hectare, waarbij Shell zich heeft teruggetrokken

⁶ Interview Eddy van Horssen op 9 december 2011; projectontwikkelaar Van Wijnen, Hart van Zuid.

op 7 hectare voor het Shell Technology Centre Amsterdam (STCA) (KEI Kenniscentrum, 2010). De vrijgekomen 20 hectare heeft Shell vervolgens verkocht aan de gemeente Amsterdam voor herontwikkeling. Het project Overhoeks is onder te verdelen in drie fasen (tabel 5.5) en wordt schematisch weergegeven in figuur 8.5 (bijlage III).

Tabel 5.5 Planning Overhoeks

| Fase | Tijdsbestek | Projecten |
|---------|-------------|--------------------------------------|
| 1 | 2005-2014 | Campus + EYE Filminstituut Nederland |
| 2a & 2b | 2010-2018 | De Strip en de Groene Scheg |
| 3 | 2012-2018 | Woningen & sociale voorzieningen |

Bron: Overhoeks, 2012

Het totale woningbouwprogramma bestaat uit circa 2200 appartementen, waarvan 20% sociale huur en 80% marktsector (Noordwaarts, 2012). Daarnaast biedt het programma ruimte voor 70000 m² kantoor- en bedrijfsruimte en 60000 m² voorzieningen (Shell, 2004a, p. 29). In de eerste fase staat de bouw van 522 appartementen in het residentiële kwartier (de Campus) centraal. Tegelijkertijd moet het nieuwe EYE Filminstituut Nederland (het voormalig filmmuseum) de ‘eye cather’ worden voor Amsterdam als culturele trekker op het gebied van film zowel nationaal als internationaal. In de tweede fase wordt de Strip, een langgerekte strook met hoogbouw langs het IJ, bebouwd en ligt het accent naast wonen op werken en voorzieningen (Shell, 2004a, p. 89). De voormalige Shell toren ‘Overhoeks’ vormt hierbij de landmark van het gebied. De Strip staat in verbinding met de Campus door het parkgebied De Groene Scheg. Onder dit park is een parkeergarage gepland (Shell, 2004a, p. 45). Tot slot worden in fase 3 circa 1200 woningen gebouwd, alsmede de sociale voorzieningen en resterende bedrijvigheid gerealiseerd (Overhoeks, 2012).

5.2.2 Actoren: wie & waarom

De komende jaren staan in Amsterdam Noord aan de Noordelijke IJ-oever 7 herstructureringsprojecten op het programma, waaronder Overhoeks. Voor de planontwikkeling en -uitvoering van deze projecten heeft de gemeente Amsterdam het Projectbureau Noordwaarts opgericht, wat een coalitie is tussen het stadsdeel Amsterdam Noord en de Centrale Stad. Op haar beurt is het Projectbureau Noordwaarts een publiek-private samenwerking aangegaan met projectontwikkelaar ING RED, woningcorporatie Ymere, belegger Vesteda, Shell en EYE Filminstituut Nederland, welke met name gericht is op de branding van Overhoeks (Noordwaarts, 2012).

In eerste instantie was de gemeente Amsterdam gepasseerd inzake de aankoop van het Shell terrein. Shell had namelijk een tender geschreven, waarbij ING Real Estate Development (RED) het beste bod uitbracht voor de grond. De gemeente Amsterdam zag echter voor dit gebied ontwikkelcompetenties, vanwege onder andere de centrale ligging⁷. Vandaar dat in 2003 het Projectbesluit Shellterrein is samengesteld door Shell (grondeigenaar), ING RED (ontwikkelaar) en de gemeente Amsterdam (grondexploitant). Hierin zijn de volgende afspraken vastgelegd (Shell, 2003, p. 116):

⁷ Interview Pascal v/d Velde op 13 december 2011; projectbureau Noordwaarts, projectmanager Overhoeks.

- De verwervingsprijs voor de gronden en betaalmomenten van de gemeente Amsterdam aan Shell, gekoppeld aan de leveringsmomenten van de gronden door Shell aan de gemeente Amsterdam.
- Shell is verantwoordelijk voor de uitvoering van de bodemsanering, waarbij de gemeente een maximaal bedrag vergoed van circa €8,2 miljoen voor urgente saneringen.
- De gemeente Amsterdam is verantwoordelijk voor de projectmatige sanering van het openbaar gebied, alsmede het bouw- en woonrijpmaken etc.
- De gemeente Amsterdam heeft samen met ING RED een minimale grondopbrengstgarantie vastgesteld, gekoppeld aan een betalingsritme, welke samenvalt met de leveringsmomenten van de gronden door de gemeente Amsterdam aan ING RED.
- De projectmatige sanering van de uitgeefbare terreinen is voor rekening en risico van ING RED.

In 2004 is het Projectbesluit als Uitvoeringsbesluit Shellterrein door de gemeenteraad van Amsterdam vastgesteld. Op basis van het Projectbesluit is vervolgens het Stedenbouwkundig Shellterrein samengesteld en heeft de gemeenteraad van Amsterdam in 2006 het bestemmingsplan vastgesteld (Gemeente Amsterdam, 2006, p. 54). Belangengroeperingen hebben nog tot aan de Raad van State geprocedeerd tegen hoogbouw in de Strip van Overhoeks⁸. De hoogbouw zal namelijk de ruimtelijke beeldkwaliteit van de grachtengordel in de binnenstad van Amsterdam aantasten. Echter in 2008 heeft de Raad van State het bestemmingsplan onherroepelijk verklaard. Tegelijkertijd is ING Real Estate Development (RED) een ontwikkelcombinatie aangegaan met woningcorporatie Ymere. Hierbij is Ymere verantwoordelijk voor de sociale huurwoningen, scholen, medische voorzieningen, terwijl ING RED de commerciële woningen en voorzieningen op zich neemt⁹. Vervolgens heeft de ontwikkelcombinatie ING RED/Ymere een overeenkomst met belegger Vesteda afgesloten voor de afname en verhuur van circa 123 woningen in fase 1. Echter op dit moment verkoopt Vesteda een aantal markthuurloningen in fase 1. Hierdoor is Vesteda een concurrent geworden van Ymere en ING RED. Dat zet de samenwerking onder druk¹⁰.

In de loop van 2010 ontstond de vrees bij de gemeente Amsterdam dat ING RED Overhoeks niet geheel volgens contract zou uitvoeren (PropertyNL, 2011). Reden hiervoor was dat ING zich meer wilde gaan richten op haar kerntaken. Dit betekent dat de ontwikkelingsactiviteiten van ING RED gefaseerd worden afgebouwd. Na maandenlange onderhandelingen werd in februari 2011 een nieuwe overeenkomst tussen ING RED en de gemeente Amsterdam afgesloten (Gemeente Amsterdam, 2011, p. 4):

- ING RED ziet af van ontwikkeling van de Strip en de Groene Scheg (fase 2a en 2b) en betaalt in plaats van de afgesproken grondwaarden een vergoeding van €15 miljoen aan de gemeente Amsterdam.
- ING RED betaalt per 1 augustus 2011 circa €96 miljoen voor fase 3 van Overhoeks en verkrijgt hierdoor de erfpachtrechten.

De erfpachtrechten voor fase 2 Overhoeks liggen op dit moment in handen van de gemeente Amsterdam, welke de gronden kavelgewijs gaat uitgeven. Met fase 3 Overhoeks start de ontwikkelcombinatie vanaf 2014¹¹.

⁸ Interview André de Reus op 13 januari 2012; projectontwikkelaar Ymere, projectdirecteur Overhoeks.

⁹ Interview Pascal v/d Velde op 13 december 2011; projectbureau Noordwaarts, projectmanager Overhoeks.

¹⁰ Interview André de Reus op 13 januari 2012; projectontwikkelaar Ymere, projectdirecteur Overhoeks.

¹¹ Mailcontact Elske van Caspel op 21 mei 2012; OGA, projectleider Overhoeks.

5.2.3 Financiële situatie: grondexploitatie Overhoeks

In het Uitvoeringsbesluit Shellterrein zijn de kosten voor Overhoeks geraamd op circa €280,3 miljoen en de opbrengsten circa €263 miljoen netto contante waarde (NCW) per 1 januari 2003 (Shell, 2004b, p. 4). Kortom de grondexploitatie Overhoeks kent een tekort van circa €17,3 miljoen (NCW, 2003). Voor de projectmatige sanering in het openbaar gebied heeft de gemeente Amsterdam een aparte saneringsexploitatie (Sanex) opgesteld, waarvan de kosten circa €12,5 miljoen bedragen (NCW 2003). Tezamen leidt dit tot een tekort van ongeveer €29,8 miljoen op netto contante waarde per 1 januari 2003 (Shell, 2004b, p. 5). In tabel 5.6 worden de eindsaldi van de grondexploitatie Overhoeks op 1 januari 2011 weergegeven.

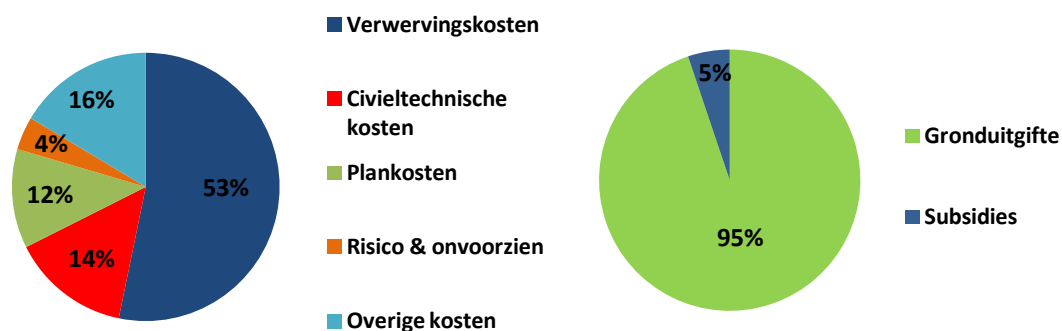
Tabel 5.6 Eindsaldi grondexploitatie Overhoeks 01.01.2011

| Totale kosten | Totale opbrengsten | Saldo nominaal |
|---------------|--------------------|----------------|
| €328.783.000 | €311.757.000 | -€17.026.000 |

Bron: Van Caspel, 2012

Uit tabel 5.6 blijkt dat de grondexploitatie Overhoeks op 1 januari 2011 een tekort heeft van circa €17 miljoen. Dit is inclusief de kosten voor de projectmatige sanering van het openbaar gebied (circa €13,7 miljoen). De saneringsexploitatie is namelijk samengevoegd met de grondexploitatie. Daarnaast is de bijdrage van de gemeente Amsterdam voor de urgente sanering van het voormalig Shell terrein geraamd op circa €8 miljoen per 1 januari 2011. Tezamen leidt dit tot een tekort van circa €25 miljoen voor Overhoeks op 1 januari 2011¹². Dit bedrag wordt volledig gedekt door het Vereveningsfonds van het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA), welke alle grondexploitaties in Amsterdam bij elkaar samenvoegt en onderling verrekent¹³. De vraag is waaruit de totale kosten en opbrengsten in de grondexploitatie Overhoeks bestaan en in welke mate zich tot elkaar verhouden. Vandaar dat in figuur 5.3 de kosten- en opbrengstenposten van de grondexploitatie Overhoeks worden weergegeven in verhouding tot de totale kosten en opbrengsten op 1 januari 2011.

Figuur 5.3 Kosten- en opbrengstenposten in verhouding tot de totale kosten & opbrengsten grondexploitatie Overhoeks 2011



Bron: Van Caspel, 2012

¹² Mailcontact Elske van Caspel op 21 mei 2012; OGA, projectleider Overhoeks.

¹³ Interview Pascal v/d Velde op 13 december 2011; projectbureau Noordwaarts, projectmanager Overhoeks.

In figuur 5.3 valt af te lezen dat de verwervingskosten de grootste kostenpost in de grondexploitatie vormt. Het relatief hoge aandeel verwervingskosten (53%) wordt veroorzaakt door de urgente bodemsanering, waarvan Shell de kosten in de grondprijs heeft doorberekend. In totaal betaalt het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) aan Shell circa €171 miljoen voor de grond, waarbij de grondprijs is vastgesteld voor fase 2a op circa €33 miljoen, fase 2b circa €53 miljoen en fase 3 circa €71 miljoen¹⁴. Het voormalige Shell terrein in Overhoeks wordt achtereenvolgens gesaneerd door Shell (urgente saneringen), de gemeente Amsterdam (projectmatige sanering van het openbaar gebied) en ING RED (projectmatige sanering van het uitgeefbaar terrein). In de bodem van Overhoeks is sprake van immobiele verontreiniging in de vorm van zware metalen, asbest en in mindere mate polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK). Daarnaast komen mobiele grondwaterverontreinigingen voor zoals minerale oliën (Gemeente Amsterdam, 2005, pp. 81-82). In de Tweede Wereldoorlog is namelijk het Shell terrein gebombardeerd, waardoor olie vanuit de aanwezige olietanks in de grond terecht is gekomen¹⁵.

Aan de opbrengstenkant valt in figuur 5.3 op dat het merendeel van de opbrengsten (95%) bestaat uit de gronduitgifte. Voor het project Overhoeks zijn namelijk geen subsidies beschikbaar gesteld vanuit het voormalig Ministerie van VROM of de provincie Noord-Holland¹⁶. ING RED heeft circa €55 miljoen aan het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) betaalt voor de grond in fase 1 en voor de grond in fase 3 circa €96 miljoen¹⁷. Het project Overhoeks kent een hoge grondprijs, vanwege de hoge dichtheid waarin wordt gebouwd ($f_{si} \geq 2$) en het beoogde programma aan appartementen uit het duurdere woonsegment¹⁸.

5.2.4 De haalbaarheid van Overhoeks

Allereerst is het project Overhoeks financieel haalbaar doordat de gemeente Amsterdam garant staat voor het tekort van circa €25 miljoen in de grondexploitatie¹⁹. Het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) ondervindt in directe zin geen nadelige gevolgen van dalende grondprijzen, aangezien er vaste grondprijzen zijn afgesproken. Echter indirect wel doordat ING Real Estate Development (RED), als gevolg van de huidige economische crisis en daarmee verband houdende stagnatie in de woningverkoop, heeft besloten de gronden in fase 2 van Overhoeks niet af te nemen. Hierdoor worden de geraamde grondopbrengsten voor fase 2 niet behaald²⁰. Aangezien de gronden al wel zijn aangekocht van Shell nemen in de tussentijd de rentelasten in de grondexploitatie toe. Daarnaast hebben stijgende bouwkosten ervoor gezorgd dat de grondkosten voor onder meer de aanleg van de openbare ruimte zijn toegenomen²¹.

Tegelijkertijd zorgen dalende vastgoedprijzen ervoor dat de opbrengsten in de vastgoedexploitatie voor ING RED en Ymere onder druk komen te staan. Dit terwijl de

¹⁴ Mailcontact Elske van Caspel op 21 mei 2012; OGA, projectleider Overhoeks.

