

# “The sleeping beauty”

Evaluerend onderzoek naar hoe stedelijke herverkaveling publieke en private belangen waarborgt bij brownfield redevelopment



Tijmen Polman

Masterscriptie Planologie

Universiteit Utrecht

# Colofon

## “The sleeping beauty”

*Evaluerend onderzoek naar hoe stedelijke herverkaveling publieke en private belangen waarborgt bij brownfield redevelopment*

Masterscriptie Planologie

Datum: April 2017

Auteur: Tijmen Pieter Hendrik Polman

Studentnummer: 3665550

Mailadres: t\_polman@outlook.com

Onder begeleiding van: Dr. Thomas Hartmann  
Assistant Professor, Universiteit Utrecht (UU)

Faculteit Geowetenschappen  
Departement Sociale Geografie en Planologie

Heidelberglaan 2  
3584 CS, Utrecht



**Universiteit Utrecht**

# “The sleeping beauty”

Professor Rachelle Alterman<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Professor Rachelle Alterman refereert met “The sleeping Beauty” naar stedelijke herverkaveling tijdens haar presentatie op het Symposium on land consolidation and land readjustment for sustainable development (Apeldoorn, 10 november 2016).



# Voorwoord

Twintig jaar geleden deed ik niets liever dan het ontwerpen en bouwen van steden van Lego. Sinds dat moment is mijn passie voor de ruimtelijke omgeving nog meer gegroeid. Terwijl ik opgroeide kwam ik op menig bedrijventerrein. Van nieuw en goed georganiseerd tot oud en verloederd. Met name deze laatste genoemde bedrijventerreinen, oud en verloederd, trokken mijn aandacht. Ik vroeg mijzelf af waarom ik mij minder op mijn gemak voelde in deze gebieden. Kwam het door de oude en slechte uitstraling van de gebouwen, de leegstand of de verouderde infrastructuur? Wat ik zeker wist, deze gebieden hebben aandacht nodig!

Nu ben ik op het punt beland dat ik mijn master Planologie aan de Universiteit Utrecht aan het afronden ben. Het sluitstuk van mijn studie, de masterthesis, heb ik aangegrepen om te onderzoeken wat er gedaan kan worden met deze oude en verloederde bedrijventerreinen. De maatschappelijke relevantie is groot, aangezien maar liefst 35% van de bedrijventerreinen kampt met leegstand en verloederding. Deze oude en verloederde bedrijventerreinen dienen omgetoverd te worden tot aangename stedelijke gebieden. Graag had ik alle mogelijke oplossingen voor dit maatschappelijk probleem onderzocht. Helaas is de ambitie groot, maar de aanwezige tijd beperkt. De expertmeeting over stedelijke herverkaveling in april 2016 heeft mij doen besluiten om stedelijke herverkaveling als ruimtelijk instrument centraal te stellen in mijn onderzoek.

In het landelijk gebied wordt herverkaveling al decennia lang succesvol toegepast. Voor het stedelijke gebied is dat niet het geval. Recentelijk is pas de interesse toegenomen van Nederlandse beleidsmakers en wetenschappers om herverkaveling in te zetten voor de (herstructurerings)opgave voor het bestaande stedelijk gebied. Relevant is dan ook onderzoek naar hoe stedelijke herverkaveling een bijdrage kan leveren aan de (herstructurerings)opgave van bestaande oude en verloederde bedrijventerreinen. Tevens is het relevant en interessant om inzicht te krijgen in hoe stedelijke herverkaveling de publieke en private belangen waarborgt. De hoofdvraag die centraal staat in deze thesis is dan ook: **In hoeverre waarborgt stedelijke herverkaveling publieke en private belangen bij brownfield redevelopment?**

Daarnaast wil ik kort een ode brengen aan de volgende artiesten:

- Armin van Buuren met zijn wekelijkse twee uur durende A State of Trance podcast;
- Ferry Corsten met zijn wekelijkse Corstens Countdown podcast;
- Above and Beyond voor mijn wekelijkse portie Group Therapy;
- Alle andere muzikanten die mij voorzien hebben van foute balkanhitjes tot klassieke noten.

Ontzettend bedankt voor jullie muzikale creativiteit! Dit heeft mijn schrijfplezier aanzienlijk verhoogd.

Tot slot richt ik de volgende dankwoorden aan verschillende personen. Allereerst mijn thesisbegeleider *Dr. Thomas Hartmann*. Thomas ontzettend bedankt dat je mij altijd hebt gemotiveerd en gestimuleerd. *Participanten*. Ik wil jullie nogmaals danken voor het delen van jullie kennis. *Het Kadaster*. Ik wil het Kadaster nogmaals bedanken voor de organisatie van het ‘Symposium on land consolidation and land readjustment for sustainable development’ en de mogelijkheid die mij geboden werd om mijn onderzoeksresultaten te presenteren. *Prof. dr. Tejo Spit en prof. dr. Erwin van der Krabben*. Dank voor jullie feedback op mijn presentatie. *Tot slot, mijn ouders René & Anita, mijn vriendin Ine en vrienden*. Enorm bedankt voor al jullie goede zorgen en mentale steun die ik tijdens het schrijven van deze thesis van jullie heb gekregen.

Veel leesplezier gewenst!

Tijmen Polman, Utrecht, april 2017



# Abstract

Nowadays, large scale greenfield development projects in the Netherlands belong to the past. There is an increasing need for new strategies for urban sustainable development, in order to protect the scarce land and to empower citizens. Also the recent economic crisis demands new approaches – such as organic urban growth. Brownfield redevelopment is such an approach that is in particular in the public interest, because it; reduces health and safety risks by site remediation; improves efficient use of scarce land and existing infrastructure, by protecting greenfields and re-using brownfields; enhances the urban quality and boosts urban renewal; and enhances competitiveness and employment.

Notwithstanding, brownfield redevelopment projects are stagnating in the Netherlands, because of the following significant problems related to brownfield redevelopment; fragmented ownership; high remediation and development costs; a lack of knowledge and experience on the process; financing difficulties; the Dutch active land policy; strict law and property rights. In this contribution, urban land readjustment is discussed as an effective planning instrument, which can tackle down the problems related to brownfield redevelopment.

Urban land readjustment is currently discussed in the Netherlands as a promising bottom-up instrument. The instrument positions landowners and land users central in the process. Stakeholders (public and private parties) can only participate on a voluntary basis in a readjustment process in the Netherlands. Inherently this implicates that stakeholders will only participate in a readjustment process when their individual interest can be realized. The instrument must therefore be able to operate in the difficult field of conflicting individuals interests.

The issues that is explored in this study along four qualitative case studies (Reedijk, Induma-West, Koeweide & de Lammenschansdriehoek) is, to what extent such an instrument threatens public and private interest in urban brownfield redevelopment. Thereby the study focusses on to what extent land readjustment; (1) tackles down the problems related to brownfield redevelopment; (2) assures individual private and public interests; and (3) to what extent it operates in the difficult field of conflicting individuals interests.

This research concludes that land readjustment is not merely an instrument which tackles down fragmented ownership. More importantly land readjustment directly or indirectly adequately assures individual private and public interests in brownfield redevelopment, because it; enhances collaboration between the stakeholders; lowers the transaction costs for acquiring land; spreads risks, increases collective responsibility and increases financing possibilities. Nevertheless, land readjustment should never be the goal, but must solely be an instrument for brownfield redevelopment. Also should be acknowledged that land readjustment also creates new and different tensions in the field of brownfield redevelopment.





# Inhoudsopgave

1.	Inleiding .....	1
2.	Onderzoeksmethoden.....	9
3.	Brownfield redevelopment.....	17
4.	Stedelijke herverkaveling.....	23
5.	Stedelijke herverkaveling bij brownfield redevelopment .....	33
6.	Reedijk, Binnenmaas .....	41
7.	Induma-West, Helmond .....	53
8.	Koeweide, Maasbracht.....	67
9.	Lammenschansdriehoek, Leiden.....	81
10.	Crosscase analyse.....	95
10.1	Inspelen op de knelpunten verbonden aan brownfield redevelopment .....	95
10.2	Het waarborgen van publieke belangen .....	100
10.3	Het waarborgen van private belangen.....	102
10.4	Spanningsvelden bij brownfield redevelopment.....	103
11.	Conclusie.....	107
12.	Slotbetoog .....	110
13.	Literatuurlijst.....	113
	Bijlagen	116



# 1. Inleiding

## 1.1 Brownfields

Leegstand en verloedering van bedrijventerreinen vormt een groot probleem in Nederland. In totaal is 35% van de totale oppervlakte aan bedrijventerreinen (ongeveer 27.500 hectare) in Nederland verouderd (Glumac, e.a., 2013, p.794). Indien bedrijfsgebouwen en terreinen niet opnieuw gebruikt worden of geen nieuwe bestemming krijgen ontstaat er leegstand en verloedering. Van oudsher liggen deze verouderde en onderbenutte bedrijventerreinen vaak in en rondom stadscentra. Door de centrale ligging ervaren omwonenden en lokale overheden deze gebieden als ongewenst (Vanheusden, 2007, pp.2, 15; McCarthy, 2001, p.287).

Verouderde en onderbenutte binnenstedelijke bedrijventerreinen vormen wereldwijd een probleem. In de internationale literatuur worden deze bedrijventerreinen bestempeld als 'brownfields'. Deze term is afkomstig uit de Verenigde Staten van de 'Environmental Protection Agency' en definieert brownfields als: "*abandoned, idled, or under-used industrial and commercial sites where expansion or redevelopment is complicated by real or perceived environmental contamination*" (US EPA, 1997, p.1). Uit deze definitie blijkt dat het ingewikkeld is om een brownfield te herontwikkelen door de al dan niet aanwezige verontreiniging. Een brownfield is te definiëren als een onderbenut bedrijventerrein dat al dan niet vervallen en/of verontreinigd is.

Vanheusden (2007, pp.19-20) benoemt dat er verschillende negatieve aspecten verbonden zijn aan brownfields. Ten eerste, indien sprake is van bodemverontreiniging of bodembedreigende activiteiten, bijvoorbeeld gevaarlijke afvalstoffen in de grond of asbest in gebouwen, brengt dit gezondheidsrisico's met zich mee voor omwonenden. Ten tweede, leidt leegstand tot verloedering, mede door vernielingen en vandalisme, hetgeen resulteert in een verhoogde criminaliteitsgraad. Ten derde vindt er een verwaarlozing plaats van de in onbruik geraakte infrastructuur. Ten vierde vergroten deze negatieve aspecten van brownfields het onveiligheidsgevoel en hebben een negatieve impact op de omliggende buurten. Tot slot heeft dit tot gevolg dat omliggende gebouwen in waarde dalen, omwonenden wegtrekken en de leegstand groeit. Verschillende negatieve economische, sociale en milieu aspecten zijn verbonden aan brownfields.

## 1.2 Brownfield redevelopment

Brownfield redevelopment biedt een antwoord op de negatieve aspecten die verbonden zijn aan brownfields (Vermeer & Vermeulen, 2012; Glumac e.a., 2013; Vanheusden, 2007, pp.19-20; Lange & McNeil, 2004, p.107; THB, 2008, p.7). Brownfield redevelopment is een begrip dat centraal staat in dit onderzoek. 'Redevelopment' betreft de herontwikkeling van een gebied. Loures (2014, pp.75-76) heeft de economische, sociale en milieu baten die verbonden zijn aan brownfield redevelopment in beeld gebracht. 22 baten heeft hij gedistilleerd uit zijn onderzoek naar 117 wereldwijde brownfield redevelopmentprojecten. De 22 baten zijn samengevat en samengevoegd in de vijf onderstaande overkoepelende baten:

1. *Tegengaan gezondheid- en veiligheidsrisico's.* De gezondheid- en veiligheidsrisico's van brownfields, zoals beschreven in paragraaf 1.1, worden door redevelopment teniet gedaan. De gezondheidsrisico's dalen door de sanering van de vervuilde grond en de verontreinigde gebouwen. Tegelijkertijd daalt de criminaliteitsgraad in het gebied doordat leegstand plaatsmaakt voor hergebruik (Lang & McNeil, 2004, p.107; Vanheusden, 2007, pp.19-20).
2. *Efficiënt ruimtegebruik.* De Sousa (2002, p.272) bevestigt in zijn kwantitatieve onderzoek dat de totale economische, sociale en milieu baten hoger uitvallen bij brownfield redevelopment dan

bij 'greenfield development'. Greenfield development betreft het exploiteren van uitleggebieden. De voordelen van brownfield redevelopment voor efficiënt ruimtegebruik zijn tweeledig. Het tegengaan van Urban Sprawl resulteert in het behoud van natuur- en landbouwgronden aan de rand van de stad. De bescherming van deze gebieden is belangrijk voor het behoud van de biodiversiteit en recreatiemogelijkheden. Tevens vindt hergebruik plaats van de onderbenutte binnenstedelijke bedrijventerreinen. De kwalitatieve en kwantitatieve vraag naar bijvoorbeeld nieuwe woningen, bedrijfs-, winkel- en kantoorruimte kan in deze gebieden worden opgevangen (Williams, 2004, p.37).

3. *Benutting bestaande infrastructuur.* Verbonden aan greenfield development zijn hoge investeringskosten voor de grootschalige aanleg van nieuwe infrastructuur, zoals wegen, kabels en leidingen. Bovendien vindt in dat geval onderbenutting plaats van de bestaande infrastructuur. De bestaande binnenstedelijke infrastructuur wordt namelijk bij brownfield redevelopment optimaler benut en de kosten bij vernieuwing en aanpassing van de bestaande infrastructuur zijn relatief lager (Wang e.a., 2009, p.7; Miller, 2004, pp.259-260). Tevens hebben inwoners economisch voordeel bij brownfield redevelopment ten op zichte van greenfield development. Inwoners maken in dat geval minder transportkosten en verlagen hun reistijd, door een kortere afstand (De Sousa, 2002, p.270). Tevens leggen inwoners minder kilometers af met de auto en is men eerder bereid om gebruik te maken van de fiets of het openbaar vervoer. De vermindering van het aantal af te leggen kilometers heeft tot gevolg dat milieu- en luchtverontreiniging beperkt wordt (Vanheusden, 2007, p.28; Williams, 2004, p.37; Pennington, 2004, p.70).
4. *Stadsvernieuwing en verbetering ruimtelijke kwaliteit.* Het tegengaan van leegstand en verloedering door brownfield redevelopment draagt bij aan de ontwikkeling van een duurzame en compacte stad. Bovendien geeft dit een kwaliteitsimpuls aan de stad door een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en biedt dit een antwoord op negatieve aspecten die verbonden zijn aan brownfields. Daarnaast kan brownfield redevelopment gepaard gaan met het behoud van cultureel (industrieel) erfgoed en/of de aanleg van een recreatiegebied of park. Investerings in brownfield redevelopment hebben een stuwende werking op de omliggende buurten, doordat omliggende gebouwen in waarde stijgen, nieuwe inwoners worden aangetrokken, het aantal investeringen in het gebied stijgt en de werkgelegenheid groeit. Brownfield redevelopment versterkt de concurrentiepositie van het gebied en zorgt voor positieve spin-off effecten (De Sousa, 2002, p.256; Vanheusden, 2007, pp.22-28; Loures, 2014, pp.75-76, Howland, 2007, p.102; Lang & McNeil, 2004, p.107).

### 1.3 Stagnatie van brownfield redevelopmentprojecten

Naast de voordelen die verbonden zijn aan brownfield redevelopment heeft Loures (2014, pp.75-76) 17 knelpunten in beeld gebracht. Deze knelpunten liggen grotendeels ten grondslag aan het feit dat momenteel 35% van de totale oppervlakte aan bedrijventerreinen in Nederland kampt met leegstand en verloedering. De knelpunten vormen een verklaring voor het stagnerende aantal brownfield redevelopmentprojecten in Nederland (Glumac e.a., 2013). De 17 knelpunten zijn samengevat en samengevoegd. De onderstaande zes knelpunten verwoorden de kern van de problematiek:

1. *Versnipperd grond- en vastgoedeigendom.* Alterman (2007, p.1) benoemt dat het bijeenbrengen van grond om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken een probleem is voor overheden, ruimtelijke planner en ontwikkelaars. Versnipperd grond- en vastgoedeigendom staat in dat geval in de weg om de ontwikkeling mogelijk te maken. Bovendien vergroot het grote aantal stakeholders de complexiteit om te komen tot een collectief gedragen besluitvorming over de gewenste herontwikkeling. Versnipperd grond- en vastgoedeigendom vormt hiermee een belangrijk knelpunt voor brownfield redevelopment (Wang e.a., 2009, p.7; Glumac, e.a., 2013, pp.796-797; Van der Stoep, e.a., 2013, pp.40-41).

2. *Gebrek aan kennis en kunde.* Wang e.a. (2009, p.7) benoemen dat er relatief weinig algemene kennis en data voor handen zijn over brownfields. In veel gevallen bestaat er een gebrek aan informatie over de aard en grootte van de aanwezige verontreiniging per brownfield en het gezondheidsgevaar. Dit wordt mede veroorzaakt wanneer stakeholders zich terughoudend opstellen bij het verstrekken van informatie over de mogelijk aanwezige verontreiniging. In dat geval is onduidelijk welke maatregelen genomen moeten worden bij brownfield redevelopment en zijn de hieraan verbonden financiële consequenties onbekend. Gebrek aan kennis over de mogelijke verontreiniging maakt het onmogelijk voor de stakeholders om de financiële baten en kosten aan de voorkant van een project in beeld te brengen. Dit maakt het onaantrekkelijk voor private partijen om te investeren in brownfield redevelopment. Daarnaast is het proces van brownfield redevelopment complexer vergeleken met greenfield development. Het omgaan met deze complexiteit vraagt om de nodige expertise. Een gebrek aan kunde kan ten grondslag liggen aan het feit dat partijen afzien van brownfield redevelopment (Glumac, e.a., 2013, p.796).
3. *Hoge sanerings- en ontwikkelingskosten.* Hoge saneringskosten kunnen een belemmering vormen voor brownfield redevelopment. Bijvoorbeeld, bij verontreiniging bestaat er onzekerheid over de financiële baten en kosten waardoor alle stakeholders financiële risico's lopen (Alker e.a., 2000, p.49; Buitelaar e.a., 2007). Hoge ontwikkelingskosten worden gemaakt wanneer er bijvoorbeeld sprake is van beschermd (industriële) erfgoed. Zowel bij sanering en de inpassing van industrieel erfgoed in het herontwikkelingsplan, is de doorlooptijd langer en zijn de kosten hoger. De bereidheid van marktpartijen om de meerkosten bij brownfield redevelopment te dragen en de verhoogde risico's te nemen is laag, op het moment dat zij de optie hebben om te investeren in greenfield projecten. Over het algemeen zijn de risico's bij greenfield development lager. Mede daardoor is brownfield redevelopment in veel gevallen financieel onaantrekkelijk (Olden, 2010, pp.106, 110, 117; Glumac, e.a., 2013, p.796).
4. *Moeilijkheden bij het rondkrijgen van de businesscase.* Gebrek aan kennis, hoge sanerings- en ontwikkelingskosten en versnipperd grond- en vastgoedeigendom, maakt het verkrijgen van voldoende financiering voor brownfield redevelopment moeilijk. Deze knelpunten verminderen de bereidheid van geldgevers om te investeren in brownfield redevelopment. Marktpartijen hechten namelijk waarde aan duidelijke benchmarks, zodat zij de performance van hun investering kunnen vergelijken met andere projecten. Wanneer de risico's en het rendement aan de voorkant van een project niet goed ingeschat kunnen worden zijn marktpartijen in mindere mate bereid te investeren in brownfield redevelopment. Zij zijn in dat geval eerder geneigd om te investeren in greenfield projecten (Louw e.a., 2009, p.125). Bovendien is in Nederland het rondkrijgen van de businesscase voor brownfield redevelopmentprojecten nog lastiger geworden, vanwege de verslechterde (financiële) positie van overheden en marktpartijen (Deloitte & TU Delft, 2010). Deze verslechterde (financiële) positie van publieke partijen heeft geleid tot het wegvallen van rijksmiddelen voor onder andere het stimuleren van brownfield redevelopmentprojecten. Dit betekent dat gemeenten in steeds mindere mate gebiedsontwikkelingsprojecten financieel kunnen ondersteunen (Van der Stoep, e.a., 2013, p.1).
5. *Actief grondbeleid Nederlandse gemeenten.* Het actieve grondbeleid van gemeenten heeft ertoe geleid dat veel nieuwe bedrijventerreinen op greenfield locaties zijn aangelegd. De expansiedrift van gemeenten kent twee belangrijke oorzaken. Ten eerste komen de financiële baten bij de verkoop van grond ten goede aan het gemeentelijk grondbedrijf. Ten tweede beogen gemeenten de (regionale) concurrentiepositie te vergroten met de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Daarmee beogen gemeenten nieuwe bedrijven aan te trekken en werkgelegenheid te creëren. Opgemerkt moet worden dat het actieve grondbeleid van gemeenten tot gevolg kan hebben dat er een omvangrijk (over)aanbod aan relatief goedkope grond ontstaat op de markt. Dit ruimtelijk beleid beïnvloedt de huisvestingskeuze van bedrijven, hetgeen kan resulteren in een stijging van het aantal in onbruik geraakte bedrijfspanden op oude industrieterreinen. De feitelijke vraag van het bedrijfsleven naar nieuwe bedrijventerreinen speelt vaak een ondergeschikte rol. Hierdoor is er vaak een overaanbod van vestigingslocaties op nieuwe uitleglocaties. Bovendien werkt een

structureel overaanbod een versnelde veroudering van het bedrijventerrein in de hand (Olden, 2010, pp.15-16, 83; Glumac, e.a., 2013, pp.795-796).

6. *Wet- en regelgeving.* Wet- en regelgeving kunnen een belemmering vormen voor de herontwikkeling van brownfields. Wetgeving over de aanpak van milieuverontreiniging kan een barrière vormen voor brownfield redevelopment. Daarnaast kan de regelgeving te weinig ontwikkelmogelijkheden bieden voor partijen om een brownfield te herontwikkelen. In dat geval biedt bijvoorbeeld een bestemmingsplan onvoldoende ontwikkelingsruimte (McCarthy, 2001, pp.287-288). Daarnaast kan de wettelijke bescherming van eigendomsrechten een belemmering vormen. Ter illustratie, een vastgoed- en grondeigenaar kan niet bereid zijn om te participeren in een brownfield redevelopmentproject. De wettelijk bescherming van eigendommen kan een belemmering vormen voor brownfield redevelopment (Alterman, 2007, p.77).

#### 1.4 Publieke en private belangen bij brownfield redevelopment

De zes knelpunten vormen in veel gevallen een te grote belemmering om brownfield redevelopmentprojecten succesvol van de grond te laten komen. Deze knelpunten liggen grotendeels ten grondslag aan het stagnerende aantal brownfield redevelopmentprojecten in Nederland (Glumac e.a., 2013). Zowel publieke als private partijen moeten samenwerken om brownfield redevelopmentprojecten te realiseren. McCarthy (2001, p.288) stelt: *“Yet increasing recognition of a common interest in brownfield redevelopment may generate the efforts and resources needed to make the opportunities outweigh the challenges”*. Een gemeenschappelijk belang van publieke en private partijen kan ervoor zorgen dat brownfield redevelopmentprojecten van de grond komen (McCarthy, 2001, pp.287-295; Vanheusden, 2007, p.14).

Desalniettemin moet er bij brownfield redevelopment wel sprake zijn van een gemeenschappelijk belang. Een gemeenschappelijk belang bij brownfield redevelopment berust namelijk op individuele publieke en private belangen. Het publieke belang omvat het collectieve belang van inwoners, belangengroepen, overheden, bedrijven en organisaties. Het publieke belang wordt volgens Alexander (2002, p.241) gediend wanneer het de collectieve welvaart verhoogt. Private belangen zijn veelal gelieerd aan economische belangen. Ter illustratie, bedrijven op een brownfield zullen de prioriteit geven aan het voortzetten van hun bedrijfsvoering in plaats van het actief betrokken zijn bij een brownfield redevelopmentproject (Olden, 2010, p.111).

Het vormt een uitdaging om de publieke en private belangen met elkaar in overeenstemming te brengen, opdat brownfield redevelopmentprojecten van de grond komen. Tegengestelde belangen kunnen een belemmering vormen (Campbell, 1996). Zoals eerder benoemd, vergroot een veelvoud van stakeholders de complexiteit van een besluitvormingsproces. Het besluitvormingsproces is in dat geval eerder onderhevig aan tegenstrijdige en verstrengelde belangen (Wang e.a., 2009, p 7). Healey (1998, p.6) vult aan: *“Conflicts may arise not only between what one person wants to do and how this impacts on neighbours. They may arise over the meaning of place which one person wants to express and the different meanings which other stakeholders seek to maintain, promote or develop”*. Een spanningsveld ontstaat wanneer belangen tegenstrijdig zijn. Dit kan het geval zijn tussen publieke en private belangen, maar ook tussen private en private belangen en publieke en publieke belangen. Het is echter de vraag hoe publieke en private belangen zo goed mogelijk gewaarborgd kunnen worden en spanningsvelden kunnen worden geminimaliseerd bij brownfield redevelopment.

In deze context waarbij het aantal brownfield redevelopmentprojecten in Nederland stagneert is het maatschappelijk relevant om instrumenten te onderzoeken die brownfield redevelopment bevorderen (Van der Krabben, 2011, p.9). Een instrument moet volgens (Healey 1998, pp.5-6) een rol kunnen spelen in: *“place making, in generating enduring meanings for places which can*

*help to focus and coordinate the activities of different stakeholders and reduce levels of conflict*". Daarbij moet opgemerkt worden dat een instrument dat de onderhandeling tussen de betrokken stakeholders bevordert, stimulerend werkt voor het bereiken van een overeenstemming over een gewenste herontwikkeling (Yousefi, e.a., 2007, p.1866). Samenvattend, het is een zoektocht om een instrument te vinden voor brownfield redevelopment dat, adequaat inspeelt op de knelpunten (Paragraaf 1.3), de publieke en private belangen waarborgt en tevens het aantal spanningsvelden minimaliseert.

## 1.5 Stedelijke herverkaveling

Stedelijke herverkaveling is in Nederland recentelijk in de belangstelling geraakt, omdat zowel de wetenschap als overheden stedelijke herverkaveling beschouwen als een veelbelovend privaatrechtelijk instrument. Van der Krabben en Needham (2008, p.668) bevestigen deze uitspraak door te stellen dat: *"New instruments must be considered, to deal with the increased complexity, and to improve the financial basis, of brownfield projects. Urban land readjustment can be one of those new planning tools"*. Volgens hen is stedelijke herverkaveling een instrument dat een goede (financiële) basis biedt van waaruit brownfield redevelopment kan plaatsvinden. Alterman vult aan (2007, p.62) dat stedelijke herverkaveling voornamelijk een veelbelovend instrument is voor gebieden met hoge dichtheden en plekken waar de grond relatief duur is. Een grote kostenbesparing is mogelijk doordat de eigendomsposities niet verworven hoeven te worden (Alterman, 2007, p.57; Needham, 2007, p.116). Tevens kunnen de collectieve projectkosten gedragen worden door alle stakeholders. Inherent betekent dat, dat de gemeente niet volledig opdraait voor de ontwikkelingskosten (Muñoz Gielen, 2016, p.78; THB, 2008, p.19).

Het is belangrijk om stedelijke herverkaveling eerst beknopt toe te lichten. De Commissie Stedelijke Herverkaveling (2014, p.6.) heeft stedelijke herverkaveling gedefinieerd als:

*"een instrument van faciliterend grondbeleid. Het omvat een besluit van de gemeente waarbij zij voor de grondpercelen binnen een bepaald kadastraal blok met stedelijke functies een herschikking van de zakelijke rechten vaststelt, in combinatie met een besluit dat de financiële gevolgen hiervan regelt. Deze besluiten worden slechts genomen als een voldoende grote meerderheid van de betrokken eigenaren daar voorstander van is"*.

Met andere woorden, stedelijke herverkaveling betreft een privaatrechtelijk instrument dat stakeholders op vrijwillige basis voor brownfield redevelopment kunnen inzetten. Het heeft als doel om de eigendomsrechten van grond- en vastgoedeigenaren te herverdelen, wanneer de huidige eigendomsposities niet passen bij de beoogde ruimtelijke inrichting van een gebied. Zowel publieke als private gronden- en vastgoedposities kunnen worden ingebracht bij een herverkaveling (Alterman, 2007, p.62).

Het herschikken van de eigendomsposities vindt in Nederland op vrijwillige basis plaats. Dit betekent dat brownfield redevelopment door middel van stedelijke herverkaveling alleen mogelijk is wanneer alle grond- en vastgoedeigenaren bereid zijn mee te werken. De uitdaging bij stedelijke herverkaveling ligt bij het komen tot een collectief gedragen besluitvorming over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Immers moeten alle grond- en vastgoedeigenaren bereid zijn om op vrijwillige basis mee te werken. Van der Stoep e.a. (2013, p.50) benadrukken dat dit instrument vooral effectief kan werken in gebieden waarin de vastgoed- en grondeigenaren zelf collectief initiatief nemen. In dat geval bestaat de intrinsieke motivatie van grond- en vastgoedeigenaren om succesvol een brownfield redevelopment project te realiseren (Li & Li, 2007, p.135).

## 1.6 Probleem- en doelstelling

Stedelijke herverkaveling wordt in dit onderzoek aangedragen als een veelbelovend instrument voor brownfield redevelopment. Alterman (2016) typeert stedelijke herverkaveling als “*The sleeping beauty*”, mede omdat dit instrument tot op heden nog niet breed wordt toegepast in de Nederlandse ruimtelijke planning. Bovendien bestaan er momenteel weinig brownfield redevelopmentprojecten in Nederland waarbij stedelijke herverkaveling succesvol is toegepast (De Wolff, 2013). Niettemin is het tegengaan van brownfields maatschappelijk gewenst, gelet op de baten die gelieerd zijn aan brownfield redevelopment (Paragraaf 1.2). Het is maatschappelijk relevant om zicht te krijgen in hoeverre stedelijke herverkaveling bij brownfield redevelopment (1) inspeelt op de knelpunten; (2) de publieke belangen waarborgt; (3) de private belangen waarborgt en tot slot (4) inspeelt op de spanningsvelden.

De focus op zowel brownfield redevelopment, stedelijke herverkaveling als publieke en private belangen biedt een aanvulling op de bestaande wetenschappelijke literatuur. Omvangrijk (internationaal) wetenschappelijk onderzoek is verricht naar afzonderlijk brownfield redevelopment, stedelijke herverkaveling en publieke en private belangen in gebiedsontwikkeling. Echter wetenschappelijk onderzoek dat deze onderwerpen met elkaar verbindt ontbreekt. Ter aanvulling, Alterman (2007, p.57) benoemt dat er al veel wetenschappelijk literatuur voor handen is over stedelijke herverkaveling, maar dat er relatief weinig diep inhoudelijk onderzoek is gedaan naar hoe stedelijke herverkaveling in de praktijk wordt toegepast. Tevens is onduidelijk in hoeverre stedelijke herverkaveling publieke en private belangen waarborgt bij brownfield redevelopment. Bovendien is stedelijke herverkaveling als instrument voor brownfield redevelopment in de Nederlandse context nog maar minimaal onderzocht (Hong & Needham, 2007; Loures, 2014, p.78; Van der Stoep, e.a., 2013, pp.50-51; Healey, 1998, pp.15-16; Blokhuis e.a., 2012, p.204; Alexander, 2002, pp.241-242).

## 1.7 Vraagstelling

De hoofdvraag in dit onderzoek is geformuleerd op basis van de probleem- en doelstelling en luidt:

### *In hoeverre waarborgt stedelijke herverkaveling publieke en private belangen bij brownfield redevelopment?*

De deelvragen zijn als volgt geformuleerd en uitgewerkt:

1. *In hoeverre speelt stedelijke herverkaveling in op de knelpunten verbonden aan brownfield redevelopment?*  
Deze deelvraag heeft als doel om te evalueren in hoeverre stedelijke herverkaveling inspeelt op de knelpunten die verbonden zijn aan brownfield redevelopment. Deze deelvraag is relevant, omdat stedelijke herverkaveling pas een bruikbaar instrument is op het moment dat het adequaat de knelpunten minimaliseert of teniet doet. De belangrijkste barrières en onzekerheden om te komen tot brownfield redevelopment worden in dat geval weggenomen. Het is relevant om te weten in hoeverre stedelijke herverkaveling inspeelt op deze knelpunten (Glumac e.a., 2013, p.798).
2. *In hoeverre waarborgt stedelijke herverkaveling publieke belangen bij brownfield redevelopment?*  
Deze deelvraag heeft als doel om te evalueren in hoeverre stedelijke herverkaveling de publieke belangen waarborgt bij brownfield redevelopment. Stedelijke herverkaveling zal namelijk door publieke partijen alleen ingezet worden als het een effectief middel is om de publieke belangen te waarborgen.
3. *In hoeverre waarborgt stedelijke herverkaveling private belangen bij brownfield redevelopment?*



Deze deelvraag is vergelijkbaar met deelvraag twee. Echter heeft deze deelvraag als doel om licht te werpen op hoe stedelijke herverkaveling de private belangen waarborgt bij brownfield redevelopment.

4. *In hoeverre speelt stedelijke herverkaveling in op spanningsvelden bij brownfield redevelopment?*

Deze deelvraag heeft als doel om te evalueren in hoeverre stedelijke herverkaveling inspeelt op de spanningsvelden bij brownfield redevelopment. De ‘spanningsvelden’ refereren naar de tegenstrijdige belangen die er kunnen bestaan bij brownfield redevelopment (Paragraaf 1.4). Er kan een spanningsveld bestaan tussen publieke en private belangen, maar ook tussen private en private belangen en publieke en publieke belangen. Onderzoek naar tegenstrijdige belangen bij gebiedsontwikkeling is relevant (Louw & Bontekoning, 2007; Yousefi e.a., 2007, p.1870; Glumac e.a., 2013, p.798).

Het volgende hoofdstuk ‘Onderzoeksmethoden’ legt uit en verantwoord hoe de hoofd- en deelvragen beantwoord worden.



## 2. Onderzoeksmethoden

### 2.1 Operationalisering vraagstelling

De operationalisering van de hoofd- en deelvragen is bedoeld om een kader te bieden voor het onderzoek. Onderdeel van deze operationalisering is het definiëren van de kernwoorden uit de vraagstellingen. Helder gedefinieerde kernwoorden zijn belangrijk, omdat dit verwarring en misinterpretatie voorkomt (Bryman, 2012, p.388). Het gaat hier specifiek over de kernwoorden ‘brownfield redevelopment’ en ‘stedelijke herverkaveling’ die staan centraal in dit onderzoek. In de inleiding zijn deze kernwoorden al beknopt gedefinieerd. Deze kernwoorden verdienen echter een uitgebreidere toelichting en definiëring, opdat het onderzoekskader nog duidelijker en vollediger is. Er is voor gekozen om ieder kernwoord nader te definiëren en toe te lichten in een afzonderlijk hoofdstuk. Daarbij is ook aandacht voor de context, waaronder het ruimtelijke institutionele kader. De hoofdstukken zijn gebaseerd op zowel een literatuur/bureauonderzoek en het empirische onderzoek. De opbouw van de hoofdstukken is als volgt: hoofdstuk 3 brownfield redevelopment en hoofdstuk 4 stedelijke herverkaveling.

### 2.2 Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek kan gedefinieerd worden als een praktijkgericht en evaluerend wetenschappelijk onderzoek, aangezien dit onderzoek zich richt op de evaluatie van een mogelijke oplossing voor een praktijkprobleem (Boeije, 2010, p.79). Oftewel, stedelijke herverkaveling is een oplossing om brownfields (het praktijkprobleem) tegen te gaan (Dunn, 2004, p.14). Het onderzoek is gericht op het evalueren van hoe stedelijke herverkaveling publieke en private belangen dient bij brownfield redevelopment. Bressers & Hoogerwerf (1995, p.21) definiëren evalueren als: “*het beoordelen van een voorstelling of waarneming van een bepaald verschijnsel (een bepaalde situatie of een verandering daarin) aan de hand van bepaalde criteria*”. De criteria in dit onderzoek vormen de knelpunten, de publieke belangen, de private belangen en de spanningsvelden, oftewel de deelvragen. Dit onderzoek evalueert in hoeverre stedelijke herverkaveling bij brownfield redevelopment, (1) adequaat inspeelt op de knelpunten (Paragraaf 1.3); (2) effectief de publieke belangen waarborgt; (3) effectief de private belangen waarborgt en tot slot (4) adequaat inspeelt op de spanningsvelden. Adequaatheid verwijst in dit onderzoek naar de mate waarin stedelijke herverkaveling een oplossing is. Effectiviteit betreft veeleer de doeltreffendheid van het instrument, oftewel de geschiktheid. De evaluatie verschaft betrouwbare en valide informatie over de effectiviteit en adequaatheid van stedelijke herverkaveling (Dunn, 2004, pp.357-358).

Besloten is om een ex-post evaluatie uit te voeren, op basis van brownfield redevelopmentprojecten (Paragraaf 2.5). De ex-post evaluatie in dit onderzoek is op een zo, objectieve en waardevrije wijze uitgevoerd. Het doel van de ex-post evaluatie is om te komen tot een systematische beoordeling van hoe stedelijke herverkaveling publieke en private belangen dient bij brownfield redevelopment. De ex-post evaluatie berust op een kwalitatief onderzoek. De kwalitatieve onderzoeksmethode is toegepast om de sociale werkelijkheid te begrijpen, door: “*gedragingen, ervaringen en de beleving van de betrokkenen te beschrijven, te interpreteren en te verklaren*” (Boeije e.a., 2010, p.253). Het kwalitatieve onderzoek heeft als doel om de gedragingen, ervaringen en beleving van betrokkenen te onderzoeken en theoretisch in kaart te brengen. De beschrijving van de sociale werkelijkheid vindt plaats aan de hand van de interpretatieve benadering. Daarbij wordt als het ware door de ogen van de betrokkenen gekeken, om op die wijze antwoord te kunnen geven op de hoofd- en deelvragen (Boeije e.a., 2010, p.73). Een kwalitatief onderzoek biedt de mogelijkheid om de diepte in te gaan en te beoordelen hoe stedelijke herverkaveling publieke en private belang dient bij brownfield redevelopment.

### 2.3 Dataverzameling

Een ex-post evaluatie vindt plaats aan de hand van casestudy's. Bij een casestudy vindt een gedetailleerd en uitgebreid onderzoek plaats van een case. Een case in dit onderzoek betreft, een brownfield redevelopmentproject waarbij stedelijke herverkaveling is ingezet of wordt ingezet. Door het uitvoeren van een casestudy wordt op intensieve wijze diepgaande informatie verzameld over hoe stedelijke herverkaveling de publieke en private belangen dient bij brownfield redevelopment (Bryman, 2012, pp.66-71; Dunn, 2004, p.19). Dataverzameling vindt plaats aan de hand van de selectie van projectdocumenten en semigestructureerd interviews. De toepassing van twee verschillende manieren van dataverzameling heeft als voordeel dat er een vollediger en betrouwbaarder antwoord kan worden gegeven op de hoofd- en deelvragen (Boeije ea., 2009, pp.48, 58, 79, 259).

Projectdocumenten vormen een stabiele basis van waaruit de case nader uitgewerkt kan worden. De projectdocumenten beschrijven niet alleen de situatie en de toepassing van stedelijke herverkaveling, maar bovenal ook de bestuurlijk-organisatorische context waarin brownfield redevelopmentprojecten tot stand en uitvoering komen. Projectdocumenten bevatten relevante informatie over een brownfield redevelopmentproject. Hierbij gaat het voornamelijk om beleidsdocumenten van gemeenten, maar ook om documenten van private partijen of derden. Een bureau-onderzoek is uitgevoerd om projectdocumenten te verzamelen die gelieerd zijn aan het brownfield redevelopmentproject. In bijlage A is een overzicht gegeven van alle geselecteerde projectdocumenten per case.

Semigestructureerde interviews zijn complementair aan de projectdocumenten. De geïnterviewde personen in dit onderzoek worden participanten genoemd. De semigestructureerde interviews hebben als doel om de gedragingen, ervaringen en beleving van de participanten theoretisch in kaart te brengen. In het volgende deelhoofdstuk is beargumenteerd waarom bepaalde participanten zijn geselecteerd in dit onderzoek en daarnaast hoe de semigestructureerde interviews hebben plaatsgevonden.