¹⁵ Interview André de Reus op 13 januari 2012; projectontwikkelaar Ymere, projectdirecteur Overhoeks.

¹⁶ Interview Pascal v/d Velde op 13 december 2011; projectbureau Noordwaarts, projectmanager Overhoeks.

¹⁷ Mailcontact Elske van Caspel op 21 mei 2012; OGA, projectleider Overhoeks.

¹⁸ Interview André de Reus op 13 januari 2012; projectontwikkelaar Ymere, projectdirecteur Overhoeks.

¹⁹ Mailcontact Elske van Caspel op 21 mei 2012; OGA, projectleider Overhoeks.

²⁰ Interview André de Reus op 13 januari 2012; projectontwikkelaar Ymere, projectdirecteur Overhoeks.

²¹ Mailcontact Elske van Caspel op 21 mei 2012; OGA, projectleider Overhoeks.

opbrengsten in de vastgoedexploitatie zijn gemaximaliseerd door in hoge dichtheden ($f_{si} \geq 2$) en appartementen uit het duurdere woonsegment te bouwen. Enerzijds is in het woningbouwprogramma slechts 20% aan sociale huurwoningen opgenomen, terwijl in Amsterdam bij gebiedsontwikkelingen 30% de stelregel is. Anderzijds zijn de grondwaarden in Overhoeks van circa €4000 per m² of hoger te vergelijken met het centrum van Amsterdam, terwijl in de overige delen van Amsterdam Noord de grondwaarden rondom de €2500 per m² variëren²². Om dergelijke hoge opbrengsten te realiseren hebben de betrokken actoren miljoenen aan branding uitgegeven voor het project Overhoeks²³.

Tot slot worden in Overhoeks circa 5200 parkeerplaatsen gerealiseerd, waarvan 95% in (ondergronds) gebouwde parkeervoorzieningen (Shell, 2004a, p. 71). Aangezien hieraan hoge kosten zijn verbonden, wordt op dit moment de mogelijkheid voor parkeren op maaiveld in Overhoeks onderzocht in combinatie met grondgebonden woningen²⁴. Door het wegvallen van ING RED als ontwikkelaar in fase 2 blijkt namelijk de parkeergarage onder de Scheg met 1800 parkeerplaatsen niet haalbaar te zijn.

5.3 Den Haag; Laakhaven-West & Petroleumhaven

5.3.1 Project: historie & opgave

Laakhaven is een voormalig haven- en industriegebied ontstaan aan het begin van de 20^{ste} eeuw. In de loop der jaren zijn rondom het havengebied woonwijken gebouwd, vanwege de bevolkingsgroei van Den Haag, waardoor Laakhaven hedendaags midden in de stad is gesitueerd (bijlage III figuur 8.6). Uiteindelijk heeft de afname van het goederenvervoer over water er toe geleid dat de meeste bedrijven uit het gebied weggetrokken (KEI Kenniscentrum, 2012). De gemeente Den Haag heeft vervolgens eind jaren 80' besloten om Laakhaven structureel te gaan veranderen, aangezien het een desolaat gebied alsmede fysieke barrière vormt tussen het centrum van Den Haag en de woonwijk Laak²⁵. Het Laakhavengebied is opgedeeld in de volgende vier deelgebieden: Laakhaven Holland Spoor, Laakhaven Centraal, Laakhaven-West & Petroleumhaven. De planning is om de vier deelgebieden in twee verschillende fasen te ontwikkelen (tabel 5.7; bijlage III figuur 8.7).

Tabel 5.7 Planning Laak- en Petroleumhaven

| Fase | Tijdsbestek | Project |
|------|-------------|---|
| 1 | 1998-2006 | Laakhaven Holland Spoor en Laakhaven Centraal |
| 2 | 2006-2016 | Laakhaven-West & Petroleumhaven |

Bron: KEI Kenniscentrum, 2012

De eerste fase is inmiddels grotendeels gerealiseerd. Met in Laakhaven Holland Spoor: onderwijs, wonen en kantoren. Laakhaven Centraal is meer gericht op bedrij-

²² Interview Pascal v/d Velde op 13 december 2011; projectbureau Noordwaarts, projectmanager Overhoeks.

²³ Interview Onno Wittebrood 17 januari 2012; projectontwikkelaar ING RED; projectdirecteur Overhoeks.

²⁴ Interview André de Reus op 13 januari 2012; projectontwikkelaar Ymere, projectdirecteur Overhoeks.

²⁵ Interview Laurens Cramer op 1 december 2011; gemeente Den Haag, gebiedsmanager Laakhaven.

vigheid zoals megastores & meubelboulevard. In het begin van de 21^{ste} eeuw had de gemeente Den Haag allerlei prijsvragen uitgeschreven voor de tweede fase (Laakhaven-West & Petroleumhaven), waarbij aanvankelijk het plan was om een dubbel maai-veld te creëren met in de plint bedrijvigheid en daarboven woningen²⁴. Dit plan is echter nooit van de grond gekomen. Uiteindelijk is voor Laakhaven-West & Petroleumhaven (15 hectare) een programma opgesteld met voornamelijk woningbouw en enkele bedrijvigheid. Het programma telt circa 830 woningen in Laakhaven-West en 330 woningen in Petroleumhaven, waarvan 930 appartementen en 230 grondgebonden woningen. Daarnaast is er ruimte voor middelgrote en kleine bedrijven (MKB), dienstverlening en horeca. In Laakhaven-West circa 15000 m² en Petroleumhaven circa 5000 m² (Gemeente Den Haag, 2009a, p. 6). Binnen het programma is opgenomen dat de marktpartijen 20% mogen afwijken van het bouwvolume, zonder dat de grondprijs verhoogd kan worden (Gemeente Den Haag, 2007a, p. 5).

In Laakhaven-West blijft het voormalige pand van de Rijks Automobiele Centrale (RAC) behouden, vanwege de cultuurhistorische waarde. Het gebouw is eind 2000 aangekocht en inmiddels verbouwd en in gebruik genomen als evenementenhal (Gemeente Den Haag, 2009b). De kosten hiervan zijn door de gemeente Den Haag opgenomen in een aparte vastgoedexploitatie en de subsidiabele kosten begroot op circa €7,5 miljoen. In de vastgoedexploitatie is circa €3,4 miljoen (ISV-I) vanuit het voormalige ministerie van VROM opgenomen alsmede circa €1,9 miljoen (D2-subsidies) vanuit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) van de Europese Commissie (Gemeente Den Haag, 2011b).

5.3.2 Actoren: wie & waarom

In 2006 is een ontwikkelingscombinatie Laakhaven-West (OCLW) opgericht voor de herstructurering van Laakhaven-West & Petroleumhaven, bestaande uit de marktpartijen Ballast Nedam Ontwikkelingsmaatschappij, Synchron (voorheen Johan Matser Projectontwikkeling), Haag Wonen en Kristal. Vervolgens is de gemeente Den Haag een samenwerkingsovereenkomst (SOK) met de OCLW aangegaan²⁶. Hierop volgend heeft KCAP Architects & Planners in opdracht van alle partijen het stedenbouwkundig plan voor Laakhaven-West & Petroleumhaven in 2007 opgesteld.

De gemeente Den Haag is verantwoordelijk voor de grondexploitatie, hieronder valt de verwerving, bodemsanering, bouw- en woonrijp maken. Het merendeel van de gronden is reeds verworven door het Grondontwikkelingsbedrijf (GOB), welke onderdeel uitmaakt van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) (Gemeente Den Haag, 2007b, p. 7). Er is nog wel gesproken over een grondexploitatie maatschappij (CV/BV-constructie) waarin de gemeente Den Haag en de OCLW ieder voor 50% deelnemen, maar uiteindelijk heeft de gemeente Den Haag besloten de grondexploitatie volledig op zich te nemen²⁷. De OCLW zal vervolgens de bouwrijpe gronden van de gemeente Den Haag afnemen en zorg dragen voor de vastgoedexploitatie. Zo ver is het nooit gekomen. Allereerst is projectontwikkelaar Kristal failliet verklaard. De lopende projecten zijn vervolgens ondergebracht bij de aandeelhouders, een zestal woningcorpora-

²⁶ Interview Laurens Cramer op 1 december 2011; gemeente Den Haag, gebiedsmanager Laakhaven.

²⁷ Interview Guillaume Chevalier op 3 januari 2012; Ballast Nedam, projectleider Laakhaven-West.

ties waaronder Haag Wonen (Kristal, 2012). Echter ook Haag Wonen stapt uit de OCLW, als afnemer van de sociale huurwoningen, vanwege problemen met de financiering. Hierdoor blijven de marktpartijen Ballast Nedam en Synchron in de OCLW over. De gemeenteraad Den Haag heeft per 1 januari 2012 besloten om de samenwerking met de overgebleven marktpartijen in de OCLW te ontbinden. De jarenlange samenwerking heeft namelijk niet geleid tot bouwactiviteiten²⁸.

5.3.3 Financiële situatie: grondexploitatie Laakhaven-West & Petroleumhaven

Het stedenbouwkundig plan toont voor Laakhaven-West een negatief eindsaldo van €22.148.000 op netto contante waarde per 1 januari 2007 en voor Petroleumhaven een negatief eindsaldo van €4.314.000 op netto contante waarde per 1 januari 2007 (Gemeente Den Haag, 2007a, p. 15). De gemeentelijke bijdrage aan de grondexploitaties bedraagt €22 miljoen en is per 1 januari 2008 verrekend met de boekwaarde van Laakhaven-West & Petroleumhaven. Daarnaast brengt de gemeente Den Haag circa €8,7 miljoen aan subsidies in op contante waarde per 1 januari 2008 (Gemeente Den Haag, 2007b, p. 11). Hierdoor worden beide tekorten gedekt. Om de herstructurering op gang te brengen is in 2009 getracht een nieuwe SOK, middels een Hoofdlijnenakkoord, af te sluiten en een publiekprivate samenwerking (PPS) op te richten²⁹. Echter de PPS is nooit tot stand gekomen. Op dat moment is er namelijk onvoldoende zicht op een sluitende grondexploitatie, vanwege dalende grondopbrengsten. Dit heeft het tekort in de grondexploitaties Laakhaven-West & Petroleumhaven negatief beïnvloed (tabel 5.8). Overigens is het tekort exclusief de gemeentelijke bijdragen en subsidies.

Tabel 5.8 Eindsaldi grondexploitatie Laakhaven-West & Petroleumhaven

| 2010 | Opbrengsten | Kosten | Nominaal saldo |
|----------------|-------------|-------------|----------------|
| Laakhaven-West | €54.300.000 | €79.917.000 | -€25.617.000 |
| Petroleumhaven | €20.800.000 | €27.931.000 | -€7.131.000 |
| 2011 | Opbrengsten | Kosten | Nominaal saldo |
| Laakhaven-West | €52.700.000 | €79.275.000 | -€26.575.000 |
| Petroleumhaven | €19.100.000 | €31.070.000 | -€11.970.000 |

Bron: Gemeente Den Haag, 2010a, p. 22 & Gemeente Den Haag, 2011c, p. 25

Eenzijds zijn de grondopbrengsten voor Laakhaven-West & Petroleumhaven afgenomen. Als gevolg van de economische recessie dalen de residueel bepaalde grondprijzen (Gemeente Den Haag, 2012a, p. 2). Dit effect wordt versterkt doordat de stichtingskosten van vastgoed stijgen. Anderzijds nemen de grondkosten voor Petroleumhaven toe. Op dit moment zijn de kavels in Petroleumhaven nagenoeg bouwrijp. Echter zonder een wijziging van het bestemmingsplan kunnen de kavels niet op de markt gezet worden (Gemeente Den Haag, 2011a, p. 5). In de tussentijd stijgen de rentelasten. Voor de vaststelling van het bestemmingsplan Laakhaven-West & Petroleumhaven moet de financiële uitvoerbaarheid worden aangetoond. De grondexploitatie Laakhaven-West is hiervoor niet geschikt, aangezien de kosten voor een geluidsscherm vanwege het spoor, de verplaatsing van het LPG vulpunt en geluidssarm asfalt hierin nooit zijn opgenomen (Gemeente Den Haag, 2011d, p. 9). Een partiële herzie-

²⁸ Interview Ruurd Gietema op 11 januari 2012; Partner KCAP Architects & Planners; stedenbouwkundige.

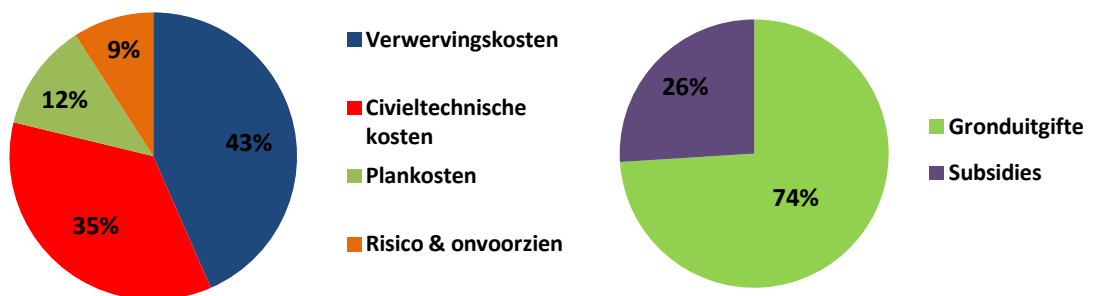
²⁹ Interview Laurens Cramer op 1 december 2011; gemeente Den Haag, gebiedsmanager Laakhaven.

ning van de grondexploitatie Laakhaven-West betekent een toename van de grondkosten met €4,3 miljoen op netto contante waarde per 1 januari 2011. Dit bedrag moet gedekt worden uit reserves van het grondbedrijf van de gemeente Den Haag en gereserveerde planvoorzieningen (Gemeente Den Haag, 2011d, p. 10). Met als gevolg een negatief saldo van €31,5 miljoen op netto contante waarde per 1 januari 2011. De grondexploitatie Laakhaven-West kent op eindwaarde 31 december 2024 een negatief saldo van €54,5 miljoen (Gemeente Den Haag, 2011d, p. 2). De vraag is uit welke posten de opbrengsten en kosten bestaan en hoe zich tot elkaar verhouden (figuur 5.4).