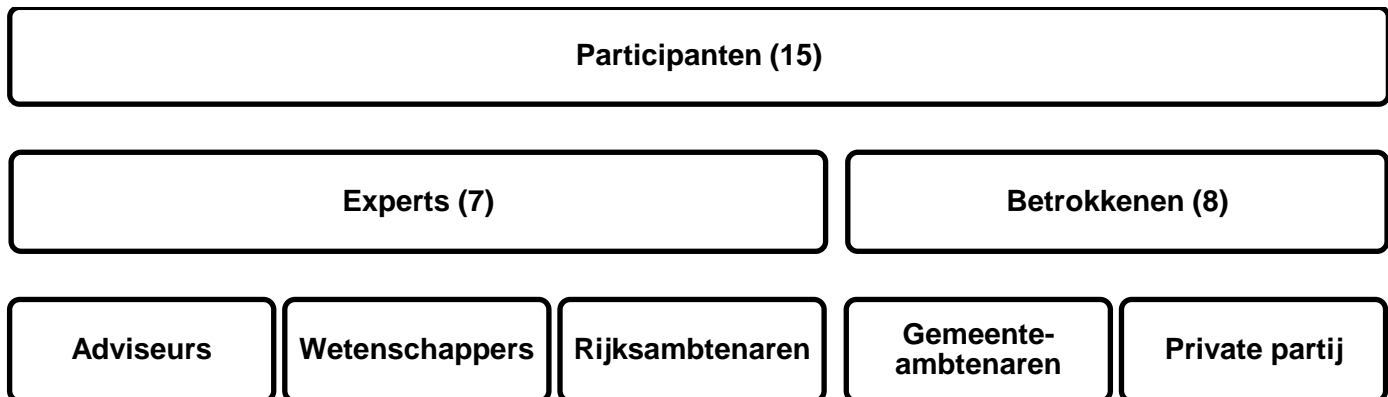
### 2.4 Semigestructureerde interviews

Participanten die betrokken zijn bij een brownfield redevelopmentproject worden in dit onderzoek 'betrokkenen' genoemd. De bovenstaande paragrafen impliceren dat er alleen semigestructureerde interviews zijn gehouden met betrokkenen. Echter zijn er ook semigestructureerde interviews gehouden met participanten die niet gelieerd zijn aan een brownfield redevelopmentproject. Het betreft hier participanten die beschikken over diepgaande kennis op het gebied stedelijke herverkaveling, brownfield redevelopment en/of de Nederlandse wet- en regelgeving. Deze participanten worden in dit onderzoek 'experts' genoemd. De input van de experts en de betrokkenen is complementair aan elkaar. De betrokkenen spreken vanuit hun gedragingen, ervaringen en beleving bij een brownfield redevelopmentproject. Experts daarentegen spreken vanuit hun kennis en expertise.

Ter voorbereiding op de semigestructureerde interviews is per participant een topiclijst opgesteld. De topiclijst bevat neutrale open vragen die gesteld worden tijdens het interview. De open vragen zijn enerzijds bedoeld om het interview te structureren en anderzijds om gestructureerde data te genereren voor de beantwoording van de deelvragen. De vragen voor de experts waren gericht om een diep inhoudelijk gesprek te voeren over stedelijke herverkaveling als ruimtelijke instrument voor brownfield redevelopment. De vragen voor de betrokkenen hadden betrekking op een case. De topiclijst is uiteengezet in een overzichtelijke tabel in bijlage B. In deze tabel is ook aangegeven op welke deelvragen en groep participanten de interviewvragen van toepassing zijn. De structuur van de topiclijst was niet leidend gedurende het interview. Met andere woorden, de volgorde van de vragen kon afwijken afhankelijk van de antwoorden van de participant. Tevens werden er aanvullende vragen gesteld om op een bepaald onderwerp dieper in te gaan.

De twee groepen participanten kunnen verder onderverdeeld worden in verschillende type participanten. Figuur 1 geeft hiervan een overzicht weer. In bijlage C is een volledig overzicht gegeven van de 15 geïnterviewde participanten. Het interviewen van verschillende type participanten komt de betrouwbaarheid van de resultaten ten goede. De verschillende perspectieven zorgen voor een brede en volledige beantwoording van de hoofd- en deelvragen. Het onderzoek is in dat geval minder afhankelijk van één leidend perspectief. In onderstaande paragrafen is toegelicht op welke wijze de verschillende type participanten een bijdrage leveren aan het onderzoek (Boeije, 2012, p.21).

Figuur 1. Participanten overzicht



#### 2.4.1 Experts

De expertinterviews hebben als doel om diep inhoudelijk in te gaan op stedelijke herverkaveling als instrument voor brownfield redevelopment. De experts beschikken over verregaande kennis en expertise over stedelijke herverkaveling, brownfield redevelopment en/of de Nederlandse wet- en regelgeving. Het is belangrijk om stedelijke herverkaveling in de context te plaatsen van de Nederlandse wet- en regelgeving. De Nederlandse wet- en regelgeving vormt namelijk een duidelijk kader voor de inbedding van stedelijke herverkaveling. Daarnaast wordt duidelijk hoe stedelijke herverkaveling een aanvulling vormt op de huidige beschikbare publieke en private instrumenten voor brownfield redevelopment. De empirische inzichten van de experts worden ook gebruikt voor de uitwerking van het de hoofdstukken 3 t/m 5 & 10. De groep experts is onder te verdelen in drie type participanten, ‘adviseurs’, ‘wetenschappers’ en ‘rijksambtenaren’. De type participanten zijn als volgt toegelicht:

- *Adviseurs.* Adviseurs bezitten naast veel inhoudelijke kennis over stedelijke herverkaveling ook praktijkkennis. Deze praktijkkennis is opgedaan bij projecten waarbij stedelijke herverkaveling als ruimtelijk instrument is toegepast. De interviews met de adviseurs hebben als doel om diep inhoudelijk in te gaan op hoe stedelijke herverkaveling in de praktijk wordt toegepast of toegepast kan worden. Twee senior adviseurs van het Kadaster zijn geïnterviewd.
- *Wetenschappers.* De input van wetenschappers is van grote waarde voor dit onderzoek. Wetenschappers geven in dit onderzoek een wetenschappelijk reflectie op de ruimtelijke planning. Inherent betekent dit dat er objectieve, waardevrije en diepgaande data wordt verzameld tijdens de interviews. Gekozen is om drie wetenschappers met complementaire expertise te interviewen, zodat een diep inhoudelijke discussie plaatsvindt vanuit verschillende perspectieven. De wetenschappers hebben afzonderlijke expertise over stedelijke herverkaveling, brownfield redevelopment en de juridische grondslag van gebiedsontwikkeling.
- *Rijksambtenaren.* Rijksambtenaren met kennis over stedelijke herverkaveling zijn benaderd voor dit onderzoek. Rijksambtenaren hebben het vermogen om vanuit een top-down perspectief te kijken naar hoe stedelijke herverkaveling wordt toegepast voor brownfield redevelopment. Tevens bezitten zij verregaande kennis over relevante (toekomstige) wet- en regelgeving.

#### 2.4.2 *Betrokkenen*

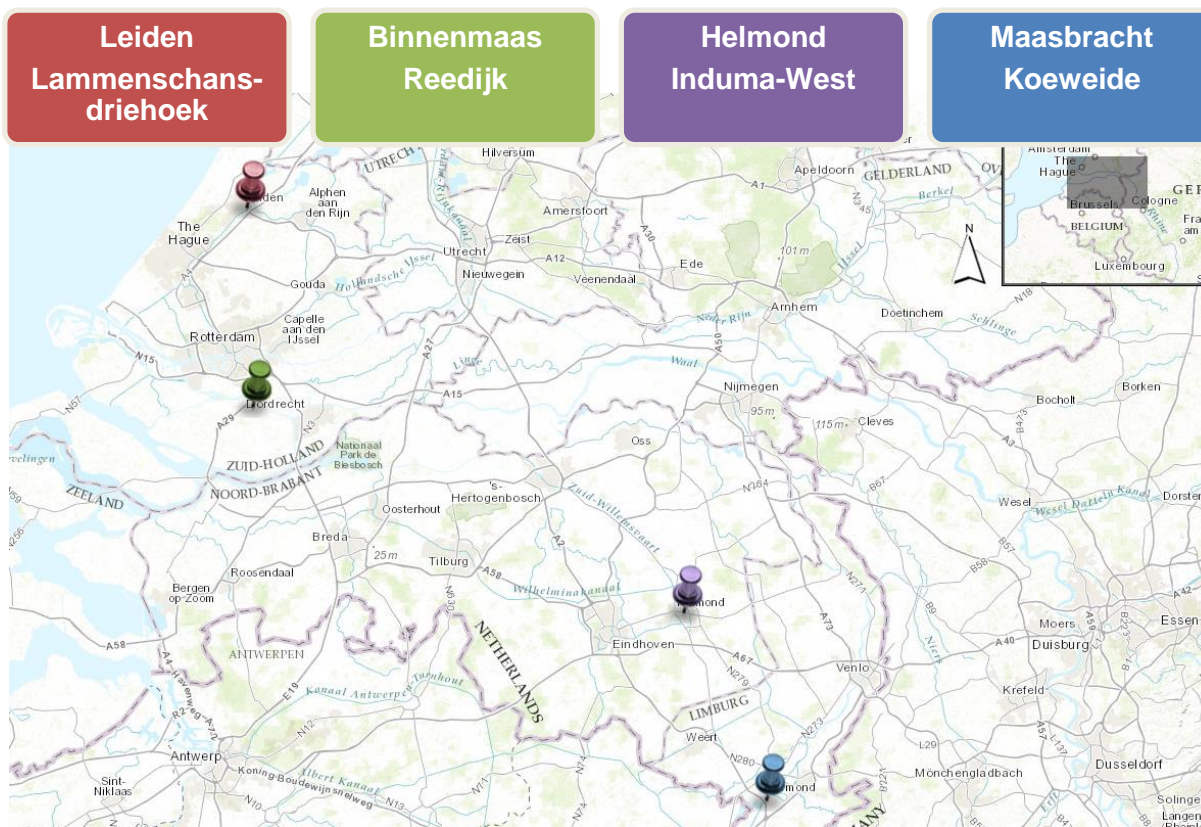
De expertinterviews geven diepgaande (theoretische) inzichten over de toepassing van stedelijke herverkaveling voor brownfield redevelopementprojecten. Betrokkenen spreken daarentegen volledig vanuit hun gedragingen, ervaringen en beleving die gelieerd zijn aan een brownfield redevelopementproject. Hierdoor wordt duidelijk hoe stedelijke herverkaveling publieke en private belangen waarborgt in brownfield redevelopement. De groep betrokkenen is onder te verdelen in 'gemeenteambtenaren' en 'private partijen'. Beide type participanten zijn betrokken bij brownfield redevelopement en leveren als volgt een bijdrage aan het onderzoek:

- *Gemeenteambtenaren.* Welke rol een gemeente inneemt bij brownfield redevelopement is afhankelijk van de gemeentelijke belangen en de (politieke) ambities. Ter illustratie, een gemeente met veel vastgoed- en grondposities op een brownfield zal een actievere rol innemen bij redevelopement, dan een gemeente die dat niet heeft. Een gemeente met geen eigendomsposities zal eerder een passief grondbeleid voeren. Desondanks zijn gemeenten zowel in een actieve als een passieve rol te allen tijde betrokken bij brownfield redevelopement. Gemeenteambtenaren zijn verantwoordelijk voor het opstellen van het gemeentelijk ruimtelijk beleid voor brownfield redevelopement. Tevens zijn zij belast met de handhaving van dit beleid. Bovendien heeft de gemeente een belangrijke taak om te allen tijde het publieke belang te waarborgen. De interviews met gemeenteambtenaren dienen ter aanvulling op de beschikbare beleidsstukken die er voor handen zijn. Bovendien kan antwoord worden gegeven op de vraag in hoeverre stedelijke herverkaveling de publieke belangen bij brownfield redevelopement waarborgt.
- *Private partijen.* Private partijen omvatten alle stakeholders binnen een brownfield redevelopementproject. Dit zijn voornamelijk grond- en vastgoedeigenaren, maar kunnen ook zijn, ondernemers (huurders), bewoners (huurders), ontwikkelaars en (semi)-overheden (bijv. waterschappen en provincies). Gezien de beperkte beschikbare tijd voor de uitvoering van dit onderzoek is gekozen om niet afzonderlijk alle private partijen binnen een case te interviewen. Om alsnog een volledig beeld te kunnen scheppen van de perspectieven van alle private partijen is gekozen om een ondernemersvereniging of procesmanager te interviewen. Een voorwaarde is dat zowel de ondernemersvereniging of de procesbegeleider betrokken is bij het brownfield redevelopementproject en kennis heeft over de toepassing van stedelijke herverkaveling. De interviews met de private partijen werpen licht op in hoeverre stedelijke herverkaveling de private belangen bij brownfield redevelopement waarborgt.

#### 2.5 **Casestudy's**

Zoals eerder benoemd wordt er in dit onderzoek een ex-post evaluatie uitgevoerd aan de hand van cases, oftewel brownfield redevelopementprojecten waarbij stedelijke herverkaveling is toegepast of wordt toegepast. Vier casestudy's zijn geselecteerd: Reedijk in de gemeente Binnenmaas, Induma-West in Helmond, Koeweide in Maasbracht en de Lammenschansdriehoek in Leiden. In figuur 2 is de ligging te zien van de casestudy's. Het uitvoeren van meerdere casestudy's heeft als voordeel dat er een breder en betrouwbaarder antwoord gegeven kan worden op de hoofd- en deelvragen. In de onderstaande paragrafen is verwoord hoe de selectie van de cases heeft plaatsgevonden en worden enkele kanttekeningen geplaatst.

Figuur 2. Casestudy's in Nederland



Bron: ArcGIS, 2016 (bewerking)

Tot op heden bestaan er weinig afgeronde brownfield redevelopmentprojecten in Nederland waarbij stedelijke herverkaveling succesvol is toegepast. Het was hierdoor onmogelijk om vier afgeronde brownfield redevelopmentprojecten te selecteren voor dit onderzoek. Ten tijde van schrijven is alleen het bedrijventerrein Reedijk in de gemeente Binnenmaas succesvol herontwikkeld door middel van stedelijke herverkaveling. Desalniettemin neemt het aantal brownfield redevelopmentprojecten in Nederland toe waarbij geëxperimenteerd wordt met stedelijke herverkaveling (Kadaster, 2016). Er is daarom voor gekozen om ook brownfield redevelopmentprojecten in uitvoering te onderzoeken. Bij de selectie van de cases zijn enkel projecten in uitvoering geselecteerd waarbij er een goed vooruitzicht bestaat dat stedelijke herverkaveling succesvol toegepast gaat worden. Deze projecten zijn Induma-West in Helmond, Koeweide in Maasbracht en de Lammenschansdriehoek in Leiden. Bij alle vier de casestudy's vormt stedelijke herverkaveling een belangrijk instrument om brownfield redevelopment mogelijk te maken.

Een aantal kanttekening moeten er gemaakt worden met betrekking tot de validiteit van het onderzoek. Allereerst was het onderzoek nog betrouwbaarder geweest wanneer er meer dan vier casestudy's waren uitgevoerd. Gezien de beperkte onderzoekstijd was dit echter niet mogelijk. Ten tweede was het niet mogelijk om uitgebreidere criteria te hanteren voor de selectie van de cases. Het beperkte aantal beschikbare cases maakte het noodzakelijk om ook projecten in uitvoering te selecteren. Ten derde vindt de ex-post evaluatie niet volledig plaats op basis van afgeronde projecten. De ex-post evaluatie is daarom minder volledig en betrouwbaar.

### 2.5.1 Opbouw casestudy

De verslaglegging van de cases vindt op een uniforme wijze plaats. Dit zorgt voor consistentie en een systematische beschrijving van de cases. Hieronder is uiteengezet hoe de cases zijn opgebouwd.

1. *Voorpagina*. De voorpagina van elke casestudy is bedoeld om een eerste indruk te geven van het brownfield redevelopmentproject. Een satellietbeeld geeft het plangebied weer voorafgaand aan de herontwikkeling<sup>2</sup>. Daarnaast is beknopt weergegeven, welk project het betreft; in welke gemeente het project plaatsvindt; de status van het project; het type herstructurering (Paragraaf 3.2); en tot slot wie het initiatief neemt bij de herontwikkeling. Daarnaast zijn twee relevante quotes uit de interviews weergegeven.
2. *Inleidende beschrijving*. Ieder brownfield redevelopmentproject is uniek. Het object, de context en het proces zijn bij ieder project verschillend (Spit en Zoete, 2009, p.17). Ter illustratie, de cases liggen in verschillende regio's, gemeenten en wijken. Door de geografische spreiding verschilt de context voor elk brownfield redevelopmentproject. Daarnaast is het politieke klimaat in elke gemeente anders, alsook de vraag naar en het aanbod van vastgoed. De inleidende beschrijving heeft als doel om het object en de context zo volledig mogelijk te schetsen. Dit is belangrijk, omdat het object en de context invloed hebben op de wijze waarop stedelijke herverkaveling de publieke en private belangen waarborgt bij brownfield redevelopment. De informatie in de inleidende beschrijving is voornamelijk afkomstig van de projectdocumenten. De opbouw is als volgt:
  - *Objectbeschrijving*. Het plangebied wordt geografisch begrensd en globaal beschreven.
  - *Zwakten*. De zwakten geven aan welke problemen er spelen in het plangebied. De zwakten vormen de aanleiding voor de stakeholders om het bedrijventerrein te herontwikkelen.
  - *Kansen*. De kansen hebben een stimulerend effect op het doen slagen van een brownfield redevelopmentproject. Zonder kansen is een succesvolle herontwikkeling uitgesloten. Inzicht in de kansen kan mede verklaren waarom een project wel of niet succesvol is.
  - *Stakeholders*. De stakeholders worden beschreven.
  - *Opgave*. De opgave vormt de leidraad tijdens de uitwerking van de case. De opgave geeft de toekomstvisie weer van een plangebied.
3. *Inzet stedelijke herverkaveling*. In dit deel wordt het proces geschetst aan de hand van de volgende vragen. Waarom wordt stedelijke herverkaveling ingezet? Wie is de initiërende partij? Hoe is stedelijke herverkaveling ingezet (Reedijk), of hoe wordt het instrument ingezet (Induma-West, Koeweide & Lammenschansdriehoek)? Welke onderlinge afspraken hebben de stakeholders gemaakt? Een beschrijving van het proces aan de hand van de beantwoording van de bovenstaande vragen is belangrijk om te kunnen begrijpen in hoeverre stedelijke herverkaveling de publieke en private belangen waarborgt bij brownfield redevelopment.
4. *Knelpunten*. Geëvalueerd is hoe stedelijke herverkaveling inspeelt op de knelpunten verbonden aan brownfield redevelopment. De knelpunten waarop de evaluatie plaatsvindt zijn: 'versnipperd grond- en vastgoedeigendom', 'gebrek aan kennis en kunde', 'hoge sanerings- en ontwikkelingskosten', 'moeilijkheden bij het rondkrijgen van de businesscase', 'actief grondbeleid Nederlandse gemeenten' en 'wet- en regelgeving' (Paragraaf 1.3).
5. *Publieke en private belangen*. In dit deel zijn de publieke en private belangen opgesomd. Bij de opsomming van de belangen is geëvalueerd hoe stedelijke herverkaveling zowel de publieke als de private belangen waarborgt bij een brownfield redevelopmentproject. Daarnaast werpt het in kaart brengen van de publieke en private belangen licht op de spanningsvelden.
6. *Conclusie*. De conclusie vat de case beknopt samen en licht de meest opmerkelijke resultaten toe.

## 2.6 Cross-case analyse

Centraal binnen de ex-post evaluatie staat het systematisch analyseren van de casestudy's. Het systematisch analyseren van de casestudy's vindt plaats aan de hand van een cross-case analyse in hoofdstuk 10. De cross-case analyse destilleert met name de overeenkomsten tussen de casestudy's, op basis van de kwalitatieve data die is verzameld. Daarnaast is er ook aandacht voor opmerkelijke verschillen. Concreet betekent dit dat een cross-case analyse als doel heeft

<sup>2</sup> Het satellietbeeld van de Lammenschansdriehoek is gemaakt ten tijde van de herontwikkeling, aangezien de ROC al in aanbouw is.



om te evalueren in hoeverre stedelijke herverkaveling bij brownfield redevelopment, (1) adequaat inspeelt op de knelpunten; (2) effectief de publieke belangen waarborgt; (3) effectief de private belangen waarborgt en tot slot (4) adequaat inspeelt op de spanningsvelden (Paragraaf 1.4). De volgorde van de deelvragen is leidend voor de opbouw van de cross-case analyse. Op die wijze kunnen de cases op systematische wijze worden geanalyseerd. De uitvoering van de cross-case analyse draagt bij aan de beantwoording van de hoofd- en deelvragen, aangezien het de resultaten van alle casestudy's bijeenbrengt (Bryman, 2012, pp.59-60).

Een nadeel van het toepassen van een cross-case analyse, is dat de interne validiteit zwak is. Het ontdekken van causale verbanden op basis van de kwalitatieve data van de cases is moeilijk (Bryman, 2012, pp.59-60). Om de validiteit van het onderzoek kracht bij te zetten worden de overeenkomsten tussen de vier casestudy's aangevuld met de input van de experts. De input van de experts is verwerkt in hoofdstuk 5. De cross-case-analyse is dus zowel gebaseerd op de casestudy's en de semigestructureerde interviews met de experts. Op die wijze kan een nog vollediger antwoord worden gegeven op de hoofdvraag.

## **2.7 Conclusie**

Om te komen tot een antwoord op de hoofd- en deelvragen is een praktijkgericht, evaluerend en kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Vier casestudy's staan centraal in dit onderzoek, Reedijk in de gemeente Binnenmaas, Induma-West in Helmond, Koeweide in Maasbracht en de Lammenschansdriehoek in Leiden. Voor alle cases geldt dat stedelijke herverkaveling een belangrijk instrument is om het brownfield redevelopmentproject te realiseren. Data is verzameld aan de hand van acht semigestructureerde interviews met betrokkenen en projectdocumenten. Ter aanvulling en verdieping van de cases zijn zeven interviews uitgevoerd met experts. De data-analyse heeft plaatsgevonden aan de hand van een cross-case analyse.



## 3. Brownfield redevelopment

Brownfield redevelopment is een begrip dat centraal staat in dit onderzoek en opgenomen is in alle vraagstellingen. Brownfield redevelopment bestaat uit twee kernwoorden ‘brownfield’ en ‘redevelopment’. Dit hoofdstuk zet uiteen wat er precies verstaan wordt onder brownfield redevelopment. Tevens wordt een beeld verschaft over brownfield redevelopment in Nederland en de institutionele context waarin brownfield redevelopmentprojecten kunnen plaatsvinden. Een bureau/literatuurstudie en het empirische onderzoek ligt ten grondslag aan de uitwerking van dit hoofdstuk.

### 3.1 Definitie brownfield

In de inleiding is de definitie van het begrip ‘brownfield’ van de ‘Environmental Protection Agency’ (US EPA, 1997, p.1) aangedragen. Vollediger is echter de definitie die Alker e.a. (2000, p.50) hanteren. Zij definiëren een brownfield als:

*“As any land or premises which has previously been used or developed and is not currently fully in use, although it may be partially occupied or utilized. It may also be vacant, derelict or contaminated. Therefore a brownfield site is not necessarily available for immediate use without intervention”*

Deze definitie geeft een goede houvast voor dit onderzoek. Desondanks blijft het een brede definitie, omdat in Nederland er veel gebieden of panden aangemerkt kunnen worden als een brownfield. Bovendien wordt in Nederland de term ‘brownfield’ zelden gebruikt (Vanheusden, 2007, p.99). Daarom wordt de bovenstaande definitie van Alker e.a. aangevuld met de elementen ‘binnenstedelijk’ en ‘bedrijventerrein’. Deze elementen worden als volgt gedefinieerd en toegelicht:

- *Binnenstedelijk.* Brownfields kunnen zowel binnen- als buitenstedelijk liggen. Leegstaand en/of verpauperd agrarisch vastgoed is een voorbeeld van een buitenstedelijke brownfield. Ondanks dat er negatieve aspecten verbonden kunnen zijn aan buitenstedelijke brownfields richt dit onderzoek zich op binnenstedelijke brownfields. Verondersteld wordt dat de baten verbonden aan brownfield redevelopment (paragraaf 1.2) hoger uitvallen bij binnenstedelijke brownfield redevelopment.
- *Bedrijventerrein.* In dit onderzoek wordt de definitie voor ‘bedrijventerrein’ gehanteerd afkomstig uit het Besluit Ruimtelijke Ordening in de ‘Regeling standaarden ruimtelijke ordening’ (Overheid, 2016). Onder een bedrijventerrein wordt verstaan: *“bedrijven met daarbij behorende wegen, paden, verblijfsgebieden, groenvoorzieningen, water en andere op een bedrijventerrein voorkomende functies”*. Voorbeelden van bedrijven die binnen de functie ‘bedrijven’ passen zijn, opslagpanden, havens en gronddepots. Daarnaast is het ook mogelijk dat er panden aanwezig zijn met de functies ‘kantoor’ of ‘maatschappelijk’. Onder de functie maatschappelijk vallen bijvoorbeeld asielzoekerscentra, kazernes, onderwijsinstellingen en zorginstellingen (Overheid, 2010, pp.6-9). Deze definitie verschilt met die van Alker e.a., omdat een brownfield bij deze definitie bestaat uit meer dan één object.

### 3.2 Definitie redevelopment

Het kernwoord ‘redevelopment’ is eenvoudiger te definiëren. Het betreft hier de herontwikkeling van een gebied. Een veel gebruikt synoniem voor herontwikkeling is ook wel herstructurering. Echter is ‘herontwikkeling’ een breed begrip, omdat er veel verschillende vormen van herontwikkeling bestaan. De Taskforce Herontwikkeling Bedrijventerreinen (THB) onderscheidt vijf typen van herstructurering (THB, 2008, p.11; Olden, 2010, p.103). Hieronder zijn de vijf typen beknopt toegelicht:

- *Facelift*. Een facelift omvat een grote opknapbeurt van de openbare ruimte en gebouwen. Dit betekent dat de bestaande structuur van de openbare ruimte en gebouwen behouden blijft.
- *Revitalisering*. Van revitalisering is sprake wanneer de infrastructuur, openbare ruimte en private gebouwen worden aangepakt, maar de bestaande structuur van het gebied behouden blijft.
- *Zware revitalisering*. Zware revitalisering focust zich op het planmatig sterk ingrijpen in de ruimtelijke inrichting van een gebied. Dit betekent een ingrijpende vernieuwing en verbetering van het plangebied door middel van, panden te slopen, de openbare ruimte te versterken en nieuwe economische functies te geven aan gebouwen of delen van het gebied. Het kan daarbij voorkomen dat er gronden worden toegevoegd aan het gebied om de gewenste ontwikkeling mogelijk te maken (Spit & Zoete, 2009, p.43).
- *Herprofilering*. Herprofilering betreft 'zware revitalisering' waarbij tevens sprake is van herbesteding. Bij herbesteding wijzigt de functie van een gebouw of gebied. Voor brownfield redevelopment betekent dit bijvoorbeeld het herbesteden van gebouwen of gebieden met de functie 'bedrijventerrein' naar 'wonen' of 'detailhandel'. Herbesteding biedt nieuwe ontwikkelkansen (Spit & Zoete, 2009, p.42).
- *Transformatie*. Transformatie omvat het opnieuw inrichten van een gebouw of gebied waarbij het bedrijventerrein onttrokken wordt ten gunste van een andere niet economische functie, bijvoorbeeld 'wonen'. In veel gevallen is bij transformatie ook sprake van herbesteding en een totale nieuwe herinrichting van het gebied.

In de praktijk komt het vaak voor dat verschillende typen van herontwikkeling door elkaar gebruikt worden bij de aanpak van verloederde en leegstaande bedrijventerreinen (Olden, 2010, pp.102-103). Opgemerkt moet worden dat bij een 'facelift' nooit sprake kan zijn van een herverkaveling, aangezien de bestaande structuur van de openbare ruimte en gebouwen behouden blijft.

### 3.3 Definitie brownfield redevelopment

De elementen 'binnenstedelijk' en 'bedrijventerrein' vormen een belangrijk aanvulling op de definitie van een 'brownfield'. Ditzelfde geldt voor de elementen '(zware) revitalisering', 'herprofilering' en 'transformatie', voor 'redevelopment'. Op basis van de bovenstaande specificering van de kernwoorden kan brownfield redevelopment gedefinieerd worden als: "*de herontwikkeling van verouderde binnenstedelijke bedrijventerreinen, die momenteel vervallen of vervuild zijn of leegstand kennen, door middel van (zware) revitalisering, herprofilering of transformatie*".

### 3.4 Verouderde bedrijventerreinen

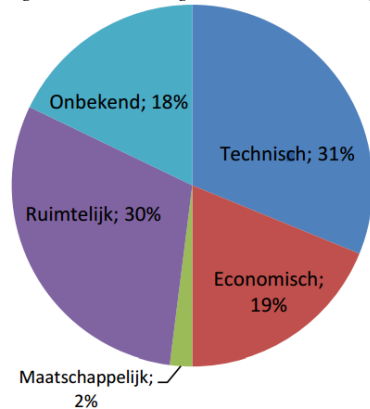
Ongeveer 35% van de totale hoeveelheid aan bedrijventerreinen in Nederland is verouderd (Glumac, e.a., 2013, p.794). Maar wat betekent verouderd? Korteweg (2012, p.16) hanteert de volgende definitie van veroudering: "*De verminderde bruikbaarheid en/of aantrekkelijkheid van dat pand en/of de locatie ervan voor de functie waarvoor het pand is ontworpen of lange tijd in gebruik geweest*". Het Centraal Planbureau (2001, p.22-24) onderscheidt vier vormen van veroudering:

- *Technische veroudering*. Technische veroudering treedt op wanneer er sprake is van fysieke veroudering, bijvoorbeeld vanwege de ouderdom van het pand.
- *Economische veroudering*. Er is sprake van economische veroudering wanneer de opzet of de structuur van een bedrijventerrein niet meer past bij de wensen en eisen van de markt.
- *Maatschappelijke veroudering*. In het geval dat een bedrijventerrein niet langer voldoet aan de gestelde (nieuwe) wet- en regelgeving kan gesproken worden van maatschappelijke veroudering.

- *Ruimtelijke veroudering.* Van een ruimtelijke veroudering is sprake op het moment dat een bedrijventerrein niet meer voldoende is afgestemd op de veranderde omgeving. Hierdoor kan een conflict ontstaan tussen verschillende grondgebruiksfuncties.

In figuur 3 is het percentage verouderde bedrijventerreinen naar type veroudering te zien. Hieruit blijkt dat er bij de meeste brownfields in Nederland sprake is van een ruimtelijke en technische veroudering. Een maatschappelijke veroudering komt in mindere mate voor.

Figuur 3. Percentage verouderde bedrijventerreinen naar type veroudering



Bron: Arcadis, 2013, p.35

De veroudering van een bedrijventerrein kan gepaard gaan met een toenemende inefficiëntie van het ruimtegebruik. Maatregelen zijn nodig om de veroudering tegen te gaan. Hoe ingrijpend de maatregelen moeten zijn hangt af van de staat waarin een bedrijventerrein zich bevindt. Ter illustratie, naarmate een bedrijventerrein teruggang kent vanwege de zeer verouderde staat, dan zijn er ingrijpendere maatregelen nodig, dan wanneer alleen de kwaliteit van de openbare ruimte onder de maat is (Olden, 2010, p.106). Vastgoedeigenaren kunnen inspelen op de veroudering van hun vastgoed door het pand te renoveren of te herontwikkelen. Ook is het mogelijk dat een eigenaar het pand in de oude staat laat wanneer de bedrijfsvoering hiervan geen nadelen ondervindt. Gebruikers van een pand kunnen ook besluiten om hun bedrijfsvoering elders voort te zetten. In dat geval kan een ondernemer verhuizen naar een bedrijfspand uit de bestaande voorraad of naar een nieuw gebouw. Figuur 4 geeft een totaal overzicht weer van de dynamiek in bedrijfspanden (Olden, 2010, p.108; Louw, e.a., 2009, p.32).

Figuur 4. Dynamiek in bedrijfspanden



Bron: Olden, 2010, p.90

### 3.5 Vraag naar en aanbod van bedrijfsruimte

Bij de vraag naar bedrijfsruimte kan gesproken worden over een kwantitatieve en een kwalitatieve vraag. De groei van het aantal bedrijven leidt tot een kwantitatieve vraag naar bedrijfsruimte, oftewel een uitbreidingsvraag. In dat geval moet er nieuwe bedrijfsruimte gerealiseerd worden om aan de vraag te kunnen voldoen of moet er inbreiding plaatsvinden. Daarnaast is er sprake van een kwalitatieve vraag naar bedrijfsruimte, wanneer een bedrijfspand niet meer voldoet aan de eisen en wensen van een ondernemer. In dat geval is er sprake van een vervangingsvraag (Olden, 2010, p.98).

Nederlandse gemeenten spelen vaak in op de kwalitatieve en kwantitatieve vraag naar bedrijfsruimte door nieuwe bedrijventerreinen te ontwikkelen. Olden (2010, p.208) benoemt dat zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik van ondergeschikt belang is bij de realisatie van nieuwe bedrijventerreinen. Ploegmakers e.a. (2013, p.336) vullen aan dat de uitgifte van grond voor bedrijventerreinen door gemeenten met name voortkomt uit de ambitie om de lokale economie te stimuleren. Mede door deze ambitie bieden sommige gemeenten de grondprijs van nieuwe greenfieldlocaties voor bedrijventerreinen onder de marktprijs aan. In Nederland liggen de grondprijzen voor bedrijventerreinen gemiddeld 25% onder de daadwerkelijke marktwaarde (Olden, 2010, p.114; Stec Groep, 2008, p.4). Gemeenten beogen met een lage grondprijs nieuwe bedrijven aan te trekken van buiten de regio. Echter is er bij de uitbreiding van het aantal bedrijventerreinen sprake van distributieve effecten. Dat betekent dat voornamelijk lokale bedrijven zich vestigen op een bedrijventerrein, in plaats van nieuwe bedrijven van buiten de regio (Ploegmakers e.a., 2013, p.336; Olden, 2010, p.19).

Kijkend naar tabel 1 is te concluderen dat er een voorwaardenscheppend beleid was gericht op uitbreiding, terwijl tegelijkertijd de vervangingsvraag domineerde. Dit resulteerde in een overaanbod aan bedrijfsruimte en een versnelde veroudering van bedrijfspand, aangezien bedrijven bij een lage grondprijs eerder geneigd zijn om te verhuizen naar een greenfieldlocatie. Hierdoor ontstaat leegstand op de bestaande bedrijventerreinen. De economisch gestuurde agenda van gemeenten heeft de afgelopen decennia geleid tot een overaanbod van bedrijfsruimten in Nederland en heeft bovendien een stijging van het aantal brownfields in de hand gewerkt (Olden, 2010, p.98).

Tabel 1. Marktvaart en planningsopgave bedrijventerreinen

Planningsopgave	Voorwaardenscheppend gericht op uitbreiding	Zuinig ruimtegebruik gericht op herontwikkeling
Marktvaart		
Uitbreidingsvraag domineert	Economische groei wordt geaccommodeerd	Schaarste remt economische groei
Vervangingsvraag domineert	Overaanbod leidt tot versnelde veroudering	Hergebruikt van bestaande terreinen voorziet in vraag

Bron: Olden, 2009, p.99 (bewerking)

### 3.6 Het dubbele pettenprobleem bij brownfield redevelopment

De herontwikkeling van bedrijfspanden heeft als doel om de economische levensduur van bedrijventerreinen te verlengen. Brownfield redevelopment komt alleen maar van de grond wanneer de verwachte waardeverhoging van de grond- en vastgoedposities hoog genoeg is om alle projectkosten te dekken. Echter is het vaak een probleem dat de verouderde bedrijfspanden onvoldoende in waarde stijgen na een herontwikkeling. Hierdoor zal de herontwikkeling niet plaatsvinden, aangezien het plan financieel niet haalbaar is. Bij brownfield redevelopment is het een uitdaging om waarde toe te voegen. Olden (2010, p.207) benoemt: *“De huidige planning is gebaseerd op een overschatting van de vraag naar nieuwe bedrijventerreinen en op een onderschatting van de ruimte die beschikbaar kan komen door herstructurering van bestaande bedrijventerreinen”*. Brownfield redevelopment kan alleen succesvol zijn wanneer gemeenten

hun ruimtelijk beleid verleggen naar het bestaand stedelijke gebied. Het omvangrijke aanbod van te goedkope grond op greenfieldlocaties voor bedrijventerreinen moet worden verminderd (Tabel 1). De grondprijzen zullen hierdoor stijgen, waardoor het financieel aantrekkelijk wordt om brownfields te herontwikkelen (Olden, 2010, pp.106, 110, 117).

Het dubbele pettenprobleem dat gelieerd is aan het actieve grondbeleid van gemeenten ligt ten grondslag het omvangrijke aanbod van te goedkope grond op greenfieldlocaties in Nederland. Het dubbele pettenprobleem berust op het feit dat gemeenten zowel marktmeester (regulator) als marktspeler (grondeigenaar) zijn. Dit betekent dat een gemeente twee belangen behartigd. Enerzijds heeft zij als grondeigenaar een financieel belang en anderzijds is zij de hoeder van het algemeen belang (Hartmann & Spit, 2013, p.729). Ter illustratie, een dubbele pettenprobleem kan zich voordoen op het moment dat een gemeente grondposities heeft op greenfieldlocaties en weigert medewerking te verlenen aan een binnenstedelijk herontwikkelingsproject. De gemeente weigert in dat geval het bestemmingsplan te wijzigen waardoor het onmogelijk is het herontwikkelingsproject te realiseren.

Nederland dient zijn huidige ruimtelijke beleid dat zich louter richt op actief grondbeleid te heroverwegen, aldus Van der Krabben en Jacobs (2016, p.782). Olden (2010, p.206) benoemt: *“De start van een nieuw beleid ligt in het loslaten van de gedachte dat bedrijventerreinen een instrument zijn van gemeentelijk economisch beleid”*. Buitelaar en Bregman (2016, pp.11-12) vullen aan dat ‘resilient institutions’ nodig zijn om te voorkomen dat er weer een crisis zoals die in 2008 plaatsvindt. Inherent betekent dit dat de ruimtelijke ordening zich moet kunnen bedruipen in tijden van mindere groei en grote (financiële) onzekerheid. De crisis heeft de kwetsbaarheid van het Nederlandse actieve grondbeleid blootgelegd. Bovendien komen brownfield redevelopmentprojecten alleen van de grond wanneer gemeenten bereid zijn hun ruimtelijk beleid te focussen op het bestaand stedelijke gebied. Hoogleraar bouwrecht benoemt dat brownfield redevelopment<sup>3</sup>: *“alleen mogelijk is als de planologische mogelijkheden om greenfields te ontwikkelen serieus worden ingeperkt. Dat is randvoorwaardelijk!”*. Regionale afstemming voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen is belangrijk. Nog belangrijker is echter dat gemeenten zich passiever gaan opstellen bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen.

De Nederlandse ruimtelijke ordening staat voor een nieuwe opgave, waarbij het voeren van een passiever grondbeleid gewenst is (Van der Krabben en Jacobs, 2016; Buitelaar en Bregman, 2016). Met passief grondbeleid wordt bedoeld dat gemeenten ontwikkelingen gaan faciliteren. Met andere woorden, gemeenten sturen ruimtelijke ontwikkelingen met publiekrechtelijke instrumenten, opdat private partijen grond kunnen ontwikkelen. Met name het bestemmingsplan kan een gemeente gebruiken om het private initiatief te sturen (Buitelaar, 2010, p.6). Bij het realiseren van deze opgave verschuift de rol van de gemeente van regisseur naar facilitator. Inherent betekent dat, dat bij passief grondbeleid er zwaarder wordt geleund op het zelforganiserend vermogen van de maatschappij. Het ruimtelijk beleid gaat zich in dat geval meer richten op het planningsproces dan op het daadwerkelijk resultaat (Qu & Hasselaar, 2011,p.186). De overheid is bij brownfield redevelopment per definitie aangewezen op de markt, aangezien zij slechts op kleine schaal vastgoed bezit. De rijksambtenaar<sup>4</sup> benoemt: *“De grote omslag die moet komen, is dat overheden zich niet meer zo actief met ruimtelijke ontwikkelingen gaan bemoeien”*. Het transitieproces van actief grondbeleid naar passief grondbeleid zal volgens de rijksambtenaar de komende jaren langzaam plaatsvinden.

Desalniettemin moet opgemerkt worden dat brownfield redevelopment succesvoller is voor brownfields met een strategische ligging (Hong, 2007, p.15). De strategische ligging berust op regio's en gemeenten waar het financieel aantrekkelijk is om een brownfield redevelopmentproject te realiseren. Ter illustratie, brownfield redevelopment zal succesvoller

<sup>3</sup> Respondent E1

<sup>4</sup> Respondent E4

zijn in gebieden waar sprake is van groei dan in gebieden waar sprake is van krimp. Adviseur van het Kadaster benoemt: “*Het maakt uit of een brownfield in Delfzijl of Amsterdam ligt*”<sup>5</sup>. De vraag naar vastgoed is in Amsterdam groter dan in Delfzijl. Het rondkrijgen van een businesscase is makkelijker in Amsterdam waardoor private partijen eerder bereid zijn daar te investeren. Dit betekent dat de gemeente Delfzijl een actievere rol moet spelen wanneer zij een brownfield wil herontwikkelen. De publieke kosten voor de herontwikkelingsopgave zijn in dat geval hoger in Delfzijl. Dit betekent dat hoewel de publieke baten bij beide projecten hetzelfde zijn, de locatie mede bepalend is voor het doen slagen van een herontwikkelingsproject (Van der Krabben, 2011, p.19). Stedelijke herverkaveling kan mogelijk een aanjager zijn om brownfield redevelopment mogelijk te maken. Stedelijke herverkaveling maakt het mogelijk om (een deel van) de kwantitatieve en de kwalitatieve vraag naar bedrijfsruimte te accommoderen op bestaande bedrijventerreinen.

### 3.7 Conclusie

Brownfield redevelopment is in dit hoofdstuk nader gedefinieerd als: “*de herontwikkeling van verouderde binnenstedelijke bedrijventerreinen, die momenteel vervallen of vervuild zijn of leegstand kennen, door middel van (zware) revitalisering, herprofilering of transformatie*”. Daarnaast is het belangrijk om te realiseren dat het succes van brownfield redevelopment samenhangt met de uitgifte van nieuwe grond voor bedrijventerreinen. Alleen wanneer gemeenten de gedachte loslaten dat bedrijventerreinen een instrument zijn van gemeentelijk economisch beleid kan brownfield redevelopment echt succesvol zijn. Gemeenten moeten de ‘transitie’ maken van actief naar passief grondbeleid.

---

<sup>5</sup> In het voorbeeld dient uit te gaan van identieke brownfields, waarbij de herontwikkelingskosten gelijk zijn, maar ook de publieke baten.



## 4. Stedelijke herverkingeling

Zoals beschreven in de inleiding (Paragraaf 1.5) is stedelijke herverkingeling een veelbelovend privaatrechtelijk instrument voor brownfield redevelopment. Het heeft als doel om de eigendomsrechten van grond- en vastgoedeigenaren te herverdelen wanneer de huidige eigendomsposities niet passen bij de beoogde ruimtelijke inrichting van een brownfield. Met andere woorden, stedelijk herverkingeling biedt een oplossing voor versnipperd grond- en vastgoedeigendom. Het herverdelen van eigendomsposities maakt de (her)ontwikkeling van een gebied mogelijk (Van der Stoep, e.a., 2006, p.40; Needham, 2007, p.115). Het instrument kan de locatie, de vorm en de grootte van de eigendomsposities veranderen (Davy, 2007, p.39). De komende paragrafen bieden een theoretische verdiepingsslag. Deze verdiepingsslag is noodzakelijk om te kunnen evalueren in hoeverre stedelijke herverkingeling de private en publieke belangen waarborgt bij brownfield redevelopment. De inzichten in de hoofdstuk berusten op een bureau/literatuurstudie en voor een klein deel op het empirische onderzoek.

### 4.1 Grondeigendom

Stedelijke herverkingeling raakt direct de eigendomsposities van een eigenaar. Daarom is het van belang om te begrijpen hoe stedelijke herverkingeling binnen het Nederlandse institutionele kader kan plaatsvinden en tevens wat er verstaan wordt onder (grond)eigendom (Ingram & Hong, 2009, p.3). Needham (2006, p. 48) hanteert de volgende definitie voor grondeigendom: *“A right in landed property is the right to use that land in a particular way and under the protection of the law: the law gives you that right and imposes on others the duty to let you exercise it”*. Wet- en regelgeving hebben het doel om de verhouding tussen de overheid en de burgers te regelen door bescherming en zekerheden te bieden (Gerrits e.a., 2012, p. 338). Wet- en regelgeving, waaronder het grondeigendom, zijn een sociaal construct en mede daardoor constant onderhevig aan verandering (Hartmann & Needham, 2012, pp.2-5). De term eigendom is in Nederland in het Burgerlijk Wetboek 5 (Overheid, 2014), artikel 1 vastgelegd. Hierin staat:

*“Eigendom is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben. Het staat de eigenaar met uitsluiting van een ieder vrij van de zaak gebruik te maken, mits dit gebruik niet strijdt met rechten van anderen en de op wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht geponde beperkingen daarbij in acht worden genomen”*.

Het eigendomsrecht beschermt de individuele eigendommen. Desalniettemin beperkt het eigendomsrecht de totstandkoming van brownfield redevelopmentprojecten (Schiller, 2001, p.11). Het eigendomsrecht bemoeilijkt het bijeenbrengen van grond om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Daarmee kan het een probleem zijn voor overheden, ruimtelijke planner en ontwikkelaars. Versnipperd grond- en vastgoedeigendom vormt in dat geval een belemmering. De overheid heeft de taak om te bepalen of de wet- en regelgeving aangepast dienen te worden (Needham, 2007, p.116).

Het speelveld voor stedelijke herverkingeling zal in 2019 veranderen bij de implementatie van de Omgevingswet en de daarbij behorende Aanvullingswet Grondeigendom. De instrumenten uit de huidige Onteigeningswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), de Wet inrichting landelijk gebied komen in deze Aanvullingswet samen met een nieuwe regeling voor vrijwillige stedelijke herverkingeling (VNG, 2017). De inwerkingtreding van de Aanvullingswet Grondeigendom beoogt de vastgoedrechtelijke gelaagdheid te ordenen en te integreren. Met andere woorden, het doel is om de ruilvereenkomst te vereenvoudigen, opdat dit een verbetering en/of kostenbesparing kan opleveren (Sira Consulting, 2016, p.39). De wettelijke regeling zoals die naar verwachting in de aanvullingswet Grondeigendom wordt vastgelegd biedt voordelen voor het ruilen van grond- en vastgoed. Wetenschapper Muñoz Gielen benoemt: *“Het voordeel is dat na de vaststelling van het ruilplan de plichten die zijn aangegaan overeind blijven”*. Dat betekent dat de plichten die zijn aangegaan na het overgedragen van de grond

overeind blijven in het geval van faillissement of overlijden. De regeling biedt hierdoor meer zekerheid aan alle partijen die participeren in het ruilverkavelingsproces. De inwerkingtreding van de Omgevingswet kan een aanleiding zijn voor partijen om stedelijke herverkaveling in te zetten voor brownfield redevelopementprojecten, aangezien dan het instrument wettelijk is ingebed.

#### 4.2 **Onteigening**

Private eigendomsposities kunnen noodzakelijk zijn om een ruimtelijk ontwikkeling mogelijk te maken. Het is hierdoor mogelijk dat een ruimtelijke ontwikkeling: *“interferes with the peaceful enjoyment of property”* (Hartmann & Needham, 2012, p.3). Indien een eigenaar niet bereid is zijn eigendomsposities af te staan heeft de Nederlandse overheid de wettelijke mogelijkheid om te onteigenen. Bij onteigening worden de eigendomsposities verplicht verkocht aan de overheid voor de huidige marktwaarde (Hong, 2007, p.7). De onteigening van private eigendomsposities is volgens The European Convention on Human Rights alleen mogelijk wanneer dit gebeurt, volgens de vigerende wet- en regelgeving, in het nationaal belang (veiligheid) of wanneer een gemeenschap (lokaal/regionaal of nationaal) economisch profijt heeft (Hong, 2007, p.8). Davy (2007) benoemt: *“the freedom of owners to enjoy private property should not be mandatory”*. Dit betekent dat de overheid alleen wettelijk kan onteigenen als de ruimtelijke ontwikkeling het publieke belang dient en dit belang niet op een andere manier gerealiseerd kan worden. Bovendien kan een gemeente alleen onteigenen wanneer er aantoonbaar geprobeerd is de grond- en/of vastgoedposities op een ‘normale wijze’ te bemachtigen. Oftewel, een private partij is bereid de eigendomsposities te verkopen aan de hand van een minnelijke schikking. Het grote voordeel van onteigening is dat het ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk maakt.

Ook in veel andere landen heeft de overheid de wettelijke mogelijkheid om te onteigenen, indien een eigenaar niet bereid is zijn eigendomsposities af te staan (Hong, 2007, p.7). Desalniettemin is onteigening bijvoorbeeld in landen als Israël en Japan een duur middel om in te zetten. Onteigening wordt gezien als het meest verregaande ruimtelijk instrument om een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken (Davy, 2007, p.38). Bovendien worden private eigendommen in deze landen wettelijk sterk beschermd. Zonder de inzet van stedelijke herverkaveling zouden ruimtelijke ontwikkelingen in deze landen te kostbaar zijn. Hong concludeert: *“strong private property protection heightens fiscal and administrative incentives for government to use land readjustment to assemble land”*. Landen waarbij eigendommen sterk wettelijke beschermd worden, zoals Israël en Japan, zijn eerder geneigd om stedelijke herverkaveling in te zetten. In Nederland is het relatief makkelijker om onteigening toe te passen. Inherent betekent dat, dat de Nederlandse overheid niet ‘genooddzaak’ is om stedelijke herverkaveling in te zetten.

Ondanks dat onteigening een sterke bijdrage kan leveren aan de realisatie van een ruimtelijke ontwikkeling kent het volgens Hong (2007, p.7) ook verschillende nadelen. De belangrijkste nadelen zijn hieronder verwoord:

- Allereerst brengt de inzet van onteigening hoge kosten met zich mee. Het financieel compenseren van partijen is duur, aangezien alle grond- en vastgoedposities tegen marktwaarde worden opgekocht. Tevens is onteigeningproces langdurig, hetgeen de nodige projectkosten met zich meebrengt.
- Ten tweede is het gebruik van onteigening voor overheden soms moeilijk te rechtvaardigen. Om brownfield redevelopement mogelijk te maken worden eigendomsposities onteigend en vervolgens doorverkocht aan andere private partijen. Partijen waarvan de eigendomsposities worden onteigend kunnen vanaf dat moment niet langer meeprofiteren van een toekomstige waardeestijging. Ontwikkende private partijen die de eigendomsposities van de gemeente overkopen, profiteren uiteindelijk van een waardeestijging. Een politieke en wetenschappelijke discussie wordt er gevoerd of onteigening in dat geval het publieke belang dient. Private gronden worden immers onteigenend en vervolgens weer doorverkocht aan private partijen. Onteigening kan oneerlijk zijn voor de grond- en vastgoedeigenaren. Bovendien kan

onteigening leiden tot een spanningsveld tussen private en publieke belangen en tevens tussen private en andere private belangen (Hong, 2007, pp.8-13).

- Ten derde kan onteigening een ongelijke behandeling van partijen in de hand werken. Ter illustratie, partijen kunnen een rechtszaak aanspannen om een onteigening tegen te gaan. Een rechtszaak heeft tot gevolg dat een brownfield redevelopmentproject vertraging oploopt en de projectkosten stijgen. Goed georganiseerde partijen kunnen zich beter verweren tegen een onteigening dan slechter georganiseerde partijen. Bovendien zijn slechter georganiseerde partijen minder snel geneigd om een rechtszaak aan te spannen. Hierdoor kan een overheid besluiten om eerder vastgoed- en grondposities van slechter georganiseerde partijen te werven, dan van goed georganiseerde partijen. In dat geval is sprake van ongelijke behandeling.
- Ten vierde wordt er bij onteigening geen rekening gehouden met de sentimentele waarde die private partijen mogelijk hechten aan hun eigendomsposities. Een partij die sentimentele waarde hecht aan zijn grond- en vastgoedposities is minder snel bereid zijn eigendommen te verkopen. Financiële compensatie bij onteigening is waarschijnlijk onvoldoende om die eigenaar tevreden te stellen. Immers dekt de financiële compensatie niet de sentimentele waarde (Hong, 2007, p.11).

Onteigening speelt een niet onbelangrijke rol wanneer private eigendomsposities noodzakelijk zijn om een ruimtelijk ontwikkeling mogelijk te maken en een eigenaar niet bereid is deze posities af te staan middels een minnelijke schikking. Hong (2007, p.183) vult aan: *“Using state power to force property transfer—expropriation—can be accomplished only at the expense of efficiency and equity”*. Desondanks is onteigening gezien de bovengenoemde nadelen een zwaar instrument om in te zetten. Het instrument wordt dan ook beschouwd als het ‘laatste redmiddel’ om een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken.

#### 4.3 Stedelijke herverkingeling - een alternatief voor onteigening

Stedelijke herverkingeling is een ruimtelijk instrument dat past in een faciliterend ruimtelijk beleid. Daarmee vormt het een goed alternatief voor actief grondbeleid en het onteigeningsinstrument. Alterman (2007, p.73) benoemt: *“From a legal perspective, expropriation of property is becoming more and more out of step with current needs for public services”*. Stedelijke herverkingeling wordt beschouwd als een instrument dat de private eigendommen meer beschermd en eerlijker is dan onteigening (Alterman, 2007, pp.73-79). Bovendien is stedelijke herverkingeling een ruimtelijk instrument dat relatief weinig publieke risico’s en kosten kent voor de herontwikkeling van brownfields. Stedelijke herverkingeling verlaagt de ontwikkelingskosten aangezien gronden en vastgoed niet worden aangekocht om een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken. Bij een herverkingeling wordt immers niet financieel gecompenseerd. Compensatie is alleen gebruikelijk wanneer sommige partijen in verhouding meer profiteren dan anderen. De partijen met een ‘verlies’ kunnen dan gecompenseerd worden (Alterman, 2007, p.69). De inbrengwaarde van grond- en vastgoedposities is gelijk aan de uitbrengwaarde (tenzij anders is afgesproken) (Paragraaf 4.6.1).

Hong (2007, pp.13-15) concludeert dat stedelijke herverkingeling een aantrekkelijk ruimtelijk instrument is voor overheden om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Longo en Campbell (2016, p.1) benoemen dat decentrale overheden de beste partij zijn om brownfield redevelopment te stimuleren. Tevens kunnen gemeenten brownfield redevelopment door middel van stedelijke herverkingeling stimuleren (Muñoz Gielen, 2016, p.82). De Wolff (2013) benoemt dat stedelijke herverkingeling een complementair ruimtelijk instrument is. Desalniettemin is het geen instrument om een gemeentelijk plan te realiseren, aangezien stedelijke herverkingeling in Nederland een privaatrechtelijk instrument is dat op vrijwillige basis kan worden ingezet. Stedelijke herverkingeling kan grofweg onderverdeeld worden in twee vormen, vrijwillige en ‘gedwongen’ stedelijke herverkingeling. Hieronder worden beide vormen toegelicht.

4.3.1 *Vrijwillige stedelijke herverkaveling*

Tot op heden is stedelijke herverkaveling niet breed geïmplementeerd in de Nederlandse ruimtelijke planning (Kadaster, 2016). Dit komt met name omdat herverkaveling in Nederland niet 'gedwongen' kan plaatsvinden. Needham (2007, pp.116-118) vult aan: "*land readjustment can seldom be completely voluntary, and there usually have to be compulsory purchase powers or the like*". In de praktijk is het bijna niet mogelijk dat alle partijen evenveel profiteren van een herverkaveling. Een betere doelstelling is dan ook dat alle stakeholders zo veel mogelijk profiteren van een herverkaveling. Samenvattend, in Nederland is stedelijke herverkaveling alleen succesvol wanneer stakeholders gezamenlijk het initiatief nemen (Van der Stoep e.a., 2014, p.50). Niettemin bestaan er weinig stedelijke herverkavelingsprojecten in Nederland waarbij eigenaren gezamenlijk het initiatief hebben genomen om tot een collectieve gebiedsontwikkeling te komen. Mocht stedelijke herverkaveling op vrijwillige basis plaatsvinden dan heeft dat wel verschillende voordelen. Dat impliceert namelijk dat de kosten en baten evenredig of zo goed mogelijk verspreid zijn onder de stakeholders. Bovendien versnelt dit het herverkavelingsproces aangezien alle stakeholders bereid zijn om te participeren (Needham, 2007, p.116).

4.3.2 *'Gedwongen' stedelijke herverkaveling*

Participatie aan een herverkavelingsproject kan in Nederland niet opgelegd worden aan partijen. In landen als Japan, Israël en Duitsland kunnen partijen wel tot deelname worden gedwongen. Davy (2007, p.43) noemt verplichte stedelijke herverkaveling, zoals dat in Duitsland wordt toegepast, ook wel 'mandatory happiness'. In Japan kan er bijvoorbeeld altijd herverkaveld worden bij een publieke ontwikkelingen. Dit betekent dat een herverkaveling ook mogelijk is wanneer slechts de minderheid van de eigenaren bereid is te participeren. In Duitsland en Israël kunnen eigenaren zelfs verplicht worden tot deelname om een private ontwikkeling mogelijk te maken. Voorwaardelijk is in dat geval dat de private ontwikkeling het publiek belang dient (Hong, 2007, p.15). In Israël kan stedelijke herverkaveling zelfs opgenomen worden in een ruimtelijk plan (bijv. in Nederland het bestemmingsplan)(Alterman, 2007, p.67). Davy (2007, p.42) concludeert dat in de Duitse ruimtelijke planning stedelijke herverkaveling zich bewezen heeft als ruimtelijk instrument. Hij benoemt: "*land readjustment has become an effective, efficient, and fair way to prepare land for development*".

Stedelijke herverkaveling biedt voordelen ten opzichte van onteigening. In Duitsland heeft bijvoorbeeld het Rechtshof geconcludeerd dat stedelijke herverkaveling niet: "*unfair, disproportional, or one-sided*" is (Davy, 2007, p.44). De verplichte deelname aan stedelijke herverkaveling kan een eigenaar voordeel bieden ten opzicht van onteigening. Bij een onteigening ontvangt een eigenaar de marktwaarde voor de herontwikkeling. Daarentegen, bij een verplichte deelname profiteert een eigenaar indien er sprake is van een waardestijging (Hong, 2007, p.23). Tevens worden de individuele belangen van de eigenaren beter gewaarborgd bij stedelijke herverkaveling dan bij onteigening. Bij een herverkaveling moet er namelijk een goede balans gevonden worden tussen private en publieke belangen (Davy, 2007, p.44).

Stedelijke herverkaveling mag volgens Davy (2007, p.51) nooit opgelegd worden aan een partij, ook al zijn de baten hoger dan de lasten. Davy benoemt: "*A legal system that protects private property also protects, at least to some degree, the foolishness of its owners*". Stedelijke herverkaveling zou partijen niet moeten dwingen om te participeren in een herverkaveling. Volgens Alterman (2007, p.71) moeten partijen ook de optie hebben om niet te participeren in een herverkavelingsproces. Zij hebben in dat geval de optie om hun eigendomsposities te verkopen. Het is echter een punt van discussie wanneer stedelijke herverkaveling opgelegd kan worden (Alterman, 2007, p.68). Ook in Nederland vindt er een discussie plaats of vrijwillige stedelijke herverkaveling niet plaats moet maken voor een variant waarbij het partijen opgelegd kan worden om te participeren.

#### 4.4 Collaborative planning

De uitdaging bij stedelijke herverkaveling is om te komen tot een collectief gedragen besluitvorming over de gewenste gebiedsontwikkeling. Li & Li (2007, p.157) benoemen: “*urban renewal is more about people than about buildings*”. Hong (2007, p.192) vult aan: “*Land readjustment emphasizes community participation much more than other conventional techniques do*”. Stedelijke herverkaveling gaat voornamelijk over het bereiken van consensus tussen alle stakeholders (Sorensen, 2007, p.90). Daarmee kan een herverkavelingsproces gezien worden als een collaborative planning benadering (Healey, 1998). Collaborative planning heeft als doel om de macht over ruimtelijke ontwikkelingen zo veel mogelijk te leggen bij de burgers/stakeholders. In figuur 5 is te zien welke stakeholders er betrokken zijn bij brownfield redevelopment. Collaborative planning kan gezien worden als een vorm van zelfrealisatie waarbij de ongelijkheid tussen macht en kennis minimaal is (Hartmann & Needham, 2012, pp. 9-11). Op de participatieladder van Arnstein (1969) betekent dit dat burgers/stakeholders een zo groot mogelijke invloed kunnen uitoefenen op de planningsuitkomst.

Figuur 5. Stakeholders brownfield redevelopment

Development interests	Professional interests	Regulatory interests	Other interests
Land and property developers	Lawyers	Central government departments	Academics
Institutional investors and banks	Planners	Environment agencies	Community groups
Land owners	Civil and environmental engineers	Local authorities	Environmental and conservation groups
Industrial and commercial enterprises	Surveyors	Health and Safety Executive	Data management organizations
Public sector development organizations	Insurers		Individuals
Utilities	Environmental consultants		

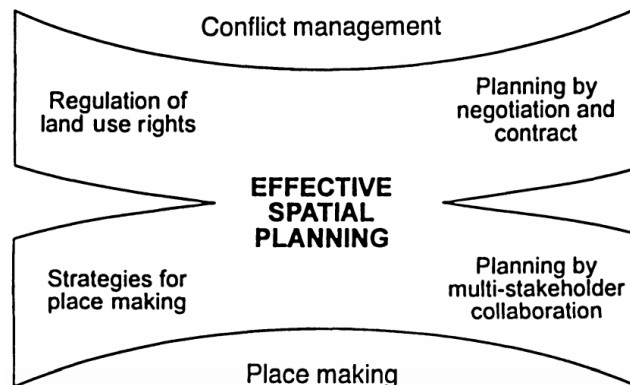
Bron: Alker e.a., 2000, p.51

Een proces waarbij de stakeholders betrokken zijn verhoogt het draagvlak, maar verlengt ook de looptijd van het herontwikkelingsproject. Het is echter onbekend of dit in vergelijking met andere vormen van beleid ook zo lang duurt (Alterman, 2007, p.81). Een succesvolle herverkaveling kan de saamhorigheid van partijen in een gebied vergroten. Dat betekent dat partijen na de afronding van een herontwikkelingsproject eerder geneigd zijn om samen te werken (Plein et al., 1998, p.510, 520; Boonstra & Boelens, 2011, p.100; Gerrits et al., 2012, p.338). Tevens kunnen partijen zich meer verantwoordelijk gaan voelen voor hun gebied. Een herverkaveling waarbij er sprake was van een slechte samenwerking kan daarentegen de verhouding tussen partijen verslechteren. Partijen kunnen in dat geval minder bereid zijn om in de toekomst nogmaals samen te werken. Stedelijke herverkaveling is succesvoller wanneer partijen elkaar helpen bij het behartigen van de collectieve maar ook de individuele belangen. In dat geval is er sprake van wederkerigheid. Het is belangrijk dat er bij een herontwikkelingsproject goed wordt samengewerkt met alle stakeholders, maar ook met omwonenden. Een instrument dat de samenwerking tussen betrokken partijen vergroot, vergroot ook tegelijkertijd het maatschappelijk draagvlak voor een ontwikkeling (Hong, 2007, pp.20-21)

Desalniettemin moet opgemerkt worden dat zelfrealisatie alleen mogelijk is binnen de vigerende ruimtelijke wet- en regelgeving. De overheid bepaalt nog in grote mate tot op welke hoogte zelfrealisatie mogelijk is (Boonstra & Boelens, 2011, p.107). In figuur 6 is af te lezen binnen welk ‘krachtenveld brownfield redevelopment effectief kan plaatsvinden. De collaborative planning benadering kan een uitdaging zijn voor overheden om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Overheden kunnen dan immers alleen sturing geven met een passief grondbeleid (Healey, 1998, p.14). Tewdwr-Jones & Allmendinger (1998, p.1987) benadrukken dat collaborative planning alleen succesvol is wanneer de overheid ook daadwerkelijk een

faciliterende rol wil aannemen. Dat betekent dat de overheid zelforganisatie stimuleert door de juiste institutionele kaders te zetten voor het instrument stedelijke herverkaveling.

Figuur 6. Collaborative Planning in a stakeholder society



Healey, 1998, p.7

#### 4.5 Stakeholders

Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat een herverkavelingsproces gezien kan worden als een vorm van collaborative planning. Diverse partijen zijn betrokken bij brownfield redevelopment (Figuur 5). Echter zijn er bij een daadwerkelijke herverkaveling een beperkter aantal stakeholders betrokken. Healy (1998, p.3) definieert stakeholders als volgt: *“those with a legitimate concern about a place”*. De stakeholders bestaan uit twee groepen (1) publieke en (2) private partijen. Publieke partijen omvatten de rijksoverheid, provincies, gemeenten of semioverheidsinstellingen. Private partijen kunnen nog verder worden onderverdeeld in: ‘gebruikers’ en ‘vastgoed- en grondeigenaren’. Publieke en private partijen hebben een gemeenschappelijk belang als het gaat om de realisatie van brownfield redevelopment projecten. Enerzijds hebben publieke partijen belang bij brownfield redevelopment vanwege de economische, sociale en milieu baten. Anderzijds biedt brownfield redevelopment de mogelijkheid aan marktpartijen om winst te maken bij de realisatie van het project of kunnen ondernemers hun bedrijfsvoering van hun bedrijf verbeteren. Hieronder zijn de verschillende stakeholders toegelicht en is tevens aandacht voor ‘free riders’:

- *Gebruikers*. Gebruikers refereert naar de partijen die van een bedrijfspand gebruik maken. Gebruikers streven naar de maximalisatie van de gebruikerswaarde van hun bedrijfspand (Brouwer, 1994, p.4). De groep gebruikers kan onderverdeeld worden in ‘huurders’ (gebruiker/niet eigenaar) en ‘eigenaar gebruikers’. Zoals de naam al zegt, eigenaar gebruikers voeren hun bedrijfsvoering uit in een bedrijfspand waar ze zelf de eigenaar van zijn (Olden, 2010, p.37). Huurders bezitten geen grond- en of vastgoedposities. Zij huren de posities van een vastgoed- en grondeigenaar om te kunnen ondernemen of wonen. Feitelijk zijn de huurders geen stakeholders, aangezien zij geen eigendomsposities bezitten. Toch spelen huurders een rol bij een herverkavelingsproces. De rol die huurders hebben is tweeledig. Huurders kunnen een actieve rol spelen in het herverkavelingsproces wanneer zij een belang hebben bij de herverkaveling. Huurders kunnen alleen een actieve rol spelen indien ook de vastgoed- en grondeigenaren bereid zijn te participeren. Het is ook mogelijk dat huurders geen rol spelen in het herverkavelingsproces. Vastgoed- en grondeigenaren kunnen het huurcontract opzeggen om de herverkaveling mogelijk te maken. Vastgoed- en grondeigenaren dienen in dat geval de huurders te compenseren aangezien zij in dat geval hun bedrijfsvoering (noodgedwongen) moeten stopzetten (Hong, 2007, p.16).
- *Vastgoed- en grondeigenaren (niet gebruikers)*. Vastgoed- en grondeigenaren verhuren de opstal en bedrijfspanden aan huurders. Vastgoed- en grondeigenaren streven naar een maximalisatie van de opbrengsten (Brouwer, 1994, p.4).

- *Publieke partijen.* Publieke partijen zijn te allen tijde betrokken bij een herverkingeling, ook al is er sprake van een volledig privaat gestuurde (her)ontwikkeling. De openbare ruimte moet immers aangepast worden wanneer er sprake is van (zware) revitalisering, herprofilering of transformatie. Ter illustratie, wanneer een bedrijventerrein wordt getransformeerd naar een woonwijk, dan dient de infrastructuur hierop aangepast te worden. Daarnaast moeten er ook voorzieningen worden gerealiseerd voor de nieuwe bewoners of moeten de huidige voorzieningen worden aangepast. Kortom, publieke belangen moeten ook gewaarborgd worden bij een privaat gestuurde herverkingeling. Dit kan betekenen dat private grondeigendommen na een herverkingeling eigendom zijn van de gemeente, bijvoorbeeld bij de aanleg van openbare infrastructuur (Davy, 2007, p.48).

Brownfield redevelopment heeft niet alleen voordelen voor het gebied zelf, ook de directe omgeving kan profiteren. Naast de stakeholders kunnen ook andere partijen voordelen ondervinden van een binnenstedelijke herontwikkeling. Een verbetering van de openbare ruimte verhoogt bijvoorbeeld het woongenot van omwonenden. Ook kan het verhuurpotentieel van verhuurders net buiten het plangebied vergroot worden. Tevens profiteren grond- en vastgoed eigenaren wanneer hun eigendomsposities in waarde stijgen. Kortom, door de realisatie van een brownfield redevelopmentproject profiteren deze partijen, zonder dat zij daar zelf financieel aan bijdragen. Deze partijen worden gedefinieerd als ‘free riders’, aangezien deze partijen wel de baten ontvangen van het brownfield redevelopmentproject maar niet de lasten dragen (Hong, 2007, p.18).

De mate waarin een partij beschouwd kan worden als een free rider verschilt. Van invloed is de mate waarin een partij profiteert van een (her)ontwikkeling. Het is gewenst dat partijen met veel baten daadwerkelijk ook participeren in een herontwikkelingsproces. Voor partijen met weinig baten geldt dat in mindere mate. Ter illustratie, het kan voorkomen dat een partij met veel baten en met eigendomsposities in het plangebied niet participeert. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat een partij niet de (financiële) middelen heeft. Ook is het mogelijk dat een partij beschikt over voldoende (financiële) middelen, maar bewust niet wil participeren. Deze laatste genoemde partij profiteert in dat geval van de investeringen van de andere partijen (Hong, 2007, p.18).

Free riders kunnen een negatieve invloed hebben op de investeringsbereidheid van partijen. Dit kan betekenen dat hierdoor een brownfield redevelopmentproject niet van de grond komt. Het is een uitdaging om binnen een herverkingelingsproces om te gaan met free riders. Wet- en regelgeving zijn van invloed op hoe er met free riders kan worden omgegaan. Gedwongen stedelijke herverkingeling kan partijen verplichten om te participeren in een herverkingelingsproces (Paragraaf 4.3.2). Deze wettelijke regeling bestaat er echter in Nederland niet.

#### 4.6 Herverkingelingsproces

Bij een herverkingeling zijn alle stakeholders betrokken in een herverkingelingsproces. Hieronder zijn de verschillende stappen van een herverkingelingsproces toegelicht. Voor de volledigheid is in bijlage D de besluitvorming voor stedelijke herverkingeling schematisch weergegeven. Daarnaast wordt dieper ingegaan op het kostenverhaal bij een ruilverkingeling en worden er een aantal kanttekeningen van stedelijke herverkingeling gegeven.

- 1 *Initiatieffase.* Stedelijke herverkingeling is in Nederland een privaatrechtelijk instrument. Dat betekent echter niet dat een stedelijk herverkingelingsproject alleen geïnitieerd kan worden door een private partij. Een publieke partij kan ook het initiatief nemen. Partijen kunnen in de initiatieffase collectief de toekomstvisie uitwerken (Hong, 2007, pp.14, 20). In deze fase moet duidelijk zien welke partijen bereid zijn om te participeren in een herverkingelingsproces. Bovendien moeten de eigendomsposities van deze partijen duidelijk in kaart worden gebracht (Davy, 2007, p.41). Tijdens de initiatieffase is het belangrijk om zicht te krijgen op wat publieke en private partijen beweegt. Ter verduidelijking, de individuele materiële en immateriële

belangen die een partij heeft geven weer wat die partij motiveert in een herverkavelingsproces (Glumac e.a., 2013, P.797). Voorafgaand aan een herverkaveling dienen deze individuele belangen in kaart te worden gebracht. Hierdoor kunnen er collectieve belangen afgeleid worden uit de individuele belangen. Albrechts (2003, p.919) benoemt: *“Planners should be aware of the power which every actor has, since they all have different goals, interests and strategies”*. Het is van belang dat een herverkavelingsproces duidelijke kaders schept waarbinnen de samenwerking kan plaatsvinden (Hartmann & Needham, 2012, p.7, 11, 12). Desalniettemin is het een uitdaging om een breed gedragen ontwikkelingsrichting te formuleren op basis van de individuele belangen (Healey, 1998, p.5). In deze oriënterende stap wordt dus de bereidheid van partijen onderzocht en wordt onderzocht hoe er herverkaveld kan worden. Tevens wordt een concept ruilplan opgesteld en kan er een intentieovereenkomst worden ondertekend (InfoMil, 2017).

- 2 *Vorbereiding ruilplan.* In deze fase wordt de businesscase opgesteld. In deze fase worden er afspraken gemaakt over, welke eigendommen geruild worden, hoe de inbreng- en de uitneemwaarde wordt berekend en hoe de collectieve kosten worden verdeeld (In de volgende paragrafen wordt dit verder toegelicht). Onderhandelen ligt aan de basis van een herverkaveling. Immers moet er een overeenstemming worden bereikt tussen de stakeholders over de herverkaveling (Hong, 2007, p.17). Om goed te kunnen onderhandelen is het noodzakelijk om de huidige marktwaarde van de grond- en vastgoedposities te weten. Indien de marktwaarde niet bekend is moeten de eigendomsposities worden getaxeerd.
  - 3 *Ruilplan.* Indien stedelijke herverkaveling wordt toegepast dan dient er een Ruilplan en een Lijst van Geldelijke Regelingen (LGR) te worden opgesteld. Het ruilplan is een document bestaande uit een Lijst van Rechthebbenden en het Plan van Toedeling (Kadaster, 2017). De formelere definitie van een Lijst van Rechthebbenden luidt: *“het is een document dat voor de percelen binnen het blok zo volledig mogelijk, ten aanzien van alle rechthebbenden de aard en omvang van het door hen ingebrachte recht vermeldt”*. De formele definitie van het plan van toedeling is: *“het een plan waarbij de nieuwe kavelindeling en de toedeling van de zakelijke rechten is vastgelegd”*. Het ruilplan beschrijft de exacte herverdeling van de eigendomsposities. Tevens worden de definitieve afspraken vastgelegd in het ruilplan waaronder de verdeling van de collectieve kosten.
  - 4 *Herverkaveling.* In deze fase vindt de herverkaveling daadwerkelijk plaats. Eigendomsposities worden geruild. Voor de herverkaveling kan een en ruilakte worden opgesteld voor alle ruilacties gezamenlijk of per ruilactie (InfoMil, 2017).
  - 5 *Realisatie.* In deze fase kunnen de stakeholders fysiek ingrijpen in het plangebied.
- 4.6.1 *Kostenverhaal - inbrengwaarde, uitneemwaarde en saldo*  
 Stedelijke herverkaveling maakt eigendomsposities waardevoller (Davy, 2007, p.40). Om de baten te kunnen ontvangen brengt stedelijke herverkaveling kosten met zich mee, waaronder proceskosten. De hoogte van deze proceskosten hangt af van drie factoren, (1) het aantal stakeholders, (2) hoe georganiseerd de eigenaren zijn, (3) hoe goed er gecommuniceerd wordt en tot slot (4) in hoeverre er collectieve of gelijkwaardige individuele belangen bestaan. Naast de proceskosten bestaan er ook ontwikkelingskosten. Deze kosten zijn bijvoorbeeld gelieerd aan de aanleg van infrastructuur of de verbetering van de openbare ruimte.

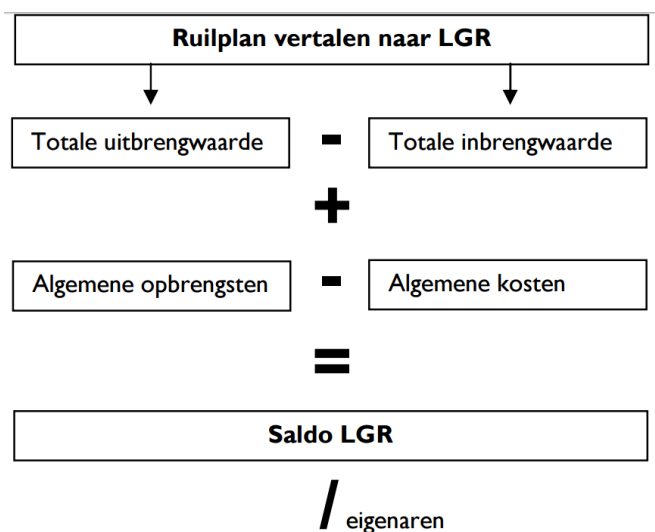
Ruilverkaveling biedt verschillende mogelijkheden om de kosten te dekken. Ten eerste kunnen de stakeholders zelf opdraaien voor de kosten. In dat geval worden de kosten gedragen door de eigen financiële middelen of verstrekken geldgevers de financiële middelen. Ten tweede kunnen de kosten worden gedekt door het saldo (het verschil tussen de inbrengwaarde en de uitneemwaarde)(Figuur 7). Hieronder volgt een toelichting. Het herschikken van eigendomsposities vindt plaats, wanneer grond- en vastgoedeigenaren bereid zijn hun



eigendomsposities op een bepaalde locatie af te staan. Voordat er een herverkaveling plaatsvindt worden de eigendomsposities getaxeerd (Hong, 2007, p.184). De getaxeerde eigendommen vormen de zogenoemde inbrengwaarde. Echter is de marktwaarde van een bedrijventerrein vaak moeilijk te bepalen, vanwege het specifieke karakter van de bedrijfsruimten. Dit geldt al helemaal voor verouderd vastgoed (Louw e.a., 2009, p.125). Bij een herverdeling van de eigendomsposities is het uitgangspunt dat de positie van een eigenaar bij een herverkaveling niet mag verslechteren (tenzij anders is afgesproken). Dit betekent dat een eigenaar na een herverkaveling recht heeft op grond en/of vastgoed met een gelijke of grotere waarde dan de inbrengwaarde.

De waarde na een herverkaveling (en herontwikkeling) wordt de uitneemwaarde genoemd. Het verschil tussen de inbrengwaarde en de uitneemwaarde is het saldo. Een saldo kan ontstaan wanneer een herverkaveling bijdraagt aan de waardestijging van de eigendomsposities. Ook is het mogelijk dat programma wordt toegevoegd. Een gevolg hiervan is dat de bebouwingsdichtheid hoger wordt (Olden, 2010, p.116). Ten derde kunnen eigendomsposities in een ruilverkaveling worden verkocht. De verkoop van deze posities dekken in dat geval de kosten. Desondanks is in veel gevallen subsidie nodig om een herontwikkeling financieel mogelijk te maken (Hong, 2007, p.22). Het saldo kan ook gebruikt worden om de kosten voor brownfield redevelopment te dekken, waaronder de benodigde infrastructuur, publieke ruimte, en/of de verhoogde ontwikkelingskosten. Gemeenten profiteren, doordat zij niet als enige partij deze kosten dragen. De uiteindelijke winst vloeit naar de grond- en vastgoedeigenaren wanneer de waardestijging groter is dan de gemaakte kosten (Hong, 2007, p.16; Van der Stoep, e.a., 2006, p.40).

Figuur 7. Schematisch overzicht Lijst van Geldelijke Regelingen



Verdeling naar rato van:

- Inbrengwaarden vóór herverkaveling
- Inbrengwaarden na herverkaveling
- Eigen afspraken over verdeling tussen eigenaren

Bron: Commissie Stedelijke herverkaveling, 2014

#### 4.6.2 Kanttekeningen stedelijke herverkaveling

Ondanks dat stedelijke herverkaveling een voordelen biedt zijn er ook een aantal kanttekeningen te plaatsen bij stedelijke herverkaveling. Li & Li (2007, p.157) benoemen: “*Land readjustment is not a panacea for all urban renewal problems*”. Het is een uitdaging om een ruilplan te maken dat alle publieke en private belangen waarborgt en bovendien past binnen de gestelde wet- en regelgeving (Hong, 2007, p.193). Daarnaast zijn er altijd ontwikkelkosten verbonden aan brownfield redevelopment. Het verdelen van deze ‘pijn’ zal altijd tot discussie leiden. Een

andere kanttekening is dat stakeholders vaak onvoldoende financiële ruimte om over te gaan tot brownfield redevelopment. Ook kan er vaak onvoldoende programma toegevoegd worden. Sagalyn (2007, p.175) vult aan: *“this is a major constraint on application of land readjustment schemes”*. Het is namelijk niet altijd mogelijk en gewenst om programma toe te voegen. Tot slot benoemt Sagalyn dat het ook belangrijk is om kritisch te zijn wat stedelijke herverkaveling in de praktijk kan bieden in plaats van alleen in theorie (Sagalyn, 2007).