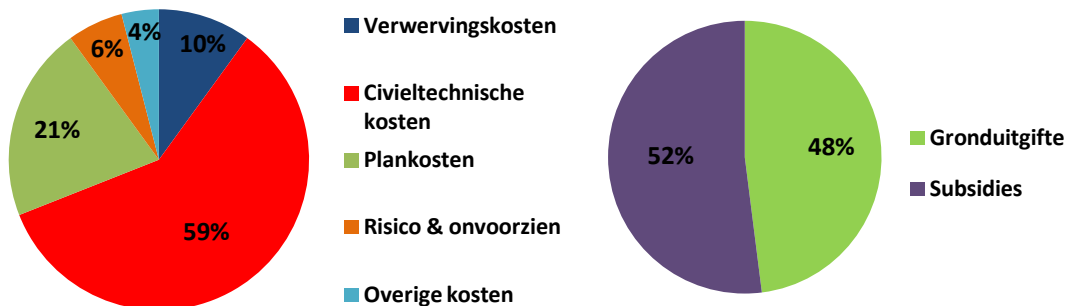
Helaas is er geen inzage mogelijk in de grondexploitaties Laakhaven-West (LA 38) & Petroleumhaven (LA 39), aangezien het om vertrouwelijke documenten gaat waar op basis van de Gemeentewet geheimhouding voor geldt. Desondanks is de gemeente Den Haag bereid om indicatieve percentages te geven inzake de kosten- en opbrengstenposten van Laakhaven-West en Petroleumhaven uit 2010. Dit wordt weergegeven in figuur 5.4.

Figuur 5.4 Kosten- en opbrengstenposten in verhouding tot de totale kosten & opbrengsten grondexploitatie Laakhaven-West & Petroleumhaven anno 2010

Laakhaven-West



Petroleumhaven



Bron: Offermans, 2012

- Aan de hand van figuur 5.4 worden beide grondexploitaties met elkaar vergeleken:
- *Verwervingskosten*: vormt de grootste kostenpost in Laakhaven-West en speelt in Petroleumhaven beduidend minder een rol. Eind 1999 zijn de erfpachtrech-

ten van beide deelgebieden geëxpireerd (Gemeente Den Haag, 2000; 2001). Hierop besloot de gemeente Den Haag de erfpachtrechten niet te verlengen en over te gaan tot verwerving van de overige gronden (welke niet in erfpacht waren uitgegeven) alsmede de opstallen. De lange looptijd van de verwervingen in combinatie met de verplaatsingskosten van bedrijven veroorzaakt een relatief hoog aandeel verwervingskosten in Laakhaven-West³⁰. Daarentegen zijn de verwervingskosten in Petroleumhaven sterk gedrukt, omdat de bijdrage voor de bodemsanering hiermee gesaldeerd is³¹. Met als gevolg een relatief laag aandeel verwervingskosten in Petroleumhaven. Op dit moment zitten in Laakhaven-West nog circa zes particuliere grondeigenaren, terwijl in Petroleumhaven alle gronden in bezit zijn van de gemeente Den Haag (Gemeente Den Haag, 2011a, pp. 4-5).

- *Civieltechnische kosten*: bestaat onder andere uit de kosten voor sloopwerkzaamheden, bodemsanering en het bouw- en woonrijp maken. In Laakhaven-West bestaat 9% van de totale grondkosten uit bodemsaneringskosten, terwijl dit in Petroleumhaven 22% bedraagt. De voormalige functie van de Petroleumhaven als op- en overslagplaats van olieproducten verklaart het relatief hoge aandeel bodemsaneringskosten in Petroleumhaven. Circa 12000 m² grond en circa 16000 m² grondwateroppervlak is vervuild (Bodemnieuws, 2003). De met olie vervuilde grond is inmiddels afgegraven en op het terrein van de Petroleumhaven biologisch gereinigd (in situ sanering). Daarnaast zijn een tiental ondergrondse olietanks uitgegraven en verwijderd. Met de erfpachters in Petroleumhaven heeft de gemeente Den Haag een ‘package deal’ afgesloten, waarin afspraken zijn gemaakt omtrent de aanpak van de bodemverontreiniging³². Hierbij is bepaald dat de bodemsaneringskosten in mindering worden gebracht op de waarde van de opstallen. Echter de mate van vervuiling was op het moment van verwerving nog onduidelijk. Doordat de hoeveelheid bodemverontreiniging hoger is uitgevallen, heeft de gemeente Den Haag achteraf gezien te veel betaald voor de opstallen. Tot slot dragen naast de bodemsaneringskosten de civieltechnische werkzaamheden voor de aanleg van een historische haven alsmede een fiets- en loopbrug over het Laakkanaal bij aan het relatief hoge aandeel civieltechnische kosten in Petroleumhaven.
- *Plankosten en risico & onvoorzien*: de plankosten zijn geraamd als percentage over de totale kosten en opbrengsten in de grondexploitatie. De kostenpost risico & onvoorzien bestaat uit de rentelasten. De langere doorlooptijd van Laakhaven-West verklaart het relatief hogere aandeel in de kosten voor risico & onvoorzien in vergelijking tot Petroleumhaven³¹. In de tussentijd nemen de rentelasten in Laakhaven-West het snelste toe, als gevolg van de verwervingskosten welke op de balans van de gemeente Den Haag drukken.
- *Gronduitgifte en subsidies*: Petroleumhaven heeft relatief gezien een groter aandeel subsidies. Dit hangt samen met de subsidiabele kosten voor de saneringsopgave in Petroleumhaven³¹. In beide grondexploitaties heeft de gemeente Den Haag middelen vanuit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) van het voormalige Ministerie van VROM, alsmede D2-subsidies vanuit

³⁰ Interview Laurens Cramer op 1 december 2011; gemeente Den Haag, gebiedsmanager Laakhaven.

³¹ Mailcontact Robert Offermans op 18 april 2012; gemeente Den Haag, planeconoom Laakhaven.

³² Mailcontact Robert Offermans op 18 april 2012; gemeente Den Haag, planeconoom Laakhaven.

het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) van de Europese Commissie ingezet. Uit het ISV-I budget is door de gemeente Den Haag voor de bodemsanering circa €3,7 miljoen aan Laakhaven-West en circa €0,7 miljoen aan Petroleumhaven toegekend (Gemeente Den Haag, 2008, p. 2). Later zijn deze bedragen omgezet naar het taakveld sloop/nieuwbouw, ter verantwoording van de uitgaven richting het Ministerie van VROM. Voor de ISV-II en ISV-III gelden zijn geen exacte cijfers bekend. Uit het D2-budget is door de gemeente Den Haag voor de verbetering van de fysieke bedrijfsomgeving circa €750.000 aan Laakhaven-West en circa €3 miljoen aan Petroleumhaven toegekend (Gemeente Den Haag, 2010b, pp. 48-49). Overige bijdragen zijn afkomstig van de gemeente Den Haag.

5.3.4 De haalbaarheid van Laakhaven-West & Petroleumhaven

Allereerst heeft de politiek-bestuurlijke haalbaarheid vanaf het begin onder druk gestaan. Enerzijds is de samenwerkingsovereenkomst (SOK) nooit ondertekent door het gemeentebestuur van Den Haag³³. Anderzijds is voor Laakhaven-West & Petroleumhaven nooit een bestemmingsplan vastgesteld door de gemeenteraad Den Haag³⁴. Wet- en regelgeving op het gebied van externe veiligheid en geluid, vanwege de aanwezigheid van een LPG vulpunt en een spoorlijn, hebben de totstandkoming van het bestemmingsplan bemoeilijkt. Het feit dat de juridische en procedurele kaders nooit formeel zijn vastgesteld door de gemeente Den Haag, hangt samen met de verslechtering van de vastgoedmarkt³⁵. Het beoogde woningprogramma blijkt te eenzijdig (veel appartementen) en grootschalig in combinatie met bedrijvigheid om te worden opgenomen in de vastgoedmarkt. Daarnaast is het lastig om appartementen te faseren. Als gevolg van dalende grondprijzen moet de gemeente Den Haag zijn gronden afwaarderen. Tegelijkertijd nemen de rentelasten toe, vanwege het uitblijven van grondopbrengsten³⁶.

Voor de marktpartijen Ballast Nedam en Synchron vormt het parkeren het belangrijkste discussiepunt³⁷. In het oorspronkelijke plan is gekozen voor geïntegreerde parkeervoorzieningen. Ondergronds parkeren is namelijk te duur vanwege de ongunstige bodemgesteldheid als gevolg van de bodemverontreiniging en voormalig veengebied. Het aantal commerciële parkeerplaatsen is vervolgens in Laakhaven-West verhoogd om een hogere verkoopopbrengst te realiseren. Hierdoor stijgt de commerciële waarde van de woning, maar tegelijkertijd is het de vraag of de doelgroep een duurdere woning kan of wilt betalen³⁸. Daarnaast heeft Laakhaven-West te maken met concurrentie uit het omliggende gebied in Laak vanwege vrij parkeren. Hierdoor blijkt het aantal commerciële parkeerplaatsen in het plan te ambitieus. Om een waterbedeffect te voorkomen zal in het gehele stadsdeel Laak in het openbaar gebied betaald parkeren moeten worden ingevoerd³⁹. Op dit moment worden in Laak door de gemeente Den Haag extra parkeerplaatsen in de openbare ruimte gerealiseerd.

³³ Interview Guillaume Chevalier op 3 januari 2012; Ballast Nedam, projectleider Laakhaven-West.

³⁴ Interview Laurens Cramer op 1 december 2011; gemeente Den Haag, gebiedsmanager Laakhaven.

³⁵ Interview Guillaume Chevalier op 3 januari 2012; Ballast Nedam, projectleider Laakhaven-West.

³⁶ Interview Laurens Cramer op 1 december 2011; gemeente Den Haag, gebiedsmanager Laakhaven.

³⁷ Interview Guillaume Chevalier op 3 januari 2012; Ballast Nedam, projectleider Laakhaven-West.

³⁸ Interview Ruurd Gietema op 11 januari 2012; Partner KCAP Architects & Planners; stedenbouwkundige.

³⁹ Interview Laurens Cramer op 1 december 2011; gemeente Den Haag, gebiedsmanager Laakhaven.

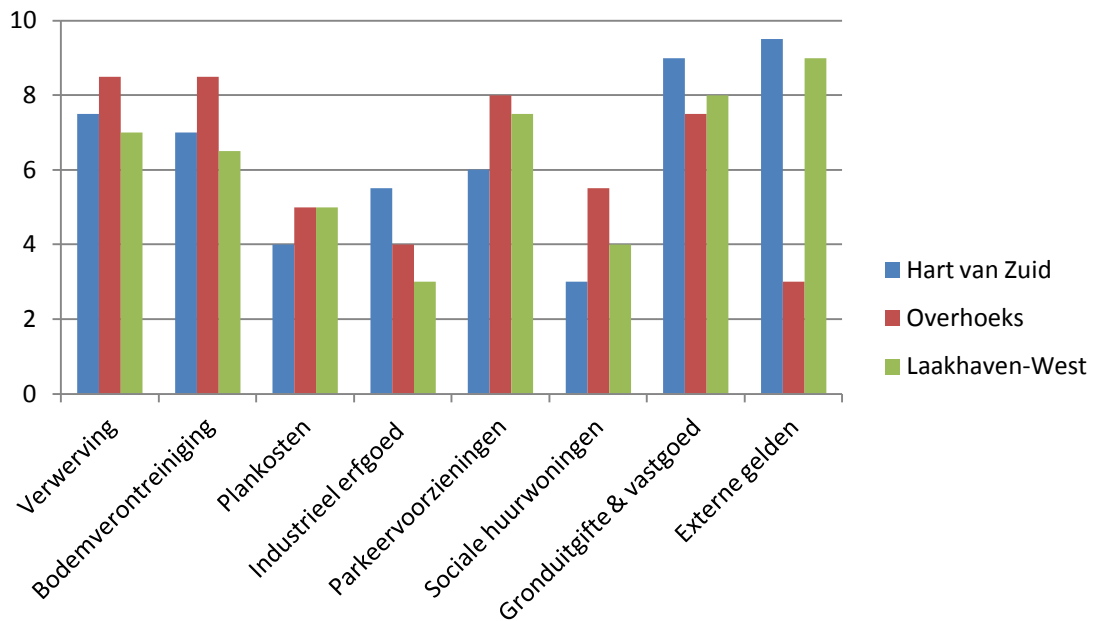
Als gevolg van de economische ontwikkelingen heeft de gemeente Den Haag besloten de aanpak voor de herstructurering van Laakhaven-West & Petroleumhaven te veranderen. Na beëindiging van de samenwerking met Ballast Nedam en Synchron in de Ontwikkelingscombinatie Laakhaven-West (OCLW) is de grootschalige gebiedsontwikkeling losgelaten en hiervoor Kleinschalig Opdrachtgeverschap (KO) in de plaats gekomen. Kortom kleinere kavels, variërend in grootte van 50 m² tot 500 m², voor particulieren. Inmiddels heeft de gemeente Den Haag circa 12 bouwrijpe kavels verkocht (Gemeente Den Haag, 2012b). Hierop kunnen zowel woningen als bedrijfseenheden (t/m milieucategorie 2) worden gerealiseerd. In de tussentijd worden er geen nieuwe kavels bouwrijp gemaakt, zolang er geen zekerheid is op de ontwikkeling en verkoop hiervan (Gemeente Den Haag, 2011a, p. 4). Om in de toekomst woningen te kunnen realiseren in de overige delen van Laakhaven-West is het noodzakelijk de resterende bedrijven (met een milieucategorie van 3 of hoger) te verplaatsen en het bestemmingsplan te wijzigen. Vandaar dat de gemeente Den Haag per 1 maart 2012 het voorbereidingsbesluit Laakhaven-West in werking heeft gesteld (Gemeente Den Haag, 2012c). Hiermee verklaart de gemeenteraad van Den Haag dat er voor Laakhaven-West een nieuw bestemmingsplan wordt voorbereid. In de tussentijd kan het college van Burgemeester & Wethouders van de gemeente Den Haag geen bouwvergunningen afgeven. Op deze manier worden ontwikkelingen tegengegaan, welke mogelijk in strijd zijn met de toekomstige bestemming. Het voorbereidingsbesluit Laakhaven-West komt te vervallen indien het ontwerp voor het bestemmingsplan niet vóór 1 maart 2013 door de gemeenteraad van Den Haag ter inzage is gelegd.

Hiermee zijn alle factoren welke de binnenstedelijke herstructureringscases beïnvloeden of hebben beïnvloed geanalyseerd. In de volgende paragraaf worden de cases met elkaar vergeleken in samenhang met de bevindingen uit de literatuur en de theorie.

5.4 De cases vergeleken

In de voorgaande paragrafen zijn de factoren beschreven die de haalbaarheid van de binnenstedelijke herstructureringscases bepalen. In deze paragraaf wordt een vergelijking gemaakt tussen de binnenstedelijke herstructureringscases Hart van Zuid, Overhoeks en Laakhaven-West. De vergelijking vindt plaats aan de hand van de financieel-economische factoren uit de literatuurstudie (paragraaf 2.4). Het doel van de vergelijking is om te achterhalen welke financieel-economische knelpunten optreden in de binnenstedelijke herstructureringscases en of dit aansluit op de bevindingen uit de literatuur (Bregman & De Win, 2005; Buitelaar e.a., 2008). Op deze manier wordt inzicht verschaft in de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsprojecten (hoofdstuk 6). Aan de respondenten is gevraagd om op een schaal van 1 t/m 10 de financieel-economische factoren te beoordelen in welke mate deze de haalbaarheid van de binnenstedelijke herstructureringscases op dit moment bepalen. De schaal is verdeeld van 1 (zeer zwak) tot 10 (zeer sterk). In figuur 5.5 op de volgende pagina worden de gemiddelde scores per project weergegeven.

Figuur 5.5: Financieel-economische haalbaarheidsfactoren



Schaalscores: 0 > 2 zeer zwak; 2 > 4 zwak; 4 > 6 neutraal; 6 > 8 sterk; 8 > 10 zeer sterk

Uit figuur 5.5 blijkt dat de haalbaarheid van alle cases wordt bepaald door een combinatie van financieel-economische factoren. Allereerst ondervinden alle cases nadelige gevolgen van de stagnatie in de woningmarkt als gevolg van de afgenomen vraag naar woningen. Overigens is hierbij een onderscheid in typen woningen noodzakelijk. Immers uit de analyse blijkt dat de vraag naar appartementen in alle cases is afgenomen, terwijl er wel vraag is naar grondgebonden woningen in Den Haag (Laakhaven-West) en Amsterdam (Overhoeks). Het probleem is dat de binnenstedelijke herstructureringsprojecten een looptijd hebben van 10 à 15 jaar, waardoor het programma voor appartementen ten tijden van de planontwikkeling niet meer aansluit op de vraag naar grondgebonden woningen in de realisatiefase. Stagnatie in de woningmarkt zorgt ervoor dat de grond- en vastgoedprijzen/opbrengsten dalen. Tegelijkertijd dalen de bouwkosten niet zolang de vraag naar grondstoffen in opkomende economieën zoals China groot blijft³⁹. Hierdoor neemt het tekort in de gebiedsexploitatie verder toe. Het gevolg is dat woningbouwprogramma's worden uitgesteld zoals in Hart van Zuid en appartementen in Overhoeks en Laakhaven-West worden omgezet naar respectievelijk grondgebonden woningen en vrije kavels.

Ten tweede hangen externe gelden (subsidies) samen met de gronduitgifte en de ontwikkeling van woningen. Vanuit de literatuur is namelijk verklaard dat de toezegging van subsidies (ISV) afhankelijk is van de voortgang van het project (City Beautiful, 2007, p. 24). Een stagnerende woningmarkt kan er toe leiden dat subsidieaanvragen worden afgewezen de komende jaren. Uit de analyse blijkt dat dit in Overhoeks geen rol speelt, aangezien er geen subsidies in de grondexploitatie zitten. In Hart van Zuid daarentegen bestaat circa 60% van de opbrengsten in de grondexploitaties uit subsidies van onder andere het voormalig Ministerie van VROM en de provincie Overijssel. Kortom het uitblijven van subsidies kan de komende jaren een knelpunt vormen voor de ontwikkeling van Hart van Zuid. Subsidies zijn noodzakelijk aange-

³⁹ Interview André de Reus op 13 januari 2012; projectontwikkelaar Ymere, projectdirecteur Overhoeks.

zien, als gevolg van de afgenomen vraag naar woningen in Hengelo en concurrentie vanuit Duitsland met gemiddeld lagere woningprijzen, de woningprijzen in Hart van Zuid en daarmee de grond- en vastgoedopbrengsten dalen (Spit, 2012).

Ten derde blijkt uit figuur 5.5 dat aan de kostenkant factoren zoals verwerving, bodemverontreiniging en parkeervoorzieningen de haalbaarheid van de binnenstedelijke herstructureringscases bepalen. De grootste kostenpost in de grondexploitatie is de verwerving (Van Arnhem, 2008, p. 9). De analyse van de grondexploitatie van de binnenstedelijke herstructureringscases bevestigt dit. Het aandeel van de verwervingskosten in de grondexploitaties varieert tussen de 37% en 53%. Het relatief hoge aandeel van de verwervingskosten in de grondexploitatie komt voort uit het versnipperde grond- en vastgoedeigendom (Buitelaar e.a., 2008, p. 31). In dat geval is verwerving noodzakelijk om zeggenschap over de grond te verkrijgen. In Hart van Zuid en Overhoeks blijkt sprake te zijn van versnipperd grondeigendom. De gronden zijn grotendeels in bezit van Shell in Overhoeks en Stork in Hart van Zuid. Aangezien Shell en Stork minder ruimte nodig hebben voor hun productieprocessen zijn deze bedrijven bereid hun gronden te verkopen. Echter zolang er tussen Stork en de gemeente Hengelo en projectontwikkelaar Van Wijnen nog geen overeenstemming is bereikt over het verplaatsen van de bedrijven van Stork uit Woonstad Noord, vormt dit een knelpunt voor de ontwikkeling van fase 2 Hart van Zuid⁴⁰. Dit sluit aan op de literatuur waarin is verklaard dat de bereidheid van de grondeigenaren om hun gronden te verkopen bepalend is voor het tot stand komen van binnenstedelijke herstructurering (Bregman & De Win, 2005, p. 176). In Laakhaven-West daarentegen is geen sprake van versnipperd grondeigendom, aangezien de gemeente Den Haag de gronden bezit via erfpacht. Het relatief hoge aandeel van de verwervingskosten in de grondexploitatie Laakhaven-West komt voort uit de aankoop van de opstallen en verplaatsingskosten van de aanwezige bedrijven. De verplaatsing is noodzakelijk voor het realiseren van woningbouw door de aanwezigheid van bedrijven met een milieucategorie van 3 of hoger. In Laakhaven-West vormen de verwervingskosten de komende jaren een knelpunt voor de gemeente Den Haag als gevolg van toenemende rentelasten vanwege het uitblijven van grootschalige kaveluitgifte⁴¹.

De binnenstedelijke herstructureringscases zijn (voormalige) industrie- en bedrijventerreinen met in Hart van Zuid metaalbedrijven zoals Stork en Dickers, in Overhoeks petrochemische industrie van Shell, in Laakhaven-West gevarieerde bedrijvigheid en in Petroleumhaven petrochemische industrie. De analyse wijst uit dat als gevolg van de voormalige bedrijvigheid in Hart van Zuid in het deelgebied EMGA Zuid sprake is van grondwatervervuiling en in de Kanaalzone kwik. In Petroleumhaven is het grondwater alsmede de grond vervuild met olie, terwijl in Overhoeks zware metalen, asbest en minerale oliën in de grond voorkomen. Dit sluit aan op de literatuur waarin is verklaard dat de bewerking van stedelijke gronden kan leiden tot grondvervuiling (Bregman & De Win, 2005, p. 178). Uit de analyse blijkt dat het aandeel van de bodemsaneringskosten in de grondexploitaties varieert tussen de 7% à 10%. Petroleumhaven vormt met 22% een uitzondering, welke voortkomt uit de voormalige olieverwerkende bedrijvigheid. De bodemsaneringskosten hangen samen met de verwervingskosten. Ten eerste heeft Shell in Overhoeks de kosten voor de bodemsanering in de grondprijzen doorberekend, welke de verwervingsprijs voor het Ontwikkelingsbedrijf

⁴⁰ Interview Eddy van Horssen op 9 december 2011; projectontwikkelaar Van Wijnen, Hart van Zuid.

⁴¹ Interview Laurens Cramer op 1 december 2011; gemeente Den Haag, gebiedsmanager Laakhaven.

Amsterdam (OGA) vormt⁴². In een later stadium moeten deze additionele kosten worden terugverdiend uit de gronduitgifte en voor de projectontwikkelaar uit de ontwikkeling en verkoop/verhuur van vastgoed. Kortom de bodemsaneringskosten hebben een prijsopdrijvend effect op de grondprijs. Vandaar dat in Overhoeks in hoge dichtheden wordt gebouwd met voornamelijk appartementen uit het duurdere woonsegment. Ten tweede zijn in Petroleumhaven de bodemsaneringskosten in mindering gebracht op de waarde van de verworven opstallen⁴³. Echter de gemeente Den Haag heeft achteraf gezien te veel betaald voor de opstallen, aangezien de bodemsaneringskosten hoger zijn uitgevallen. Versnipperd vastgoedeigendom leidt namelijk tot een incompleet beeld van de bodemverontreiniging, waardoor het vooraf moeilijk is in te schatten hoeveel de bodemsaneringskosten bedragen (Bregman & De Win, 2005, pp. 177-178).

Parkeervoorzieningen vormen met name in Laakhaven-West en Overhoeks een knelpunt. In Laakhaven-West is het aantal commerciële parkeervoorzieningen door Ballast Nedam en Synchron verhoogd om een hogere verkoopopbrengst te realiseren. Vanuit de literatuur is namelijk verklaard dat parkeervoorzieningen in steden een waardevermeerderend effect hebben op woningen (Spit, 2011). Echter zolang in het omliggende gebied van Laak geen betaald parkeren wordt ingevoerd, zijn commerciële parkeerplaatsen in Laakhaven-West niet rendabel⁴⁴. In Overhoeks is gekozen voor ondergrondse parkeervoorzieningen vanwege kwaliteitsoverwegingen. Echter ondergrondse parkeervoorzieningen brengen hoge bouwkosten met zich mee (Rutte, 2009, p. 15). Vandaar en door het wegvallen van ING RED als ontwikkelaar van de parkeergarage in fase 2 staat het parkeren in Overhoeks onder druk. Tot slot is het in Hengelo in tegenstelling tot in Den Haag en Amsterdam niet gebruikelijk om te betalen voor parkeren⁴⁵. Hierdoor ontstaat in Hart van Zuid een tekort in de parkeerexploitaties.

Tot slot blijkt uit figuur 5.5 dat industrieel erfgoed, sociale huurwoningen en plankosten in mindere mate de haalbaarheid van de binnenstedelijke herstructureringscases bepalen. In Hart van Zuid blijven de industriële panden van Stork en Dijkers behouden. Vanuit de literatuur is verklaard dat de kosten voor het behoud van de panden hoger liggen dan bij sloop en nieuwbouw (VROM, 2007, p. 4). Het probleem is dat in Hart van Zuid op dit moment nauwelijks huurders gevonden worden voor de industriële panden, vanwege de afgenomen vraag naar woningen en kantoren. Sociale huurwoningen hebben alleen in Overhoeks een rol gespeeld. In het woningbouwprogramma is namelijk slechts 20% aan sociale huurwoningen opgenomen, terwijl de stelregel 30% is in Amsterdam. Deze optimalisatie heeft de haalbaarheid van Overhoeks bevorderd. De plankosten daarentegen kunnen jaarlijks oplopen als gevolg van vertraging (Bregman & De Win, 2005, p. 175). Echter de analyse wijst uit dat het aandeel van de plankosten in de grondexploitaties varieert tussen de 12% à 16%. Oftewel de plankosten vormen een relatief klein aandeel in de grondexploitatie, waardoor het effect van de plankosten op de totale kosten in de grondexploitatie nihil is.

Hiermee zijn alle financieel-economische knelpunten vanuit de binnenstedelijke herstructureringscases geanalyseerd. In het volgende hoofdstuk vindt de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen plaats.

⁴² Interview Pascal v/d Velde op 13 december 2011; projectbureau Noordwaarts, projectmanager Overhoeks.

⁴³ Mailcontact Robert Offermans op 18 april 2012; gemeente Den Haag, planeconoom Laakhaven.

⁴⁴ Interview Laurens Cramer op 1 december 2011; gemeente Den Haag, gebiedsmanager Laakhaven.

⁴⁵ Interview Eddy van Horssen op 9 december 2011; projectontwikkelaar Van Wijnen, Hart van Zuid.

H6 CONCLUSIE & DISCUSSIE

In dit hoofdstuk worden de conclusies uit dit onderzoek getrokken. De resultaten uit het empirisch onderzoek worden gekoppeld aan de bevindingen van de literatuurstudie en het theoretisch kader (paragraaf 6.1). Vervolgens worden de uitkomsten van dit onderzoek in een breder perspectief geplaatst door de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsopgaven in Nederland ter discussie te stellen (paragraaf. 6.2).

6.1 Stagnatie in de woningmarkt vergroot de bestaande knelpunten uit

Voordat de centrale onderzoeksvraag kan worden beantwoord, vindt eerst een terugkoppeling plaats naar de belangrijkste conclusies uit de literatuur en de theorie. Uit de literatuur is gebleken dat de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsopgaven wordt bepaald door een combinatie van factoren, welke onderling samenhangen. Allereerst is verwerping als gevolg van versnipperd grond- en vastgoedeigendom noodzakelijk om zeggenschap over de grond te verkrijgen. Hierbij is de bereidheid van de actoren om hun grond en vastgoed te verkopen een voorwaarde om binnenstedelijke herstructurering mogelijk te maken. Gemeenten kunnen middels publiekrechtelijke instrumenten het grondgebruik sturen (bestemmingsplan) en zeggenschap over de grond verkrijgen (Wet voorkeursrecht gemeenten, Onteigeningswet). Echter in de praktijk wordt onteigening slechts als laatste redmiddel gebruikt, vanwege de maatschappelijke weerstand. Ten tweede moet de grond worden gesaneerd indien er sprake is van bodemverontreiniging en de locatie wordt bestemd als woonfunctie. Echter versnipperd grondeigendom leidt tot een incompleet beeld van de bodemverontreiniging, terwijl de afspraken met de grondeigenaren over de bodemsaneringskosten dan al vastliggen. In dat geval draait de grondexploitant op voor de extra bodemsaneringskosten. Ten derde hebben binnenstedelijke herstructureringsprojecten te maken met industrieel erfgoed, wat in het gebied behouden blijft vanwege de historische waarde van het pand. Vanuit financieel oogpunt zitten hieraan hogere kosten verbonden dan bij sloop en nieuwbouw. Ten vierde zijn onrendabele investeringen in het gebied noodzakelijk, zoals sociale huurwoningen (circa 30% van het woningbouwprogramma bestaat uit sociale huurwoningen) en parkeervoorzieningen (het minimaal aantal parkeerplaatsen per bestemming wordt wettelijk bepaald door parkeernormen). Tot slot komen de plankosten in de vorm van planproducten en onderzoeken voort uit de zojuist benoemde factoren.

Uit de literatuur blijkt dat de grond- en vastgoedopbrengsten worden beïnvloed door marktontwikkelingen. Een afnemende vraag naar woningen zorgt ervoor dat de grond- en woningprijzen en daarmee de grond- en vastgoedopbrengsten dalen. Met als gevolg dat (deel)projecten in binnenstedelijke herstructureringsopgaven worden uitgesteld. Dit terwijl de toezegging van subsidies afhankelijk is van de voortgang van het project. Hierdoor kunnen subsidieaanvragen worden afgewezen. De combinatie van deze kosten- en opbrengstengerelateerde factoren heeft geleid tot de volgende centrale onderzoeksvraag welke in de praktijk is onderzocht:

Welke factoren en financieel-economische knelpunten beïnvloeden de haalbaarheid van Hart van Zuid, Overhoeks en Laakhaven-West en wat betekent dit voor de binnenstedelijke herstructureringsopgaven en de rol van de actoren hierin?