#### 4.7 Conclusie

Stedelijke herverkaveling is een instrument dat goed past binnen een faciliterend grondbeleid. Het instrument vormt een goed alternatief voor onteigening, met name vanwege de lagere kosten. Het voordeel van stedelijke herverkaveling is dat het in veel verschillende omstandigheden toegepast kan worden en win-win situaties kan creëren (Hong, 2007, p.185). Sorensen (2007, p.110) vult aan: *“Successful land readjustment projects can probably be achieved in even the most individualistic nations if the rewards are great enough or the alternatives sufficiently unappealing”*. Desalniettemin is het een uitdaging om daadwerkelijk een positief saldo te creëren bij brownfield redevelopment door middel van stedelijke herverkaveling.

## 5. Stedelijke herverkaveling bij brownfield redevelopment

In deze paragraaf zijn de inzichten gebundeld van zeven experts, waaronder adviseurs, wetenschappers en rijksambtenaren (Zie de lijst met participanten in bijlage C). Deze inzichten zijn niet gekoppeld aan een case. De inzichten geven een theoretisch beeld over in hoeverre stedelijke herverkaveling bij brownfield redevelopment, (1) inspeelt op de knelpunten; (2) de publieke belangen waarborgt; (3) de private belangen waarborgt en tot slot (4) inspeelt op de spanningsvelden. Een overwegend positief en theoretisch beeld wordt geschetst over stedelijke herverkaveling in dit hoofdstuk. De uitwerking van het hoofdstuk berust hoofdzakelijk op het empirische onderzoek en voor een deel op de bureau/literatuurstudie.

### 5.1 Knelpunten

#### 5.1.1 *Versnipperd grond- en vastgoedeigendom*

Stedelijke herverkaveling speelt volgens de experts goed in op versnipperd grond- en vastgoedeigendom. Adviseur van het Kadaster<sup>6</sup> benoemt: *“de overheid biedt een voorziening, waardoor partijen met elkaar gronden en vastgoed kunnen ruilen. Daarmee wordt het makkelijker voor hen om wat te doen aan versnipperd vastgoed en grondeigendom”*. Stedelijke herverkaveling treedt in werking bij de implementatie van de omgevingswet als onderdeel van de aanvullingswet grondeigendom. De rijksambtenaar van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu benoemt: *“Eigenaren zijn dan zelf instaat om de eigendomsverhoudingen in het gebied aan te passen”*. Stedelijke herverkaveling biedt in dat geval een privaatrechtelijk ruimtelijk instrument dat partijen op vrijwillige basis kunnen inzetten.

#### 5.1.2 *Gebrek aan kennis en kunde*

Stedelijke herverkaveling speelt volgens de experts in op het knelpunt *‘gebrek aan kennis en kunde’*. De adviseur van het Kadaster benoemt<sup>7</sup>: *“Ik denk dat stedelijke herverkaveling voornamelijk een rol kan spelen op het procesvlak”*. Volgens de adviseur biedt stedelijke herverkaveling een handvat aan de stakeholders om het herontwikkelingsproces te doorlopen. Het herverkavelingsproces brengt de stakeholders, waaronder ondernemers, grond- en vastgoedeigenaren en andere private en publieke partijen bij elkaar. De adviseur benadrukt: *“al die verschillende partijen hebben een stukje kennis die je nodig hebt”*. Het betreft hier kennis over het plangebied en/of de eigen publieke en private belangen. Het bijeenbrengen van de benodigde kennis bevordert een goed verloop van het herontwikkelingsproces.

Het herverkavelingsproces stimuleert partijen om kennis met elkaar te delen. Collectieve sessies met alle partijen dragen bij aan het boven tafel krijgen van de benodigde kennis. Collectieve sessies verlagen de drempel voor partijen om met elkaar te praten. De adviseur van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) benoemt: *“je moet als partij open zijn. Als je niet alles vertelt aan tafel, denken de andere partijen, daar zit een rupsje nooit genoeg en die gaan we dwarsbomen”*. Het is belangrijk dat partijen al hun kennis en belangen delen, zodat alle partijen bereid zijn mee te werken. Door het herverkavelingsproces krijgen private partijen inzicht in de individuele belangen van andere partijen. Uit deze individuele belangen kunnen mogelijk ook collectieve belangen worden gedestilleerd. De individuele en collectieve belangen kunnen alleen gewaarborgd worden wanneer deze aan de voorkant van een project duidelijk zijn. De belangen kunnen dan immers worden meegenomen in het herontwikkelingsplan.

<sup>6</sup> Respondent E2

<sup>7</sup> Respondent E3

De context waarin stedelijke herverkaveling wordt toegepast heeft invloed op het doen slagen van de herontwikkeling. De adviseur van het Kadaster benoemt<sup>8</sup>: *“uiteindelijk gaat het om alle verschillende belangen inzichtelijk maken, dat mensen elkaar vertrouwen, open durven te zijn en dat ze elkaar iets gunnen”*.

Naast de bovengenoemde condities kunnen aanvullende condities het herverkavelingsproces bevorderen. Een standaardmethodiek voor de toepassing van stedelijke herverkaveling bevordert volgens de rijksambtenaar van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu het herverkavelingsproces. Hiermee wordt bedoeld op een standaard overeenkomst dat helpt het herverkavelingsproces te structureren. Het hanteren van standaardmethodiek maakt stedelijke herverkaveling volgens de rijksambtenaar tot: *“een inzichtelijker en begrijpelijker instrument”*. Het structureren van het herverkavelingsproces verlaagt mogelijk ook de proceskosten en de drempel voor partijen om stedelijke herverkaveling toe te passen.

Naast het hanteren van een standaardmethodiek kan de overheid een actievere rol spelen bij het verlenen en verspreiden van kennis over stedelijke herverkaveling. De adviseur van het Kadaster<sup>9</sup> benoemt: *“Op kennisvlak kan je als overheid veel bieden”*. Volgens de hoogleraar bouwrecht is er een publieke taak weggelegd om de kennis over het stedelijke herverkavelingsproces door te geven aan de markt. Het beschikbaar stellen van informatie vergroot de kans dat marktpartijen zelf initiatief nemen.

### 5.1.3 Hoge sanerings- en ontwikkelingskosten

Hoge (sanerings)- en ontwikkelingskosten vormen altijd een probleem voor brownfield redevelopmentprojecten. Volgens de brownfield redevelopment wetenschapper kunnen *process management tools* inspelen op dit probleem. Stedelijke herverkaveling wordt door de experts gezien als een proces management instrument, dat op verschillende manieren inspeelt op de hoge sanerings- en ontwikkelingskosten. Adviseur van het Kadaster<sup>10</sup> benoemt dat stedelijke herverkaveling: *“een haakje is, waaraan je dat kan ophangen. Maar het is niet het doel van het instrument”*. In principe verandert de regeling niks aan de hoogte van de sanerings- en ontwikkelingskosten. Volgens de hoogleraar bouwrecht is het niet mogelijk om conform het wetsvoorstel (zoals dat er nu ligt) de kosten op een andere manier te verdelen. Stedelijke herverkaveling biedt dus geen regeling voor de verdeling van de hoge sanerings- en ontwikkelingskosten. Bovendien kunnen stakeholders altijd onderlinge afspraken maken over de verdeling van de kosten, ook wanneer stedelijke herverkaveling niet wordt ingezet.

Stedelijke herverkavelingsproces biedt wel een grondslag om afspraken te maken over het afwikkelen van bepaalde kosten onder elkaar. De wettelijke regeling motiveert feitelijk de partijen niet om te participeren in een herverkavelingsproces. Desalniettemin kan het herverkavelingsproces het draagvlak onder de betrokken partijen vergroten om de kosten gezamenlijk te dragen. Wetenschapper Muñoz Gielen benoemt: *“Als die regeling er is zullen er altijd partijen zijn die vanuit ideologische motieven gemotiveerd zijn en daardoor gestimuleerd worden om mee te doen”*. Stedelijke herverkaveling vormt een goede aanleiding voor partijen om gezamenlijk de kosten te verdelen.

De hoge sanerings- en ontwikkelingskosten kunnen door middel van stedelijke herverkaveling beperkt worden. De rijksambtenaar van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu benoemt: *“je kan het terrein op een andere manier indelen, zodat je een saneringslocatie kunt isoleren, of functies zou kunnen concentreren waarvoor geen ingrijpende sanering nodig is”*. Gedurende het herverkavelingsproces kan zo optimaal mogelijk rekening worden gehouden met deze sanerings- en ontwikkelingskosten. Een besparing op de sanerings- en ontwikkelingskosten is mogelijk door bepaalde delen van het plangebied niet mee te nemen in de ruilverkaveling,

<sup>8</sup> Respondent E3

<sup>9</sup> Respondent E2

<sup>10</sup> Respondent E2

waardoor bepaalde delen van het plangebied ongewijzigd blijven. Een nadeel van een gedeeltelijk aanpak, is dat het resulteert in een onsamenhangender plan. Het grote voordeel is dat je relatief makkelijk delen van plangebied buiten beschouwing kan laten bij een ontwikkeling, waardoor sanerings- en ontwikkelingskosten vermeden worden.

#### 5.1.4 *Moeilijkheden bij het rondkrijgen van de businesscase*

Stedelijk herverkaveling biedt verschillende voordelen voor het rondkrijgen van de businesscase. In vergelijking met actief grondbeleid is er minder financiering nodig om een herontwikkelingsplan te realiseren. De gemeente hoeft bij de toepassing van stedelijke herverkaveling niet actief grond aan te kopen. Hierdoor zijn de kosten en de risico's lager. Een bijkomend voordeel is dat een lang aankooptraject vermeden wordt (Paragraaf 4.2). Gronden hoeven immers niet aangekocht te worden. Wetenschapper Muñoz Gielen benoemt: *“Als je geen grond hoeft te kopen en niet jarenlang hoeft te onderhandelen om grondposities te kopen, of de medewerking van partijen te krijgen, dan heb je ook minder voorbereidingskosten”*. Stedelijke herverkaveling is vanwege de lagere kosten en risico's een goed alternatief voor actief grondbeleid.

Stedelijke herverkaveling kan de drempel verlagen voor geldgevers om te investeren in een herontwikkelingsproject. Banken zijn wellicht eerder bereid om financiering te verlenen aan herontwikkelingsprojecten waarbij stedelijke herverkaveling als ruimtelijk instrument wordt ingezet. De rijksambtenaar van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu benoemt: *“Als een aantal partijen samen iets gaan doen ... kan het vertrouwen van kredietgevers groter zijn, dan wanneer het initiatief van een individuele eigenaar komt”*. Een collectief kan meer bereiken dan individuen. Hoogleraar Bouwrecht vult aan: *“Het collectief is een indicatie dat het een solide proces is. Dan haal je een stukje onzekerheid weg”*. De collectiviteit van stedelijke herverkaveling verlaagt de drempel voor geldgevers om te investeren in een herontwikkelingsproject.

Desalniettemin zijn een aantal kanttekeningen van toepassing op de voorgaande paragraaf. Het verkrijgen van voldoende financiering blijft een uitdaging. De rijksambtenaar benoemt: *“Het is ook een kaartenhuis ... uiteindelijk komt het er altijd anders uit te zien”*. Een aantal condities ligt ten grondslag aan het verlagen van de drempel voor geldgevers om te investeren in een herontwikkelingsproject. Allereerst is het belangrijk dat de businesscase een positief resultaat kent. Voorwaardelijk is dat aan de voorkant van een project de kosten en de baten helder zijn. Daarnaast is het van belang dat het overgrote deel van de participerende partijen financiële speelruimte hebben. Ter illustratie, de solvabiliteit van een participerende partij kan onvoldoende zijn. Deze partij heeft geen financiële speelruimte en kan niet meebetalen aan het herontwikkelingsproject. Echter is deze partij wel essentieel voor het doen slagen van het herverkavelingsproject. Het collectief kan in dat geval garant staan voor deze partij, opdat het herontwikkelingsproject gerealiseerd kan worden.

Tot op heden wordt er door geldgevers niet eerder financiering verstrekt aan stedelijke herverkavelingsprojecten dan aan reguliere herontwikkelingsprojecten, aldus de wetenschapper op het gebied van stedelijke herverkaveling. De wetenschapper<sup>11</sup> benoemt: *“Voor banken worden financieringsmogelijkheden bepaald door de risico's, de risicoprofielen van een project. Die worden niet minder door stedelijke herverkaveling”*. Momenteel is het nog onzeker in hoeverre stedelijke herverkaveling de risico's voor geldgevers minimaliseert. Toch denken een aantal experts dat geldgevers mogelijk in de toekomst eerder bereid zijn om financiering te verlenen aan stedelijke herverkavelingsprojecten. Volgens hen zijn geldgevers wellicht eerder bereid om financiering te verlenen, wanneer er meer herverkavelingsprojecten succesvol zijn afgerond met een gezond financieel resultaat.

---

<sup>11</sup> Respondent E5

### 5.1.5 *Actief grondbeleid Nederlandse gemeenten*

Volgens de adviseur van het Kadaster vormt de dubbele petten problematiek een probleem voor de herontwikkeling van brownfields. De adviseur<sup>12</sup> benoemt: *“Indien gemeenten nog gronden aan de randen van de stad in de portefeuille hebben, dan zijn gemeenten minder bezig met de binnenstedelijke opgave”*. Stedelijke herverkaveling richt zich niet direct op de ontwikkeling van deze gemeentelijke gronden. Desondanks kunnen gemeentelijke gronden ook ingebracht worden bij een herverkaveling. Stedelijke herverkaveling kan volgens de adviseur van het Kadaster in combinatie met actief grondbeleid worden ingezet. Het is bijvoorbeeld mogelijk om gemeentelijke grond in en net rondom het plangebied in te brengen voor een ruilverkaveling.

Daarnaast kunnen ook greenfield grondposities volgens de adviseur van het Kadaster<sup>13</sup> onderdeel uitmaken van het herverkavelingsplan. Ter illustratie, een bedrijf met groeiwensen kan verplaatst worden naar een greenfieldlocatie wanneer het huidige bedrijventerrein geen groeimogelijkheden biedt. Voorwaardelijk bij deze verhuizing kan zijn dat de grond die vrijkomt op het bedrijventerrein wederom gebruikt moet worden. In dat geval biedt de stedelijke herverkaveling groeimogelijkheden voor bedrijven op het bestaande bedrijventerrein. Leegstand wordt op die wijze voorkomen. Stedelijke herverkaveling maakt het in theorie mogelijk om de gemeentelijke grondposities slim in te zetten bij een ruilverkaveling.

### 5.1.6 *Wet- en regelgeving*

Volgens wetenschapper Han kunnen wet- en regelgeving een beperkend effect hebben op brownfield redevelopment (QI). Anderzijds benoemt ze: *“if you use it smartly you can do better”*. Wet- en regelgeving kunnen brownfield redevelopment stimuleren. De wettelijke regeling, zoals die naar verwachting in de aanvullingswet Grondeigendom wordt vastgelegd, biedt voordelen voor het ruilen van grond- en vastgoed. Desalniettemin zijn de experts van mening dat stedelijke herverkaveling niet of nauwelijks in kan spelen op de wet- en regelgeving. De nieuwe regeling voegt volgens hen weinig toe. Daarnaast blijven de bestaande wet- en regelgeving vigerend. Bijvoorbeeld, de wet- en regelgeving rondom bodemsanering blijft van kracht, ook bij de inzet van stedelijke herverkaveling. Stedelijke herverkaveling speelt feitelijk niet in op de belemmerende wet- en regelgeving.

## 5.2 **Publieke belangen**

Brownfield redevelopment biedt een antwoord op de negatieve aspecten die verbonden zijn aan brownfields (Paragraaf 1.1). De vele economische, sociale en milieu baten die gelieerd zijn aan brownfield redevelopment maken een duurzame ontwikkeling van de stad mogelijk. Desalniettemin brengt brownfield redevelopment kosten en risico's met zich mee. De politiek dient te bepalen welke kosten en risico's aanvaardbaar zijn. Per gemeente kan het ruimtelijk beleid ten aanzien van brownfield redevelopment verschillen. Het is een politieke keuze om te bepalen hoe een gemeente de ontwikkelopgave te lijf gaat. Desondanks dient een gemeente zich te allen tijde bewust te zijn van de kosten en risico's die aan de ontwikkelopgave verbonden zijn.

De hoogleraar bouwwrecht stelt dat stedelijke herverkaveling feitelijk niet inspeelt op de vele economische, sociale en milieu baten die gelieerd zijn aan brownfield redevelopment. Wel benoemt hij: *“Die doelen bereik je door wat er met dat gebied gebeurt. Stedelijke herverkaveling kan daar een niet onbelangrijke bijdrage aan leveren”*. Stedelijke herverkaveling is een ruimtelijk instrument dat het mogelijk maakt om een deel van de in onbruik geraakte bedrijventerreinen (ongeveer 27.500 hectare) te herontwikkelen. Daarnaast is volgens wetenschapper Muñoz Gielen stedelijke herverkaveling het enige goede alternatief voor actief grondbeleid. Dit komt volgens hem doordat de publieke kosten en risico's verbonden aan brownfield redevelopment lager uitvallen bij stedelijke herverkaveling, dan bij onteigening.

<sup>12</sup> Respondent E3

<sup>13</sup> Respondent E3

Tevens kunnen marktinitiatieven goed gefaciliteerd worden in het herverkavelingsproces. In het herverkavelingsproces zijn namelijk veel stakeholders betrokken. De adviseur van het Kadaster benoemt<sup>14</sup>: *“Met actief grondbeleid zeg je, wij als gemeente en projectontwikkelaar doen het. Met stedelijke herverkaveling zeg je, wij doen het met z’n allen!”* Alle stakeholders bepalen gezamenlijk de ontwikkelingsrichting. Hierdoor creëert stedelijke herverkaveling inherent maatschappelijk draagvlak voor een herontwikkelingsproject. Bovendien minimaliseert de gezamenlijke aanpak, de publieke kosten en risico’s.

Stedelijke herverkaveling is geen instrument voor overheden om er geld mee te verdienen. Het is een instrument om geld mee te besparen. Volgens wetenschapper Muñoz Gielen (wetenschapper op het gebied van stedelijke herverkaveling) ligt het publiek belang bij het: *“realiseren en het verhalen van kosten die noodzakelijk zijn voor de aanleg van een kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte”*. De kosten voor de aanleg van de openbare ruimte kunnen in dat geval bekostigd worden door alle stakeholders. Een stedelijke herverkavelingsproces biedt een goede aanleiding voor een gemeente om deze kosten zo veel mogelijk te verhalen op de stakeholders.

### 5.3 Private belangen

Stedelijke herverkaveling is een privaatrechtelijke voorziening. Feitelijk betekent dit dat private partijen vrijwillig eigendomsposities kunnen herschikken. Private partijen participeren alleen vrijwillig in een herverkavelingsproces wanneer zij baat hebben bij de toekomstige ontwikkeling. Dit kunnen zowel individuele als collectieve baten zijn. Een herverkaveling kan ook geschieden zonder publiek belang. De adviseur van het Kadaster benoemt<sup>15</sup>: *“Moet er sprake zijn van baten op maatschappelijk vlak, nee! Je kan prima ruilen zonder dat er maatschappelijke baten zijn”*. Ter illustratie, het ruilen van gronden kan gezien worden als de verkoop en aankoop van een huis. De huizen zijn in privaat eigendom. Dit betekent dat je een omvattend en verstrekkend zeggenschap hebt over wat er met jouw huis gebeurt. Als eigenaar ben je vrij om het huis te verkopen, ook al heeft dit een negatief effect op de burens. Sommige partijen ondervinden nadelen aan de verandering van de eigendomsverhoudingen.

Het is mogelijk dat private partijen sentimentele waarden hechten aan hun grond of vastgoed. In dat geval is een eigenaar minder snel bereid te participeren in een herverkavelingsproces en is een financiële compensatie bij onteigening waarschijnlijk onvoldoende bevredigend (Hong, 2007, p.11). Iedere private partij heeft een ander programma van eisen wat hij stelt aan de huisvesting van zijn bedrijf. Het is evident dat er grote verschillen bestaan tussen de wensen van private partijen (Olden, 2010, p.80). Bovendien moet opgemerkt worden dat bedrijven prioriteit zullen geven aan het voortzetten van de bedrijfsvoering in plaats van een actieve betrokkenheid bij een collectieve herontwikkeling (Olden, 2010, p.111)

### 5.4 Spanningsveld

Wetenschapper Han vindt het merkwaardig dat veel partijen praten over brownfield redevelopment, maar dat er tegelijkertijd weinig partijen daadwerkelijk actie ondernemen. Tegengestelde belangen kunnen ten grondslag liggen aan het feit dat een brownfield redevelopmentproject niet van de grond komt. Bornstein (2003, p.129) benoemt: *“The tension between the collective interest of the group and the interests of its individual members, is unavoidable”*. Volgens de experts bestaan er veel verscheidene spanningsvelden die brownfield redevelopment bemoeilijken. Er bestaan spanningsvelden tussen private en publieke belangen, publieke en publieke belangen en tussen private en private belangen.

#### *Publiek-publiek spanningsveld*

---

<sup>14</sup> Respondent M2

<sup>15</sup> Respondent E2

McCarthy (2001) benadrukt dat er een belangrijke rol is weggelegd voor de overheid als het gaat om het minimaliseren van de knelpunten verbonden aan brownfield redevelopment (Paragraaf 1.3). De overheid is namelijk in staat om met haar ruimtelijk beleid in te spelen op deze zes knelpunten. Dit heeft ook betrekking op de knelpunten die zij zelf veroorzaakt, door haar actieve grondbeleid en wet- en regelgeving. Kortom, een effectief ruimtelijk beleid dat brownfield redevelopment bevordert is gewenst, gelet op de economische, sociale en milieu baten gelieerd aan brownfield redevelopment (Paragraaf 1.2).

Het ruimtelijk beleid van gemeenten dient zich te focussen op het wegnemen van de zes knelpunten die verbonden zijn aan brownfield redevelopment. De belangrijkste barrières en onzekerheden kunnen weggenomen worden door de aanpassing van wet- en regelgeving omtrent brownfield redevelopment. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het stroomlijnen van vergunningsaanvragen voor brownfield redevelopment en het geven van juridische en technische ondersteuning. Daarnaast kunnen fondsen en subsidies hoge sanerings- en ontwikkelingskosten compenseren. Het is essentieel dat de aanpassing van de wet- en regelgeving en het beschikbaar stellen van subsidies en fondsen, gericht is op het verdelen van de kosten en risico's onder de betrokken partijen bij brownfield redevelopment. De spreiding van kosten en risico's verkleint de knelpunten verbonden aan brownfield redevelopment (McCarthy, 2001, p.288; De Sousa, 2002, p.272).

De tweede uitdaging is om te zorgen voor een integraal beleid, dat de herontwikkeling van een brownfield verbindt aan de overkoepelende ruimtelijke doelstellingen en opgaven van een buurt, stad en/of regio. Het ruimtelijk beleid dient zich niet primair te focussen op het ondersteunen van private partijen bij brownfield development, maar bovenal op het waarborgen van het publieke belang. Het publieke belang omvat, zoals eerder benoemd, het collectieve belang van inwoners, belangengroepen, overheden, bedrijven en organisaties in plaats van dat van individuen of groepen. De crux voor het ruimtelijk beleid zit aan de ene kant in het wegnemen van barrières en onzekerheden voor private partijen en aan de andere kant in het waarborgen van het publieke belang. Het vormt een publiek-publiek spanningsveld welke belangen het zwaarste wegen (McCarthy, 2001, pp.287-295; Vanheusden, 2007, p.14; Healey, 1998, p.6).

#### *Publiek –private spanningsvelden*

Hoogleraar bouwrecht benoemt: *“het publieke belang en de private investeringsruimte, moet je met elkaar in overeenstemming brengen”*. Gebiedsontwikkeling is een combinatie van publieke en private investeringen. Publieke en private hebben elkaar nodig om de herontwikkeling mogelijk te maken. Desalniettemin vormt het een uitdaging om de publieke en private belangen op elkaar af te stemmen. Een spanningsveld kan bijvoorbeeld ontstaan wanneer publieke partijen geen duidelijke (toekomst)visie hebben. De adviseur van het Kadaster<sup>16</sup> benoemt: *“de markt pakt niet alles op en al helemaal niet als de overheid geen visie heeft”*. Publieke partijen moeten duidelijk aangeven wat de ambitie is van een gebied, zodat het publieke belang voor private partijen duidelijk is. Private partijen kunnen in dat geval handelen naar deze visie. Bij het ontbreken van een visie zijn partijen minder snel bereid om werk te maken van een herontwikkelingsopgave. Het is belangrijk voor overheden om een duidelijk ruimtelijk beleid te voeren ten aanzien van brownfield redevelopment. Op die wijze kan zij marktpartijen stimuleren en faciliteren om aan de slag te gaan met brownfield redevelopment. Desondanks hangt het slagen van een brownfield redevelopmentproject af van wat publieke en private partijen daadwerkelijk willen en kunnen.

Het *dubbele pettenprobleem* veroorzaakt een publiek-privaat spanningsveld. Het dubbele pettenprobleem doet zich voor op het moment dat een gemeente grondposities heeft op greenfields en weigert medewerking te verlenen aan een binnenstedelijk herontwikkelingsproject (Paragraaf 3.6). De gemeente weigert in dat geval het bestemmingsplan

---

<sup>16</sup> Respondent E3



te wijzigingen, waardoor het onmogelijk is voor private partijen om een herontwikkelingsproject te realiseren. Het *dubbele pettenprobleem* vormt in dat geval een belemmering voor private partijen om een brownfield te herontwikkelen. Aan de andere kant kan het voorkomen dat een bestemmingsplan de herschikking van eigendommen mogelijk maakt. Een publiek-privaat spanningsveld ontstaat wanneer een ruilverkaveling niet het publieke belang dient. Zoals beschreven in paragraaf 5.3 hoeft er bij ruilverkaveling geen sprake te zijn van een publiek belang. Stedelijke herverkaveling is immers een privaat rechtelijke regeling. Het kan voorkomen dat een ruilverkaveling niet bijdraagt aan de overkoepelende ruimtelijke belangen van een gemeente.

#### *Privaat –private spanningsvelden*

Belangen van private partijen verschillen, waaronder de belangen van ondernemers op een bedrijventerrein. De rijksambtenaar benoemt: *“Ondernemers zitten niet in dezelfde fase van de ontwikkeling van hun bedrijf”*. De bereidheid van partijen om te investeren hangt af van het stadium van ontwikkeling waarin een bedrijf zich bevindt. Daarnaast kunnen er ook andere redenen bestaan waarom een partij wel of niet wenst te investeren. De verschillende belangen van private partijen bemoeilijken het herverkavelingsproces.

Het voordeel van vrijwillige stedelijke herverkaveling is dat de stakeholders actief willen participeren in het proces. Echter kan er een privaat-privaat spanningsveld ontstaan wanneer er een (te) groot aantal partijen participeert in een herverkavelingsproces. Hoe meer partijen er betrokken zijn bij een proces, des te moeilijker is het om een collectief gedragen ontwikkelingsvisie op te stellen. Daarnaast kan de mate van urgentie verschillen tussen de deelnemende partijen. Dit betekent dat partijen met minder urgentie mogelijk passiever deelnemen aan het herverkavelingsproces, dan partijen met een hoge urgentie. Het planvormingsproces neemt bij een groter aantal stakeholders meer tijd in beslag. Een brownfield redevelopmentproject kan vertraging oplopen, wanneer een (te) groot aantal partijen participeert in het proces en tevens wanneer er grote urgentie verschillen bestaan. Een vertraging schaadt het herverkavelingsproces.

Het herverkavelingsproces kan ook een vertraging oplopen bij een gebrek aan saamhorigheid. De RVO adviseur benoemt: *“Heel veel beslissingen worden op gevoel genomen”*. Dit betekent dat partijen intrinsiek bereid moeten zijn om deel te nemen aan een herverkavelingsproces. Ter illustratie, een partij is eerder bereid te participeren wanneer die partij gewaardeerd wordt binnen de sociale context op het bedrijventerrein. Het is stimulerend voor een herverkavelingsproces wanneer er sprake is van een *‘wij gevoel’*. RVO adviseur benoemt: *“als het echt een ‘wij’ is, dan zijn het merendeel van de knelpunten makkelijk op te lossen”*. Een wij gevoel maakt dat partijen eerder bereid zijn elkaar te helpen door het gezamenlijke belang te onderkennen. Met andere woorden, Een gezamenlijk belang werkt de sociale component in de hand.

Een gebrek aan saamhorigheid is mede te verklaren, doordat private partijen in veel gevallen niet gewend zijn om verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen bedrijventerrein. Partijen zijn niet gewend om met elkaar in gesprek te gaan over de toekomst van het gebied, aangezien ondernemers vaak geneigd zijn om naar de korte termijn te kijken. Volgens de RVO adviseur bevordert stedelijke herverkaveling de saamhorigheid, doordat het volgens hem nadrukkelijk gaat over: *“De zachte kant, meer het wij gevoel, voor trots en binding aan het eigen bedrijventerrein”*. In een herverkavelingsproces leren partijen elkaar kennen, hetgeen vaak een positief effect heeft op het saamhorigheidsgevoel. De RVO adviseur noemt: *“Het is een mooi droombeeld, dat je als ondernemersclub zeg: dit is ons gebied en we gaan ervoor!”* Het is een uitdaging om de private partijen zich verantwoordelijk te laten voelen voor de ontwikkeling van het bedrijventerrein. Pas wanneer dat lukt is er echt sprake van een publiek-private ontwikkeling.

Een privaat-privaat spanningsveld ontstaat ook wanneer de belangen van grote partijen beter worden gewaarborgd dan die van kleine partijen. Ter illustratie, een grote vastgoedontwikkelaar beschikt bij een herverkaveling over kennis, kunde en financiële middelen. Een lokale ondernemer beschikt hier vaak niet over. In dat geval is er sprake van ongelijkheid (Sagalyn, 2007, p.174). De adviseur van het Kadaster benoemt: *“De energieke samenleving vereist een energieke overheid, anders komt die samenleving in totaal niet in beweging”*. Het is een taak van de overheid om ook de kleine en zwakkere partijen te faciliteren, zodat die private belangen zo goed mogelijk gewaarborgd worden.

## 5.5 Conclusie

In dit hoofdstuk wordt een positief, kritisch en theoretisch beeld geschetst over hoe stedelijke herverkaveling inspeelt of in kan spelen op de knelpunten. Positief, want de experts zien allen de potentie van stedelijke herverkaveling als ruimtelijke instrument voor brownfield redevelopment. Kritisch, omdat de experts kanttekeningen plaatsen bij de toepasbaarheid van stedelijke herverkaveling. Theoretisch, vanwege het feit dat de experts niet praten vanuit hun praktijkervaring, maar kijken vanuit vogelperspectief naar de inzet van stedelijke herverkaveling in Nederland. Deze inzichten vormen mede het fundament voor de cross-case analyse (Hoofdstuk 10).

## 6. Reedijk, Binnenmaas



### Project

- Bedrijventerrein Reedijk

### Gemeente

- Binnenmaas

### Status

- Uitgevoerd

### Type

- Revitalisering

### Initiatief

- Privaat

Figuur 8. Bedrijventerrein Reedijk. Bron: Arcgis 2016

### Quotes

*“Soms kunnen zaken op hoofdlijnen vastgelegd worden. We moeten af van dat beheersmatige publieke belang.” Ambtenaar gemeente Binnenmaas*

*“Niet het middel centraal stellen, maar het doel.” Procesmanager*

De selectie van Reedijk is waardevol, vanwege de succesvolle toepassing van stedelijke herverkaveling. Het ruimtelijk instrument was een middel om het bedrijventerrein te herontwikkelen. Reedijk is één van de weinige voorbeelden in Nederland waarbij stedelijke herverkaveling succesvol is ingezet als middel voor de herontwikkeling van een bedrijventerrein. Deze case geeft een alomvattend beeld over, hoe stedelijke herverkaveling inspeelt op de knelpunten en hoe het omgaat met publieke en private belangen en het spanningsveld daartussen.

De input voor deze case is afkomstig van: de projectdocumenten in bijlage A, een interview met een ambtenaar van de gemeente Binnenmaas en een interview met de procesmanager van Akro consult.

## 6.1 Inleidende beschrijving<sup>17</sup>

Het bedrijventerrein Reedijk is gelegen in de gemeente Binnenmaas in de provincie Zuid-Holland. De gemeente Binnenmaas maakt onderdeel uit van de landelijke regio de Hoeksche Waard. Het bedrijventerrein Reedijk bevindt zich aan de noordrand van deze regio in het landelijk gebied en heeft een autonome ligging tussen de weilanden (Figuur 9 t/m 11). De locatie wordt begrensd door de Blaaksedijk-West (noord), hoofdwatergang De Vliet (oost), de N217 (zuid) en de Reedijk (west) (Architektenburo Roos en Ros BV, 2012, p.7).

Figuur 9. Zicht op het busstation en de Rabobank



Bron: Google Maps, 2009

Figuur 10. Zicht vanaf Blaakseweg



Bron: Google Maps, 2009

Figuur 12. Zicht vanaf Reedijk



Bron: Google Maps, 2009

Figuur 11. Zicht vanaf N217



Bron: Google Maps, 2009

### 6.1.1 Zwakten

Reedijk kenmerkt zich door een onsamenvangende structuur, hetgeen een toekomstbestendige ontwikkeling van het gebied belemmert. Deze onsamenvangende structuur is te herleiden naar verschillende factoren. De meeste percelen hebben hun eigen private ontsluiting naar de

<sup>17</sup> Een belangrijke opmerking vooraf. De onderstaande paragrafen beschrijven de situatie voordat de herontwikkeling plaatsvond.

openbare weg. Ook komt het voor dat bepaalde partijen elkaars oprit gebruiken, aangezien gedeeltelijk een openbare infrastructuur ontbreekt. Daarnaast zijn grote delen van het terrein rommelig en verwaarloosd, mede door ongestructureerd en verwilderd groen. Overige belemmeringen zijn drie zogenoemde belemmeringszones, die in het plangebied aanwezig zijn. Een 'Ruwwatertransportleiding RW30.00' en een 380 kV hoogspanningsleiding verbiedt toekomstige bebouwing in de afzonderlijke belemmeringszone. Tevens beperkt het de beplanting en het gebruik van de gronden. Striktere voorwaarden voor bebouwing zijn van toepassing op het gebied rondom het aanwezige LPG-station (Architektenburo Roos en Ros BV, 2012, p.9, Van Dijk, 2015, p.22). Tot slot is er op basis van een bodemonderzoek een lichte bodemverontreiniging geconstateerd. Echter vormt deze lichte bodemverontreiniging geen belemmering voor de toekomstige ontwikkeling van Reedijk (DS Milieu Consult, 2009, p.7).

#### 6.1.2 *Kansen*

Naast de bovengenoemde belemmeringen voor de herontwikkeling van Reedijk, zijn er volop kansen aanwezig in het gebied. De grootste kans is de uitbreiding van het bedrijventerrein van 10 hectare naar in totaal 20 hectare. De netto uitgeefbare uitbreiding bedraagt een kleine 5 hectare, rekening houdend met het ruimtebeslag voor de realisatie van de openbare infrastructuur en de landschappelijke inpassing. Door de privaat gestuurde herstructurering van het bestaande bedrijventerrein wordt ongeveer 15% van de regionale herstructureringsopgave aangepakt (Van Dijk, 2015, p.22). Deze uitbreiding is mogelijk door de landbouwgrond ten noorden en oosten van de bestaande bebouwing te exploiteren. Hierdoor kan een nieuw terrein voor kantoor- en bedrijfsopstallen gerealiseerd worden. Daarnaast geven de gebouwde hoogwaardige bedrijfs- en kantoorpanden ten zuidwesten van het plangebied een nieuwe positieve impuls. Een goed voorbeeld hiervan is het relatief nieuwe kantoorpand van de Rabobank. Deze hoogwaardige ontwikkeling verstevigt het vestigingsklimaat en maakt Reedijk voor toekomstige bedrijven een aantrekkelijkere vestigingslocatie. Overige kansen vormen de nabijheid van de noordelijke op- en afrit van de A29 en tevens de opwaardering van het huidige busstation naar een transferium (Gemeente Binnenmaas, 2014).

#### 6.1.3 *Stakeholders*

Momenteel zijn er een beperkt aantal bedrijven gevestigd op de locatie Reedijk. Het aantal vastgoed- en grondeigenaren die betrokken zijn bij de herontwikkeling van Reedijk, beperkt zich tot zes private partijen. Deze zes partijen hebben gezamenlijk de entiteit 'Reedijk Infra BV' opgericht. Deze entiteit is verantwoordelijk voor de toekomstige ontwikkeling van het bedrijventerrein. Onder de verantwoordelijkheden vallen het opdrachtgeverschap voor de collectieve investeringen, het leveren van een bijdrage aan het participatiefonds voor collectieve voorzieningen en tot slot het fungeren als een centraal aanspreekpunt voor de gemeente, omwonenden en andere partijen. Reedijk Infra BV heeft tevens alle benodigde vooronderzoeken gefinancierd die benodigd zijn voor de aanpassing van het bestemmingsplan.

#### 6.1.4 *Opgave*

Er ligt een driedelige revitaliseringsopgave om van Reedijk een hoogwaardig bedrijvenpark te maken. Ten eerste is het de doelstelling om de ruimtelijke kwaliteit van het bestaande bedrijventerrein te verbeteren, door de onsamenhangende structuur, de verrommeling en verwaarlozing in het gebied tegen te gaan. De ruimtelijke kwaliteit wordt versterkt door het realiseren van een goede openbare ruimte en de versterking van de stedenbouwkundige kwaliteit (Figuur 13 & 14). Ten tweede ligt er een uitbreidingsopgave om Reedijk met 10 hectare te vergroten. Tot slot dient de bereikbaarheid van het bedrijventerrein vergroot te worden. Een interne openbare wegenstructuur is nodig, omdat dit op het bestaande bedrijventerrein ontbreekt en het nieuwe deel van Reedijk ook ontsloten dient te worden. Deze interne openbare wegenstructuur dient aangesloten te worden op de bestaande openbare infrastructuur (Architektenburo Roos en Ros BV, 2012, p.7).



De gronden die ontwikkeld worden zijn in privaat bezit. De gemeente Binnenmaas heeft deze gronden in het verleden verkocht aan private partijen. De voornaamste reden waarom de gemeente deze gronden verkocht heeft, is dat zij niet langer een actief ruimtelijk beleid wenste te voeren. De gemeente kon op die wijze het risico om verlies te lijden op de gemeentelijke grondexploitatie minimaliseren. Eind 2005 heeft de gemeente Binnenmaas ingestemd met de 'Ontwikkelingsvisie bedrijventerrein Reedijk 2005'. Met de ondertekening van de ontwikkelingsvisie heeft de gemeente aangegeven het private initiatief planologisch te faciliteren (Gemeente Binnenmaas, 2014). De gemeente is alleen bereid deze medewerking te verlenen, mits de initiatiefnemers de kosten voor de herontwikkeling van Reedijk volledig dragen en zich houden aan het 'Beeldkwaliteitsplan Bedrijvenpark Reedijk'. Inherent betekent dit dat de gemeente een faciliterende rol inneemt en de private partijen de kosten en de (financiële) risico's dragen voor de herontwikkeling (Van Dijk, 2015, p.22).