Aan de hand van de empirie kan worden geconcludeerd dat de stagnatie in de woningmarkt een kettingreactie aan rationele handelingen van de betrokken actoren teweeg brengt. In Hart van Zuid worden woningbouwprogramma's uitgesteld, terwijl in Laakhaven-West de plannen zijn geschrapt. Oftewel de haalbaarheid van de binnenstedelijke herstructureringsprojecten is afhankelijk van de mate waarin de wegvallende vraag naar woningen nog is op te vangen. In zowel Hart van Zuid als Overhoeks wordt de mogelijkheid onderzocht om appartementen om te zetten naar grondgebonden woningen. Het geplande woningbouwprogramma voor appartementen sluit namelijk niet meer aan op de vraag. Hierin zit een duidelijke mismatch, welke voortkomt uit de tijd die tussen de fase van de planontwikkeling en de realisatie zit. Gemeentelijke grondbedrijven en projectontwikkelaars moeten hun gronden en vastgoed in binnenstedelijke herstructureringsopgaven afwaarderen als gevolg van dalende grond- en vastgoedprijzen. Met name voor de gemeente Den Haag in Laakhaven-West nemen de rentelasten toe als gevolg van de verwervingen en het uitblijven van inkomsten uit gronduitgifte. Daarnaast trekken projectontwikkelaars zich terug uit (deel)projecten zoals ING Real Estate Development in fase 2 van Overhoeks.

Daarnaast kan aan de hand van de empirie worden geconcludeerd dat de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsprojecten wordt bepaald door een opeenstapeling van factoren. Allereerst is binnenstedelijke herstructurering mogelijk door het wegtrekken van bedrijven, zoals Shell in Overhoeks en Stork in Hart van Zuid en daarmee de bereidheid van de bedrijven om hun gronden te verkopen. Het primaat voor de herstructurering ligt namelijk bij de grond- en vastgoedeigenaren. Het relatief hoge aandeel verwervingskosten in de grondexploitatie komt voort uit de hoge grondprijzen in steden. Stedelijke gronden hebben immers een bewerking ondergaan en/of zijn bebouwd (waardoor er reeds kosten zijn gemaakt). Ten tweede is er sprake van bodemverontreiniging in binnenstedelijke gebieden als gevolg van de voormalige bedrijvigheid op de locatie. De bodemsaneringskosten hangen samen met de verwervingskosten en de gronduitgifteprijs. Enerzijds heeft bodemverontreiniging namelijk een waardedrukkend effect op de te verwerven gronden, anderzijds een waardevermeerderend effect indien de gronden zijn gesaneerd en worden uitgegeven. In Laakhaven-West heeft versnipperd vastgoedeigendom geleid tot een incompleet beeld van de bodemverontreiniging en daarmee een te hoge verwervingsprijs voor de opstallen. In vergelijking tot de verwervingskosten (circa 40%) vormen bodemsaneringkosten (circa 10%) een relatief klein aandeel in de grondexploitatie en worden zodoende in mindere mate als knelpunt ervaren. Ten derde vormen parkeervoorzieningen een onrendabele investering in binnenstedelijke herstructureringsprojecten. Enerzijds vanwege de relatief hoge bouwkosten voor gebouwde parkeervoorzieningen, welke voortkomt uit de ongunstige bodemgesteldheid (Overhoeks). Anderzijds zijn mensen niet bereid hiervoor te betalen (Hart van Zuid) of is in omliggende gebieden nog geen betaald parkeren ingevoerd (Laakhaven-West). Dit terwijl parkeervoorzieningen in steden een waardevermeerderend effect hebben op woningen, al moet in dat geval de doelgroep wel bereid zijn hiervoor extra te betalen. Ten vierde is de haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsprojecten afhankelijk van subsidies of gemeentelijke bijdragen in de grondexploitatie. In Hart van Zuid bestaat circa 60% van de grondopbrengsten uit subsidies of bijdragen, terwijl in Laakhaven-West en Overhoeks de bijdragen van de gemeenten Den Haag en Amsterdam respectievelijk circa 22 en 25 miljoen bedragen. Kortom zonder de gemeentelijke bijdragen in de grondexploitatie zijn grootschalige binnenstedelijke herstructureringsprojecten per definitie onhaalbaar.

Daarnaast wordt per 2015 het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) stopgezet door het huidige ministerie van IenM. Dat terwijl subsidies in de grondexploitatie noodzakelijk zijn vanwege dalende grondopbrengsten als gevolg van de afgenomen vraag naar woningen. De vraag is of grootschalige binnenstedelijke herstructureringsprojecten in dat geval nog wel tot stand komen (paragraaf 6.2).

6.2 Het einde der grootschalige binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen

De komende jaren staat in Nederland een cultuuromslag in de gebiedsontwikkeling te wachten⁴⁶. De Nederlandse gebiedsontwikkeling is van oudsher vooral gericht op het bouwen buiten de stad. Zo richtte het Vinex beleid midden jaren negentig van de twintigste eeuw zich op nieuwe woningbouwlocaties aan de rand van steden. De binnenstedelijke opgave komt pas voor het eerst in beeld midden jaren tachtig van de twintigste eeuw door het compacte stadbeleid en de term stedelijke vernieuwing. Dankzij een flinke dosis rijkssubsidies komen de eerste binnenstedelijke herstructureringsopgaven succesvol tot stand (De Zeeuw, 2011, p. 22). Echter als gevolg van de stagnatie in de woningmarkt en teruglopende rijkssubsidies vergt de binnenstedelijke herstructureringsopgave een andere aanpak.

De tijd van grootschalige binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen lijkt namelijk voorbij. Allereerst kunnen de tekorten in de grondexploitaties na 2014, vanwege het stopzetten van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) niet langer worden gedekt door subsidies vanuit de Rijksministeries. Hierdoor zal het aantal grootschalige binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen in de toekomst drastisch afnemen. Ten tweede wordt het voor gemeenten, woningcorporaties en projectontwikkelaars, als gevolg van de kredietcrisis, lastiger om projecten met vreemd vermogen te financieren en daarmee grote voorinvesteringen te plaatsen in binnenstedelijke herstructureringsprojecten. Banken stellen namelijk scherpere eisen en vragen hogere risicopremies aan kredietvragers (Stauttner, 2009). Hierdoor zijn de actoren steeds meer afhankelijk van de bereidheid van de gebruikers in het stedelijk gebied om tot zelfrealisatie over te gaan of zich elders te vestigen⁴⁷. Het op grote schaal onteigenen en/of verplaatsen van bedrijven door gemeenten is verleden tijd (De Zeeuw, 2011, p. 23).

Ten derde vindt als gevolg van de aanhoudende stagnatie in de woningmarkt de algemene tendens van schaalverkleining in de gebiedsontwikkeling plaats. Projecten met enkele tientallen woningen reduceren het afzetrisico aanzienlijk. Echter de plankosten en kosten voor infrastructurele en bovenwijkse voorzieningen kunnen in dat geval over minder woningen worden verdeeld⁴⁸. Om een financieel haalbaar project tot stand te laten komen is hierdoor een minimale omvang van 100 tot 200 woningen gewenst (De Zeeuw, 2011, p. 23). Binnen dit kader wordt gepleit voor globale bestemmingsplannen om in te spelen op de veranderende vraag naar het ruimtegebruik. Echter meer flexibiliteit in het bestemmingsplan staat op gespannen voet met de rechtszekerheid en leidt daardoor makkelijker tot ruimtelijke claims⁴⁸. Op de vierde plaats overtreft op dit

⁴⁶ Interview Ruurd Gietema op 11 januari 2012; Partner KCAP Architects & Planners; stedenbouwkundige.

⁴⁷ Interview Onno Wittebrood 17 januari 2012; projectontwikkelaar ING RED; projectdirecteur Overhoeks.

⁴⁸ Interview Laurens Cramer op 1 december 2011; gemeente Den Haag, gebiedsmanager Laakhaven.

moment het aanbod van woningen de vraag, waardoor eindgebruikers bij nieuwbouw eerder in het locatieontwikkelingsproces worden betrokken. Gemeenten reageren hierop door vrije kavels in steden uit te geven, wat voor Nederlandse begrippen een nieuwe trend is⁴⁹. Echter de vraag is of eindgebruikers in binnenstedelijke herstructureringsprojecten daadwerkelijk het initiatief zullen nemen. Onderzoek wijst namelijk uit dat het aandeel particulier opdrachtgeverschap in de totale woningbouwproductie in 2010 is gedaald naar 10% (De Zeeuw, 2010, p. 50).

Tot slot is de vraag in hoeverre bovenstaande trends doorzetten indien de economie weer begint te groeien en de grond- en vastgoedprijzen stijgen. Daarnaast kan het volgende kabinet besluiten om na 2014 alsnog subsidies beschikbaar te stellen voor binnenstedelijke projecten. Echter zolang het kabinet toenemende bezuinigingen doorvoert om het oplopende begrotingstekort te temperen, is dit niet aannemelijk. Dat terwijl de grootschalige aanpak van binnenstedelijke herstructureringsopgaven ook voordelen heeft voor de ruimtelijke ontwikkeling van steden. Vraagstukken op het gebied van mobiliteit en infrastructuur, het voorzieningenniveau van de stad, de kwaliteit van de openbare ruimte en milieu kunnen hierdoor integraal worden aangepakt⁴⁹. Kortom de uitdaging voor de ruimtelijke ordening ligt *juist* in de afstemming tussen enerzijds de trend van kleinschaligheid in de woningmarkt en anderzijds de wens vanuit de overheid om binnenstedelijke herstructureringsopgaven integraal aan te pakken.

⁴⁹ Interview Ruurd Gietema op 11 januari 2012; Partner KCAP Architects & Planners; stedenbouwkundige.

Referenties

In dit onderzoeksrapport zijn de referenties onderverdeeld in drie categorieën. Het eerste deel bevat de literatuurverwijzingen, gevolgd door een opsomming van de geïnterviewde personen in het tweede deel. Tot slot bestaat het derde deel uit de case-specifieke bronnen welke zijn gebruikt voor de kwalitatieve analyse en opgedeeld per case. Hierdoor is een consistente bronvermelding binnen het onderzoek gewaarborgd.

I. Literatuurverwijzingen

Appel, W., D.M.H. Scheid & R.A. van der Wal (2006), Bouwen van parkeervoorzieningen. Als onderdeel van integrale gebiedsontwikkeling. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Arnhem, P. C. van (2008), Taxatieperikelen rondom de inbrengwaarde (deel 1). Grondzaken in de Praktijk 2 (6), pp. 9-12.

Atzema, O., J. Lambooy, T. van Rietbergen & E. Wever (2002), Ruimtelijke economische dynamiek. Kijk op bedrijfslocatie en regionale ontwikkeling. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Barneveld, O. (2010), Samenwerking tussen woningcorporaties en projectontwikkelaars. Amersfoort: Amsterdam School of Real Estate.

Berenschot (2003), Samenwerkingsconstructies in de herstructurering. Den Haag: Ministerie van VROM.

Boschma, R.A., K. Frenken & J.G. Lambooy (2002), Evolutionaire economie. Een inleiding. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Bregman, A.G. & R.W.J.J. de Win (2005), Publiek-private samenwerking bij haar ruimtelijke inrichting en haar exploitatie. Deventer: Kluwer.

Bryman, A. (2008), Social Research Methods. Oxford: Oxford University Press.

Buitelaar, E., B. de Deugd & E. Geuting (2004), Naar een residueel bepaalde grondprijs voor sociale woningbouw? Tijdschrift voor de Volkshuisvesting 6, pp. 56-60.

Buitelaar, E., E. Segeren & P. Kronberger (2008), Stedelijke transformatie en grondeigendom. Rotterdam: NAI Uitgevers.

City Beautiful (2007), De gebiedsexploitatie. Euroforum cursus; les VIII.

City Beautiful (2010), Training Financiële Risicoanalyse bij locatieontwikkeling. De Bilt: City Beautiful Academy. 11 november 2010.

Dol, K. & H. van der Heijden (2009), Knelpuntenmonitor Woningproductie 2009. Onderzoeksinstituut OTB. Delft: Technische Universiteit Delft.

Florian, B. (2002), De stad als merk: de regie van de unieke belevenis. In: Hauben, T. et al., City branding: image building & building images. Rotterdam: NAI Uitgevers.

-
- Flyvbjerg B. (2006)**, Five Misunderstandings about Case-Study Research. *Qualitative Inquiry* 12 (2), pp. 219-245.
- Gehner, E. (2003)**, Risicoanalyse bij projectontwikkeling. Amsterdam: Uitgeverij SUN.
- Giddens, A. (1976)**, *New rules of sociological method: a positive critique of interpretative sociologies*. London: Hutchinson.
- Gilmore, J. & J. Pine (2000)**, *De beleviseconomie*. Schoonhoven: Academic Service.
- Groetelaers, D., H. Ploeger & E. van Rij (2006)**, *Grondbeleid en grondbeleidinstrumenten in relatie tot doelbereiking Nota Ruimte*. Onderzoeksinstituut OTB. Delft: Technische Universiteit Delft.
- Hall, P. A. & R.C.R. Taylor (1996)**, Political Science and the Tree Institutionalisms. *Political Studies* 44 (5), pp. 936-959.
- John, P. (2001)**, *Analysing Public Policy*. UK: Continuum Press, pp. 38-91.
- KEI Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing (2005a)**, De nieuwe rol van corporaties, marktpartijen en overheid [online]. [Geciteerd op 26 februari 2011]. Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.kei-centrum.nl/index.cfm?page_id=2346>.
- KEI Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing (2005b)**, Soorten marktpartijen [online]. [Geciteerd op 3 november 2010]. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.kei-centrum.nl/pages/27844/Soorten-marktpartijen.html>>.
- KEI Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing (2011)**, Dossier Gebiedsontwikkeling; KEI-overzicht PPS; Financieel / fiscaal [online]. [Geciteerd op 17 oktober 2010]. Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=2394>.
- Kenniscentrum PPS (2004)**, *Financiële modellen bij PPS bij gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Kenniscentrum PPS.
- Klerk, A. de (2010)**, *Praten over herstructurering. Analyse van de communicatiedriehoek tussen woningcorporaties, gemeente en bewoners tijdens herstructureringsprojecten in Utrecht*. Universiteit Utrecht.
- Koe, M. de (2010)**, *Inbrengwaarde en bodemsaneringskosten van verontreinigde grond in het exploitatieplan: Twee zijden van dezelfde medaille*. *Grondzaken in de Praktijk* 4 (2), pp. 17-19.
- KpVV (2006)**, *Parkeren en vastgoedwaarde*. Brochure 20 in de reeks *Van parkeerbeheer naar mobiliteitsmanagement*. Ede: CROW.
- Kroon, R. & B. Oomens (2010)**, *Discussiebijeenkomst financieel-economische knelpunten*. Thesisonderleg. De Bilt: City Beautiful. 13 december 2010.
- Kruijt, B., B. Needham & T. Spit (1990)**, *Economische grondslagen van grondbeleid*. Amsterdam: Stichting voor Beleggings- en Vastgoedkunde.