Figuur 13. Reedijk in ontwikkeling



Bron: Google Maps, 2016

Figuur 14. Schets eindsituatie Reedijk



Bron: Architectenburo Roos en Ros BV, 2012, p.37

## 6.2 Inzet stedelijke herverkaveling

De gemeente heeft een puur faciliterende rol gespeeld bij de herontwikkeling van het bedrijventerrein, door het private initiatief planologisch te faciliteren. De gemeente heeft in een vroeg stadium de grondposities afgestaan aan de private partijen, nadat ze besloten had geen actief grondbeleid meer te willen voeren bij de verdere ontwikkeling van het gebied. Zij erkende dat marktpartijen ook instaat zijn de ontwikkeling van het bedrijventerrein op zich te nemen. De gemeenteambtenaar beargumenteert:

*“In Reedijk heeft de gemeente geen posities. Dus het knelpunt is, als je iets wilt bereiken, dan moet je onteigenen. Wat ga je dan onteigenen, gronden om infrastructuur aan te leggen? De onteigeningswet biedt daar wel ruimte voor, maar tegelijkertijd ga je enorm investeren en degene die er beter van worden zijn private partijen. Dat doe je als gemeente dus niet. In dat geval ben je afhankelijk van wat private eigenaren willen”.*

Stedelijke herverkaveling, als een privaatrechtelijk instrument, was dan ook een nuttig instrument om de herontwikkeling van Reedijk mogelijk te maken. De gemeente kon in dat

geval een faciliterende rol aannemen. In haar passieve rol heeft de gemeente een actieve houding aangenomen. Tijdens het herontwikkelingsproces heeft de gemeente gepoogd het private initiatief zo goed mogelijk te ondersteunen.

Zowel de gemeente Binnenmaas als de private partijen hebben niet bewust gekozen om stedelijke herverkaveling in te zetten als ruimtelijk instrument. De gemeenteambtenaar benoemt dat: *“Ik heb het niet als een instrument gezien. We waren gewoon bezig en steeds meer kwam in beeld dat we stedelijke herverkaveling aan het toepassen zijn.”* Stedelijke herverkaveling is ingezet om het versnipperde grondeigendom in Reedijk tegen te gaan. Door de verkaveling van de grondposities ontstond een sluitende businesscase voor de herontwikkeling van Reedijk. Het was daardoor mogelijk de openbare ruimte en infrastructuur aan te leggen en tevens het bedrijventerrein met in totaal 10 hectare uit te breiden. In figuur 15 is aan de hand van een stedenbouwkundig ontwerp te zien hoe het gebied ontwikkeld wordt.

Figuur 15. Stedelijke herverkaveling bedrijventerrein Reedijk



Bron: Gemeente Binnenmaas, 2014

Een anterieure exploitatieovereenkomst is voorafgaand aan de herontwikkeling door de gemeente gesloten met alle individuele eigenaren in het gebied. In deze overeenkomst is vastgelegd dat (1) de gemeente de exploitanten faciliteert met een bestemmingswijziging, (2) de gemeente geen kosten draagt voor de ontwikkeling van het gebied en dus de collectieve verplichtingen gedragen worden door Reedijk Infra BV, waaronder een fondsenbijdrage (3) en tot slot dat de gemeente het openbaar gebied na de herontwikkeling in eigendom en beheer neemt. De gemeente heeft door middel van de anterieure exploitatieovereenkomst het kostenverhaal voor de herontwikkeling van Reedijk publiekrechtelijk verzekerd (Gemeente Binnenmaas, 2014).

De zes private partijen hebben zoals eerder benoemd de entiteit Reedijk Infra BV opgericht. Deze entiteit is verantwoordelijk voor de planvoorbereiding, de realisatie van de openbare infrastructuur en ruimte en bovendien voor de ontwikkeling en/of exploitatie van de bedrijfskavels. Daarbij: *“hoefde de gemeente alleen te beschrijven hoe het gebied opgeleverd zou moeten worden en aan welke kwaliteit het gebied moet voldoen”*<sup>18</sup>. De gemeente heeft door middel van het bestemmingsplan, waar tevens het ‘Beeldkwaliteitsplan Bedrijvenpark Reedijk’ onderdeel van is, de ontwikkeling omkaderd. De private partijen zijn overeengekomen dat (1) de gronden die benodigd zijn voor de aanleg van de openbare ruimte en infrastructuur worden ingebracht door de desbetreffende eigenaren, (2) de verdeelsleutel zoals deze opgenomen is in

<sup>18</sup> Respondent B2

de exploitatieopzet bepalend is voor de verdeling van de kosten en opbrengsten tussen de partijen, (3) de inbreng van de grond als basis dient voor de totstandkoming van de exploitatieopzet (4) en de eigenaren vrij zijn om de eigen bedrijfskavel(s) onafhankelijk te ontwikkelen en/of te exploiteren.

De herontwikkeling van Reedijk vindt op vrijwillige basis plaats. Dit betekent dat private partijen alleen bereid zijn om mee te werken aan de herontwikkeling, als het eigen private belang groot genoeg is. Voor twee kleine partijen (partij A & partij B) in het plangebied was het eigen private belang beperkt. Partij A is afgehaakt, doordat zij onvoldoende ontwikkelpotentie zag. Partij A heeft de grond verkocht aan een andere private partij die reeds was aangesloten bij Reedijk Infra BV. Partij A had ook een 'gemeentelijke stok' achter de deur, aangezien: "*in de exploitatie is vastgelegd dat, als het niet lukt voor de private partijen om dat stukje grond te verwerven, de gemeente dat gaat doen, door middel van onteigening*"<sup>19</sup>. De gemeente Binnenmaas was bereid geweest partij A te onteigenen, indien de aanleg van de openbare infrastructuur geblokkeerd zou worden. Hoewel onteigening niet is ingezet als instrument, was de combinatie van beide instrumenten nodig om de herontwikkeling van Reedijk mogelijk te maken. Partij B was wel betrokken bij de herontwikkeling. Het voornaamste belang van partij B was de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied. Partij B is door het geringe belang deels ontzien in zijn bijdrage aan de ontwikkelkosten.

### 6.3 Knelpunten

#### 6.3.1 *Versnipperd grond- en vastgoedeigendom*

De inzet van stedelijke herverkaveling was een logische keuze om Reedijk met haar versnipperde eigendomsposities te herontwikkelen. Zoals beschreven in paragraaf 6.2 maakt herverkavelen het mogelijk om de openbare interne wegenstructuur aan te leggen en de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. De nieuwe weg 'Reedijk' verbindt nu de bestaande bedrijven en de nieuw ontwikkelde percelen. Slechts één partij was niet bereid om mee te werken aan de herontwikkeling. Partijen die niet bereid waren om stedelijke herverkaveling toe te passen zijn dus niet meegenomen in de planvorming en zijn uiteindelijk buiten het bestemmingsplan gelaten. De procesmanager ligt toe: "*Als je niet meedoet met de businesscase, dan doe je ook niet mee aan het resultaat*". Stedelijke herverkaveling biedt de mogelijkheid om flexibel in te spelen op de situatie door percelen van eigenaren die niet bereid zijn mee te werken, buiten beschouwing te laten. Tegelijkertijd vraagt de inzet van stedelijke herverkaveling om creativiteit en lenigheid gedurende het proces om een haalbaar plan te maken. Al met al was stedelijke herverkaveling een onmisbaar instrument om de privaat gestuurde ontwikkeling van Reedijk mogelijk te maken.

#### 6.3.2 *Gebrek aan kennis en kunde*

Vanwege het gezamenlijke belang van de private partijen is Reedijk Infra BV opgericht. De entiteit vertegenwoordigt het collectieve private belang. Onder de private partijen bestond de bereidheid om samen tot ontwikkeling over te gaan. Desondanks was het voor de partijen een uitdaging om alle verschillende belangen op uitgangspuntenniveau, op één lijn te krijgen (Gemeente Binnenmaas, 2014).

Onderdeel van de ontwikkeling van Reedijk is het delen van de aanwezige kennis over het gebied. Doordat de partijen bereid waren de aanwezige kennis met elkaar te delen, werd duidelijk welke essentiële kennis ontbrak voor de herontwikkeling van Reedijk. De procesmanager verklaart:

*"Ik denk dat er net zoveel gebrek aan kennis is aan de publieke als de private kant. Het is een kunst bij dit soort processen dat een faciliterende overheid en een investerende private sector*

<sup>19</sup> Respondent B1



*met elkaar samenwerken. Het is een proces waarbij men elkaar moet waarderen. Dit geldt voor de rol die men heeft, maar men moet ook de eigen beperkingen kennen.”*

Zowel de private partijen als de gemeente hadden onvoldoende kennis over de toepassing van stedelijke herverkaveling. Reedijk Infra BV en de gemeente hebben gezamenlijk Akro Consult als onafhankelijke partij ingeschakeld om het herverkavelingsproces te begeleiden.

Akro Consult speelde als onafhankelijke partij een belangrijke rol bij de procesbegeleiding, waaronder de onderhandelingen tussen de gemeente en de private partij. De onafhankelijke partij informeerde de private partijen over de planologische procedures en het gemeentelijke proces dat doorlopen dient te worden. Dit zorgde voor begrip vanuit de private partijen. Bovendien kon de onafhankelijke partij, aldus de gemeenteambtenaar *”alle kikers in de kar houden”*. Anderzijds geldt dat de gemeente niet altijd oog had voor alle private belangen. De procesmanager bood in dat geval een objectieve toelichting, om het begrip van de gemeente voor de private belangen te vergroten.

### 6.3.3 *Hoge sanerings- en ontwikkelingskosten*

Hoge sanerings- en ontwikkelingskosten die te herleiden zijn naar, grootschalige bodemsanering, sloopwerkzaamheden en/of de inpassing van industrieel erfgoed waren niet van toepassing op de ontwikkeling van Reedijk. Wel zijn er andere hoge ontwikkelingskosten gemaakt, waaronder het vooronderzoek, de proceskosten en de aanleg van de openbare ruimte en infrastructuur. Aan de voorkant van het project is onderzoek verricht om te bepalen of er sprake is van hoge sanerings- en ontwikkelingskosten. De onderzoekskosten zijn collectief gedragen door Reedijk Infra BV vanwege het grote collectieve belang. Het collectief uitvoeren van het vooronderzoek diende twee doelen. Ten eerste is het vooronderzoek uitgevoerd in het kader van het bestemmingsplan. Deze kosten komen ten laste van de private partijen, aangezien het een private ontwikkeling betreft. Ten tweede vergroten de onderzoeken het vertrouwen tussen private partijen onderling. De onderzoeken bieden volledige informatie over de percelen van de individuele grondeigenaren, waaronder de mogelijke aanwezigheid van bodemverontreiniging. Het bieden van transparante informatie vergroot het vertrouwen, hetgeen de bereidheid van partijen vergroot om gronden te verkavelen.

Uit het bodemonderzoek is gebleken dat er sprake was van kleinschalige bodemverontreiniging. Deze bodemverontreiniging is aangetroffen op één perceel dat eigendom is van één partij. Deze partij was door middel van een beschikking reeds verplicht om de grond op termijn te saneren. In het proces is besloten de bodemsanering direct uit te voeren en mee te nemen als onderdeel van het herontwikkelingsproces. Op die wijze zijn de kosten naar voren gehaald in de planning van de individuele eigenaar. De collectieve aanpak had als voordeel dat deze partij de bodemsanering van 80.000 euro kon bekostigen. Het collectief maakte het mogelijk om het cashflowprobleem van die partij op te lossen. De saneringskosten zijn collectief voorgeschoten waardoor bovendien het proces geen vertraging opliep. Daarnaast zijn de proceskosten en de aanleg van de openbare ruimte en infrastructuur collectief bekostigd. Stedelijke herverkaveling was een katalysator om de onderlinge samenwerking tussen partijen te vergroten en de herontwikkeling van Reedijk financieel haalbaarder te maken.

### 6.3.4 *Moelijkheden bij het rondkrijgen van de businesscase*

Verschillende succesfactoren liggen ten grondslag aan het financieel rond krijgen van de businesscase voor Reedijk. De grootste succesfactor was de uitbreiding van het bedrijventerrein, hetgeen zorgde voor financiële speelruimte. Daarnaast was er sprake van een groot collectiviteitsgevoel onder de deelnemende partijen. Financieel krachtige partijen hadden de bereidheid om te investeren in het gebied en tevens de kleinere partijen te helpen. Externe financiering was niet nodig. Toch is er een subsidie van 25.000 euro verstrekt vanuit de provincie Zuid-Holland om het planvormingsproces mede te bekostigen. De provinciale

subsidie had geen invloed op het wel of niet slagen van het plan. De bereidheid om Reedijk collectief te herontwikkelen was doorslaggevend om de financiering rond te krijgen.

Ondanks de vele succesfactoren was het rondkrijgen van de businesscase een uitdaging. De onderzoeken die aan de voorkant van het project zijn uitgevoerd maakten inzichtelijk dat er een sluitende businesscase bestond voor de herontwikkeling van Reedijk. Desondanks stond het rendement van de ontwikkeling onder druk. Wanneer de private partijen geen genoegen namen met een relatief lager rendement, ten opzichte van hogere rendementen elders in de markt, dan was de herontwikkeling van Reedijk niet van de grond gekomen. De gemeenteambtenaar benoemt: *“De winstmarges van de private partijen zijn lager. Als de partijen dat van te voren hadden geweten, dan hadden ze het misschien niet gedaan”*. De procesmanager heeft een belangrijke rol gespeeld om alle partijen aan boord te houden.

### 6.3.5 Actief grondbeleid Nederlandse gemeenten

De grondposities op Reedijk zijn in het verleden door de private partijen aangekocht van de gemeente met de wetenschap dat de agrarische grond omgezet kon worden naar bouwgrond voor de uitbreiding van het bedrijventerrein. De gemeente Binnenmaas heeft bewust gekozen om een passief grondbeleid te voeren. Dit betekent dat private partijen zelf verantwoordelijk zijn voor het bouwrijp maken van de grond en het ontwikkelen van die grond. De private partijen dragen alle kosten voor de herontwikkeling. Er is geen exploitatieplan opgesteld, omdat de herontwikkeling privaat gestuurd is. Het opstellen van een exploitatieplan was wel noodzakelijk geweest als de gemeente actief grondbeleid had toegepast. De gemeente minimaliseert met haar passieve grondbeleid de kosten en de risico's.

De uitbreiding van Reedijk past binnen de gemeentelijke structuurvisie *‘Binnenmaas geeft je ruimte!’*. De gemeente maakt in de structuurvisie duidelijk dat bedrijventerreinen binnen de gemeentegrenzen niet mogen uitbreiden (Gemeente Binnenmaas, 2013, p.23). Reedijk is een van de weinige locaties waarbinnen uitbreiding nog wel is toegestaan. Dit komt, omdat het een geplande uitbreiding betreft (Figuur 15). De uitbreiding van Reedijk heeft een regionale discussie teweeggebracht over het regionale aanbod van bedrijventerreinen. In de Nota Inspraak voor de Bro en ambtshalve aanpassingen voor het bestemmingsplan ‘Bedrijventerrein Reedijk Heinenoord’, blijkt dat de Provincie Zuid-Holland, de gemeente Korendijk, de gemeente Strijen, de gemeente Oud-Beijerland en de gemeente Cromstrijen, bezwaren hebben ingediend voor de uitbreiding van Reedijk (Gemeente Binnenmaas, 2013a, pp.9-21). Ter illustratie:

*“De Provincie Zuid-Holland geeft aan dat op grond van artikel 2, lid 1 van de Verordening Ruimte deze ontwikkelingen dienen te voorzien in een aantoonbare behoefte en gebaseerd dienen te zijn op een regionale visie op het programma terzake of tenminste regionaal te moeten zijn afgestemd. Uit de plantoelichting blijkt niet dat aan deze voorwaarden wordt voldaan”* (Gemeente Binnenmaas, 2013a, p.9).

De provincie en de omliggend gemeenten probeerden de ontwikkeling van Reedijk te voorkomen. De gemeenten Strijen, Oud-Beijerland, Korendijk, Cromstrijen en tevens Binnenmaas hebben namelijk een gezamenlijk belang om het regionale Bedrijvenpark Hoeksche Waard verder te ontwikkelen. Dit bedrijvenpark is gelegen aan de Noordrand van de gemeente Binnenmaas (Figuur 16). Door diezelfde gemeenten is een samenwerkingsovereenkomst vastgesteld over het regionale uitgiftebeleid van bedrijventerreinen. In die overeenkomst was de uitbreiding van Reedijk al opgenomen. De gemeente Binnenmaas heeft dan ook op 13 maart 2014 in een raadsbesluit het bestemmingsplan ‘Bedrijventerrein Reedijk Heinenoord’ goedgekeurd (Gemeente Binnenmaas, 2014). Onderdeel van dit besluit is tevens het beeldkwaliteitsplan, dat op 28 juni 2012 is goedgekeurd (Gemeente Binnenmaas, 2014b, p.1).

Figuur 16. Uitbreiding bedrijventerreinen gemeente Binnenmaas



Bron: Gemeente Binnenmaas, 2013, p.24.

De regionale discussie gaf een platform aan een beperkt aantal omwonenden om zienswijzen in te dienen voor het bestemmingsplan. Meer zienswijzen dan verwacht kwamen binnen waardoor het bestemmingsplan gewijzigd moest worden. Door de regionale discussie heeft het herontwikkelingsproces vertraging opgelopen. De Gemeenteambtenaar benoemt dat: *“concurrentie geen feitelijke grond is om iets wel of niet te doen”*. Het blijft natuurlijk de vraag of deze politiek-bestuurlijk discussie ook had plaatsgevonden als er niet sprake was geweest van een privaat gestuurde ontwikkeling van Reedijk.

#### 6.3.6 Wet- en regelgeving

De collectieve samenwerking en de passieve rol van de gemeente maakten dat de private partijen voldoende speelruimte hadden om de gronden te ontwikkelen. De gemeente Binnenmaas heeft de private partijen gefaciliteerd met de revitalisering van Reedijk. De bestemmingsplanwijziging maakte de weg vrij voor de partijen om stedelijke herverkaveling toe te passen binnen de gestelde kaders van dit bestemmingsplan. De collectieve aanpak zorgde voor een goede communicatie tussen de gemeente en de Reedijk Infra BV. De gemeente had namelijk één gesprekspartner waarmee zij de ontwikkeling van Reedijk kon bespreken. Afspraken over de wet- en regelgeving konden dan ook relatief eenvoudig worden gemaakt.

Ondanks een goede verstandshouding tussen de gemeente en Reedijk Infra BV had deze nog beter kunnen zijn. De gemeentelijkprojectleider benoemt dat achteraf gezien de gemeente meer verantwoordelijkheid had moeten nemen in de ontwikkeling van Reedijk. De gemeente had de positie aan de zijlijn beter kunnen verruilen voor een positie als volwaardige actor. De gemeente was in dat geval nog nauwer betrokken geweest bij het proces. Hierdoor hadden belemmeringen die nu ervaren zijn voorkomen kunnen worden. De voornaamste belemmeringen betroffen de tussentijdse aanpassing van het stedenbouwkundigplan en de regionale politiek-bestuurlijke discussie (Paragraaf 6.3.5).

### 6.4 Publieke en private baten en belangen

#### 6.4.1 Publiek belang

De gemeente Binnenmaas behartigt het publiek belang op verschillende manieren. Ten eerste wenst zij het publieke belang te waarborgen door de ruimtelijke kwaliteit van het bedrijventerrein te verbeteren. Ten tweede biedt zij initiatiefruimte aan private partijen. Dit komt omdat de gemeente geen grondposities in het gebied heeft en afhankelijk is van de

marktinitiatieven. De gemeente speelt een passieve rol en heeft naar eigen zeggen het initiatief: *“geduwd, met de ambitie en de gedachte van, als daar niks gebeurt dan blijft het een onsamenhangend zootje”*<sup>20</sup>. Het is in het publiek belang dat de gemeente een faciliterende rol speelt bij het ondersteunen van het private initiatief, opdat de ruimtelijke kwaliteit van het huidige bedrijventerrein verbeterd kan worden.

Het bieden van initiatiefruimte aan private partijen voor de ontwikkeling van Reedijk dient tevens het publieke belang. De markt wordt namelijk op die wijze gestimuleerd om zelf initiatief te nemen. Bovendien hoeft de gemeente zelf geen risico's te lopen bij de ontwikkeling van het bedrijventerrein. Reedijk Infra BV is namelijk verantwoordelijk voor de ontwikkeling van Reedijk. Onder deze verantwoordelijkheid valt ook het dragen van alle ontwikkelingskosten, waaronder de kosten voor de openbare ruimte en infrastructuur. De gemeente heeft haar overkoepelende ruimtelijke doelstellingen verwoord in het bestemmingsplan. Daarmee heeft zij de toekomstige ontwikkeling van Reedijk ingekaderd. Binnen de ruimtelijke kaders zijn de private partijen vrij om de gronden te ontwikkelen en/of vastgoed te exploiteren.

Onder het bestemmingsplan valt ook het 'Beeldkwaliteitsplan Bedrijvenpark Reedijk'. Het beeldkwaliteitsplan draagt zorg voor een goede inpassing van het bedrijventerrein in de landelijk gelegen regio, de Hoeksche Waard. Het behoud van de landschapskwaliteit was een belangrijke voorwaarde voor de gemeenteraad van Binnenmaas. Tevens borgt het beeldkwaliteitsplan zo optimaal mogelijk de belangen van het geringe aantal omwonenden.

Tot slot speelt de gemeente in op de lokale latente vraag naar bedrijfsruimte. Door de uitbreiding van het bedrijventerreinen wordt er ruimte geboden aan bedrijven. De totale uitbreiding van het bedrijventerrein is afgestemd op de lokale behoefte en vraag, binnen een planperiode van de komende 10 jaar. Het publiek belang ligt bij het behoud en de groei van de werkgelegenheid. Dit belang wordt gediend wanneer nieuwe of bestaande bedrijven een geschikte ruimte vinden (Gemeente Binnenmaas, 2014).

#### 6.4.2 *Privaat belang*

Het primaire private belang ligt bij de uitbreiding van het bedrijventerrein. De projectleider van de gemeente licht toe dat, *“de uitbreiding een financiële component in zich had, waardoor het plan veel haalbaarder werd. Dat was een succesfactor”*. De uitbreiding van het bedrijventerrein met netto vijf hectare uitgeefbare bedrijfskavels, maakte de herverkaveling rendabel. Alle ontwikkelkosten, inclusief een fondsenbijdrage aan de gemeente van 250.000 euro, zijn gedekt door de (verwachte) inkomsten, die voortvloeien uit de verkoop en verhuur van bedrijfskavels.

Een overig privaat belang was om de versnipperd eigendomsposities in Reedijk tegen te gaan. Door de toepassing van stedelijke herverkaveling kon de ruimtelijke kwaliteit en de interne wegenstructuur verbeterd worden. De aanleg van een interne wegenstructuur waarborgt de continuïteit van de bedrijfsvoering voor de bedrijven. Bovendien heeft de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en de aanleg van een interne wegenstructuur een positieve invloed op de waardevermeerdering van de bestaande vastgoed- en grondposities.

#### 6.4.3 *Spanningsveld*

Op hoofdlijnen zijn de belangen van zowel de gemeente Binnenmaas als Reedijk Infra BV hetzelfde. Beide partijen hebben een belang om een hoogwaardig bedrijventerrein te ontwikkelen waarbij het versnipperd grondeigendom wordt tegengegaan, de ruimtelijke kwaliteit wordt verbeterd en er bedrijfsruimte wordt geboden aan lokale bedrijven. In het

---

<sup>20</sup> Respondent B1

plangebied bestaan er spanningsvelden tussen: private en publieke belangen, alsook publieke met andere publieke belangen en private met andere private belangen.

#### *Publiek – private spanningsvelden*

De gemeente moet wennen aan haar rol om puur te faciliteren, aangezien dit soort projecten en businesscases normaalgesproken niet langs een gemeentelijke bestuurstafel komen. De gemeente is, ook naar eigen zeggen, doorgeschoten in het op detailniveau vastleggen van wet- en regelgeving voor de ontwikkeling van Reedijk. De gemeenteambtenaar benoemt: *“het nadeel van overreguleren is dat je steken laat vallen. Je kan dan geen kant meer op”*. Achteraf gezien had de wet- en regelgeving volgens de gemeenteambtenaar meer op hoofdlijnen vastgelegd kunnen worden. Volgens hem ligt het publieke belang bij een goede op hoofdlijnen gestuurde omkadering van wat wel en niet mag.

Mede doordat de gemeente moet wennen aan haar ‘nieuwe’ eigen rol is er een publiek-privaat spanningsveld ontstaan. Volgens de procesmanager zijn er mogelijk andere kwaliteitseisen aan het bedrijventerrein gesteld, dan als de gemeente zelf het terrein had ontwikkeld. Volgens de procesmanager komt dit omdat de gemeente geen risicodragende rol had bij de ontwikkeling van Reedijk. Volgens de private partijen was er sprake van *“hobbygedrag van ambtenaren”*. De interne ambtelijke-politieke discussie over de kwaliteitseisen van het bedrijventerrein zouden naar alle waarschijnlijkheid anders zijn gevoerd, dan wanneer de gemeente zelf voor de kosten had moeten opdraaien. De procesmanager merkt ook op: *“je kan je afvragen of dat soort gedrag vanuit een overheid wel passend is”*.

Het publiek-private spanningsveld had voorkomen kunnen als de gemeente nog nauwer betrokken was geweest bij de herontwikkeling. De gemeenteambtenaar benoemt: *“je moet de gemeente partij maken. De kosten en baten worden dan gedeeld. Dat neemt risico's met zich mee, maar in het bestuurlijk politieke besluitvormingstraject, gaat het dan beter lopen.”* Wanneer de gemeente de rol van stakeholder aanneemt, verbeterd dit de samenwerking tussen de gemeente en de private partijen, vanwege een groter politiek bestuurlijk draagvlak. Het herontwikkelingsproces had in dat geval soepeler kunnen verlopen. Desondanks moeten beide partijen ook erkennen dat gebiedsontwikkeling een puzzel is waarbij onderhandelen de kern van het spel vormt. Dit geldt ook voor de herontwikkeling van Reedijk. De herontwikkeling van bedrijventerreinen zal altijd leiden tot spanningsvelden.

#### *Privaat- privaat spanningsveld*

Een privaat-privaat spanningsveld speelde bij het opstellen van het ruilplan. De gemeenteambtenaar benoemt, *“aan de private kant waren er belemmeringen bij de inzet van stedelijke herverkaveling. Er moeten zakelijke belangen geborgd worden, dat is veel spannender dan vanuit die overheidskant.”* Belemmeringen voor private partijen in de herontwikkeling van Reedijk waren dat grondfuncties niet één op één uitruikbaar waren. Het goed kunnen uitruilen van de gronden vraagt om een gedegen onderzoek naar de inbreng- en uitneemwaarde. De verschillende belangen op uitgangspuntenniveau, op één lijn te krijgen leidde tot een spanningsveld.

#### *Publiek – publiek spanningsveld*

Mede door de nieuwe rol van de gemeente is er in het proces in een relatief laat stadium rekening gehouden met de belangen van de omwonenden. De gemeenteambtenaar evalueert dat, *“We waren in de veronderstelling dat we met iets goeds bezig waren, want het plan zag er goed uit.”* Het bedrijven van een goede ruimtelijke ordening kwam in het geding. Desondanks zijn uiteindelijk de belangen van de bewoners grotendeels behartigd. Reedijk Infra BV heeft individuele gesprekken met bewoners gevoerd en een klankbordgroep opgericht. De kwaliteit van het bedrijventerrein is door de gesprekken met de bewoners verbeterd.

## 6.5 Conclusie

Het bedrijventerrein Reedijk is op succesvolle wijze gerevitaliseerd aan de hand van stedelijke herverkaveling. De revitalisering was privaat gestuurd. Er bestond draagvlak onder de private partijen om vrijwillig te herverkavelen. Om een soepel verloop van het herverkavelingsproces mogelijk te maken hebben de partijen zich verenigd in Reedijk Infra BV. De gemeente heeft een passief grondbeleid gevoerd. De revitalisering heeft zij gefaciliteerd door de ruimtelijke kaders zo veel mogelijk op hoofdlijnen te schetsen. Markinitiatieven kregen hierdoor zo optimaal mogelijk de ruimte. De collectieve samenwerking en de passieve rol van de gemeente maakten dat de private partijen voldoende speelruimte hadden om Reedijk te revitaliseren.

De herverkaveling droeg bij aan, het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit, het verbeteren van de bereikbaarheid en het mogelijk maken van de uitbreiding. De grootste succesfactor was de uitbreiding van het bedrijventerrein. De positieve businesscase zorgde voor financiële speelruimte. Daarnaast was er sprake van groot collectiviteitsgevoel onder de deelnemende partijen. Financieel krachtige partijen hadden de bereidheid om te investeren in het gebied en tevens de kleinere partijen te helpen. De knelpunten konden door het grote collectiviteitsgevoel zo goed als teniet worden gedaan. Desondanks vraagt de inzet van stedelijke herverkaveling om creativiteit en lenigheid gedurende het proces om een haalbaar plan te maken. Om een spanningsveld te voorkomen is het belangrijk om: *“niet het middel centraal te stellen, maar het doel te blijven zien”*<sup>21</sup>. Het is belangrijk dat zowel private en publieke partijen erkennen dat ze hun eigen rol hebben en niet zonder elkaar kunnen.

---

<sup>21</sup> Respondent B2



## 7. Induma-West, Helmond



Project	Gemeente	Status	Type	Initiatief
•Bedrijventerrein Induma-West	•Helmond	•In uitvoering	•Revitalisering	•Publiek -privaat

Figuur 17. Bedrijventerrein Induma-West. Bron: Bingmaps 2016

### Quotes

*“Het is niet mislukt als er niet herverkaveld wordt.” Ambtenaar gemeente Helmond*

*“Het collectief moet je terug vertalen naar de individuele acties. Door de individuele acties zal het gebied uiteindelijk beter moeten worden.” Vertegenwoordiger van de Stichting Bedrijventerreinen Helmond*

Deze case is geselecteerd, omdat de gemeente Helmond experimenteert met een vraaggerichte herontwikkelingsaanpak voor bedrijventerreinen. Onderdeel van deze aanpak is de inzet van stedelijke herverkaveling voor de herontwikkeling van Induma-West. Ten tijde van schrijven wordt gewerkt aan het vormgeven van een concreet herstructureringsplan en ruilplan.

De informatie dat ten grondslag ligt aan de case zijn: de projectdocumenten in bijlage A, een interview met een ambtenaar van de gemeente Helmond en een interview met een vertegenwoordiger van de Stichting Bedrijventerreinen Helmond.

## 7.1 Inleidende beschrijving

Induma-West maakt onderdeel uit van het bedrijventerrein Hoogeind dat gelegen is in het hart van de stad Helmond. In Helmond bevindt Induma-West zich tussen de Zandstraat (noord), de Churchillaan (oost), de Industriehaven (zuid) en Montgomerystraat (west). Daarmee is het gebied gelegen aan de westkant van Hoogeind en naast de nieuwbouwwijk Suytkade. Het binnenstedelijke gebied beslaat zo'n 4 hectare (Gemeente Helmond, 2005, p.42). Op Induma-West zijn momenteel

ongeveer 30 ondernemers en vastgoed- en grondeigenaren actief (Kadaster, 2016). Het merendeel van de ondernemers op Induma-West richt zich op de verkoop van en de serviceverlening aan auto's, campers en caravans. Daarnaast zijn er nog een aantal kleinere bedrijven actief en twee relatief grote bedrijven, waaronder een indoor kinderspeelparadijs en een bedrijf dat zich richt op textielservice.

### 7.1.1 Zwakten

Induma-West is ruim 50 jaar geleden in de jaren 60 ontwikkeld voor kleine startende bedrijven. Het industrieterrein voldoet momenteel niet meer aan de kwaliteitseisen die de gemeente stelt aan bedrijventerreinen. Het gebied kenmerkt zich door zeer dichte bebouwing en smalle straten. Dit beperkt de bereikbaarheid, doordat vrachtwagens niet goed toegang hebben tot de bedrijven. Tevens kan er gesproken worden van een ernstige mate van 'verstening', vanwege de eenzijdige aaneengeschakelde en verouderde bedrijfshallen en loodsen (Figuur 18 t/m 21). Mede hierdoor ontbreekt een groenvoorziening en is er aan de 2<sup>e</sup> Indumaweg nauwelijks ruimte voor laad- en losmogelijkheden. Ook is er sprake van structurele leegstand. Bovengenoemde zwakten van het gebied zorgen voor een algehele zwakke uitstraling van het gebied. Een ander probleem in Induma-West is de parkeeroverlast. Deze overlast wordt veroorzaakt door onvoldoende parkeer capaciteit in en rondom het gebied. Daarnaast is er sprake van een verhoogde criminaliteitsgraad en is de brandveiligheid in het geding. Tot slot is er op één perceel in het plangebied sprake van bodemverontreiniging. Kortom, Induma-West is in economische en ruimtelijke zin verouderd en kent een zeer matige uitstraling (Gemeente Helmond, 2005, pp.21, 39).

Figuur 18. Parkeeroverlast Induma-West



Bron: Polman, 2016

Figuur 19. Slechte ruimtelijke kwaliteit



Bron: Polman, 2016



Figuur 20. Gemeentelijke groenstrook aan de Churchillaan



Bron: Polman, 2016

Figuur 21. Slechte ruimtelijke kwaliteit



Bron: Polman, 2016

### 7.1.2 Kansen

Ondanks de vele zwakten die het gebied kenmerken zijn er volop kansen aanwezig die de herontwikkeling van het gebied kunnen bevorderen. De gemeente heeft besloten Induma-West als bufferzone te gebruiken tussen Suytkade, de westelijk aangrenzende nieuwbouwwijk en de oostelijk gelegen bedrijvigheid met milieucategorie vier. Daarbij handhaaft de gemeente de huidige ruimtelijk-functionele indeling voor de kleinschalige bedrijvigheid, waardoor transformatie van het vastgoed uitgesloten is. Het handhaven van de ruimtelijk-functionele indeling biedt zekerheid aan ondernemers en vastgoed- en grondeigenaren wanneer zij bereid zijn te investeren in het gebied. Grootschalige gebiedsontwikkelingsprojecten die net buiten het plangebied liggen vormen ook een kans om de concurrentiepositie van Induma-West te versterken. Dit betreft de ontwikkeling van de Groene Campus in de Suytkade en de opwaardering van het nabijgelegen stationsgebied. Deze projecten kunnen positieve spin-off effecten hebben op de toekomstige ontwikkeling van Induma-West (Gemeente Helmond, 2005, p.42).

Een andere kans vormt de toegenomen bereidheid van ondernemers en vastgoed- en grondeigenaren om actief deel te nemen aan de herontwikkeling van Induma-West. De afgelopen jaren heeft er een succesvolle herstructurering plaatsgevonden van Induma-Oost. Induma-Oost bevindt zich aan de Oostkant van Hoogeind en is begrensd door de Lage Dijk, Middendijk, Duizeldonksestraat en de Vlierdensedijk. Het gebied was voorheen evenals Induma-West in economische en ruimtelijke zin verouderd. De succesvolle herstructurering van Induma-Oost heeft ondernemers in Induma-West enthousiast gemaakt. Hierdoor was het relatief makkelijk om de ondernemers en vastgoed- en grondeigenaren aan tafel te krijgen, aldus de bedrijventerreinvertegenwoordiger. Een ander bijkomend voordeel is de onderschrijding van het herstructureringsbudget van Induma-Oost. Het resterende geld is nu bestemd voor de herstructurering van Induma-West. Al met al biedt de omliggende economische dynamiek en de bereidheid van ondernemers op Induma-West om aan de slag te gaan, een goede bodem voor de herstructurering van het bedrijventerrein.

### 7.1.3 Stakeholders

De herontwikkeling van Induma-West betreft voornamelijk een publiek initiatief. Een reden hiervoor is de constatering dat: *“herstructurering hier niet automatisch van start zal gaan. De overheid moet hier de eerste daad stellen”* (Gemeente Helmond, 2011, p.43). Ambtenaar van de gemeente Helmond benoemt ook dat de private partijen de gemeente nodig hebben, omdat ze: *“iemand willen hebben die ze aan het handje neemt en ze bij elkaar brengt”*. De voornaamste aanjagers van de herontwikkeling van Induma-West zijn de Gemeente Helmond, de Stichting Bedrijventerreinen Helmond (SBH) en de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM). Deze drie partijen hebben het project geïnitieerd en vormen een gezamenlijke stuurgroep. Naast deze drie partijen, zijn de ongeveer 30 ondernemers en vastgoed- en grondeigenaren van belang om de herontwikkeling van Induma-West tot een succes te maken. De vastgoed- en grondeigenaren

hebben immers het leeuwendeel van de grond- en het vastgoedposities op Induma-West in handen, met name de groep vastgoed- en grondeigenaren. Induma-West kan alleen succesvol worden geherstructureerd als de private en publieke partijen gezamenlijk investeren in het gebied.

#### 7.1.4 *Opgave*

De stuurgroep, de ondernemers en de vastgoed- en grondeigenaren zijn er allen van overtuigd dat Induma-West toe is aan een herstructurering (Gemeente Helmond, 2011, p.9; zie ook figuur 22). De gemeente Helmond heeft als doelstelling om binnen een zo kort mogelijke termijn, een zo groot mogelijke kwaliteitsimpuls te geven aan het gebied binnen realistische en (financieel) haalbare kaders. Dit doel beoogt zij te realiseren door (1) een ruimtelijk-functionele kwaliteitsimpuls aan het gebied te geven, door te revitaliseren, (2) de investeringsbereidheid van ondernemers en vastgoed- en grondeigenaren te stimuleren en tot slot (3) stedelijke herverkaveling in te zetten (Gemeente Helmond, 2015, p.1).

Figuur 22. Privaat belang, herstructurering Induma-West



## Helmondse ondernemers: Beetje uitstraling mag wel op Induma West

Geplaast op 22 maart 2016; Laatste update 22 maart, 06:00;

Bron: Eindhovens Dagblad, 2016

De belangrijkste opgave voor het gebied is om de matige uitstraling van het bedrijventerrein tegen te gaan. Het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit kan bewerkstelligd worden door te investeren in de gevels van de bedrijfspanden en hallen, de parkeercapaciteit, de openbare infrastructuur en groenvoorziening. Ten tweede is het een opgave om een vitaal en toekomstbestendig bedrijventerrein te ontwikkelen. Een toekomstbestendig bedrijventerrein is een bedrijventerrein dat een passende bedrijfsruimte biedt voor de bedrijfsvoering van ondernemers. Om de bedrijfsvoering van de bedrijven in Induma-West te optimaliseren dient integraal met de betrokken partijen gekeken te worden hoe zij elkaar kunnen aanvullen of versterken. Daarbij dient specifiek gekeken te worden naar de inzet van stedelijke herverkaveling als ruimtelijke instrument. De inzet van stedelijke herverkaveling kan namelijk de investeringsbereidheid van ondernemers en vastgoed- en grondeigenaren stimuleren.

## 7.2 Inzet stedelijke herverkaveling

### 7.2.1 *De vraaggerichte ontwikkelingsaanpak van bedrijventerreinen*

De gemeente neemt een actieve rol aan bij de herontwikkeling van Induma-West. Zoals in de voorgaande paragraaf uiteengezet, is deze actieve rol nodig om ondernemers en vastgoed- en grondeigenaren te motiveren om verantwoordelijkheid te dragen voor de herontwikkeling van het bedrijventerrein. Om de private partijen te motiveren voert de gemeente beleid voor de 'vraaggerichte ontwikkeling van bedrijventerreinen'. Deze aanpak heeft zij verwoord in de 'Structuurvisie Helmond 2030' (Gemeente Helmond, 2014). Zij heeft deze aanpak ontwikkeld vanuit het besef dat: 'de veranderende behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen, het gewijzigde gebruik en inrichting van werkplekken en de toegenomen leegstand van vooral oudere werklocaties vraagt om een nieuwe manier van kijken naar de ontwikkeling van nieuwe terreinen' (Gemeente Helmond, 2014, p.27). Dit beleid focust zich met name op het beter benutten van verouderde en verloederde bedrijventerreinen, door sneller in te spelen op de veranderende vraag naar bedrijfshuisvesting. De gemeente Helmond heeft Induma-West

aangewezen als proeftuin om de vraaggerichte ontwikkelingsaanpak in de praktijk te brengen (Gemeente Helmond, 2014, pp.27, 55).