-
- Lemmen, J. van (2012)**, Binnenstedelijke transformatie krijgt nieuwe dynamiek. Stadswerk magazine (2), pp. 8-9.
- Lokhorst, R.D. (2002)**, Herstructurering van naoorlogse wijken. Een nieuw marktsegment voor ING Vastgoed? Amsterdam: Stichting voor Beleggings- en Vastgoedkunde.
- Louw, E., B. Needham, H. Olden & C.J. Pen (2009)**, Planning van bedrijventerreinen. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Needham, B. (2007)**, Grond niet zien als inkomstenbron. Binnenlands Bestuur 39.
- North, D.C. (1990)**, Institutions, Institutional Change and Economic Performance. New York: Cambridge University Press.
- Overwater, P.S.A. (2002)**, Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid: Wie de grond heeft, die bouwt. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- PropertyNL (2010a)**, Een op drie corporaties verwacht negatieve kasstroom in 2010. 3 maart 2010.
- PropertyNL (2010b)**, Recessie treft grondexploitatie van gemeenten zwaar. 12 maart 2010.
- Provincie Limburg (2007)**, Nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Omgaan met nieuwe instrumenten. Maastricht: Provinciale Staten Limburg.
- RIGO (2008a)**, Kosten en opbrengsten bij projecten voor verstedelijking tot 2020. Bijlage bij de beantwoording van de motie Van Heugten. Amsterdam: RIGO Research en Advies.
- RIGO (2008b)**, Gemeentelijke grondexploitatie - hoe verder? Tijdschrift voor de Volkshuisvesting (1), pp. 12-15.
- RIGO (2008c)**, De ruimte voor woningbouw binnen het bestaand bebouwd gebied. Een onderzoek naar de regionale ruimte voor binnenstedelijk bouwen. Den Haag: Ministerie van VROM/DG Ruimte.
- RIGO (2009a)**, Onorthodoxe maatregelen en acht projecten binnenstedelijk woningbouwopgave. Amsterdam: RIGO Research en Advies.
- RIGO (2009b)**, De rol van een grondbedrijf [online]. [Geciteerd op 26 februari 2011]. Beschikbaar op het World Wide Web:
<<http://www.gemeentelijkgrondbeleid.nl/grondbeleid/Sturing/Dekeuzevooreengrondbedrijf/tabid/82/Default.aspx>>.
- Rompelberg, L.F.M & W.N.J. Rust (2001)**, Financiële zin en onzin bij binnenstedelijke herstructurering. Achtergrondinformatie Vereniging van Grondbedrijven 19 (1), pp. 51-58.
- Rompelberg, L.F.M. (2004)**, Het financieel regisseren van herstructurering. Rotterdam: KEI Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing.
- Rutte, P. (2009)**, Grondexploitatie bij binnenstedelijke ontwikkeling. Grondzaken in de Praktijk 3 (5), pp. 14-15.

-
- Schenk, M. (2008)**, Waardering van inbrengwaarde. Een analytisch onderzoek naar de mogelijkheden om het begrip inbrengwaarde uit de nieuwe Wet ruimtelijke ordening te bepalen. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Segeren, A. (2007)**, De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Spit, T. & P. Zoete (2006)**, Ruimtelijke ordening in Nederland. Een wetenschappelijke introductie in het vakgebied. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Spit, T. (2011)**, Voortgangsgesprek masterthesis. Utrecht: Universiteit Utrecht. januari - december 2011.
- Spit, T. (2012)**, Voortgangsgesprek masterthesis. Utrecht: Universiteit Utrecht. januari – juli 2012.
- Stauttner, T. (2009)**. Grond en vastgoed: beleid en praktijk. Gastcollege Universiteit Utrecht, Faculteit Geowetenschappen, Departement Planologie, 17 december 2009.
- Swam, P. van (2008)**, Management van de onrendabele top bij gebiedsontwikkeling. Universiteit van Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Vastgoedmarkt (2010)**, Gemeenten: een derde grondexploitatie schrappen. 21 mei 2010.
- VROM (2005)**, De kosten in beeld, de kosten verdeeld. Een afsprakenkader voor kostenverdeling bij herstructureringsopgaven. Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2007)**, Oude gebieden, nieuwe functies. Binnenstedelijke transformaties met bijzondere kwaliteit. Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2008)**, Randstad 2040. Samenvatting structuurvisie. Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2009)**, Grond voor kwaliteit. Voorstellen voor verbetering van overheidsregie op (binnen)stedelijke ontwikkeling. Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2010)**, Kiezen voor sterke steden. Actieprogramma Uitvoeringsalliantie Stedelijke Transformatie. Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2011)**, Intrekking van de Wet stedelijke vernieuwing in verband met de decentralisatie van het investeringsbudget stedelijke vernieuwing [online]. [Geciteerd op 9 juli 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web:
<<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2011/01/18/nota-nav-het-verslag-inzake-het-wetsvoorstel-tot-intrekking-van-de-wet-stedelijke-vernieuwing-ivm-de-decentralisatie-van-het-bzk-nota-nav-het-verslag.html>>.
- Wedding, D. (2002)**, Onzekerheid kent (geen) tijd. Een beslissingsondersteunend risicomodel bij binnenstedelijke ontwikkeling. Faculteit Bouwkunde, leerstoel Vastgoedbeheer, Technische Universiteit Eindhoven.
- Weerd, R. van der (2007)**, Organisatiemodellen voor gebiedsontwikkeling. Analyse invloed op percepties van betrokken actoren. Kiel-Windeweer: Universiteit Twente.

-
- Wigmans, G. (1995)**, Grondbeleid en marktorientatie. Risicobeoordeling in de grondexploitatie. Delft: Publicatiebureau Bouwkunde, Technische Universiteit Delft.
- Wigmans, G. (2002)**, De Grondexploitatie. Kosten, opbrengsten en resultaat in de begroting van de grondexploitatie. Delft: Publicatiebureau Bouwkunde, Technische Universiteit Delft.
- Wolff, H. de (2009)**, Juridisch instrumentarium bij herstructurering en versnipperd grondeigendom. Grondzaken in de Praktijk 3 (5), pp. 10-13.
- Wolting, B. (2006)**, PPS en gebiedsontwikkeling. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Zeeuw, F. de (2010)**, En de revolutie? Die komt niet. PropertyNL Magazine 15, p. 50.
- Zeeuw, F. de (2011)**, Binnenstedelijk ontwikkelen moet op alle fronten anders. Service Magazine, pp. 22-25.

II. Interviews

Chevalier MRE, ing. E.G. (2012). Gebiedsontwikkelaar Ballast Nedam Ontwikkelingsmaatschappij B.V. Interview op 3 januari 2012, Gebouw F, Nieuwegein.

Cramer, L. ir. (2011). Gebiedsmanager Laakhaven, gemeente Den Haag. Interview op 1 december 2011, Delta Lloyd-gebouw, Den Haag.

Gietema, R. (2012). Partner KCAP Architects & Planners. Interview op 11 januari 2012, KCAP Rotterdam.

Horssen van, E.H.A. (2011). Adjunct-directeur Van Wijnen Projectontwikkeling Oost B.V. Interview op 9 december 2011, Projectbureau Hart van Zuid, Hengelo.

Reus MRE, de A (2012). Projectontwikkelaar Ymere Ontwikkeling. Interview op 13 januari 2012, Pakhuys Afrika, Amsterdam.

Velde, van der P. (2011). Projectmanager Overhoeks, Projectbureau Noordwaarts. Interview op 13 december, Projectbureau Noordwaarts, Amsterdam.

Wittebrood, O. (2012). Project Directeur bij ING Real Estate Development. Interview op 17 januari 2012, Projectbureau Noordwaarts, Amsterdam.

Witvoet, G. (2011). Planeconoom gemeente Hengelo, project Hart van Zuid. Interview op 8 december 2011, stadskantoor Hengelo.

III. Bronnen case studies

Hengelo; Hart van Zuid

B&A Consulting BV (2009), Evaluatie BIRK. Den Haag: B&A Consulting BV.

Berflo Tribune (2011), WTC Twente Businessdistrict van start in voormalige MTS [online]. [Geciteerd op 7 mei 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.berflotribune.nl/dossier-herstructurering/2029-wtc-twentebusinessdistrict-van-start-in-voor-malige-mts>>.

CBS (2012a), Gemiddeld inkomen van personen naar regio [online]. [Geciteerd op 10 mei 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=80366NED&D1=9&D2=0,28&D3=1&VW=T>>.

CBS (2012b), Bestaande koopwoningen naar COROP en grote gemeenten; prijsindex 2005 = 100 [online]. [Geciteerd op 10 mei 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=80330NED&D1=6&D2=11&D3=1&HDR=G1,T&STB=G2&VW=T>>.

CBS (2012c), Bestaande koopwoningen naar woningtype en regio; prijsindex 2005 = 100 [online]. [Geciteerd op 10 mei 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=71533NED&D1=6&D2=0&D3=0&D4=1&HDR=G1,T&STB=G2,G3&VW=T>>.

EMGA (2012), Projecten in Hengelo - Hart van Zuid [online]. [Geciteerd op 3 mei 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.emga.nl/projectoverzicht.asp?ProjectCategorieID=1>>.

Gemeente Hengelo (2005), College van B&W van Hengelo kiest voor gewijzigde fasering en financiering Hart van Zuid [online]. [Geciteerd op 5 mei 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.nieuwsbank.nl/inp/2005/06/13/R095.htm>>.

Gemeente Hengelo (2010), Mastergrondexploitatie fase 2 Centraal Station Twente Hart van Zuid.

Gemeente Hengelo & Projectbureau Hart van Zuid (2010), Dossier Hart van Zuid. Hengelo: Projectbureau Hart van Zuid.

Gemeente Hengelo (2012), Stationsplein [online]. [Geciteerd op 7 mei 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.hengelo.nl/stationsplein>>.

KEI Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing (2004), Gronden aangekocht voor Hart van Zuid - Hengelo [online]. [Geciteerd op 3 mei 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.kei-centrum.nl/pages/9045/Nieuws/Gronden-aangekocht-voor-Hart-van-Zuid---Hengelo.html>>.

Projectbureau Hart van Zuid (2004), Nota van Uitgangspunten - Langelier Erve. Hengelo: Projectbureau Hart van Zuid.

Projectbureau Hart van Zuid (2008), Masterplan Hart van Zuid. Eindhoven: Lecturis.

-
- PropertyNL (2001)**, Twentse derby op kantorenmarkt. 14 juni 2001.
- PropertyNL (2002)**, Provincie Overijssel wil ruimte voor kantoren bij Twentse stations. 5 maart 2002.
- PropertyNL (2003)**, Voorlopige koopovereenkomst gronden Stork in Hart van Zuid Hengelo. 21 november 2003.
- PropertyNL (2004)**, Heijmans IBC stapt uit Hart van Zuid. 18 mei 2004.
- PropertyNL (2012)**, Bouw 350 woningen in Hart van Zuid uitgesteld. 22 februari 2012.
- Provincie Overijssel (2005)**, Projectenboek Netwerkstad Twente. Enschede: Projectbureau Netwerkstad Twente.
- Provincie Overijssel (2007)**, Een leefbaar 2007 vraagt investeringen in de steden. Hart van Zuid krijgt opnieuw impuls: 1,5 mln [online]. [Geciteerd op 5 mei 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web:
<http://www.overijssel.nl/bestuur/gedeputeerde-staten/theo-rietkerk/weblog/?web-log_mode=add_feedback_132824&BlgIdt=2169&showfeedback=true>.
- Provincie Overijssel (2010a)**, Bijlage Perspectiefnota 2011. Zwolle: Provincie Overijssel.
- Provincie Overijssel (2010b)**, Hart van Zuid [online]. [Geciteerd op 8 mei 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web:
<<http://www.overijssel.nl/thema's/economie/investeren/waarin-investeert/ruimtelijke-ordering/hart-zuid/>>.
- Regio Twente (2010)**, De Twentse woningmarkt in verandering. Het Twents WoningmarktOnderzoek 2010. Amsterdam: RIGO.
- Regio Twente (2011)**, Agenda van Twente. Voortgangsrapportage 2009-2010. Enschede: Regio Twente.
- Regio Twente (2012a)**, Arbeidsmarktmonitor Twente 2012. Januari 2012, nr. 1.
- Regio Twente (2012b)**, Binnenhavenvisie [online]. [Geciteerd op 8 mei 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web:
<http://www.regiotwente.nl/index.php?option=com_content&task=view&id=1157&Itemid=289>.
- Twentse Courant Tubantia (2007)**, Vervuiling in Hart van Zuid [online]. [Geciteerd op 3 mei 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.tctubantia.nl/specials/-archieffoud/1271121/Vervuiling-in-Hart-van-Zuid.ece>>.
- Twentse Courant Tubantia (2011a)**, Grote saneringsopgave kwikgrond AkzoNobel [online]. [Geciteerd op 8 mei 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web:
<<http://www.tctubantia.nl/regio/middentwente/8363757/Grotesaneringsoperatiekwikgrond-AkzoNobel.ece>>.
- Twentse Courant Tubantia (2011b)**, Miljoenensubsidie in gevaar [online]. [Geciteerd op 8 mei 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.tctubantia.nl/regio/-middentwente/10020693/Miljoenensubsidie-in-gevaar.ece>>.
-

Twentse Courant Tubantia (2012), Vervuiling grondwater EMGA-terrein is risico [online]. [Geciteerd op 3 mei 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.tctubantia.nl/regio/middentwente/10699006/Vervuiling-grondwater-EMGA-terrein-is-risico.ece>>.

VROM (2012), Hart van Zuid - Industrieel erfgoed; IJzergieterij van Stork behouden als industrieel erfgoed [online]. [Geciteerd op 3 mei 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web: <http://vrom.mediaweb.nl/project.asp?code_prjt=10657&code_prgm=1>.

Amsterdam; Overhoeks

Caspel, E. van (2012), Projectleider Overhoeks, Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam. Mailcontact inzake cijfermateriaal grondexploitatie Overhoeks. 21 mei 2012

Gemeente Amsterdam (2005), MER Herinrichting Buiksloterham/Overhoeks te Amsterdam. Amsterdam: gemeente Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2006), Vaststelling van het bestemmingsplan Overhoeks. Amsterdam: gemeenteraad Amsterdam. Vastgesteld op 20 oktober 2006.

Gemeente Amsterdam (2011), Overeenkomst tussen gemeente en ING RED inzake ING-projecten Overhoeks, Centrumgebied Amsterdam Noord (CAN) en Beethoven. Amsterdam: gemeenteraad Amsterdam.

KEI Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing (2010), Stadswijk Overhoeks in Amsterdam Noord geopend [online]. [Geciteerd op 5 januari 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.kei-centrum.nl/pages/10527/Nieuws/Stadswijk-Overhoeks-in-Amsterdam-Noord-geopend.html>>.

Noordwaarts (2007), Financieel Perspectief Noordwaarts 2007. Deel 1: Bestuurlijke samenvatting. Amsterdam: Projectbureau Noordwaarts.

Noordwaarts (2012), Overhoeks [online]. [Geciteerd op 5 januari 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.noordwaarts.nl/projecten/overhoeks>>.

Overhoeks (2012), Nieuw Amsterdam aan het IJ [online]. [Geciteerd op 5 januari 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.overhoeks.nl/>>.

PropertyNL (2011), Amsterdam en ING maken deal over gedeeltelijke teruggave projecten. 7 maart 2011.

Shell (2003), Projectbesluit Shellterrein. Amsterdam: Shell. In opdracht van Stadsdeel Amsterdam-Noord en ING Real Estate.

Shell (2004a), Stedenbouwkundig Plan Shellterrein. Amsterdam: Shell. In opdracht van gemeente Amsterdam en ING Real Estate.

Shell (2004b), Uitvoeringsbesluit Shellterrein (nota van beantwoording en grondexploitatie). Amsterdam: gemeenteraad Amsterdam.

Den Haag; Laakhaven-West

Bodemnieuws (2003), Mogelijke oliegeur tijdens bodemsanering Petroleumhaven in Den Haag [online]. [Geciteerd op 16 april 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.bodemnieuws.nl/cms/index.php/zoeken/archief/8605-mogelijke-oliegeur-tijdens-bodemsanering-petroleumhaven-in-den-haag.html>>.

Gemeente Den Haag (2000), Projectdocument Laakhaven Petroleumhaven. Den Haag: Dienst Stedelijke Ontwikkeling gemeente Den Haag.

Gemeente Den Haag (2001), Voorbereidingsbesluit voor een gedeelte van het bestemmingsplangebied Laakhaven. Den Haag: Dienst Stedelijke Ontwikkeling gemeente Den Haag.

Gemeente Den Haag (2007a), Projectdocument en Stedenbouwkundig Plan Laakhaven-West en Petroleumhaven. Den Haag: Dienst Stedelijke Ontwikkeling gemeente Den Haag.

Gemeente Den Haag (2007b), Voorstel van het college inzake Stedenbouwkundig Plan Laakhaven West en Petroleumhaven. Den Haag: Dienst Stedelijke Ontwikkeling gemeente Den Haag.

Gemeente Den Haag (2008), Voorstel van het college inzake afwikkeling verantwoording subsidie-uitgaven t/m 2007. Den Haag: Dienst Stedelijke Ontwikkeling gemeente Den Haag.

Gemeente Den Haag (2009a), Voortgangsrapportages Laakhavens. Den Haag: Dienst Stedelijke Ontwikkeling gemeente Den Haag.

Gemeente Den Haag (2009b), Laakhaven-West. Nieuwe stadswijk aan historische haven [online]. [Geciteerd op 20 april 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Laakhaven-West.htm>>.

Gemeente Den Haag (2010a), Meerjaren Prognose Grondexploitaties 2010. Den Haag: Grond- en Ontwikkelingsbedrijf gemeente Den Haag.

Gemeente Den Haag (2010b), Eindverslag Programma Doelstelling 2 Den Haag Centrum Zuid 2000-2006. Den Haag: Dienst Stedelijke Ontwikkeling gemeente Den Haag.

Gemeente Den Haag (2011a), Voortgangsrapportage ruimtelijke projecten Laak. Den Haag: Dienst Stedelijke Ontwikkeling gemeente Den Haag.

Gemeente Den Haag (2011b), Definitieve beschikking programma doelstelling 2 Den Haag Centrum Zuid, Project: 'KPN Hallen' (P1M119). Den Haag: Dienst Stedelijke Ontwikkeling gemeente Den Haag.

Gemeente Den Haag (2011c), Meerjaren Prognose Grondexploitaties 2011. Den Haag: Grond- en Ontwikkelingsbedrijf gemeente Den Haag.

Gemeente Den Haag (2011d), Herziening projectdocumenten Laakhaven. Den Haag: Dienst Stedelijke Ontwikkeling gemeente Den Haag.

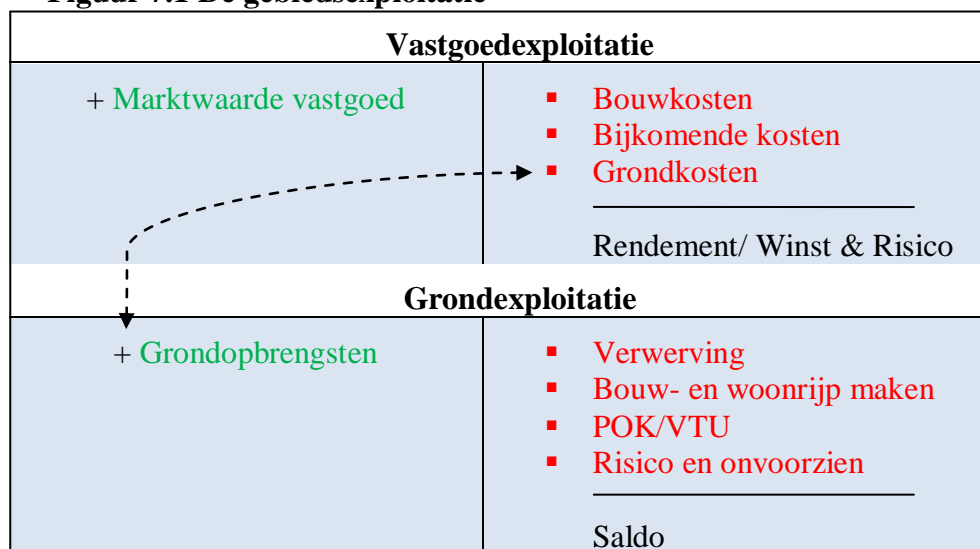
Gemeente Den Haag (2012a), Grondprijzenbrief 2012. Actualisering van de Nota Uitgiftebeleid 2008-2009 en Grondprijzenbrief 2009. Den Haag: Dienst Stedelijke Ontwikkeling gemeente Den Haag.

-
- Gemeente Den Haag (2012b)**, Kavels te koop in Laakhaven-West [online]. [Geciteerd op 18 april 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web:
<<http://www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Kavels-te-koop-in-Laakhaven-West.htm>>.
- Gemeente Den Haag (2012c)**, Voorbereidingsbesluit Laakhaven-West [online]. [Geciteerd op 18 april 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web:
<<http://www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Voorbereidingsbesluit-Laakhaven-West-1.htm>>.
- Kadaster (2012)**, Topografisch beeld van de stad Den Haag (The Hague). 11 maart 2012.
- KEI Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing (2012)**, Den Haag, Laakhaven; Herontwikkeling van een voormalig industrieterrein [online]. [Geciteerd op 5 januari 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web:
<<http://www.kei-centrum.nl/pages/23635/Projecten/Den-Haag-Laakhaven.html>>.
- Kristal (2012)**, Kristal NV draagt werkzaamheden over aan corporaties [online]. [Geciteerd op 2 april 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web:
<<http://www.kristal.org/cms/-publish/content/showpage.asp?pageid=1322>>.
- Offermans, R. (2012)**, Planeconoom gemeente Den Haag, project Laakhaven-West. Mailcontact inzake cijfermateriaal grondexploitatie Laakhaven-West. 10 en 14 april 2012.

Bijlage I: De grond- en vastgoedexploitatie

De belangrijkste kosten- en opbrengstenposten uit de gebiedsexploitatie worden schematisch weergegeven in figuur 7.1.

Figuur 7.1 De gebiedsexploitatie



Bron: City Beautiful, 2010, p. 7

In figuur 7.1 is de gronduitgifte het schakelpunt naar de vastgoedexploitatie, aangezien de grondopbrengsten van de grondexploitatie de grondkosten voor de vastgoedexploitatie vormen (Van der Blonk, 2007, p. 41). De uitwerking van de kosten- en opbrengstenposten uit de grondexploitatie vindt aan de hand van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) plaats. Het Bro is een nadere uitwerking van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) uit 2008 en bevat financiële bepalingen inzake de grondexploitatie.

Kostenposten grondexploitatie

Verwerving: de waarde van de gronden in het exploitatiegebied; de waarde van de opstallen die in verband met de exploitatie van de gronden moeten worden gesloopt; de kosten van het vrijmaken van de gronden in het exploitatiegebied van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit of beperkt recht en zakelijke lasten; de kosten van sloop, verwijdering en verplaatsing van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen in het exploitatiegebied (artikel 6.2.3 Bro).

Onderzoekskosten: de kosten van het verrichten van onderzoek, waaronder in ieder geval begrepen grondmechanisch en milieukundig bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, ander milieukundig onderzoek, archeologisch en cultuurhistorisch onderzoek (artikel 6.2.4 onder a Bro).

Bouwrijp maken: de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren, het verrichten van grondwerken, met inbegrip van

| | |
|--------------------------------|---|
| | het egaliseren, ophogen en afgraven (artikel 6.2.4 onder b Bro). |
| <i>Aanleg voorzieningen:</i> | de kosten van de aanleg van voorzieningen in een exploitatiegebied (artikel 6.2.4 onder c Bro). |
| <i>Maatregelingskosten:</i> | de kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen met betrekking tot gronden, opstallen, activiteiten en rechten in het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen het beperken van milieuhygiënische contouren en externe veiligheidscontouren (artikel 6.2.4 onder d Bro). |
| <i>Compensatiekosten:</i> | de kosten met betrekking tot gronden buiten het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen de kosten van de noodzakelijke compensatie van in het exploitatiegebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen (artikel 6.2.4 onder e Bro). |
| <i>Voorinvesteringskosten:</i> | de kosten voor zover deze noodzakelijk zijn in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen (artikel 6.2.4 onder f Bro). |
| <i>VTU:</i> | de kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering, verband houdende met de aanleg van de voorzieningen en werken (artikel 6.2.4 onder g Bro). |
| <i>POK:</i> | de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatiegebied (artikel 6.2.4 onder h Bro). |
| <i>Tenderkosten:</i> | de kosten van het opzetten en begeleiden van gemeentelijke ontwerpcompetities en prijsvragen voor het stedenbouwkundig ontwerp van de locatie en de kosten van vergoedingen voor deelname aan de prijsvraag (artikel 6.2.4 onder i Bro). |
| <i>Apparaatskosten:</i> | de kosten van andere door het gemeentelijk apparaat of in opdracht van de gemeente te verrichten werkzaamheden, voor zover deze werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in dit besluit bedoelde voorzieningen, werken, maatregelen en werkzaamheden (artikel 6.2.4 onder j Bro). |
| <i>Tijdelijk beheer:</i> | de kosten van tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente verworven gronden, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten (artikel 6.2.4 onder k Bro). |
| <i>Planschade:</i> | de kosten van tegemoetkoming van schade, bedoeld in artikel 6.1 Wro (artikel 6.2.4 onder l Bro). |
| <i>Fiscale kosten:</i> | niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW, of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen (artikel 6.2.4 onder m Bro). |
| <i>Rentelasten:</i> | rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten (artikel 6.2.4 onder n Bro). |

Opbrengsten grondexploitatie

- Gronduitgifte:* de ramingen van de opbrengsten van uitgifte van de gronden in het exploitatiegebied (artikel 6.2.7 onder a Bro).
- Bijdragen & subsidies:* de ramingen van de opbrengsten van bijdragen en subsidies van derden (artikel 6.2.7 onder b Bro).
- Overige bijdragen:* de ramingen van de opbrengsten welke worden verkregen of toegerekend in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen (artikel 6.2.7 onder c Bro).



Bijlage II: Interviewvragen

1) Algemene vragen ter introductie en verkenning respondent

1. Wat zijn uw dagelijkse werkzaamheden binnen de organisatie?
2. Wat is uw rol in het binnenstedelijk herstructureringsproject?

2) Vragen met betrekking tot de betrokken actoren in de binnenstedelijke herstructureringsopgave

Herstructureringsvraagstuk & belangen van de actoren

3. Kunt u uitleggen wat de belangrijkste reden(en) is/zijn om over te gaan tot herstructurering van het binnenstedelijk gebied?
4. Welk financieel belang heeft uw organisatie bij de herstructurering van het binnenstedelijk gebied?
5. Welke andere belangen spelen voor uw organisatie een rol bij de herstructurering van het binnenstedelijk gebied?

Interactie tussen actoren

6. Met welke partij(en) werkt uw organisatie samen om de binnenstedelijke herstructureringsopgave te realiseren en waarom? Wat voor overeenkomsten zijn met deze partij(en) afgesloten?
7. Hoe liggen de onderlinge verhoudingen tussen de betrokken partijen ten aanzien van de herstructurering van het binnenstedelijk gebied? Wat is de aard van deze verhoudingen?
8. In hoeverre worden de afspraken nagekomen door de partijen en wat voor geschilpunten hebben opgetreden gedurende het locatieontwikkelingsproces?

Rollen van actoren

9. Wat is de rol van uw organisatie in het binnenstedelijk herstructureringsproject?

Gelieve onderstaande stellingen te beargumenteren, welke gebaseerd zijn op de mogelijke rollen van de actoren in het locatieontwikkelingsproces. Alsmede uw antwoordkeuze reflecteren aan de daadwerkelijke rol van de actoren in het binnenstedelijk herstructureringsproject.

10. Rijksdepartementen moeten risicodragend participeren in binnenstedelijke herstructureringsprojecten.
11. Provincies moeten risicodragend participeren in binnenstedelijke herstructureringsprojecten.
12. De invloed van beleggers op de locatieontwikkeling is (te) beperkt.
13. De publieke taak van het gemeentebestuur en de private rol van gemeentelijke grondbedrijven zorgt voor verstrengeling van belangen en bevoegdheden in de locatieontwikkeling.
14. Vanwege de onrendabele top van sociale huurwoningen kunnen investeringen door woningcorporaties in binnenstedelijke herstructureringsprojecten niet plaatsvinden.

-
15. De rol van projectontwikkelaars in binnenstedelijke herstructureringsprojecten beperkt zich tot het behalen van rendement.

3) Vragen met betrekking tot de haalbaarheidsfactoren van de binnenstedelijke herstructureringsopgave

Economisch

16. Welke economische factoren (ontwikkeling vastgoedmarkt) hebben de haalbaarheid van het binnenstedelijk herstructureringsproject beïnvloed?

Juridisch

17. Welke juridische factoren (wet- en regelgeving) hebben de haalbaarheid van het binnenstedelijk herstructureringsproject beïnvloed?

Procedureel

18. Welke procedurele factoren (RO-procedures) hebben de haalbaarheid van het binnenstedelijk herstructureringsproject beïnvloed?