De vraaggerichte ontwikkelingsaanpak van Induma-West vraagt inherent om een integrale aanpak waarbij de gemeente en private partijen nauw samenwerken. Projectmanager van de gemeente Helmond benoemt dat deze integrale aanpak vraagt om een veranderende procesbenadering hetgeen neerkomt op: “*we gaan meer doen wat ondernemers willen. Dat klinkt heel logisch, maar het gebeurt lang niet altijd*”. De Gemeente Helmond neemt in haar vraaggerichte ontwikkelingsaanpak de vraag van de ondernemer of vastgoed- en grondeigenaar als uitgangspunt. Het gezamenlijke doel staat hierbij centraal. De gemeente stuurt aan op een proces van co-creatie, tussen het bedrijfsleven en de overheid. In het ruimtelijk beleid heeft de gemeente verwoord dat de vraaggerichte ontwikkelingsaanpak gebaseerd moet zijn op een gedeelde maatschappelijke verantwoordelijkheid, gelijkwaardigheid en een gezamenlijke oplossing (Gemeente Helmond, 2014, p.55).

### 7.2.2 *Herverkavelingsproces*

Het voeren van individuele gesprekken met ondernemers en vastgoed- en grondeigenaren, was de eerste gemeentelijke aanzet tot de vraaggerichte herontwikkeling van Induma-West. Uit de gesprekken kwam naar voren dat gezocht werd naar een instrument dat de gemeente en de private partijen in staat stelt om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren en het bedrijventerrein toekomstbestendig te maken. Tevens dient dat instrument aan te sturen op co-creatie, hetgeen betekent dat alle partijen invloed hebben op het proces en het resultaat. Vanaf dat moment is stedelijke herverkaveling als ruimtelijk instrument in beeld gekomen. Door de private partijen en de gemeente is gezamenlijk besloten om te onderzoeken hoe stedelijke herverkaveling ingezet kan worden voor de herontwikkelingsopgave van Induma-West. De projectmanager van de gemeente benoemt: “*Ik weet niet hoe je een ruilverkaveling doet. Niemand weet dat nog in Nederland*”. Het Kadaster is vanwege haar onafhankelijkheid en kennis en expertise over stedelijke herverkaveling ingeschakeld om het proces te begeleiden.

De aftrap van de herontwikkeling van Induma-West werd gegeven met een startbijeenkomst voor de ondernemers en vastgoed- en grondeigenaren op 15 april 2015 (Tabel 2 voor de globale planning van de herontwikkeling). Het eerste deel van het proces richtte zich op het uitwerken van de herstructureringsopgave voor Induma-West. Individuele belangen van private partijen en collectieve belangen werden daarbij geformuleerd. Dit resulteerde in de twee eerder genoemde opgaven, het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en het toekomstbestendig maken van het bedrijventerrein. Het tweede deel van het proces stuurde aan op het in kaart brengen van de kansen en mogelijkheden voor stedelijke herverkaveling. Vastgoed- en grondeigenaren en tevens eigenaar gebruikers van vastgoed en grond konden individueel aangeven aan elkaar wat hun toekomstplannen zijn. Partijen hadden daarbij drie opties:

- *Kopen*. In dat geval hebben eigenaar gebruikers of vastgoed- en grondeigenaren de ambitie om uit te breiden op Induma-West. Zij wensen nieuw(e) vastgoed en/of grond te kopen om op die wijze bijvoorbeeld in te spelen op de groei van hun bedrijf.
- *Verkopen*. Eigenaar gebruikers of vastgoed- en grondeigenaren beogen vastgoed en/of grond te verkopen op Induma-West. Eigenaar gebruikers kunnen daarbij hun volledige grond en/of vastgoed verkopen. Redenen hiervoor zijn, de stopzetting van de bedrijfsactiviteiten, of de wens om te verhuizen naar een andere locatie vanwege een kwalitatieve of kwantitatieve vraag naar vastgoed. Ook is het mogelijk dat zij een deel van hun vastgoed en grond verkopen, wanneer hun bedrijf krimpt.
- *Behoud huidige situatie*. In het laatste geval kunnen of willen de private partijen niets veranderen aan hun vastgoed en/of grondposities op Induma-West.

De private partijen waren erg open over het delen van de eigen individuele belangen, aldus de ambtenaar van de gemeente Helmond. Deze openheid vergroot de kans voor een succesvolle herverkaveling.

Tabel 2. Globale planning herontwikkeling Induma-West

<b>Startbijeenkomst</b>	15 april 2015
<b>Workshop DuurzaamheidsProfiel van de Locatie</b>	13 mei 2015
<b>Gesprekken</b>	Voorjaar 2016
<b>Ontwerp openbare ruimte</b>	Zomer 2016
<b>Vorbereiding</b>	Najaar 2016
<b>Uitvoering</b>	Begin 2017

Bron: Stichting Bedrijventerreinen Helmond, 2015

De vervolgstap in het planvormingsproces is het vertalen van de individuele belangen en toekomstplannen van alle partijen naar een concreet plan, waaronder een ruilplan. Dit proces is momenteel gaande. Uitgangspunt voor de stuurgroep is dat: *“we willen zoveel mogelijk zelf de ondernemers ideeën laten hebben en kijken of we dat voor elkaar kunnen krijgen”*. Projectleider van de gemeente vult aan: *“dat is het leuke van een blanco vel. Je kan alle kanten op!”*. De stuurgroep beoogt zo veel mogelijk ruimte te maken voor de private initiatieven door naar alle mogelijkheden te kijken. Desondanks merkt de bedrijventerreinvertegenwoordiger van Hoogeind op: *“Het proces is een uitdaging ... je kan nooit alle wensen vervullen”*. Het is een uitdaging om per belang met een maatoplossing te komen die aansluit bij de collectieve gewenste ontwikkeling van Induma-West.

### 7.2.3 Inzet ruimtelijk beleid

De gemeente zet vier middelen in om private partijen een maatoplossing te kunnen bieden. Allereerst stelt de gemeente ambtenaren en geld ter beschikking voor het opzetten van het planvormingsproces. Doormiddel van het organiseren van bijeenkomsten motiveert de gemeente de partijen om te investeren. Daarnaast is de gemeente bereid het bestemmingsplan te verruimen, indien private partijen bereid zijn in te stemmen met bepaalde voorwaarden. Desondanks benoemt de bedrijventerreinvertegenwoordiger: *“Je kan het wel als voorwaarde nemen, maar nooit als harde eis. Juridisch is dat lastig”*. Een derde middel om te verleiden is de verkoop van gemeentelijke grond. De gemeente kan onder bepaalde voorwaarden gemeentelijke gronden langs de Churchillaan verkopen aan de private partijen (Figuur 20). Tot slot kan de gemeente nog strikter de wet- en regelgeving handhaven. De gemeente denkt de herstructurering van Induma-West te bevorderen door het ruimtelijk beleid flexibel en creatief in te zetten (Gemeente Helmond, 2014, p.27).

### 7.2.4 Kostenverhaal

De gemeente is ook genoodzaakt het ruimtelijk beleid flexibel en creatief in te zetten, doordat zij niet langer volledig wil en kan opdraaien voor de herstructureringskosten van bedrijventerreinen. De stuurgroep is in haar financiële middelen beperkt om tot een maatoplossing te komen. Desondanks heeft zij € 1.269.500,- tot haar beschikking voor de herinrichting van de openbare ruimte. Deze gelden komen voort uit, de budget overschrijding van Induma-Oost á € 667.000,-, een provinciale subsidie van € 567.500 uit het Provinciaal Herstructurerings Programma en tot slot € 35.000,- uit de verkoop van gemeentelijke gronden (Gemeente Helmond, 2016, p.2). Buiten de gemeentelijke begroting om zijn aanvullende investeringen nodig voor de bekostiging van de algehele kwaliteitsverbetering van Induma-West. De bedrijventerreinvertegenwoordiger benoemt dat het belangrijk is om: *“partijen te triggeren om te investeren”*. Het uitgangspunt bij de vraaggerichte ontwikkelingsaanpak is dat de gemeente pas gaat investeren wanneer private partijen dat ook doen (Gemeente Helmond, 2014, p.59).



### 7.2.5 Planning

De gemeente met de beschikbare financiële middelen en met de flexibele inzet van het ruimtelijk beleid de revitalisering van Induma-West bevorderen. Desondanks benoemt de projectleider van de gemeente dat: *“het project kan alleen maar succesvol zijn, als ook de ondernemers initiatief nemen”*. Private partijen kunnen namelijk niet verplicht worden om te participeren. Alleen bij vrijwillige participatie kan het integraal revitaliseren van Induma-West slagen. Ten tijde van schrijven wordt gewerkt aan het vormgeven van een concreet herstructureringsplan en ruilplan (Figuur 24). De stuurgroep verwacht dat in 2017 de plannen uitgevoerd kunnen worden (Stichting Bedrijventerreinen Helmond, 2015). Echter blijft het de vraag wanneer er definitief iets zichtbaars gerealiseerd gaat worden.

Figuur 23. Private kavels Induma-West.



Bron: Kadaster, 2016

Figuur 24. Collectieve samenwerking



Bron: Polman, 2016

## 7.3 Knelpunten

### 7.3.1 Versnipperd grond- en vastgoedeigendom

Het versnipperd grond- en vastgoedeigendom is in Induma-West niet direct zichtbaar vanaf straatniveau. De eenzijdige aaneengeschakelde en verouderde bedrijfshallen en loodsen verbloemen het versnipperd grond- en vastgoedeigendom. Dit wordt duidelijk aan de hand van figuur 23, waarop de private kavels staan afgebeeld. Daarnaast concludeert de stuurgroep uit de gesprekken met de private partijen dat de huidige grond- en vastgoedposities de ontwikkeling van een toekomstbestendig bedrijventerrein in de weg staan. De projectmanager van de gemeente Helmond benoemt dat stedelijke herverkaveling een oplossing is om een einde te maken aan de *‘rare eigendomsituaties’*. Bovendien benoemt hij dat stedelijke herverkaveling *“een middel is om de ondernemers beter te kunnen laten ondernemen”*. Een verbeterde bedrijfsvoering van de bestaande bedrijven vergroot de verhuurbaarheid van panden en maakt het bedrijventerrein toekomstbestendig.

### 7.3.2 Gebrek aan kennis en kunde

Ambtenaar van de gemeente Helmond erkent dat *‘gebrek aan kennis en kunde’* een obstakel is voor de succesvolle revitalisering van Induma-West. Ondanks dat de private partijen in het planvormingsproces erg open naar elkaar waren over de individuele belangen (Paragraaf 7.2.2), waren niet alle partijen bereid om volledig open kaart te spelen. De bedrijventerreinvertegenwoordiger geeft als voorbeeld: *“Wat je ziet tussen de één op één gesprekken met ondernemers is dat er geen realistische bedragen worden genoemd. De één wil z'n pensioen veiligstellen en vraagt de hoofdprijs, de ander denkt ‘ik vraag zoveel, want de*

*ander heeft mij nodig'.*" Hieruit blijkt dat de berekening van de vastgoedwaarde een punt van discussie vormt voor de onderlinge ruil van vastgoed.

Tevens bestaan er grote verschillen in de kennis en kunde van vastgoed- en grondeigenaren. Eigenaar gebruikers hebben volgens de gemeentelijke procesmanager minder kennis over de waarde en betekenis van hun vastgoed dan vastgoedbeheerders. Een gebrek aan kennis onder met name de eigenaar gebruikers bemoeilijkt het planvormingsproces. De gemeenteambtenaar merkt op dat de gemeente een faciliterende rol heeft bij een accurate berekening van de vastgoedwaarden. De gemeente kan inspelen op de belemmering 'gebrek aan kennis en kunde', door een actieve rol aan te nemen en op die wijze de revitalisering van Induma-West te bevorderen.

Zowel de stuurgroep als het Kadaster konden tijdens het planvormingsproces geen informatie verschaffen over de realistische vastgoedwaarden. Als oplossing heeft de stuurgroep kennis ingewonnen bij lokale bedrijfsmakelaars. De bedrijventerreinvertegenwoordiger benoemt dat bedrijfsmakelaren realistische vastgoedwaardes kunnen berekenen, alsook de inbrengwaarde en de uiteindelijke waarde van een object bij ruilverkaveling. Deze aanpak, waarbij bedrijfsmakelaren een onderdeel uitmaken van het ruilverkavelingsproces is in Nederland uniek. De projectmanager van de gemeente benoemt: *"Dit is een proces waar we nu aan het begin van staan en we hoge verwachtingen van hebben. Maar het kan ook mislukken"*. Door het betrekken van bedrijfsmakelaars hoopt de stuurgroep de private partijen te kunnen voorzien van de benodigde informatie om de ruilverkaveling te doen slagen.

De gemeenteambtenaar stelt dat de private partijen naast een gebrek aan kennis ook: *"een gebrek aan durf hebben"*. Het praten over stedelijke herverkaveling tijdens de wenszittingen fungeert in Helmond als een middel om de kennisuitwisseling tussen de betrokken partijen te bevorderen. Stedelijke herverkaveling wordt als middel gebruikt om de partijen met elkaar in contact te brengen en in beweging te krijgen. Praten over het middel lijkt al een dusdanig middel om partijen los te krijgen". Het praten over stedelijke herverkaveling stimuleert en daagt de private partijen uit om na te denken over de toekomst van hun bedrijf en/of vastgoed. Het uitwisselen van kennis trekt partijen over de streep om actief bij te dragen aan de herontwikkeling van het bedrijventerrein. Voor Induma-West geldt dat stedelijke herverkaveling de uitwisseling van kennis tussen partijen stimuleert en partijen motiveert om actief bij te dragen aan de herontwikkeling.

### 7.3.3 *Hoge sanerings- en ontwikkelingskosten*

Op Induma-West is afgesproken dat alle sanerings- en ontwikkelingskosten gedragen worden door de desbetreffende grond- en vastgoedeigenaar. Eén grond- en vastgoedeigenaar is verplicht de saneringskosten te dragen indien zijn perceel kampt met bodemverontreiniging. Daarentegen zijn er geen verplichte ontwikkelingskosten die partijen moeten betalen. De private partijen op Induma-West werken immers vrijwillig mee aan de revitalisering van het gebied. Dat betekent dat de private partijen niet verplicht zijn om te investeren in het gebied en de ontwikkelingskosten te betalen.

Het proces van stedelijke herverkaveling vormt een kans om gezamenlijk te investeren in het gebied. De private partijen kunnen collectieve projecten opzetten, zoals de kwaliteitsverbetering van de gevels, de aanleg van zonnecollectoren, het verbeteren van de isolatie en de verbetering van de brandveiligheid. Door een collectieve aanpak kunnen deze projecten grootschaliger worden aangepakt, hetgeen de projectkosten drukt. Stedelijke herverkaveling vormt in dat geval een katalysator om collectief de ontwikkelingskosten te dragen. Bovendien vergroot de collectieve aanpak het verantwoordelijkheidsgevoel van private partijen om zorg te dragen voor de kwaliteit van het gebied. Desalniettemin is het nog afwachten in hoeverre de private partijen daadwerkelijk collectieve projecten gaan realiseren.

#### 7.3.4 *Moelijkheden bij het rondkrijgen van de businesscase*

De toepassing van stedelijke herverkaveling biedt volgens de gemeentelijke projectmanager: *“een impuls om te gaan investeren in het gebied”*. Bovenal is stedelijke herverkaveling een instrument dat de gezamenlijke herontwikkeling van Induma-West aanjaagt. Deze gezamenlijkheid biedt mogelijkheden voor partijen om samen de tweeledige opgave te lijf te gaan. Tevens kunnen partijen door samen te werken hun eigen individuele belangen zo goed mogelijk behartigen. Ondanks dat stedelijke herverkaveling een impuls geeft om te investeren in het gebied, blijft het een uitdaging om de vertaalslag te maken van de verschillende belangen naar een concrete ruilverkaveling. De bedrijventerreinvertegenwoordiger legt uit: *“Middelen om dingen te doen en de ideeën, daar zit een grote kloof tussen”*. De private partijen op Induma-West hebben externe financiering nodig om de herontwikkeling te bekostigen. Het verkrijgen van externe financiering vormt een knelpunt. De toepassing van stedelijke herverkaveling lijkt de drempel niet te verlagen voor investeerders om te investeren in de herontwikkeling van Induma-West. Om het knelpunt tegen te gaan heeft de stuurgroep een revolverend fonds opgezet, hetgeen als doel heeft om de investeringsmogelijkheden voor de private partijen te vergroten. De gemeente kan dus inspelen met haar beleid op dit knelpunt.

#### 7.3.5 *Actief grondbeleid Nederlandse gemeenten*

De gemeente Helmond speelt een actieve rol bij de herontwikkeling van Induma-West. De bedrijventerreinvertegenwoordiger benoemt: *“De gemeente is een belangrijke faciliterende partij”*. Het is belangrijk om op te merken dat de gemeente zelf nauwelijks een financiële prikkel heeft om Induma-West te herontwikkelen. Zij kan namelijk niet op grote schaal gemeentelijke gronden uitgegeven, aangezien zij alleen de openbare ruimte in het gebied in eigendom heeft. Van een ‘dubbele petten problematiek’ is dan ook geen sprake. Wel is de gemeente bereid om delen van deze openbare ruimte te verkopen. De bedrijven aan de Churchillaan, die zich richten op de verkoop van auto’s, boten en caravans, hebben de mogelijkheid om de aangrenzende strook openbare ruimte te kopen. Hiermee biedt de gemeente ruimte aan die bedrijven om hun bedrijfsvoering te verbeteren.

Door het ontbreken van een grote financiële prikkel, kan geconcludeerd worden dat de gemeente met name handelt vanuit de gedachte om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren en een vitaal en toekomstbestendig bedrijventerrein te ontwikkelen. Zij wil, zoals de bedrijventerreinvertegenwoordiger verwoordt: *“de dynamiek tussen de ondernemers verder vormgeven”*. De gemeente denkt deze dynamiek het beste te kunnen vormgeven door middel van vrijwillige stedelijke herverkaveling. De gemeente Helmond is overtuigd dat de private partijen zelf de herontwikkeling van Induma-West mogelijk kunnen maken. Een dwingend element zoals verplichte stedelijke herverkaveling of de toepassing van onteigening past volgens de gemeenteambtenaar niet bij het passieve grondbeleid van de gemeente.

#### 7.3.6 *Wet- en regelgeving*

De gemeente is bereid haar ruimtelijk beleid flexibel in te zetten, wanneer partijen bereid zijn te investeren in het gebied. De bedrijventerreinvertegenwoordiger benoemt: *“Stel dat je het gebied vrijgeeft zonder bestemmingen, dan weet ik zeker dat ik bepaalde transacties zo voor elkaar heb”*. Door het bestemmingsplan te verruimen kan ingespeeld worden op de behoeften van de ondernemers en de vastgoed- en grondeigenaren. Ter illustratie, private partijen kan bijvoorbeeld meer ruimte geboden worden voor de verkoop van auto’s, boten en caravans. De gemeente zet de verruiming van het bestemmingsplan in tijdens de onderhandelingen met de private partijen. De vraaggerichte ontwikkelingsaanpak van de gemeente minimaliseert de knelpunten gelieerd aan de wet- en regelgeving.

De overdrachtsbelasting vormt volgens de stuurgroep een belemmering. De projectleider van de gemeente benoemt: *“Wat ik zelf ingewikkeld vind is de overdrachtsbelasting, als er sprake is van ruil”*. De overdrachtsbelasting van 6% vormt een belemmering voor de uitruil van vastgoed

en grond. Dit probleem moet volgens de stuurgroep door de rijksoverheid aangepakt worden, aangezien: *“de situatie niet heel erg veranderd, als je wisselt van pand”*. In de vigerende regelgeving wordt stedelijke herverkaveling beschouwt als reguliere aan- en verkoop van grond en vastgoed. De stuurgroep pleit voor een uitzonderingspositie voor stedelijke herverkaveling.

## 7.4 Publieke en private belangen / baten

### 7.4.1 Publiek belang

Verschillende publieke belangen spelen een rol bij de herontwikkeling van Induma-West. De gemeentelijke belangen voor de herontwikkeling van Induma-West zijn opgehangen aan de ambities van de Provincie Noord-Brabant. Deze provinciale ambities richten zich op een concentratie van verstedelijking, zorgvuldig ruimtegebruik, meer aandacht voor ruimtelijke kwaliteit en de versterking van de economische clusters (Provincie Noord-Brabant, 2014, p.88). Door een algehele afname van de vraag naar nieuwe bedrijventerreinen verschuift het primaat in het ruimtelijk beleid naar het beheer en onderhoud van het bestaand stedelijke gebied. De gemeentelijke focus ligt niet langer bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen op greenfieldlocaties, maar op de ontwikkeling van de kwaliteiten van de huidige bedrijventerreinen. De gemeente Helmond verlegt het accent sterk naar herstructurering om de verouderde en niet altijd goed functionerende bedrijventerreinen beter te benutten. Kortom het devies luidt *“kwaliteit boven kwantiteit”* (Gemeente Helmond, 2014, p.29; Provincie Noord-Brabant, 2014, p.38).

Induma-West is in zowel economische en ruimtelijke zin verouderd. Dit heeft tot gevolg dat Induma-West in zijn geheel aan concurrentiekracht inboet. Het is volgens de gemeente Helmond in het publiek belang om de negatieve spiraal waarin Induma-West zich verkeert te doorbreken, voordat ook andere delen van Hoogeind in verval raken. Een nog verder verval van het gebied heeft volgens de gemeente niet alleen negatieve consequenties voor de kwaliteit van de openbare ruimte, maar ook voor de werkgelegenheid. Het is de ambitie van de gemeente om Induma-West te ontwikkelen naar een *“modern en dynamisch bedrijventerrein”* (Gemeente Helmond, 2011, p.43). Op die wijze probeert zij in te spelen op de zwakten van het gebied (Paragraaf 7.1.1) en bovendien de werkgelegenheid te stimuleren.

De herstructurering van Induma-West is in het publieke belang. De bedrijventerreinvertegenwoordiger benoemt: *“De overheid moet juist investeren in de bestaande gebieden, maar ook de markt”*. Het is noodzakelijk dat zowel de overheid als private partijen investeren in onderbenutte bedrijventerreinen. Immers kan de overheid niet alleen alle kosten dragen die verbonden zijn aan de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen. Tegen de ondernemers op Induma-West is door de gemeente gezegd: *“Wij investeren in de openbare ruimte als jullie meedoen. Als jullie niks doen, dan doen wij ook niks”*. Door deze houding van de gemeente hoopt zij de private partijen te mobiliseren en te stimuleren om te investeren.

De gemeente Helmond zet in op een ruimtelijk beleid dat *“faciliteert en niet dirigeert”* (Gemeente Helmond, 2014, p.28). Private partijen wordt bijvoorbeeld de ruimte geboden om zelfstandig het bedrijventerrein te ontwikkelen binnen de ruimtelijke kaders. De gemeente Helmond streeft daarbij naar een proces van *“co-creatie en gedeelde verantwoordelijkheid”* (Gemeente Helmond, 2014, p.31). Een gedeelde verantwoordelijkheid minimaliseert de publieke kosten voor de herstructurering van Induma-West. Bovendien kan een co-creatie leiden tot een beter eindresultaat. De gemeente en private partijen dragen dan immers beide verantwoordelijkheid voor het eindresultaat.

Het proces dat verbonden is aan stedelijke herverkaveling stelt de gemeente in staat de private partijen bewust te maken van hun verantwoordelijk om gezamenlijk te zorgen voor een toekomstbestendiger bedrijventerrein. De ambtenaar van de gemeente Helmond erkent dat: *“Het is niet mislukt als er niet herverkaveld wordt”*. Met andere woorden, stedelijke



herverkaveling is geen doel, maar een instrument om een proces van co-creatie en gedeelde verantwoordelijkheid te faciliteren. Een daadwerkelijke ruilverkaveling dient volgens de gemeente niet per definitie het publiek belang, want *“Als jullie willen ruilen, dan ruilen jullie. Dan moet je er zelf wel beter van worden”*. Het voornaamste gemeentelijke doel is om de ruimtelijke kwaliteit van Induma-West te verbeteren. Echter denkt de gemeente door stedelijke herverkaveling toe te passen de bedrijfsvoering van de ondernemers te verbeteren en de private belangen beter te dienen. Daarbij dwingt stedelijke herverkaveling de ondernemers om na te denken over de toekomst van het bedrijventerrein.

#### 7.4.2 *Privaat belang*

De ondernemers en de vastgoed- en grondeigenaren hebben tijdens de wenszittingen de private belangen gedeeld met elkaar en de stuurgroep. De hoop van de stuurgroep was dat er tijdens deze sessies een collectief draagvlak onder de private partijen zou ontstaan om Induma-West te herontwikkelen. De bedrijventerreinvertegenwoordiger legt uit dat deze ambitie niet gerealiseerd is: *“het collectieve draagvlak om samen het gebied te verbeteren, klinkt leuk. Maar uiteindelijk gaat het om het individuele belang en de portemonnee”*. De stuurgroep concludeert dat een: *“collectief 'wij gevoel' nauwelijks bestaat in dit gebied”*. De stuurgroep heeft daarom een ontwikkelingsstrategie gekozen waarbij het ‘wij’ op een andere manier vertaald wordt. De vertegenwoordiger van het bedrijventerrein legt uit: *“Het collectief moet je terug vertalen naar de individuele acties. En door de individuele acties zal het gebied uiteindelijk beter moeten worden”*. Tijdens het planvormingsproces is er onderscheid gemaakt tussen collectieve en individuele private belangen. De collectieve belangen zijn vervolgens vertaald naar individuele acties.

Collectieve problemen in het gebied zijn een te lage parkeercapaciteit en een algehele zwakke uitstraling. De private problemen verschillen grofweg per type eigenaar. Individuele problemen van eigenaar gebruikers zijn gelieerd aan het versnipperd grond en vastgoedeigendom. Stedelijke herverkaveling is een oplossing om de bedrijfsvoering te verbeteren. Het private belang van vastgoed- en grondeigenaren is te herleiden naar het vergroten van het verhuurpotentieel. De bedrijventerreinvertegenwoordiger benoemt: *“Eigenaren hebben behoefte aan continuïteit in verhuur en betrouwbare huurders. Dat zijn twee randvoorwaarden voor die eigenaren”*. Een verhoging van het verhuurpotentieel vergroot de continuïteit van verhuurinkomsten en maakt een stijging van de te vragen huur mogelijk.

Volgens de stuurgroep is de toepassing van stedelijke herverkaveling een instrument om zowel de collectieve als de individuele belangen te dienen. De projectleider van de gemeente benoemt: *“Je moet op een creatieve manier kijken hoe je iets voor elkaar kan betekenen en gaan doen. Stedelijke herverkaveling is een instrument om dat soort dingen voor elkaar te krijgen”*. Door de inzet van stedelijke herverkaveling stelt de gemeente Helmond zich flexibeler op in het planvormingsproces. Hierdoor kan de gemeente maatwerk leveren bij het behartigen van individuele en collectieve private belangen. Nog belangrijker is dat private partijen elkaars belangen gedurende het proces leren kennen. Hierdoor kunnen de private partijen zich inspannen voor de collectieve belangen, alsook voor de individuele belangen van bijvoorbeeld een buurman. De inzet van stedelijke herverkaveling in Induma-West vergroot dus niet alleen de samenwerking tussen de private partijen en de gemeente, maar ook tussen de private partijen onderling. Desondanks moet nog wel blijken hoe de collectieve belangen daadwerkelijk vertaald worden naar individuele acties.

#### 7.4.3 *Spanningsveld*

Een succesvolle herontwikkeling van Induma-West is zowel in het publiek als het privaat belang. De bedrijventerreinvertegenwoordiger benoemt: *“Het wil niet zeggen dat we overal uitkomen, maar iedereen wil wel hetzelfde. Iedereen wil een mooiere omgeving”*. De

vraaggerichte herontwikkeling van Induma-West door middel van stedelijke herverkaveling kent een aantal spanningsvelden.

#### *Publiek-publiek spanningsveld*

Allereerst zorgt de onbekendheid met de vraaggerichte herontwikkeling voor een publiek-publiek spanningsveld. De stuurgroep heeft nog niet eerder stedelijke herverkaveling ingezet voor de herontwikkeling van een bedrijventerrein. De projectleider van de gemeente noemt het toepassen van de vraaggerichte herontwikkeling "*pionieren*". Het betrekken van private partijen bij het planvormingsproces vraagt om een grotere gemeentelijke inzet. De gemeenteambtenaar concludeert dat de grotere gemeentelijke inzet uiteindelijk terugverdient wordt: "*omdat wij geen zak met geld hoeven te investeren en partijen hoeven op te kopen. Bovendien is de betrokkenheid van de ondernemers een stuk groter*". Desondanks zorgt de herontwikkelingsaanpak voor ambtelijke discussies, waardoor sprake is van een publiek-publiek spanningsveld.

#### *Publiek-private spanningsvelden*

Door de lange duur van het proces is het een uitdaging voor de stuurgroep om de aandacht van de ondernemers vast te houden. Tot op heden lukt het de stuurgroep naar eigen zeggen niet om een compact proces te waarborgen. Het proces is door de betrokkenheid van de vele publieke en private partijen "*lastig en arbeidsintensief*". Het actief betrokken houden van de private partijen vormt een uitdaging. Hierdoor ontstaat een publiek-privaat spanningsveld.

Een derde spanningsveld wordt veroorzaakt door de passieve houding van de private partijen in het proces. De private partijen moeten wennen aan hun actieve betrokkenheid bij het herstructureringsproces. De bedrijventerreinvertegenwoordiger noemt als voorbeeld een quote van een ondernemer: "*wanneer begint de gemeente?*". Volgens hem impliceert dat, dat de gemeente alleen aan de slag moet, terwijl de stuurgroep de intentie heeft om gezamenlijk met de private partijen Induma-West aan de slag te gaan. De passieve houding wordt volgens de ambtenaar mede veroorzaakt door de argwaan jegens de gemeente. Deze passieve houding van de ondernemers ligt ten grondslag aan een publiek-privaat spanningsveld.

De gemeente wordt in het planvormingsproces door de private partijen niet direct beschouwd als een onafhankelijke partij, ondanks de regierol die zij op de achtergrond voert. Als voorbeeld noemt de gemeenteambtenaar: "*Eigenaren willen hun eigen plannen niet loslaten tijdens de gesprekken met de gemeente*". Daarnaast gaan volgens hem de: "*partijen achterover leunen, omdat ze denken opgekocht te worden door de gemeente*". De private partijen zijn niet gewend aan een gemeente die faciliteert en niet actief grond aan- en verkoopt. De passieve houding van de private partijen bemoeilijkt het proces en het boeken van concrete resultaten.

## **7.5 Conclusie**

Induma-West is in economische en ruimtelijke zin verouderd. De stuurgroep, de ondernemers en de vastgoed- en grondeigenaren hebben samen de ambitie uitgesproken om de ruimtelijke kwaliteit van het gebied te verbeteren en om een vitaal en toekomstbestendig bedrijventerrein te ontwikkelen. In een collectief planvormingsproces wordt er door de stuurgroep en de ondernemers momenteel gewerkt aan een herstructureringsplan en ruilplan. De procesbegeleiding is onafhankelijk en de gemeente stelt zich op als stakeholder. Met de vraaggerichte ontwikkelingsaanpak stuurt de gemeente aan op co-creatie en gedeelde verantwoordelijkheid. De stuurgroep en de private partijen dragen gezamenlijk de projectkosten. Marktinitiatieven faciliteert de gemeente door het ruimtelijk beleid creatief en flexibel in te zetten.

Stedelijke herverkaveling verbeterd mogelijk de bedrijfsvoering van eigenaar-gebruikers en het verhuurpotentieel voor vastgoed-en grondeigenaren. Desondanks kent het herverkavelingsproces verschillende belemmeringen. Het instrument biedt niet direct antwoord op, het grote verschil in kennis en kunde van partijen en de berekening van de waarde van eigendommen. Bovendien moeten zowel publieke als private partijen wennen aan hun nieuwe rol. Desalniettemin dient stedelijke herverkaveling zowel publiek als private belangen, omdat: *“praten over het middel al een dusdanig middel is om mensen los te krijgen. Zelfs als er niks geruild wordt, dan zou stedelijke herverkaveling nog steeds voor ons geslaagd zijn”*. De toepassing van stedelijke herverkaveling vergoot de bereidheid van alle stakeholders om gezamenlijke Induma-West te herontwikkelen.



## 8. Koeweide, Maasbracht



Project	Gemeente	Status	Type	Initiatief
•Bedrijventerrein Koeweide	•Maasgouw	•On-hold	•Herprofilering	•Publiek

Figuur 25. Bedrijventerrein Koeweide. Bron: Bingmaps 2016

### Quotes

*“Al lijken alle seinen voor stedelijke herverkaveling op groen te staan, dat wil nog niet zeggen dat je de eindstreep haalt.” [Ambtenaar gemeente Maasbracht](#)*

*“De gemeente wil het plan goed kunnen koppelen aan publieke doelen. De angst was om geld te reserveren zonder dat duidelijk was wat de publieke doelen zijn.” [Adviseur Kadaster](#)*

Grote publieke en private belangen bestaan er om het bedrijventerrein Koeweide te herontwikkelen. Stedelijke herverkaveling speelt daar een niet onbelangrijke rol bij. Ondanks de grote belangen heeft er nog geen herverkaveling plaatsgevonden op het bedrijventerrein. Het planvormingsproces bevindt zich in een vergevorderd stadium, maar staat momenteel on hold. De informatie dat ten grondslag ligt aan de case zijn: de projectdocumenten in bijlage A, een interview met een voormalig ambtenaar van de gemeente Maasgouw en een interview met een procesbegeleider van het Kadaster.

### 8.1 Inleidende beschrijving

Het bedrijventerrein Koeweide-Batenweg bevindt zich in het dorp Maasbracht dat onderdeel uitmaakt van de gemeente Maasgouw. Het bedrijventerrein wordt aan de noord- en oostzijde begrensd door de Rijksweg A2. Aan de zuidzijde bevindt zich de dorpskern en een aangrenzende woonwijk. De rivier de Maas met haar vertakking naar het Juliakanaal vormt een natuurlijke barrière aan de westkant en ontsluit de binnenhaven. Het gebied beslaat in totaal ongeveer 50 hectare, waarop circa 50 bedrijven gevestigd zijn. Het bedrijventerrein kan opgedeeld worden in Koeweide en Batenweg. Aan de oostelijke kant van de Brouwersstraat ligt de Batenweg, waar met name bedrijven voorkomen met een lagere milieucategorie. Ten westen van de Brouwersstraat bevindt zich Koeweide. De plannen voor stedelijke herverkaveling richten zich alleen op Koeweide. Vanwege die reden blijft Batenweg buiten beschouwing in dit onderzoek (Gemeente Maasgouw, 2016, p.23; Gemeente Maasgouw, 2012, pp.37-38, 42; Gemeente Maasgouw, 2012c, pp.20-21).

*Figuur 26. Koeweide vanuit vogelperspectief*



*Bron: Gemeente Maasgouw, 2014*

Koeweide is gelegen langs de Maas en omvat de binnenhaven, de Veerweg, de Industrieweg, de Brouwersstraat, de S. Houbenweg en het Lijnpad. Op Koeweide komen voornamelijk bedrijven voor met een hogere milieucategorie, zogenaamde 'grote lawaaimakers'. Hieronder vallen acht scheepsvaartbedrijven voor de scheepsreparatie (beroeps- en pleziervaart), alsook de scheepsbouw (pleziervaart). Tussen de scheepsvaartbedrijven bevinden zich ook een aantal transportbedrijven, autogarages, een tankstation, een aantal detailhandelsvestigingen, een regionaal afvalinzamelbedrijf, een pluimveevoerfabriek, drukkerijen en een aantal (bedrijfs-)woningen. Afgezien van de groenvoorziening aan de Brouwersstraat is er sprake van een hoge mate van verstening. Het straatbeeld wordt vooral bepaald door loodsen en bedrijfshallen, geparkeerde auto's en kranen voor de scheepsbouw (Figuren 26 t/m 29) (Gemeente Maasgouw, 2012, p.46; Gemeente Maasgouw, 2012, pp. 37-38).



Figuur 28. Zicht op Koeweide vanaf de uitmonding van het Julinakanaal



Bron: Gemeente Maasgouw, 2014

Figuur 27. Binnenhaven Koeweide



Bron: Beelen, 2016

Figuur 30. Bedrijfshallen- en woningen op de Industrieweg



Bron: Google Maps, 2016

Figuur 29. Braakliggend terrein vanaf de Industrieweg



Bron: Google Maps, 2016

De scheepvaart is al sinds de jaren '20 van groot belang voor de Maasbrachtse economie. Rond 1929 waren de belangrijkste werkzaamheden aan de Maas afgerond. Deze werkzaamheden droegen bij aan een betere bevaarbaarheid van de Maas. Maasbracht ontwikkelde zich vanaf die tijd tot een belangrijk overslagpunt voor de Zuid-Limburgse steenkool. Daarna richtte de overslag zich op zand en grind, afkomstig van de ontginning van de nabijgelegen Maasplassen. Maasbracht was in die tijd één van de grootste binnenhavens van Nederland. Door deze vooraanstaande positie in de Nederlandse binnenvaart ontwikkelde zich tegelijkertijd een hoogwaardige bedrijvigheid gericht op scheepsbouw en –reparatie (beroepsvaart). Een kentering ontstond aan het eind van de vorige eeuw wanneer grotendeels een einde kwam aan de zand- en grindwinning. Sinds die tijd ligt het primaat van de bedrijvigheid niet meer bij de overslag van goederen, maar bij de scheepvaartindustrie. Koeweide heeft zich ontwikkeld tot een scheepvaartcluster, waarbij de kern van de aanwezige bedrijvigheid ligt bij de hoogwaardige productie van en de serviceverlening aan plezierschepen en in mindere mate op die van binnenvaartschepen (Gemeente Maasgouw, 2012, p.40; Gemeente Maasgouw e.a., 2013, p.9; Kadaster, 2015, p.1).

### 8.1.1 Zwakten

Koeweide is genoodzaakt zich meer te richten op pleziervaart in plaats van op de binnenvaart. Dit komt doordat de haven problemen ondervindt door de schaalvergroting in de binnenvaart. Tot op heden is de binnenvaart nog niet aangepast voor binnenvaartschepen die 115-120 meter lang zijn. De binnenvaart in Koeweide is slechts geschikt voor schepen die 75-80 meter lang zijn. De Maas met haar bijbehorende sluisen is reeds al aangepast voor de grotere binnenvaartschepen. De kades waaraan de productie en reparatie van binnenvaartschepen plaatsvindt zijn te klein. Twee grote bedrijven die zich richten op de bouw van binnenvaartschepen ondervinden hierdoor problemen bij het binnenhalen van opdrachten. Bovendien zijn een paar kleinere bedrijven en toeleveranciers die ook gevestigd zijn op Koeweide afhankelijk van deze twee grote bedrijven. Het versnipperd grond- en

vastgoedeigendom maakt de aanleg van een grotere kade momenteel onmogelijk (Kadaster, 2015, p.1).

Naast dat Koeweide niet is aangepast op de schaalvergroting in de binnenvaart spelen er tevens twee andere problemen. Koeweide bevindt zich op een geluidgezoneerd bedrijventerrein. Een geluidzone biedt rechtszekerheid aan geluidsgevoelige bestemmingen, zoals bijvoorbeeld 'wonen'. Op enkele plekken in het bedrijventerrein vindt een overschrijding plaats van de toegestane geluidbelasting, door de 'grote lawaaimakers'. De gemeente Maasgouw heeft geconcludeerd dat Koeweide akoestisch gezien 'op slot zit'. Ten aanzien van de overschrijding van de geluidzone dient er volgens de Wet Geluidhinder gezocht te worden naar oplossingen om de geluidsoverlast te verminderen. Naast de geluidoverschrijding, beperken ook andere milieuaspecten de komst of de uitbreiding van bedrijven op Koeweide. De hoogte van de toegestane milieucategorie van bedrijven hangt af van de grootste aan te houden afstand voor geur, stof, geluid en gevaar. In andere bewoording, bedrijven met een hoge milieucategorie dienen zo ver mogelijk gelegen te zijn van de bestemming 'wonen' (Gemeente Maasgouw e.a., 2013, pp.8, 25-26).