Fysiekruimtelijk

19. Welke fysiekruimtelijke factoren (locatie) hebben de haalbaarheid van het binnenstedelijk herstructureringsproject beïnvloed?

Politiek-bestuurlijk

20. Welke politiek-bestuurlijke factoren (beleid) hebben de haalbaarheid van het binnenstedelijk herstructureringsproject beïnvloed?

4) Vragen met betrekking tot financieel-economische knelpunten in de binnenstedelijke herstructureringsopgave

Verwerving

21. Hoe verklaart u het relatief hoge aandeel verwervingskosten in de grondexploitatie?
22. Welke publiekrechtelijke (Wvg, onteigening) en privaatrechtelijke instrumenten (minnelijke verwerving) heeft de gemeente ingezet om de gronden te verwerven?

Bodemsanering

23. Wat voor type verontreiniging is/was in de bodem aanwezig en hoeveel?
24. In welke mate is de bodemverontreiniging achteraf gezien hoger uitgevallen?
25. In hoeverre zijn de bodemsaneringskosten verhaald op de verantwoordelijke partij(en)?

Plankosten

26. Waaruit bestaan de plankosten, hoe worden deze geraamd en hoe verklaart u een toename van de plankosten in de grondexploitatie?

Industrieel erfgoed

27. In hoeverre vormt het industrieel erfgoed vanuit financieel oogpunt een belemmering voor het binnenstedelijk herstructureringsproject?

Sociale huurwoningen

28. In hoeverre is het aantal sociale huurwoningen in het binnenstedelijk herstructureringsproject geoptimaliseerd en waarom?

Parkeervoorzieningen

29. Wat voor type parkeervoorzieningen worden in het binnenstedelijk herstructureringsproject gerealiseerd?
30. Waardoor ontstaat er een tekort in de exploitatie van de parkeervoorzieningen?

Gronduitgifte & vastgoed

31. In hoeverre worden de grond- en vastgoedopbrengsten in de grond- en vastgoedexploitatie beïnvloed door de stagnerende woningmarkt?

Subsidies

32. Welke subsidies zijn in de grondexploitatie opgenomen en door wie zijn de subsidies verstrekt (Rijk, provincie, gemeente, derden)?
33. Zijn de subsidies reeds ontvangen? Zo nee, waarom niet?

Resultaat

34. Welke optimalisaties zijn in het binnenstedelijk herstructureringsproject toegepast om het financieel resultaat in de gebiedsexploitatie te verbeteren?
35. Kunt u op een schaal van 0 t/m 10 beoordelen in welke mate de kosten- en opbrengstenfactoren de haalbaarheid van het binnenstedelijk herstructureringsproject bepalen?

Kostenposten: verwerving, bodemsanering, plankosten, industrieel erfgoed, parkeervoorzieningen.

Opbrengstenposten: gronduitgifte & vastgoed, subsidies.

Schaalscores

| | |
|--------|------------|
| 8 > 10 | Zeer sterk |
| 6 > 8 | Sterk |
| 4 > 6 | Neutraal |
| 2 > 4 | Zwak |
| 0 > 2 | Zeer zwak |

36. Kunt u op een schaal van 100% aangeven of de haalbaarheid van het binnenstedelijk herstructureringsproject wordt bepaald door kosten- of opbrengstenfactoren?

5) Afsluitende vragen

37. Wilt u inhoudelijk nog wat toevoegen ten aanzien van de haalbaarheid en financieel-economische knelpunten van dit binnenstedelijk herstructureringsproject?
38. Kunt u ter afsluiting in een aantal zinnen omschrijven hoe u de toekomst ziet van binnenstedelijke herstructureringsprojecten in Nederland?

Bijlage III: Plankaarten case studies

Hengelo; Hart van Zuid

Figuur 8.1: Positionering Hart van Zuid



Bron: Projectbureau Hart van Zuid, 2008, p. 57

Figuur 8.2: Plankaart Hart van Zuid



Bron: Projectbureau Hart van Zuid, 2008, p. 68

Legenda

- 1 = Centraal Station Twente
- 2 = Lansinkveld
- 3 = Woonstad Noord
- 4 = EMGA Noord
- 5 = EMGA Zuid
- 6 = Langelier Erve
- 7 = Laan Hart van Zuid
- 8 = Kanaalzone

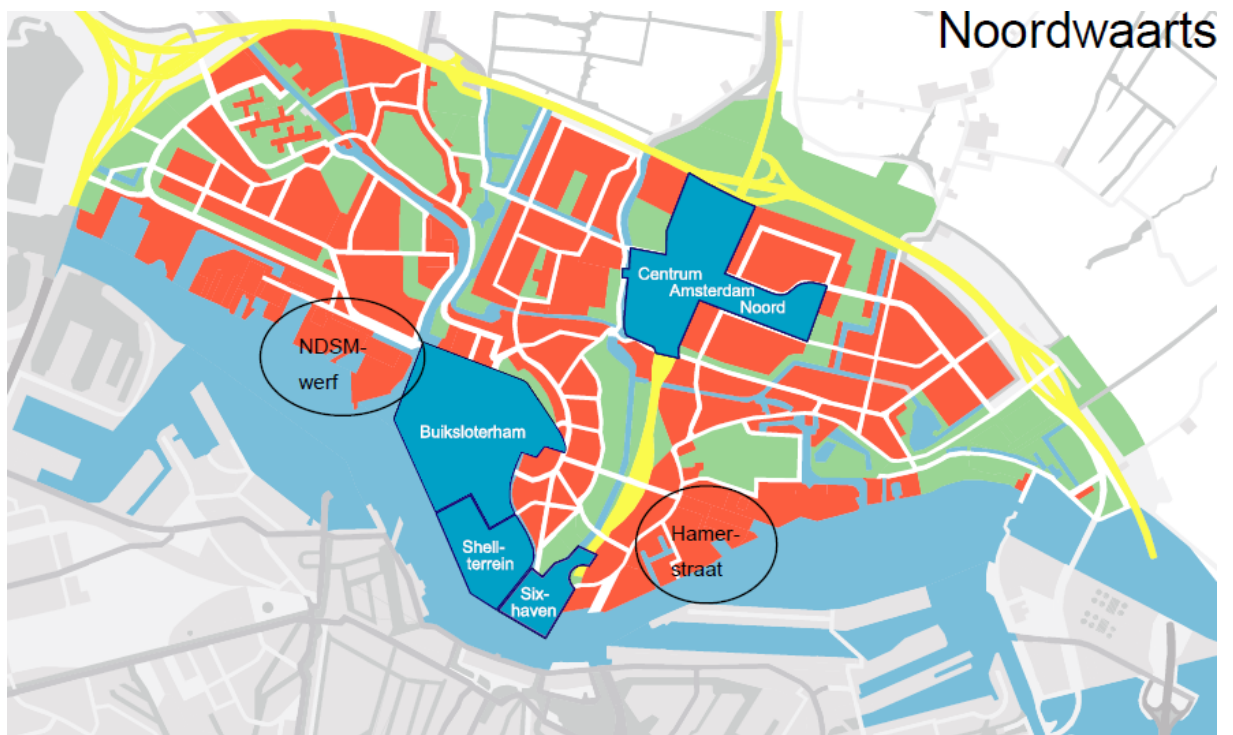
Amsterdam; Overhoeks

Figuur 8.3: Ligging van Overhoeks in Amsterdam



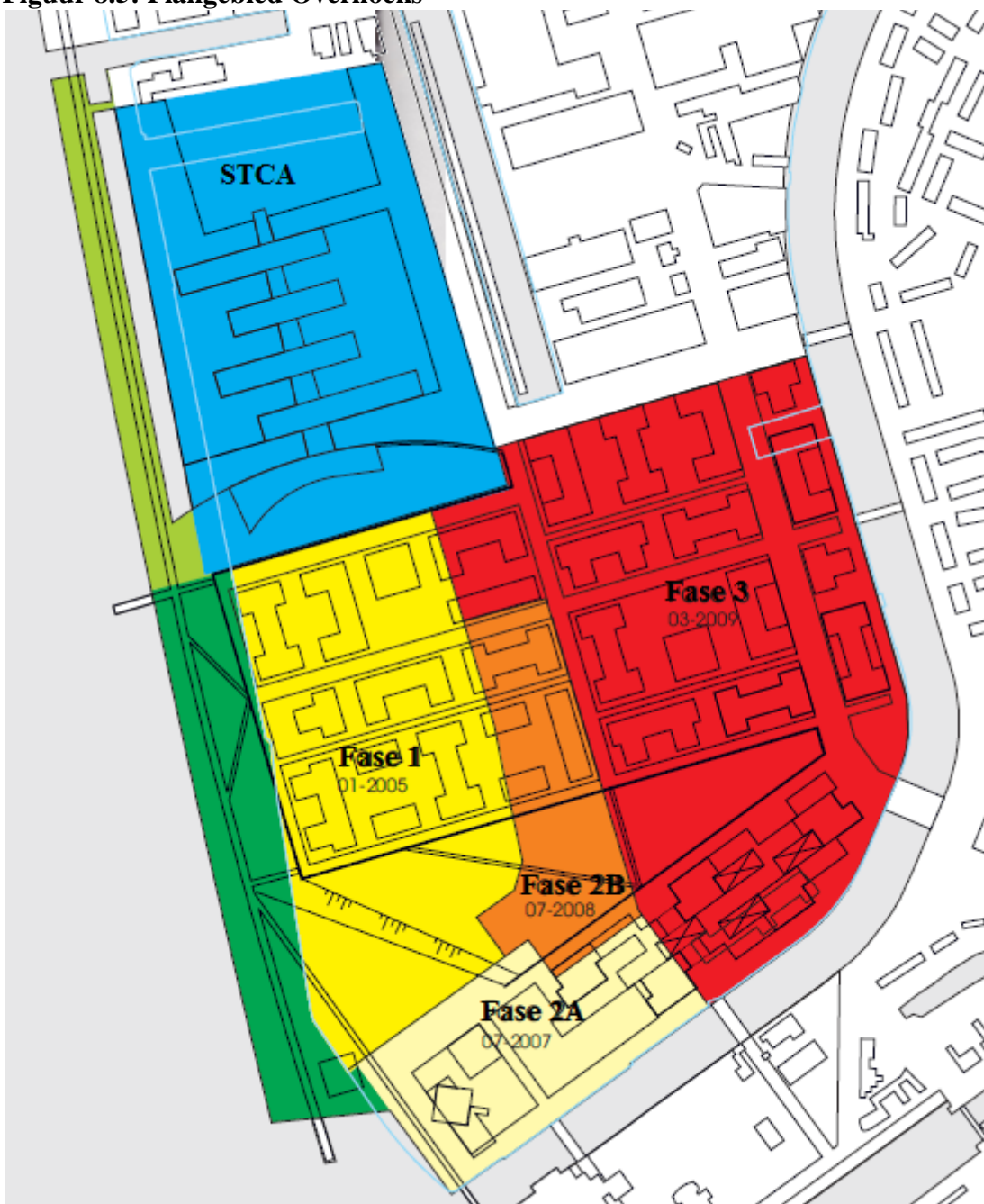
Bron: Shell, 2004a, p. 9

Figuur 8.4: Ligging van Overhoeks (Shell-terrein) in Amsterdam-Noord



Bron: Noordwaarts, 2007

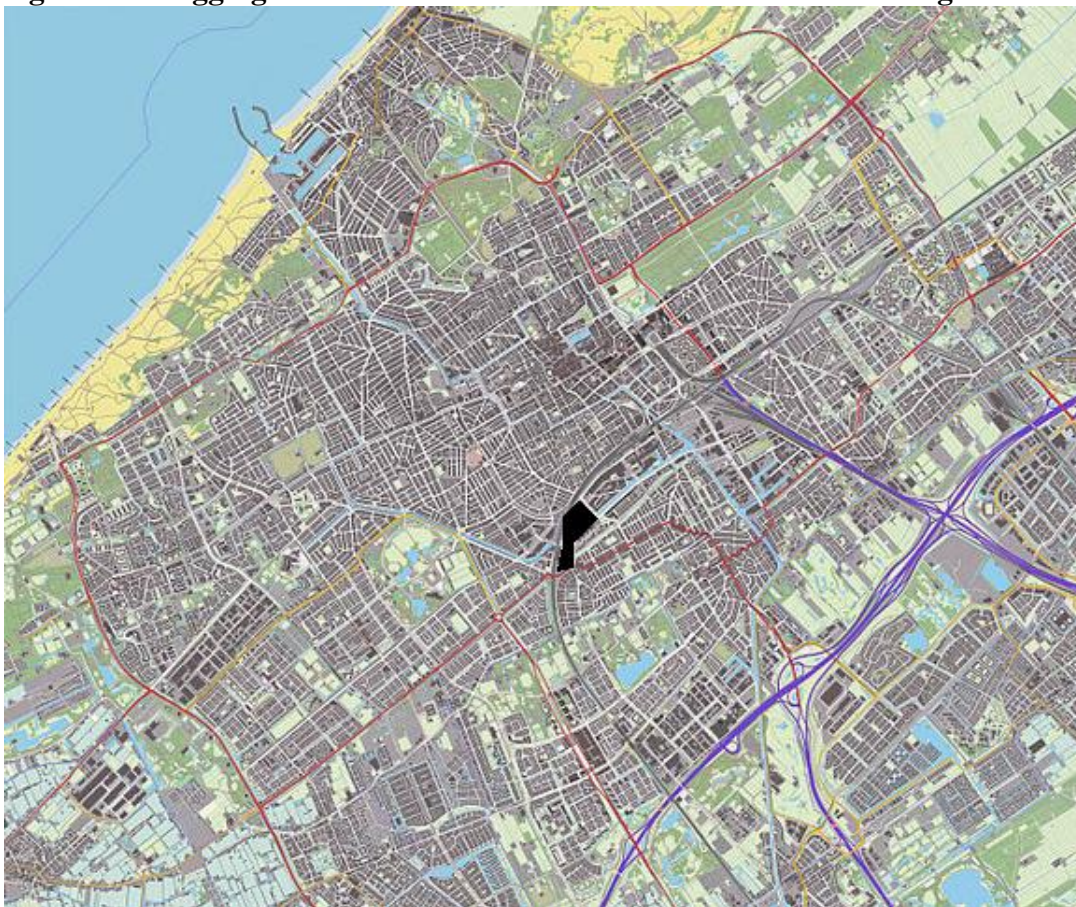
Figuur 8.5: Plangebied Overhoeks



Bron: Shell, 2004a, p. 128

Den Haag; Laakhaven-West & Petroleumhaven

Figuur 8.6: Ligging Laakhaven-West & Petroleumhaven in Den Haag



Bron: Kadaster, 2012

Figuur 8.7: Ligging Laakhaven-West & Petroleumhaven in Laakhaven



Bron: Kei Kenniscentrum 2012a

Legenda

1 = Laakhaven Holland Spoor
2 = Laakhaven Centraal

3 = Laakhaven-West
4 = Petroleumhaven