### 8.1.2 *Kansen*

De binnenhaven van Koeweide heeft potentie om haar concurrentiekracht te versterken door kansen die zijn weggelegd voor het scheepvaartcluster te benutten. Allereerst vormt de strategische ligging aan de Maas een kans. Volgens de gemeenteambtenaar van Maasgouw is er namelijk: "*een kans om de pleziervaart en waterrecreatie op de Maasplassen te benutten*". De pleziervaart op de Maasplassen groeit. Daarnaast zijn bedrijven op elkaar aangewezen door de economische verwevenheid. De economische verwevenheid vergroot mogelijk het draagvlak onder de bedrijven om gezamenlijk de bovengenoemde zwakten van het gebied te lijf te gaan. De gemeente benoemt: "*Deze industrie kent elkaar goed en weet elkaar steeds weer te vinden ... door van elkaars kracht en kwaliteiten gebruik te maken kunnen zij ook grote opdrachten aan*" (Gemeente Maasgouw e.a., 2013, p.4). De scheepvaartbedrijven hebben een gemeenschappelijk belang om de concurrentiekracht van het cluster te versterken. Tot slot heeft de gemeente Maasgouw in het noorden van het plangebied grond in bezit. Deze grond kan ingebracht worden om de herontwikkeling mogelijk te maken (Gemeente Maasgouw, 2012c, pp.20-21).

### 8.1.3 *Opgave*

Om te kunnen anticiperen op de geconstateerde problemen op Koeweide hebben de gemeente Maasgouw, de Limburgse Herstructureringsmaatschappij voor Bedrijventerreinen BV (LHB)(Een samenwerkingsverband tussen de Provincie Limburg en het LIOF) en de Ontwikkelingsmaatschappij Midden Limburg (OML) zich verenigd in een stuurgroep. In 2013 hebben deze publieke partijen het visiedocument '*Herstructureringsaanpak Natte Bedrijventerreinen Maasgouw 2013-2018*' opgesteld. Koeweide valt ook onder de zogenoemde '*natte bedrijventerreinen*'. Het doel van deze herstructureringsaanpak is om met name de scheepvaartindustrie op Koeweide te versterken. De belangrijkste opgave is om voor de scheepvaartbedrijven voldoende kadelengte te realiseren met toegang tot de rivier. Hierdoor kunnen de bedrijven hun bedrijfsvoering verbeteren waardoor zij in staat zijn te anticiperen op de schaalvergroting in de binnenvaart. Ten tweede is het een opgave om de negatieve milieuaspecten van de bedrijvigheid op Koeweide tegen te gaan.

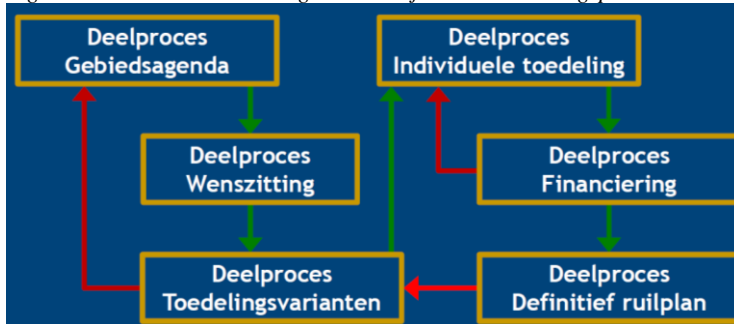
## 8.2 **Inzet stedelijke herverkaveling**

Herprofilering van het bedrijventerrein biedt volgens de stuurgroep een oplossing om de zwakten in het gebied tegen te gaan. Herprofilering betreft het planmatig sterk ingrijpen in de ruimtelijke inrichting van een gebied, door panden te slopen, de openbare ruimte te versterken, nieuwe economische functies te geven aan gebouwen of delen van het gebied en tevens herbestemming in te zetten. Herprofilering speelt goed in op de gemeentelijke aandachtspunten



die de gemeente stelt bij de herontwikkeling van Koeweide. Deze aandachtspunten zijn: “ruimtelijke winst, milieuwinst, profilering en segmentering, beheer, mobiliteit en bereikbaarheid” (Gemeente Maasgouw, 2009, pp.2-3). In dit deelhoofdstuk is uiteengezet hoe stedelijke herverkaveling wordt ingezet aan de hand van de beschrijving van het herprofileringproces. In figuur 31 is het herprofileringproces schematisch weergegeven. Deze schematische weergave ligt ten grondslag aan de structuur van dit deelhoofdstuk.

Figuur 31. Schematische weergave stedelijke herverkavelingsproces Koeweide



Bron: Gemeente Maasgouw, 2015

### 8.2.1 Deelproces gebiedsagenda

De stuurgroep neemt een faciliterende rol aan bij de herprofilering van Koeweide. Het visiedocument ‘Herstructureringsaanpak Natte Bedrijventerreinen Maasgouw 2013-2018’ staat aan de basis van de herprofilering van Koeweide. Deze visie is opgesteld aan de hand van beleidsdocumenten en bilaterale gesprekken die de stuurgroep voerde met alle partijen met grondposities in het plangebied. In totaal zijn er zeven partijen met grondposities, waaronder de gemeente zelf, Rijkswaterstaat en vijf ondernemers. Het visiedocument geeft de herprofilering een houvast aan de hand van concrete herstructureringsprojecten voor de periode 2013-2018. Deze projecten zijn:

- *Ontwikkelen nieuwe noordelijke havenarm;*
- *Onderzoek planologische maatregelen (lees: verplaatsen “zware bestemmingen”, “bedrijven” & “milieugevoelige objecten”);*
- *Herontwikkeling braakliggende c.q. incurante kavels;*
- *Opknappen openbaar gebied / verbeteren infrastructuur.*

Deze projecten hebben als doel om de scheepvaartindustrie te versterken, de negatieve milieuaspecten van de bedrijvigheid op Koeweide tegen te gaan en de ruimtelijke kwaliteit van het bedrijventerrein te verbeteren (Gemeente Maasgouw e.a., 2013, pp.3, 9, 13).

Het visiedocument met daarin de concrete herstructureringsprojecten vormt de gebiedsagenda voor Koeweide. Voor de uitvoering van de herprofileringprojecten heeft de stuurgroep het idee aangedragen om stedelijke herverkaveling als ruimtelijke instrument in te zetten. Volgens de stuurgroep maakt stedelijke herverkaveling het mogelijk om een hoogwaardig regulier bedrijventerrein te ontwikkelen, doordat het ruimtelijke instrument helpt de uitvoeringsprojecten te realiseren. Bovendien speelt stedelijke herverkaveling in op de tweeledige opgave:

- *Realiseren noordelijke havenarm.* Het schuiven met de private en publieke grond- en vastgoedeigendommen maakt de aanleg van een nieuwe noordelijke havenarm mogelijk. Private onderbenutte of leegstaande kavels en/of vastgoed kunnen ingebracht worden, alsook de in het noorden van het plangebied gelegen gemeentelijke grond.
- *Tegengaan negatieve milieuaspecten.* De gemeente beoogt de scheepvaartindustrie te versterken door vrijkomende bedrijfsruimten op Koeweide bij voorkeur in te vullen met arbeidsintensieve

(scheepsvaart)bedrijven. Vrije bedrijfsruimten ontstaan door bedrijven die zich richten op de verkoop van schepen te verplaatsen naar de botenboulevard aan de Prins Mauritshaven te Wessum en logistieke bedrijven naar het bedrijventerrein St. Joost in de gemeente Echt-Susteren. Indien een noordelijke havenarm wordt gerealiseerd, wordt beoogt de 'grote lawaaimakers' te verschuiven naar de noordoostelijke zijde van het bedrijventerrein. De verplaatsing van bedrijven met een hogere milieucategorie naar de noordoostelijke zijde vergroot de afstand tot de aangrenzende woonwijk ten zuiden van het plangebied. De profilering en segmentering van het bedrijventerrein versterkt de scheepvaartindustrie op Koeweide en beperkt de geluidsoverlast die bedrijven met een hogere milieucategorie veroorzaken.

Stedelijke herverkaveling wordt door de stuurgroep als een adequaat ruimtelijk instrument gezien voor de realisatie van de uitvoeringsprojecten. Het ruimtelijk instrument maakt het mogelijk om een noordelijke havenarm te realiseren en tevens de negatieve milieuaspecten tegen te gaan (Gemeente Maasgouw, 2015; Gemeente Maasgouw, 2012c, pp.35, 20-21; Gemeente Maasgouw e.a., 2013, p.25; Kadaster, 2015, p.1).

### 8.2.2 *Deelproces wenszitting*

De stuurgroep heeft verschillende ontwikkelingsmodellen uitgewerkt op basis van de herstructureringsprojecten en de individuele belangen van de partijen. De partijen hadden drie opties om aan te geven wat hun individuele belangen zijn: grond kopen, grond verkopen of de huidige situatie behouden (Figuur 33 voor de huidige situatie) (Een nadere uitwerking van de opties is gegeven in de Induma-West case in paragraaf 7.2.2). Het Kadaster heeft de uitwerking van de ontwikkelingsmodellen begeleid en tevens de rest van het stedelijke herverkavelingsproces. De ontwikkelingsmodellen zijn gepresenteerd tijdens een plenaire collectieve wenszitting. De gemeenteambtenaar van Maasgouw legt uit: "Tijdens de plenaire zitting hebben we gevraagd aan de ondernemers wat het gewenste ontwikkelingsmodel is, zodat dat gefinetuned kon worden". De ondernemers kozen unaniem één ontwikkelingsmodel.

### 8.2.3 *Deelproces toedelingsvarianten*

Na de wenszitting zijn door het Kadaster bilaterale gesprekken gevoerd met de partijen om de voorkeursvariant te verfijnen. Tijdens deze gesprekken konden de partijen hun gewenste wijzigingen aangeven. De partijen hoefden dus niet 'open en bloot hun kaarten op tafel leggen' tijdens een plenaire collectieve bijeenkomst. Het finetunen van het ontwikkelingsmodel heeft uiteindelijk geresulteerd in een 'toedelingsvariant' oftewel een concreet ruilplan (Gemeente Maasgouw, 2015).

Figuur 33. Huidige situatie



Bron: Pas BV, 2014

Figuur 32. Toedelingsvariant



Bron: Pas BV, 2014

#### 8.2.4 Deelproces individuele toedeling

De toedelingsvariant (Figuur 32) is gepresenteerd tijdens een tweede plenaire collectieve bijeenkomst. Tijdens deze bijeenkomst werd een voorlopige businesscase gepresenteerd, met daarin de financiële effecten per eigenaar. De consequenties van het ruilverkavelingsplan zijn in tabel 3 per eigenaar uiteengezet. Bij de verdeling van de kosten is het principe gehanteerd dat een partij met veel baten een groter deel van de kosten betaald. Dit geldt bijvoorbeeld voor de ondernemers 1,3,4 & 5 (Tabel 3). Stedelijke herverkaveling verbetert de bedrijfsvoering van die partijen, doordat zij hun bedrijf kunnen vergroten en/of toegang krijgen tot de nieuwe havenarm. Ondernemer 1 kan door de verkaveling zijn bedrijfspanden clusteren, waardoor de afstand tot de verschillende locaties verkort wordt. Ondernemer 2 wordt financieel gecompenseerd aangezien hij geen baten ondervindt van de herverkaveling.

Tabel 3. Consequenties ruilverkavelingsplan per eigenaar

Partijen	Oppervlakte in ha	Kosten in %	Resultaat financieel	Resultaat bedrijfsvoering
Ondernemer 1 (rood)	- 0,67 ha	37%	+ 0,4 mln.	Afstandsverkorting & nieuwe havenarm
Ondernemer 2 (groen)	- 0,85 ha	0%	- 1,1 mln.	Geen
Ondernemer 3 (blauw)	+ 1,16 ha	34%	+ 2,7 mln	Bedrijfsvergroting bij bedrijf
Ondernemer 4 (geel)	+ 0,35 ha	9%	+ 0,9 mln	Bedrijfsvergroting bij bedrijf
Ondernemer 5 (roze)	+ 0,51 ha	20%	+ 1,5 mln	Bedrijfsvergroting bij bedrijf, nieuwe havenarm
Gemeente (paars)	- 0,65 ha	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.

Bron: Gemeente Maasgouw, 2015

#### 8.2.5 Deelproces financiering

Bij de verdeling van de collectieve kosten à €3,7 mln. is afgesproken dat de private partijen en de publieke partijen ieder de helft bekostigen (Tabel 4). De projectleider van Maasgouw verkondigde aan de private partijen dat: *“als jullie er wat aangelegen is dat dit doorgaat, dan willen we dat ook zien”*. Voor de stuurgroep is het een voorwaarde dat de private partijen meebetalen aan de collectieve kosten. Onderdeel van deze collectieve kosten vormt een bodemonderzoek, vanwege de verdenking van bodemverontreiniging. Dit bodemonderzoek is noodzakelijk om de haalbaarheid van de toedelingsvariant te toetsen en de financiële effecten per eigenaar volledig in beeld te krijgen. Nieuwe ontwikkelingen in het plangebied kunnen namelijk alleen plaatsvinden indien de bodemkwaliteit goed genoeg is voor de beoogde functie. De projectleider van Maasgouw benoemt: *“pas als we de onderzoeken gedaan hebben, weten we hoe de vlag erbij hangt en kunnen we de volgende stappen zetten”*. Bovenop de collectieve kosten komen de individuele kosten voor de private partijen van in totaal à €6 mln. à €8 mln.. Hieronder vallen de kosten voor het bouwrijp maken van de grond, het aanleggen van de verharding en de bouw van nieuwe productiehallen (Gemeente Maasgouw, 2015; Gemeente Maasgouw, 2016, p.32).

Tabel 4. Collectieve kosten ruilverkavelingsplan

Soort kosten	Kosten
Aanleg voorzieningen (kades, ontsluiting)	€ 1,9 mln.
Bodemonderzoek en –verontreiniging	€ 1,5 mln.
Watercompenserende maatregelen p.m. Plan- en voorbereidingskosten	€ 0,3 mln.
<b>Totaal</b>	<b>€ 3,7 mln.</b>

Bron: Gemeente Maasgouw, 2015

### 8.2.6 *Deelproces definitief ruilplan*

Momenteel staat het herverkavelingsproces on hold, omdat één belangrijke partij niet bereid was om de kosten voor het vooronderzoek te bekostigen. De gemeenteambtenaar legt uit: *“Hij was bang dat we hem als gemeente een proces zouden inzuigen, waar hij vervolgens niet meer uit zou kunnen komen”*. Die partij wilde wel participeren, maar durfde dat niet. Hierdoor is het niet mogelijk om het herverkavelingsproces voort te zetten. Tot op heden is er geen samenwerkingsovereenkomst tussen de partijen gesloten. De gemeente heeft besloten om te wachten tot de partijen weer met initiatieven komen om het proces voort te zetten.

## 8.3 Knelpunten

### 8.3.1 *Versnipperd grond- en vastgoedeigendom*

De stuurgroep ziet stedelijke herverkaveling als een adequaat ruimtelijk instrument, vanwege de vele voordelen die het instrument biedt. Stedelijke herverkaveling verbeterd de bedrijfsvoering van bedrijven doordat groeimogelijkheden ontstaan. Bovendien maakt het tegengaan van het versnipperd grond- en vastgoedeigendom een betere benutting van grond en vastgoed mogelijk. Tot slot versterkt een verdere profilering en segmentering van Koeweide de gezamenlijke concurrentiekracht van de scheepvaartbedrijven. Kortom, stedelijke herverkaveling maakt de realisatie van de herstructureringsprojecten mogelijk (Gemeente Maasgouw, 2015; Gemeente Maasgouw, 2012c, pp.35, 20-21; Gemeente Maasgouw e.a., 2013, p.25; Kadaster, 2015, p.1).

### 8.3.2 *Gebrek aan kennis en kunde*

Het ruilverkavelingsproces biedt partijen inzicht in de posities en belangen van de andere partijen in het gebied. De projectleider van de gemeente Maasgouw benoemt: *“Ik heb wel gemerkt dat gedurende dit proces de ondernemers meer over elkaar te weten zijn gekomen”*. Stedelijke herverkaveling draagt bij aan het delen van kennis. Toch is het delen van kennis niet voldoende gebleken om in te spelen op het knelpunten ‘*gebrek aan kennis en kunde*’. De adviseur van het Kadaster benoemt: *“het knelpunt was met name procesmatig in plaats van puur het instrument stedelijke herverkaveling”*. De adviseur evalueert dat de wijze waarop het proces is aangevlogen een knelpunt veroorzaakte. Hij benoemt als oorzaak:

*“We hebben de ondernemers zelf te weinig actief gemaakt. Onze eerste bijeenkomst was een bijeenkomst waarbij een verhaal verteld werd. Dat verhaal hoorden ze aan en daarop konden ze reageren. Dat maakte ze reactief in plaats van actief”*.

Dat de partijen reactief waren in het herverkavelingsproces is onder andere te wijten aan het feit dat de ontwikkelingsmodellen niet gezamenlijk zijn gemaakt tijdens de wenszittingen. De ontwikkelingsmodellen zijn opgesteld door de stuurgroep op basis van de beleidsdocumenten en de bilaterale gesprekken met de partijen. De private partijen hebben niet open en bloot al hun belangen met elkaar gedeeld. Hierdoor is een ‘*gebrek aan kennis en kunde*’ ontstaan. Volgens de stuurgroep en de adviseur van het Kadaster had dit voorkomen kunnen door een transparanter proces. Alle partijen hadden in dat geval openlijk gesprekken met elkaar gevoerd over de toekomst van het gebied.

Een ander knelpunt was dat één partij niet bereid was om de kosten te betalen voor het bodemonderzoek. De gemeenteambtenaar vult aan: *“Hij wilde precies weten wat er aan de andere kant van de tunnel was”*. De kennis die nodig is om het proces voort te zetten kon hierdoor niet ingewonnen worden, waardoor het herverkavelingsproces gestaakt is. Daarnaast was er volgens de projectleider van de gemeente een: *“gebrek aan kennis over de verdeling van de kosten bij de havenarm”*. Een foutieve verdeling van deze kosten bemoeilijkte het proces.

### 8.3.3 *Hoge sanerings- en ontwikkelingskosten*

Aan de herprofilering van Koeweide zijn sanerings- en ontwikkelingskosten verbonden. In paragraaf 8.2.5 zijn de collectieve en individuele sanerings- en ontwikkelingskosten toegelicht.

Volgens de adviseur van het Kadaster en de stuurgroep stimuleert stedelijke herverkaveling de herprofilering van Koeweide. Dit komt doordat de collectieve kosten verdeeld kunnen worden onder alle betrokken partijen. Bij de verdeling van de kosten is het principe gehanteerd dat een partij met veel baten een groter deel van de kosten betaald. De projectleider van de gemeente benoemt: “*zolang je een verhaal hebt waarbij iedereen er beter van wordt, dan zal die bereidheid er wel zijn*”. Het gezamenlijk dragen van de collectieve kosten verlaagt de drempel van partijen om te participeren in het herverkavelingsproces.

Desondanks was voor één partij de drempel om te participeren in het herverkavelingsproces toch te hoog (Paragraaf 8.2.6). Dit komt mogelijk doordat deze partij niet bereid was mee te betalen aan de mogelijk hoge saneringskosten. In andere woorden, deze partij had geen zicht op ‘*return of investment*’. De adviseur van het Kadaster benoemt: “*we hadden met stedelijke herverkaveling niet direct een oplossing voor de saneringskosten*”. Er bestond een grote kans dat er tijdens een bodemonderzoek verontreiniging aangetroffen zou worden. Echter was onduidelijk wat de aard en de grootte van de bodemverontreiniging zou zijn. De stuurgroep heeft de partijen een inschatting gegeven wat de mogelijke saneringskosten zouden zijn. Deze kosten hadden een negatieve invloed op de gehele businesscase, waardoor volgens de adviseur van het Kadaster: “*de eigenaren minder enthousiast werden over het plan*”. Uiteindelijk is er ook geen onafhankelijk onderzoek ingesteld, omdat die ene partij niet mee wilde betalen aan de collectieve onderzoekskosten.

#### 8.3.4 *Moeilijkheden bij het rondkrijgen van de businesscase*

Het financieel rond krijgen van de businesscase vormde in Koeweide geen probleem. Volgens de gemeenteambtenaar kunnen de familiebedrijven die op Koeweide gevestigd zijn investeren, doordat ze verhoudingsgewijs weinig vreemd vermogen hebben. Daarnaast was de gemeente Maasgouw bereid de partij die afhaakte over de streep te trekken met het afgeven van een bankgarantie. Een bankgarantie fungeert als financieel vangnet indien er een liquiditeitsprobleem zou ontstaan. Een voorwaarde van de gemeente was dat deze partij bereid zou zijn om ruimte te maken voor de andere bedrijven op Koeweide. De bereidheid van partijen om elkaar (financieel) te helpen werd door het herverkavelingsproces gestimuleerd (Gemeente Maasgouw, 2015).

In het planvormingsproces was in eerste instantie onduidelijk hoeveel de gemeente zou bijdragen aan de herprofilering. De gemeente had wel een budget om te investeren. Volgens de adviseur van het Kadaster was de gemeente niet bereid om vooraf aan de private partijen te communiceren hoe hoog dat budget zou zijn. De gemeente ondervond problemen bij het koppelen van het budget aan een publiek doel. Het bevoordelen van één bedrijf, zou immers gezien kunnen worden als staatssteun. Gedurende het planvormingsproces bestond er dus onduidelijkheid voor de private partijen, betreffende de financiering van de herprofilering.

#### 8.3.5 *Actief grondbeleid Nederlandse gemeenten*

De gemeente Maasgouw voert een faciliterend grondbeleid voor de herprofilering van Koeweide. De gemeente ziet de inzet van stedelijke herverkaveling als een voordeel, aangezien ze in een faciliterende rol geen (financiële) risico's draagt. Bovendien heeft de gemeente slechts een geringe financiële prikkel om Koeweide te herprofilen. Naar eigen zeggen kan zij het stuk grond in het noorden van het plangebied inzetten als ‘*wisselgeld*’ om de herverkaveling mogelijk te maken. De gemeenteambtenaar benoemt: “*Je kan op Koeweide de kavel van de gemeente uit de boeken schrijven. Je kan dan een eigenaar over de streep trekken om de kavel om niet te geven*”. De gemeente is dus bereid haar grondposities af te waarden om de herprofilering van Koeweide te stimuleren.

De bereidwilligheid van de gemeente om de gemeentelijke grond niet in te brengen heeft niet geleid tot het tekenen van een collectieve samenwerkingsovereenkomst. Eén partij is zoals

eerder benoemd afgehaakt. De gemeente heeft overwogen om onteigening als ruimtelijk instrument in te zetten om de ruilverkaveling mogelijk te maken. De projectleider van de gemeente geeft als argument: *“Die ene partij ziet niet in dat die partij op de lange termijn het gehele cluster verzwakt”*. De gemeente had kunnen kiezen om onteigening als ruimtelijk instrument in te zetten om de herprofilering mogelijk te maken. De gemeenteburgemeester legt uit dat hiertoe toch niet besloten is, omdat: *“met onteigening loop je het risico dat je met een kanon op een mug aan het schieten bent ...daarnaast was het ontzettend duur geworden ... de risico's zijn dan te groot”*.

De gemeente kan partijen niet verplichten te participeren in het ruilverkavelingsproces. Stedelijke herverkaveling kan in Nederland alleen op vrijwillige basis plaatsvinden (Paragraaf 4.3.1). Indien er een wettelijk instrument had bestaan waarmee de gemeente een partij kan verplichten om deel te nemen aan herverkavelingsproces, dan had de stuurgroep *“serieus overwogen om het in te zetten”*. In dat geval was geen impasse ontstaan in het herprofilingsproces.

### 8.3.6 Wet- en regelgeving

Op enkele plekken in het bedrijventerrein vindt een overschrijding plaats van de toegestane geluidbelasting, door de *‘grote lawaaimakers’*. Stedelijke herverkaveling maakt het mogelijk om de negatieve milieuaspecten tegen te gaan door bedrijven met een hogere milieucategorie te verplaatsen naar de noordoostelijke zijde van het plangebied (Figuren 32 & 33). Bedrijven kunnen hierdoor elders in het plangebied hun bedrijfsvoering voortzetten binnen de geldende wet- en regelgeving.

## 8.4 Publieke en private belangen / baten

### 8.4.1 Publiek belang

In 2009 is door de gemeente Maasgouw in de *‘Uitgangspuntennotitie bedrijventerreinen Maasbracht’* de eerste aanzet gezet voor een éénduidig ruimtelijk beleid voor alle gemeentelijke bedrijventerreinen en de herprofilering van Koeweide. In deze notitie is de gemeentelijke ambitie verwoord om: *“een aantrekkelijk vestigings- en verblijfsklimaat voor bedrijven te bereiken”*. In de *‘Structuurvisie Maasgouw 2030’* zijn er op basis van deze ambitie concrete beleidskeuzes en doelen geformuleerd (Gemeente Maasgouw, 2016, p.5). Deze beleidskeuzes en doelen liggen ten grondslag aan het recent opgestelde *‘Bestemmingsplan: Bedrijventerreinen Maasbracht, 1e herziening’*. De vier beleidskeuzes en doelen worden hieronder benoemd en toegelicht.

1. *Behoud en versterking van de werkgelegenheid.* Het behoud en de versterking van de werkgelegenheid vormt voor de gemeente Maasgouw een belangrijk aandachtspunt. De projectleider van de gemeente benoemt: *“Het behoud van de huidige werkgelegenheid was minstens zo belangrijk, als het stimuleren van nieuwe ... Je moet als gemeente wel de eigen gemeenschap aan het werk krijgen”*. De scheepsvaartindustrie is van groot economisch belang voor de gemeente. Momenteel is deze industrie goed voor circa 550 arbeidsplaatsen (Gemeente Maasgouw e.a., 2013, p.4). Met name de twee grote scheepbouwers zijn van belang voor de lokale economie. De projectleider van de gemeente benoemt: *“op het moment dat een van die grote bedrijven omvalt, dan neemt die in z'n slipstream er nog een aantal mee”*. De scheepvaartbedrijven zijn afhankelijk van elkaar, door de economische verwevenheid. Mocht één van deze bedrijven omvallen dan kan dat een domino-effect veroorzaken.

De gemeente denkt door het stimuleren van de werkgelegenheid ook de demografische krimp een halt toe te kunnen roepen. Een toename van de werkgelegenheid trekt nieuwe werknemers aan en gaat bovendien het wegtrekken van de jongeren tegen. De gemeente is bereid omwille van de werkgelegenheid te investeren in de herprofilering van Koeweide (Gemeente Maasgouw, 2012b, pp.57-58).

2. *Beheren in plaats van ontwikkelen.* De gemeente beschouwt de grootschalige ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen niet meer als wenselijk. Het beheer van de bestaande bedrijventerreinen geniet de voorkeur in het gemeentelijke ruimtelijk beleid. Om de groei van bedrijven nog wel te kunnen faciliteren is het optimaal en efficiënt benutten van de bestaande ruimte belangrijk. Het benutten van de restcapaciteit op Koeweide vormt hiervoor een oplossing, zoals de resterende gemeentelijke gronden in het noorden van het plangebied. Daarnaast is volgens de gemeente: *“herstructurering van terreinen een optie, uiteenlopend van revitaliseringsacties tot ingrijpende maatregelen incl. sloop en ruilverkaveling”*. Herstructurering optimaliseert het huidige gebruik van de ruimte. De gemeente ziet het als haar primaire taak om zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik te stimuleren. Het gemeentelijk ruimtelijk beleid is dan ook gericht op de herstructurering van de bestaande bedrijventerreinen (Gemeente Maasgouw, 2016, p.19; Gemeente Maasgouw e.a., 2013, p.21; Gemeente Maasgouw, 2012b, p.62).
  
3. *Verbeteren van de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen.* Het verbeteren van de kwaliteit van de bestaande bedrijventerreinen is inherent verbonden aan de keuze om niet langer nieuwe bedrijventerreinen te ontwikkelen. In de structuurvisie formuleert de gemeente: *“Het idee dat bedrijventerreinen niemandslanden zonder ruimtelijke kwaliteit zijn, behoort tot het grijze verleden”*. De gemeente vindt de versterking en de aanpassing van de bedrijventerreinenstructuur belangrijk, alsook het verbeteren van de (beeld)kwaliteit. Het tegengaan van de negatieve milieuaspecten vormt ook een belangrijk onderdeel om de kwaliteit te verbeteren.  
Het is een publiek belang om de geluidsoverlast die bedrijven met een hogere milieucategorie veroorzaken in te perken. Het creëren van een adequate omgeving voor de bedrijven versterkt het werkklimaat, vergroot de herkenbaarheid van het bedrijventerrein en verbetert de aansluiting van het bedrijventerrein met de aangrenzende woonwijk.
  
4. *Segmenteren en profileren van bedrijventerreinen.* De kwaliteit van Koeweide kan verbeterd worden door het bedrijventerrein te segmenteren en te profileren. Het verplaatsen en clusteren van scheepsvaartbedrijven op Koeweide biedt verschillende voordelen, doordat: bedrijven elkaar kunnen ondersteunen, er een goed geordend en aantrekkelijk bedrijventerrein ontstaat en de negatieve milieuaspecten zoveel mogelijk worden tegengegaan. Het profileren van Koeweide als een hoogwaardige servicecluster voor de scheepvaart verhoogt de concurrentiekracht van het bedrijventerrein. Dit maakt Koeweide toekomstbestendig (Gemeente Maasgouw, 2012b, p.60; Gemeente Maasgouw, 2016, p.5).

Stedelijke herverkaveling waarborgt de publieke belangen, doordat het instrument het mogelijk maakt om de havenarm aan te leggen en bedrijven die overlast veroorzaken te verplaatsen en bedrijven te clusteren. Hierdoor ontstaat een hoogwaardige servicecluster dat haar concurrentiepositie verbeterd. Bovendien vindt een verbetering plaats van de ruimtelijke kwaliteit en draagt de herprofilering bij aan het behouden en versterken van de werkgelegenheid.

#### 8.4.2 *Privaat belang*

Verschillende private belangen zijn gekoppeld aan de herprofilering van Koeweide. Het grootste collectieve private belang is de realisatie van de havenarm. Momenteel boet Koeweide in aan concurrentiekracht, doordat zij niet kan inspelen op de schaalvergroting in de binnenvaart. De aanleg van de havenarm moet de hoogwaardige productie van en de serviceverlening aan binnenvaartschepen wederom mogelijk maken. Hierdoor hoeven de bedrijven letterlijk *‘geen orders meer te laten varen’*. Daarnaast maakt stedelijke herverkaveling het bedrijven mogelijk om hun bedrijfsvoering te verbeteren. Een aantal bedrijven kan haar groeiambities verwezenlijken door uit te breiden. Een ander bedrijf kan door de herverkaveling zijn



versnipperde grond- en vastgoedeigendommen clusteren. Hierdoor kan dat bedrijf efficiënter werken.

Stedelijke herverkaveling kan goed de private belangen waarborgen, maar niet goed genoeg. Immers is één grote partij afgehaakt in het planvormingsproces. In het ruilverkavelingsplan zijn volgens die partij onvoldoende zijn individuele belangen gewaarborgd. Dat was de aanleiding voor die partij om niet te participeren in het herverkavelingsproces. Deze partij is onmisbaar om stedelijke herverkaveling tot een succes te maken in Koeweide. De individuele belangen van de andere publieke en private kunnen dus niet langer behartigd worden.

#### 8.4.3 *Spanningsveld*

Zowel de private als de publieke partijen zien voldoende aanleiding om gezamenlijk te investeren in de herprofilering van Koeweide. Adviseur van het Kadaster benoemt: *“Het algemene belang was de toekomst van de watergebonden bedrijvigheid in Maasbracht”*. In het ruilverkavelingsplan kunnen zowel publieke als private belangen gewaarborgd worden. Desondanks zijn er spanningen ontstaan bij het waarborgen van de belangen in het ruilverkavelingsplan. Deze spanningsvelden bestaan tussen: private en publieke belangen, alsook private met andere private belangen en tevens publieke met andere publieke belangen.

##### *Publiek – publieke spanningsvelden*

Een publiek – publiek spanningsveld ontstond doordat de gemeente moeite had de herprofilering te koppelen aan het overkoepelende ruimtelijke beleid. De adviseur van het Kadaster legt uit: *“De angst bestond om geld te reserveren, zonder dat duidelijk was wat de publieke doelen zijn”*. Het was moeilijk te verantwoorden voor de gemeente waarom zij een X bedrag zou investeren in het gebied. Ter illustratie, wanneer de herprofilering was doorgegaan had een ontsluitingsweg aangepast moeten worden, zodat een bedrijf zich zou kunnen verplaatsen. Deze investering bevooroordeeld feitelijk slechts enkele bedrijven. De gemeente had moeite om de aanpassing van deze ontsluitingsweg te verantwoorden als een investering dat ten goede komt aan het publiek belang. Intern in de gemeente ontstond een spanningsveld hoe dit opgelost moest worden.

Het tweede publiek– publiek spanningsveld is te herleiden naar de dubbele pettenproblematiek. De gemeente stelde zich gedurende het herverkavelingsproces als private partij op. Zij hoopte op die wijze op grond van gelijkwaardigheid het ruilverkavelingsplan op te stellen. Echter heeft de gemeente ook de publieke taak om ruimte te bieden aan privaat initiatief. Het spanningsveld ontstond toen de partij die niet langer wilde participeren een bouwplan indiende. Die partij had volgens de adviseur van het Kadaster: *“de hoop dat die vergunning verleend zou worden, zodat die partij voor zichzelf een alternatief zou hebben”*. De gemeente is verantwoordelijk om een bouwaanvraag binnen de gestelde ruimtelijke kaders te toetsen. De ambtenaar van de gemeente benoemt: *“Als hij met het realiseren van die bouwplannen de ruilverkaveling voor de toekomst frustreert, so be it. We kunnen met hem in gesprek gaan, maar anders is het gewoon jammer”*. Door zowel de private rol in het herverkavelingsproces als de publieke taak van de gemeente om ruimte te bieden aan privaat initiatief ontstond een spanningsveld. Het is onduidelijk in hoeverre de dubbele pettenproblematiek daadwerkelijk het proces van de bouwaanvraag heeft beïnvloed.

##### *Publiek –private spanningsvelden*

Een publiek –privaat spanningsveld speelt bij de financiering van de herprofilering. De gemeente Maasgouw is bereid de herprofilering van Koeweide te faciliteren. Zij heeft echter te kennen gegeven dat: *“vanwege de financiële uitvoerbaarheid de herprofilering op dit moment niet uitvoerbaar is”* (Gemeente Maasgouw, 2009, p.3). De ambtenaar van de gemeente benoemt dat private partijen financieel dienen bij te dragen om de herprofilering mogelijk te maken.



Bovendien omdat: “*je als gemeente niet kan verkopen aan de gemeenschap dat daar zoveel belastinggeld gaat inzitten*”. Het feit dat niet alle private partijen bereid zijn om financieel bij te dragen aan de herprofilering zorgt voor een spanningsveld.

Het interne spanningsveld in de gemeente had ook een tweede publiek – privaat spanningsveld tot gevolg. Doordat de gemeente moeite had een X bedrag te verantwoorden voor de herprofilering van Koeweide ontstond onduidelijkheid bij de private partijen. Volgens de adviseur van het Kadaster was de gemeente niet bereid om vooraf aan de private partijen te communiceren hoe hoog het gemeentelijk investeringsbudget zou zijn. Dit heeft mogelijk geleid tot een vertraging van het herverkavelingsproces.

#### *Privaat-privaat spanningsveld*

Tevens is er sprake van een privaat-privaat spanningsveld. Het herverkavelingsproces biedt momenteel geen oplossing om de individuele belangen van één private partij voldoende te waarborgen. Hierdoor is het onmogelijk voor de andere partijen om hun belangen te waarborgen. Het ontbreken van de gezamenlijke bereidheid van de partijen om Koeweide te herprofilieren ligt ten grondslag aan het private-private spanningsveld. De gemeente Maasbracht concludeert: “*Al lijken alle seinen voor stedelijke hervikaveling op groen te staan, dat wil nog niet zeggen dat je de eindstreep haalt*”.

## **8.5 Conclusie**

De concurrentiepositie van Koeweide als servicecluster voor de binnenvaart verslechterd. Koeweide anticipeert niet op de schaalvergroting in de binnenvaart. De opgave is, om een havenarm te realiseren en bedrijven met een hogere milieucategorie te verplaatsen. De versnipperde eigendomsposities en de wet- en regelgeving belemmeren de realisatie van deze opgave. Stedelijke hervikaveling maakt het mogelijk om deze opgave te realiseren.

Zowel private als publieke belangen worden goed gewaarborgd bij de herprofilering van Koeweide. Enerzijds kan het scheepsvaartcluster anticiperen op de schaalvergroting in de binnenvaart. Anderzijds worden publieke belangen gediend, zoals het behoud en het versterken van de werkgelegenheid en het profileren en segmenteren van het bedrijventerrein. Desondanks staat het herverkavelingsproces momenteel on hold, omdat één onmisbare partij niet langer wil participeren. Door een gebrek aan informatie over de sanerings- en ontwikkelingskosten aan de voorkant van het project is deze partij afgehaakt. Het proces was niet volledig transparant. Dit kan de reden zijn waarom deze partij is afgehaakt. Desondanks kan geconcludeerd worden dat de essentiële gezamenlijke bereidheid ontbrak om Koeweide te herprofilieren.



## 9. Lammenschansdriehoek, Leiden



Figuur 34. Lammenschansdriehoek voor de transformatie. Bron: Bingmaps 2016

### Quotes

*“Gezamenlijk kijken hoe je het moet gaan doen. Dat kost heel veel tijd. Dus het is een dilemma in de gemeente.”* *Ambtenaar gemeente Leiden*

*“Een verkaveling is echt onderhandelen. Onderhandelen is ook wederzijdse belangen afwegen. Dat is hier wat er in essentie fout gaat.”* *Vertegenwoordiger Bedrijventerreinvereniging Lammenschansdriehoek*

Momenteel is de herontwikkeling van de Lammenschansdriehoek in Leiden in volle gang. De gemeente Leiden experimenteert met de inzet van stedelijke herverkaveling. Een daadwerkelijke herverkaveling heeft tot op heden nog niet plaatsgevonden. De informatie dat ten grondslag ligt aan de case zijn: de projectdocumenten in bijlage A, een interview met een ambtenaar van de gemeente Leiden en een interview met een vertegenwoordiger van de Bedrijventerreinvereniging Lammenschansdriehoek.

## 9.1 Inleidende beschrijving<sup>22</sup>

De Lammenschansdriehoek is een gebied met een gemengd gebruik dat net ten zuiden ligt van het centrum van Leiden. Het gebied omvat 19 hectare en wordt begrensd aan de westkant door de Lammenschansweg, aan de noordkant door de spoorlijn Leiden/Utrecht en aan de zuidkant door het Rijn-Schiekanaal (Gemeente Leiden, 2013, p.9; VNG, 2016). Het gebied is op te delen in vier deelgebieden (Figuur 35):

- *De Lammenschans-strip*. De Lammenschans-strip wordt in het ruimtelijk beleid bestempeld als een PDV locatie. Dit betekent dat er op de Lammenschans-strip hoofdzakelijk perifere detailhandelsvestigingen (PDV) gevestigd zijn. Perifere detailhandelsvestigingen zijn grote winkels waar overwegend volumineuze artikelen worden verkocht. De Lammenschans-strip is ingevuld met autoshowrooms, garages, bouwmarkten, meubelwinkels, een grote sportwinkel en een sportschool (Figuur 38). Aan de achterzijde van de strip bevinden zich een aannemingsbedrijf, twee rijen grondgebonden woningen en twee wateropslagtanks die fungeren als noodwatervoorzieningen voor de stad (Figuur 39). Tot slot is de zuidelijke punt gevuld met een appartementencomplex (Gemeente Leiden, 2013, p.15; Gemeente Leiden, 2016, p.12; Gemeente Leiden, 2011, p.60).
- *De Leidse Schans*. Het middengebied van de Lammenschansdriehoek was begin jaren '80 gebouwd als een monofunctionele scholencampus. In dit gebied stonden vijf vrijstaande onderwijsgebouwen op gemeentelijke grond. Herontwikkeling heeft in dit deel van het plangebied al plaatsgevonden. De scholen hebben plaatsgemaakt voor een studentencampus voor tweeduizend studenten en starters (Figuur 40) (Gemeente Leiden, 2016, p.12; VNG, 2014).
- *Het Bètaplein*. Dit deelgebied ontsloot voorheen de onderwijsgebouwen op de Leidse Schans. In het gebied bevond zich een toegangsweg, een parkeerplaats en openbaar groen op gemeentelijke grond. Evenals de Leidse Schans is dit deel van het plangebied ook grotendeels herontwikkeld. In 2011-2012 is een nieuw onderwijsgebouw gerealiseerd voor het ROC en het Da Vinci College. Het onderwijs vormt nu een belangrijke functie in het gebied. Daarnaast is een plein, het Bètaplein gerealiseerd ten zuiden van het schoolgebouw (Figuur 41) (Gemeente Leiden, 2013, p.11).
- *Het Kanaalpark*. Het Kanaalpark is een monofunctioneel kantorengedebied dat tussen 1987 en 1993 is gebouwd. In het gebied bevinden zich negen solitaire kantoorpanden en één appartementencomplex (Figuur 36 & 37) (Gemeente Leiden, 2016b; Gemeente Leiden, 2016, p.12; Gemeente Leiden, 2013, p.15).

### 9.1.1 Zwakten

Voorafgaand aan de herontwikkeling zijn de zwakten van de Lammenschansdriehoek in kaart gebracht. De grootste zwakte is de slechte onderlinge relatie tussen de deelgebieden. De slechte onderlinge relatie tussen de deelgebieden is te wijten aan de monofunctionele functies per deelgebied. Ieder deelgebied kent zijn eigen identiteit. Er is sprake van een versnipperde stedenbouwkundige opzet, mede door het versnipperde grond- en vastgoedeigendom. De Lammenschansdriehoek vormt geen coherent geheel. Heldere verbindingen binnen het plangebied ontbreken, bijvoorbeeld de verbinding tussen de Lammenschansweg, het Lammenschanspark en het Kanaalpark. Tevens kent het gebied over het algemeen een

<sup>22</sup> Een belangrijke opmerking vooraf. De eerste paragraaf beschrijft de huidige situatie van de deelgebieden. De opvolgende paragrafen X, X, X & X beschrijven de situatie voordat de herontwikkeling plaatsvond.



laagwaardige uitstraling door de matige kwaliteit en uitstraling van de openbare ruimte en de gebouwen (Gemeente Leiden, 2016b).

De deelgebieden kennen ook hun eigen zwakten. Het deelgebied Kanaalpark had vanaf 2008 te kampen met een toenemende mate van kantoorleegstand. De kantorenleegstand bedroeg in 2015 ruim 65%. De verouderde kantoorpanden waren deels in onbruik geraakt. Verhuurders ervaarden een toenemende druk om huurders te vinden voor de bedrijfsruimtes. Daarnaast kent het gebied een lage ruimtelijke kwaliteit. Het straatbeeld wordt bepaald door leegstaande kantoren, kriskras geparkeerde auto's en gefragmenteerd en incidenteel voorkomend groen en water. De Lammenschans-strip vormt een belangrijke stadsentree voor de stad Leiden. Volgens de gemeente zorgt de laagwaardige kwaliteit en de uitstraling van de gebouwen aan deze strip voor een matige entree van de stad (Gemeente Leiden, 2016b; Rijksoverheid, 2015, p.29).

Figuur 35. Deelgebieden Lammenschansdriehoek



Bron: Gemeente Leiden, 2016, p.9

### 9.1.2 Kansen

In en rondom het plangebied zijn er volop kansen aanwezig die de herontwikkeling van de Lammenschansdriehoek bevorderen. De grotendeels afgeronde herontwikkeling van de Leidse Schans en het Bètaplein vormen een katalysator voor de herontwikkeling van het Kanaalpark en de Lammenschans-strip. De gemeente benoemt: *“er is een vliegwiel in beweging gekomen dat kan leiden tot nieuwe ontwikkelingen en transformaties”*. De komst van het ROC complex, met 4000 onderwijsplaatsen voor scholieren en de studentencampus met ongeveer 1800 studentenwoningen en 200 starterwoningen vergroot de ontwikkelkansen voor de rest van het gebied. Private initiatieven stuwden de verdere ontwikkeling van de Lammenschansdriehoek. Recentelijk zijn er bijvoorbeeld nieuwe buurtvoorzieningen bijgekomen, zoals een fitness, een broodjeswinkel en een ijscafé. Deze nieuwe voorzieningen vergroten de leefbaarheid van het gebied (Gemeente Leiden, 2013, p.21).

Tijdens de economische crisis waren er relatief weinig initiatieven vanuit de markt om de kantorenleegstand in het Kanaalpark tegen te gaan. Momenteel is de leegstand gedeeltelijk een halt toegeroepen door nieuwe marktinitiatieven. Een tweetal kantoorpanden is getransformeerd naar starterswoningen. Twee andere kantoren zijn nieuw leven ingeblazen door de toepassing van vernieuwende flexibele kantoorconcepten. Deze vernieuwing heeft nieuwe huurders aangetrokken. Desalniettemin bestaan er nog een aantal kantoorpanden op het Kanaalpark zonder toekomstperspectief. Overige kansen voor de herontwikkeling van de Lammenschansdriehoek vormen de nabijheid van het NS station, de nabijheid van het historische centrum en tot slot de nabijheid van het Polderpark Cronesteyn (Gemeente Leiden, 2016, pp.6, 8, 12; Gemeente Leiden, 2013, p.7; Gemeente Leiden, 2011, p.60).

Figuur 36. Lage kwaliteit groen in het Kanaalpark



Bron: Google Maps, 2016

Figuur 37. Kantorenleegstand Kanaalpark



Bron: Google Maps, 2016

Figuur 38. Lage kwaliteit bebouwing Lammenschans-strip



Bron: Google Maps, 2016

Figuur 39. Grondgebonden woningen Kanaalweg



Bron: Google Maps, 2016

Figuur 40. ROC op het Bètaplein



Bron: Google Maps, 2016

Figuur 41. Bètaplein en studentencampus



Bron: Sleutelstad, 2017

### 9.1.3 Opgave

De gemeente Leiden heeft het met de 'Ontwikkelstrategie Lammenschansdriehoek' het startschot gegeven voor de herontwikkeling van de Lammenschansdriehoek. De ontwikkelstrategie is volgens de gemeente tot stand gekomen: "in intensief overleg tussen de gemeente Leiden en de eigenaren en gebruikers uit het gebied". In deze ontwikkelstrategie is de gemeentelijke opgave voor de herontwikkeling van de Lammenschansdriehoek verwoord. De gemeente Leiden moet inbreiden om in te kunnen spelen op de latente woningbouwbehoefte. De gemeente ziet de Lammenschansdriehoek als plek om ruimte te bieden aan studenten en starters door het bestaande gebied te transformeren. De gemeente beoogt met de transformatie delen van het gebied te slopen om nieuwbouw te realiseren en daarnaast leegstaande panden nieuw leven in te blazen door herbesteding mogelijk te maken. Door middel van de transformatie kan de gemeente inspelen op de zwakten in het gebied (Gemeente Leiden, 2013, p.7).

In de ontwikkelstrategie is de transformatieopgave verwoord voor de Lammenschansdriehoek. De grootste opgave vormt het vergroten van de samenhang in het gebied. De doelstelling is om een hoogwaardig levendig gemengd stedelijke gebied te ontwikkelen met goede verbindingen tussen de verschillende deelgebieden. De verbindingen kunnen verbeterd worden door de structuur en de kwaliteit van de openbare ruimte te verbeteren. Dit betekent dat met helder gedefinieerde straten en pleinen orde gebracht wordt in het gebied. De erfgronden dienen als uitgangspunt bij het verbeteren van de structuur. Daarnaast is het een opgave om de ruimtelijke kwaliteit binnen en rondom het plangebied te verbeteren (Gemeente Leiden, 2013, pp.9, 13, 19; Gemeente Leiden, 2016, p.18).

#### 9.1.4 *Stakeholders*

De gemeente Leiden beoogt de Lammenschansdriehoek te transformeren gezamenlijk met private partijen. Zij wenst een faciliterende rol aan te nemen om maximaal ruimte te bieden aan marktinitiatieven. Private partijen die momenteel een grote rol spelen bij de ontwikkeling van de studentencampus zijn twee grote investeerders. Andere stakeholders die een rol spelen bij de transformatie van de Lammenschansdriehoek zijn de tientallen ondernemers en vastgoed en grondeigenaren. De belangen van deze ondernemers en vastgoed en grondeigenaren worden behartigd door de Bedrijventerreinvereniging Lammenschansdriehoek (Gemeente Leiden, 2013, p.7).

## 9.2 **Inzet stedelijke herverkaveling**

#### 9.2.1 *Ontwikkelstrategie*

De ontwikkelstrategie verwoordt de transformatieopgave voor de Lammenschansdriehoek (Figuren 42 t/m 45). De gemeente beoogt met de strategie, in te spelen op de latente woningbouwbehoefte, de samenhang in het gebied te vergroten en tevens de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Voor het realiseren van de opgave neemt de gemeente een faciliterende rol aan. In deze faciliterende rol stimuleert de gemeente de transformatie van de Lammenschansdriehoek door grond- en vastgoedeigenaren, investeerders en ontwikkelaars te verleiden om te investeren in het gebied. Het initiatief voor de daadwerkelijke transformatie van de Lammenschansdriehoek ligt volledig bij de markt. De ontwikkelstrategie vormt dan ook geen eindplan. Het tempo van de ontwikkelingen wordt bepaald door de markt.

De gemeente verleidt de marktpartijen door initiatieven maximaal de ruimte te geven. Deze ruimte biedt zij door ruimtelijke en programmatische kaders op hoofdlijnen vast te leggen. Vanwege het versnipperde grond- en vastgoedeigendom hanteert de gemeente zogenaemde *bouwenveloppen*. Een bouwenveloppe geeft de maximale bouwgrenzen aan voor een toekomstige ontwikkeling, waaronder de oppervlakte en de hoogte. Tevens biedt de ontwikkelstrategie vrijheid in het programma. Dit betekent dat binnen de (regionale) ruimtelijke kaders ruimte wordt geboden aan diverse functies. De planologische verruiming van de mogelijkheden stelt de Lammenschansdriehoek in staat om nog beter kansrijke initiatieven naar zich toe te trekken (Gemeente Leiden, 2013, pp.7, 11; VNG, 2014; Gemeente Leiden, 2016, p.20; Kadaster, 2014, pp.4-5).



Figuur 42. Gewenste situatie groen en water



Gemeente Leiden, 2016, p.33

Figuur 43. Bestaande situatie inclusief vigerend beleid



Gemeente Leiden, 2016, p.7

Figuur 44. Bouwenveloppen



Bron: Gemeente Leiden, 2016, p.19

Figuur 45. Gemengd stedelijke programma



Bron: Gemeente Leiden, 2016, p.27

### 9.2.2 Stedelijke herverkaveling speelt in op de opgave

De ontwikkelingsstrategie biedt een planologische verruiming van de mogelijkheden, waardoor een gemengd stedelijk gebied met een hogere dichtheid gerealiseerd kan worden. De bouwgrenzen van de bouwenveloppen zijn ruimer gedefinieerd dan de huidige bestaande bebouwing. Door middel van het schuiven met grond en vastgoed kan optimaal gebruik worden gemaakt van de planologische verruiming in de ontwikkelingsstrategie. Concreet, betekent dit dat er op een aantal plaatsen in het plangebied vastgoed of openbare ruimte plaatsmaakt voor nieuwe ontwikkelmogelijkheden. Hierdoor vindt waardecreatie plaats op sommige plekken in het plangebied en kan een verlies op andere plekken gecompenseerd worden. De gemeente Leiden laat het initiatief aan de markt om te komen tot een mogelijke (her)verdeling van grond en vastgoed (Gemeente Leiden, 2013, p.43).

Stedelijke herverkaveling heeft volgens de gemeente Leiden de potentie om de opgaven te realiseren (Paragraaf 9.1.3). In de ontwikkelingsstrategie van 2013 benoemt zij: *“Het instrument stedelijke herverkaveling is mogelijk interessant om een transformatie op gang te brengen”* (Kadaster, 2014, p.5). Met name het zuidelijk deel van het plangebied ontleent zich goed voor de toepassing van stedelijke herverkaveling. In het Kanaalpark kan een herverkaveling bijdragen aan een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Vastgoed kan daar verplaatst worden



om een park aan te leggen. Ook in het zuidelijke deel van de Lammenschans-strip biedt de inzet van stedelijke herverkaveling mogelijkheden. Een verdichting van dit deel van het plangebied leidt tot efficiënter ruimtegebruik. Om dit mogelijk te maken dienen het aannemingsbedrijf, de rijen grondgebonden woningen en de wateropslagtanks plaats te maken voor nieuwe functies. De eigenaren van de woningen kunnen bijvoorbeeld verleid worden om hun bezit te ruilen nieuwe woningen (Gemeente Leiden, 2013, p.9; VNG, 2014).

### 9.2.3 *De toepassing van stedelijke herverkaveling*

Tot op heden heeft er nog geen succesvolle herverkaveling plaatsgevonden in het zuidelijk deel van de Lammenschansdriehoek. Stedelijke herverkaveling wordt niet, of mogelijk slechts op kleine schaal ingezet voor de transformatie van het plangebied. De gemeentelijke verwachting om stedelijke herverkaveling als ruimtelijk instrument in te zetten was wellicht te hoog gespannen. De in 2016 gepubliceerde update van de *Ontwikkelstrategie Lammenschansdriehoek* verwoord (Gemeente Leiden, 2016, p.22): “*Het eerder beoogde park ter plaatse van een leeggekomen kantoorgebouw is niet realiseerbaar gebleken. De hiertoe beoogde stedelijke ruilverkaveling bleek niet mogelijk*”. Tijdens de interviews met de betrokkenen werd niet precies duidelijk waarom de beoogde stedelijke herverkaveling niet van de grond kwam. Mogelijk hebben de private partijen geen interesse meer om medewerking te verlenen aan de verkaveling. Dit komt mogelijk doordat ontwikkelingen in andere delen van het plangebied het verhuurpotentieel van hun vastgoed vergroot hebben. Private partijen hebben in dat geval minder belang om bij te dragen aan de kwaliteitsverbetering van de openbare ruimte.

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de bijdrage van stedelijke herverkaveling aan de transformatie van de Lammenschansdriehoek tot op heden beperkt is. Ook in andere delen van het plangebied heeft er geen herverkaveling plaatsgevonden van grond- en vastgoedposities.

Desalniettemin vinden er momenteel gesprekken plaats tussen de gemeente en private partijen om ruilverkaveling toe te passen in het Kanaalpark. De ambtenaar van de gemeente Leiden benoemt: “*Daar is ruilverkaveling nodig, want de parkeerplaatsen daar zijn heel versnipperd*”. Het doel is om

het aantal parkeerplaatsen op maaiveldhoogte terug te brengen en tevens de overige parkeerplaatsen langs de straat aan te leggen. Door het aandeel parkeren terug te brengen in het Kanaalpark ontstaat ruimte om een *groene lus* te realiseren en deze aan te sluiten met het aangrenzende Bètaplein. De herverkaveling van private en publieke gronden maakt het mogelijk om een samenhangend parkeergebied te ontwikkelen met duidelijke erfgronden. Bovendien verbeterd hierdoor de kwaliteit van de openbare ruimte en biedt het een oplossing voor het parkeerprobleem (Gemeente Leiden, 2016b).

### 9.2.4 *De verdeling van het kostenverhaal*

De gemeente Leiden hanteert een neutrale grondexploitatie voor de transformatie van de Lammenschansdriehoek. Dat betekent dat de inkomsten uit het gebied terugvloeien naar het gebied. Desalniettemin zijn de financiële middelen die voortkomen uit de gebiedsexploitatie onvoldoende om alle kosten voor de herontwikkeling te bekostigen. Private partijen dienen volgens de gemeente Leiden ook hun financiële bijdrage te leveren. De gemeentelijke investeringen zijn bedoeld om de investeringsbereidheid van private partijen te stimuleren. Bovendien worden er bij een private ontwikkeling afspraken gemaakt over de financiering van de realisatie en het beheer van de openbare ruimte. Uitgangspunt bij deze afspraken is volgens de ambtenaar van de gemeente Leiden: “*We kijken vooral van, wat wil en kan de markt*”. In het *Voorontwerp Bestemmingsplan Kanaalpark* is de verdeling van de kosten voor de transformatie van het Kanaalpark toegelicht. Voor de transformatie van het Kanaalpark zijn de onderstaande gemeentelijke exploitatiebijdragen vastgelegd:

- *plankosten tijdens het planvormingstraject, waaronder de kosten voor de opstelling van dit bestemmingsplan en kosten voor het uitwerken van een ontwerp voor het openbaar gebied;*
- *kosten voor het verleggen van kabels- en leidingen;*
- *een deel van de kosten voor de inrichting van het openbare gebied;*
- *de inbreng van gemeentelijke gronden.*

Voor elke private ontwikkeling in de Lammenschansdriehoek wordt een anterieure overeenkomst opgesteld, waarin de gemeentelijke exploitatiebijdragen zijn vastgelegd. Ook in een ruilplan wordt de verdeling van de kosten vastgelegd. (Gemeente Leiden, 2011, p.66; Gemeente Leiden, 2013, p.41; Gemeente Leiden, 2016, pp.46-49; Gemeente Leiden, 2016b).

### 9.3 Knelpunten

Tot op heden heeft er nog geen daadwerkelijke herverkaveling eigendomsposities in het plangebied. Hierdoor is het niet mogelijk om te beschrijven hoe stedelijke herverkaveling heeft ingespeeld op de knelpunten. Desalniettemin hebben de betrokkenen tijdens de interviews verwoord hoe stedelijke herverkaveling kan inspelen op de knelpunten. De input van de betrokkenen en de projectdocumenten is daarom alsnog relevant.

#### 9.3.1 *Versnipperd grond- en vastgoedeigendom*

Stedelijke herverkaveling wordt mogelijk alleen toegepast voor de transformatie van het Kanaalpark. In het Kanaalpark biedt stedelijke herverkaveling een oplossing voor het parkeerprobleem en de laagwaardige ruimtelijke kwaliteit. Een samenhangend parkeergebied kan gerealiseerd worden door de herverkaveling van de versnipperde private en publieke gronden. Hierdoor worden tevens de erfgronden duidelijker afgebakend. Daarnaast speelt stedelijke herverkaveling ook in op de *Retailvisie Leidse regio 2025*. Zie paragraaf 9.3.6 (wet- en regelgeving) en 9.4.1 (Publiek belang) voor een nadere toelichting.

#### 9.3.2 *Gebrek aan kennis*

Stedelijke herverkaveling is niet op grote schaal ingezet voor de transformatie van de Lammenschansdriehoek. Twee oorzaken liggen hieraan ten grondslag. Ten eerste komt dit mogelijk door een gebrek aan kennis over de toepassing van het ruimtelijk instrument. De gemeenteambtenaar wijst op het feit dat er weinig ervaring is met stedelijke herverkaveling in Nederland. Een adviesbureau heeft voor de aanleg van het park in het zuidelijk deel van het plangebied een rekenmodel gemaakt. Dit rekenmodel maakte de kosten en baten voor de private partijen inzichtelijk. De ambtenaar van de gemeente Leiden benoemt: *“Het is moeilijk duidelijk te maken aan eigenaren wat het ze daadwerkelijk kan opleveren ... het was een te abstract niveau”*. Met name de kleinere vastgoed- en grondeigenaren hadden te weinig gevoel en vertrouwen in het rekenmodel. Volgens de gemeenteambtenaar zijn ze niet gewend om zich in een herverkavelingsproces te gedragen als ontwikkelaar. Grote partijen, zoals investeerders en beleggers hadden wel vertrouwen in het rekenmodel. Dit is komt mogelijk doordat grote partijen wel de kennis en de financiële middelen hebben om te participeren in het herverkavelingsproces. Het type eigenaar dat gevestigd is in een gebied kan bepalend zijn voor het doen slagen van een herverkavelingsproject.

Ten tweede was het niet mogelijk om alle private partijen te overtuigen om te participeren in een herverkavelingsproces. Private partijen hadden onvoldoende vertrouwen om gezamenlijk te investeren in het gebied. De gemeente Leiden heeft individuele gesprekken gevoerd met de private partijen over de transformatie van het gebied. Deze individuele gesprekken maakte het planvormingsproces intransparant volgens de private partijen. Sommige partijen waren hierdoor niet langer bereid om zich achter een collectief ontwikkelingsplan te scharen. De gemeente erkent dat zij beter collectief het ontwikkelingsplan had kunnen opstellen. Op die wijze bepaal je samen de ontwikkelingsrichting. Een transparanter proces had de participatie bereidheid van

partijen bevorderd. Wellicht waren in dat geval meer private partijen bereid geweest te participeren in een herverkavelingsproces.

### 9.3.3 *Hoge sanerings- en ontwikkelingskosten*

Hoge ontwikkelingskosten zijn van toepassing op de transformatie van de Lammenschansdriehoek.

Deze ontwikkelingskosten zijn voornamelijk gelieerd aan de aanleg en verbetering van de openbare ruimte. Ter illustratie, de wateropslagtanks vormen momenteel een barrière voor de uitvoering van de ontwikkelingsstrategie. Het verplaatsen van de wateropslagtanks maakt de ontwikkeling van dit deel van het plangebied mogelijk. Echter bedragen de verplaatsingskosten 15 miljoen euro. De gemeente is tot op heden niet bereid geweest deze kosten te dragen. Stedelijke herverkaveling biedt mogelijk een oplossing voor de bekostiging van het kostenverhaal. De kosten kunnen in een ruilplan verdeeld worden onder alle partijen die baat hebben bij een verplaatsing. Desalniettemin is het onduidelijk hoe stedelijke herverkaveling exact een oplossing biedt voor de hoge ontwikkelingskosten de Lammenschansdriehoek.

### 9.3.4 *Moelijkheden bij het rondkrijgen van de businesscase*

In paragraaf 9.2.3 is verwoord dat het beoogde park in het zuidelijke deel van de Lammenschansdriehoek niet realiseerbaar bleek. Het toepassen van stedelijke herverkaveling bleek hier onmogelijk. Private partijen hebben de leegstaande kantoren op het Kanaalpark getransformeerd. Hierdoor zijn nieuwe huurders aangetrokken. Private partijen waren daarom in mindere mate bereid om te participeren in het herverkavelingsproces en om te investeren in de aanleg van het openbaar gebied. Immers, de kantoren waren weer gevuld met nieuwe huurders. De verhoging van het verhuurpotentieel verlaagde de bereidheid van partijen om samen met de gemeente te investeren in het gebied.

De gemeente kan momenteel weer meer sturen op de kwaliteit van de toekomstige ontwikkeling. Dit komt omdat de economische recessie, die begon in 2008, ten einde is. Investeerders en beleggers breiden hun investeringen uit. Het aantal investeerders en beleggers dat interesse heeft om te investeren in de transformatie van de Lammenschansdriehoek is gestegen. Hierdoor kan de gemeente meer eisen stellen tijdens de selectie van een ontwikkelaar. De gemeente heeft baat bij private partijen die meebetalen aan de verbetering van de openbare ruimte. Het is de uitdaging voor de gemeente om marktpartijen te stimuleren om gezamenlijk te investeren in het plangebied. Stedelijke herverkaveling biedt mogelijkheden betreffende het verdelen van de kosten. In een ruilplan kunnen de ontwikkelingskosten goed worden vastgelegd.

### 9.3.5 *Actief grondbeleid Nederlandse gemeenten*

Voor de transformatie van de Lammenschansdriehoek worden verschillende samenwerkingsvormen gebruikt. Voor het middengebied, de Leidse Schans en het Bètaplein voert de gemeente een actief grondbeleid. De gemeentelijke gronden zijn aan private ontwikkelaars verkocht. De gelden die voortvloeiden uit de verkoop van de grond worden ingezet voor de aanleg en de verbetering van de openbare ruimte. Daarnaast heeft de gemeente Leiden een pand aan de Lammenschans- strip opgekocht om een verbinding te realiseren tussen het Bètaplein en de Lammenschansweg. Tevens loopt er momenteel een onteigeningsprocedure voor een Ford garage aan de Lammenschans- strip. Deze garage vormt een belemmering voor de realisatie van een tweede verbinding tussen het Bètaplein en de Lammenschansweg. De bedrijventerreinvertegenwoordiger benoemt: *“de gemeente speelt een faciliterende rol bij het opkopen van de grond om het vervolgens door te stoten. Dus in zoverre vind ik het niet echt herverkaveling”*.

In de andere delen van het plangebied is de gemeente genoodzaakt te kiezen voor andere samenwerkingsvormen. Immers heeft zij in het Kanaalpark en de Lammenschans-strip alleen

het openbaar gebied in bezit. Voor de overige deelgebieden geldt volgens de gemeenteambtenaar: *“Daar kunnen we de ontwikkeling aan de markt overlaten, aangezien het niet onze grond is”*. In het Kanaalpark wordt geëxperimenteerd met stedelijke herverkaveling als een samenwerkingsvorm voor een *private zelfrealisatie*. De bedrijventerreinvertegenwoordiger antwoordt als volgt op de vraag of er al stedelijke herverkaveling is toegepast in het plangebied: *“Daadwerkelijk herverkavelen en herverdelen vraag ik me af ... Met name merk ik dat twee grote projectontwikkelaars op dit moment een grote rol spelen in het gebied”*. Een daadwerkelijke herverkaveling heeft dus nog niet plaatsgevonden.

De gemeente Leiden experimenteert met stedelijke herverkaveling als alternatieve vorm voor gebiedsontwikkeling. Desondanks lijkt de gemeente nog voornamelijk een actieve rol aan te nemen in de transformatie van de Lammenschansdriehoek. Dit betekent dat de gemeente actief de samenwerking aangaat met grote ontwikkelaars om het plangebied te transformeren. Deze actieve rol is wellicht te verklaren door de twee rollen die de gemeente op zich neemt. De gemeente is zowel marktmeester (regulator) als marktspeler (grondeigenaar). Dit betekent dat de gemeente twee belangen behartigd. Enerzijds heeft zij als grondeigenaar een financieel belang en anderzijds is zij de hoeder van het algemeen belang. Het is echter moeilijk hard te maken in hoeverre de financiële belangen van de gemeente van invloed zijn op de transformatie en de inzet van stedelijke herverkaveling (Rijksoverheid, 2015, p.30).

### 9.3.6 Wet- en regelgeving

De ontwikkelingsstrategie heeft de ontwikkelingsmogelijkheden op de Lammenschansdriehoek vergroot. De strategie biedt een planologische verruiming van de kavelgrootte, het bouwvolume en de toelaatbare functies. Marktinitiatieven krijgen hierdoor ruimer baan. De gemeente Leiden heeft het voornemen om maximaal de ruimte te laten aan de marktpartijen. Desondanks blijft er een ruimtelijk kader bestaan waarbinnen de partijen mogen ontwikkelen. De *Retailvisie Leidse regio 2025* verbiedt het om PDV programma toe te voegen in Leiden. Ondernemers op de Lammenschans-strip mogen hun ondernemingen niet uitbreiden. Tevens mogen zich hier geen nieuwe perifere detailhandelsvestigingen vestigen (Gemeente Leiden, 2016a).

Stedelijke herverkaveling biedt volgens de gemeente mogelijkheden om het PDV programma op de Lammenschans-strip uit te breiden. Als voorbeeld noemt de gemeenteambtenaar de mogelijke verplaatsing van de Praxis gelegen elders in Leiden naar de Lammenschans-strip. Conform de regionale Retailvisie is het niet mogelijk om de bouwmarkt te verplaatsen. Stedelijke herverkaveling kan de functies ruilen van beide locaties. Dat betekent concreet dat er elders in Leiden PDV vierkante meters verdwijnen en vervolgens worden toegevoegd aan Lammenschans-strip. Stedelijke herverkaveling maakt het mogelijk conform de regelgeving de ontwikkeling mogelijk te maken (Zie ook paragraaf 9.4.1).

Tot slot is de gemeente Leiden voor een wettelijke regeling die partijen kan verplichten te participeren in een herverkavelingsproces. De gemeente benoemt:

*“Als een voldoende grote meerderheid vóór is, zou de gemeenteraad de herverkaveling moeten kunnen opleggen. Dat kan aan de orde zijn als de meerderheid van de eigenaren daar om vraagt, maar ook als de gemeente zelf het initiatief neemt en de meerderheid van de eigenaren meekrijgt.”*

De gemeente denkt dat een wettelijke regeling private partijen een stok achter de deur geeft om te participeren. De gemeente ziet een wettelijke regeling als een goed alternatief voor onteigening (VNG, 2014).

## 9.4 Publieke en private belangen / baten

### 9.4.1 Publiek belang

In 2012 is de *Ontwikkelstrategie Lammenschansdriehoek* vastgesteld door de Leidse gemeenteraad. In 2016 is de Ontwikkelstrategie geactualiseerd. Voormalig wethouder van de gemeente Leiden benoemt dat in deze strategie “*het publiek belang vastligt*”. De gemeente beoogt de Lammenschansdriehoek te ontwikkelen tot een hoogwaardig gemengd stedelijk gebied. Volgens de ambtenaar van de gemeente Leiden is het publiek belang tweeledig: “*De markt aan zet laten zijn. Dat is één kant van het publiek belang. De andere kant zijn de inwoners en gebruikers van de stad*”. Volgens de gemeente wordt het publiek belang behartigd door in te spelen op de latente woningbouwbehoefte, de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren, de samenhang in het gebied te vergroten en tevens door de markt maximaal de ruimte te geven. In onderstaande paragrafen is bondig uiteengezet hoe een transformatie van de Lammenschansdriehoek het publiek belang dient (VNG, 2014; Gemeente Leiden, 2016b; Gemeente Leiden, 2016, p.21).

- *Verdichten van het gebied tot een hoogwaardig stedelijk milieu.* De latente woningbouwbehoefte vraagt om een aanpak waarbij de Lammenschansdriehoek wordt ontwikkeld tot een hoogwaardig gemengd stedelijk gebied. Multifunctionele functies worden geconcentreerd in het plangebied om plaats te maken voor de benodigde woningbouwopgave. Efficiënter ruimtegebruik heeft nog een voordeel volgens de gemeente: “*door slimmere inrichtingen en intensivering kunnen meer arbeidsplekken per terrein worden gerealiseerd*”. De uitbreiding van de bedrijvigheid vergroot de werkgelegenheid in het gebied. De beschikbare bedrijfsruimten dienen zo optimaal mogelijk te worden gebruikt. Desondanks is het bouwen van nieuwe kantoorpanden niet gewenst. De transformatie moet resulteren in een verhoging van het gebruik van het bestaande vastgoed (Gemeente Leiden, 2011, p.9; Gemeente Leiden, 2016, p.13).

Onderdeel van de verdichtingsopgave vormt het concentreren van de perifere detailhandelsvestigingen langs de Lammenschansweg. De ontwikkelingsstrategie biedt een planologisch kader waarbinnen de vastgoedeigenaren het bestaande PDV programma kunnen behouden en woningenbouw of andere functies kunnen toevoegen. Het is niet mogelijk om het PDV programma op deze locatie uit te breiden. De provincie Zuid-Holland streeft in een Verordening Ruimte zelfs naar het inperken van de perifere detailhandelsvestigingen op deze locatie, vanwege het regionale overaanbod aan winkelruimte voor volumineuze goederen. In de *Retailvisie Leidse regio 2025* is verwoord dat de Lammenschansdriehoek: “*een hoge leegstand kent en niet de kritieke massa bereikt om als volwaardig grootschalige concentratie te kunnen opereren*”. De Lammenschansdriehoek is volgens de Retailvisie niet toekomstbestendig.

Er is een te groot aanbod van PDV vierkante meters. Een oplossing vormt een sanering van de vierkante meters en de transformatie van de Lammenschans-strip. De gemeente kan in een later stadium overwegen de detailhandelsvestigingen te verplaatsen naar andere kansrijkere PDV locaties in de regio. Stedelijke herverkaveling biedt mogelijkheden om de bedrijven te verplaatsen naar elders in Leiden. Hierdoor kan de Lammenschans-strip eventueel volledig getransformeerd worden naar een woningbouwlocatie (Gemeente Leiden, 2013, pp.9, 15; Gemeente Leiden, 2016a, pp.8, 21, 26, 96; Gemeente Leiden, 2016, p.13).

- *Creëren van een gebied met integrale ruimtelijke kwaliteit.* Zoals aangegeven in paragraaf 9.1.1 kent de Lammenschansdriehoek een laagwaardige uitstraling door de matige kwaliteit en uitstraling van de openbare ruimte en de gebouwen. Ook een goede samenhang ontbreekt in het plangebied. Het is in het publiek belang om een hoogwaardige openbare ruimte te realiseren dat de verschillende deelgebieden goed met elkaar verbind.
- *Private partijen maximaal de ruimte geven.* De gemeente denkt het publiek belang te waarborgen door investeerders aan te trekken. De projectleider van de gemeente legt uit hoe

investeerders worden aangetrokken: *“Als het er goed uitziet, dan is er ook een grotere kans dat de plekken die nog ontwikkeld moeten worden opgang komen ... Het is mooi dat zo'n investeerder dan ziet dat we het bedrijventerrein en het openbare gebied kunnen opknappen”*. Gemeentelijke investeringen ten behoeve van de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit hebben tevens ten doel om investeerders aan te trekken. Investeerders zijn volgens de gemeente noodzakelijk om de transformatie van het plangebied mogelijk te maken.

Stedelijke herverkaveling speelt niet, of mogelijk een kleine rol bij de transformatie van het plangebied. Het is onduidelijk hoe stedelijke herverkaveling precies de publieke belangen kan waarborgen. Desalniettemin heeft stedelijke herverkaveling als privaatrechtelijk instrument de potentie om de publieke belangen te waarborgen bij de transformatie van de Lammenschansdriehoek. Een aaneengesloten hoogwaardig openbaar ruimtelijk gebied met een hogere dichtheid kan gerealiseerd worden door de versnipperde grond- en vastgoedeigendommen te herverkavelen. Tevens biedt stedelijke herverkaveling mogelijkheden voor de verplaatsing van de perifere detailhandelsvestigingen binnen en/of buiten het plangebied (Zie ook paragraaf 9.3.6).

#### 9.4.2 *Privaat belang*

Eigenaren en gebruikers in de Lammenschansdriehoek hebben tijdens de sessies met de gemeente de wens uitgesproken om het gebied te transformeren tot een hoogwaardig samenhangend stedelijk gebied. Alle partijen hebben baat bij het aantrekkelijker maken van het gebied, door de kwaliteit van de openbare ruimte te verbeteren en de samenhang tussen de deelgebieden te vergroten. Desondanks zijn er verscheidene en uiteenlopende private belangen gelieerd aan de transformatie van de Lammenschansdriehoek. Er bestaat een verschil tussen de belangen van de gemeente, de investeerders en vastgoedeigenaren aan de ene kant en dat van de gebruikers aan de andere kant (Gemeente Leiden, 2013, p.35).

Allereerst heeft de gemeente een privaat belang vanwege haar grondbezit in het plangebied. De gemeenteburgemeester benoemt: *“Die campus levert ons veel geld op, omdat we daar veel grond verkopen”*. Vastgoedeigenaren en investeerders zijn gebaat bij een planologische verruiming van het bestemmingsplan. Zij willen de mix aan functies behouden en meer vrijheid hebben in de positionering van functies. Een voormalig wethouder benoemt over de transformatie: *“Pandeigenaren zeggen dat het hun kansen biedt, terwijl beleggers het een interessant gebied vinden waar ze hun vleugels willen uitslaan”*. De vastgoedeigenaren in het Kanaalpark hebben belang bij het verhogen van hun verhuurpotentieel. Beleggers en investeerders zijn gebaat bij een zo hoog mogelijk rendement op hun investering (VNG, 2014; Gemeente Leiden, 2013, p.25).

Volgens de bedrijventerreinvertegenwoordiger zijn de belangen van de perifere detailhandelsvestigingen onvoldoende gewaarborgd in de ruimtelijke plannen. De ondernemers die gevestigd zijn op de Lammenschans-strip hebben baat bij het voortzetten van hun bedrijfsvoering. Zij benoemen dat het belang van consumenten gediend is als er een goede spreiding blijft van winkels. De Retailvisie beperkt de ontwikkelmogelijkheden voor de perifere detailhandelsvestigingen op de Lammenschans-strip. De bedrijventerreinvertegenwoordiger beargumenteert: *“Het stedenbouwkundig dossier is vervuild, door een economisch politieke agenda ... De Retailvisie is een enorme bedreiging voor het gebied”*. Volgens de bedrijventerreinvereniging Lammenschansdriehoek behartigt de gemeente Leiden vooral haar eigen belangen en die van de grote projectontwikkelaars.

Stedelijke herverkaveling had volgens de bedrijventerreinvertegenwoordiger breder toegepast kunnen worden voor de transformatie van de Lammenschans-strip. De vertegenwoordiger benoemt: *“verkaveling is echt onderhandelen. Onderhandelen is ook wederzijdse belangen afwegen. Dat is hier wat er in essentie fout gaat en ik hoop dat dat bijgestuurd kan worden”*. De bedrijventerreinvertegenwoordiger zinspeelt hier op de oteigeningsprocedure van de Ford

garage. Deze onteigeningsprocedure was volgens hem onnodig geweest als de gemeente de belangen van de ondernemers had erkend. In de ogen van de bedrijventerreinvereniging was: *“de visie van de grote projectontwikkelaars belangrijker”*. De onteigening van de Ford garage was onnodig geweest wanneer stedelijke herverkaveling was ingezet.

#### 9.4.3 *Spanningsveld*

De transformatie van de Lammenschansdriehoek kent verschillende spanningsvelden. De gemeente erkent dat er belangen botsen: *“De ervaring leert dat het door conflicterende belangen niet altijd mogelijk is alle belanghebbenden bij grote ruimtelijke ontwikkelingen volledig tegemoet te komen”*. In het plangebied bestaan er spanningsvelden tussen: private en publieke belangen, alsook publieke met andere publieke belangen en private met andere private belangen (Gemeente Leiden, 2016b).

##### *Privaat-privaat spanningsveld*

Een privaat-privaat spanningsveld komt voor bij de transformatie van de Lammenschans-strip. De belangen van de gemeente, de investeerders en de vastgoedeigenaren botsen met die van de ondernemers. De gemeente, de investeerders en de vastgoedeigenaren hebben als doel om het plangebied te verdichten. De ondernemers op de Lammenschans-strip wensen hun bedrijfsvoering te behouden. Deze tegenstrijdige belangen zorgden voor een impasse. De impasse is opgelost aan de hand van nieuwe afspraken tussen de ondernemers en de gemeente. Afsproken werd dat het huidige PDV programma behouden blijft en nieuwe ontwikkelingen van investeerders en vastgoedeigenaren voortgezet kunnen worden.

##### *Publiek-private spanningsvelden*

Een publiek-privaat spanningsveld is ontstaan doordat de ondernemers op de Lammenschans-strip zich niet gehoord voelen. De bedrijventerreinvertegenwoordiger vertelt over zijn persoonlijke ervaring: *“Er wordt veel over je gecommuniceerd, maar niet met je gecommuniceerd”*. Volgens de vertegenwoordiger is de gemeente niet gewend om betrokkenen op gelijkwaardig niveau te zien. Sommige ondernemers kunnen hierdoor moeilijk afspraken maken of hun visie delen. Volgens de bedrijventerreinvertegenwoordiger komt dit doordat: *“de gemeente te snel in grote stappen denkt”*. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de gemeente moeite heeft om kleine partijen te faciliteren bij hun ontwikkelingsplannen. Anderzijds moeten de private partijen wennen aan de ruimte die hen door de gemeente geboden wordt. Ter illustratie, de private partijen in het zuidelijk deel van het plangebied waren niet gewend om actief een rol te spelen bij de verbetering van de openbare ruimte. Het beoogde park is mogelijk hierdoor niet gerealiseerd.

De volledige potentie dat stedelijke herverkaveling biedt als ruimtelijk instrument is niet benut. De bedrijventerreinvertegenwoordiger die tevens een perifere detailhandelsvestiging exploiteert benoemt: *“ik ben getrouwd met mijn locatie (de Lammenschansdriehoek) maar niet met mijn pand”*. De eigenaar van de Ford garage deelt dit gedachtegoed. Een onteigeningsprocedure had voorkomen kunnen worden wanneer de garagehouder elders in het plangebied zijn bedrijfsvoering had kunnen voortzetten. De vertegenwoordiger legt uit: *“onteigening was niet nodig geweest. Je hebt daardoor een enorme geld verspilling en tijdsverlies. Door praten kom je er uiteindelijk uit!”*

##### *Publiek-publiek spanningsveld*

De gemeente Leiden ervaart moeilijkheden bij het vormgeven van haar faciliterende rol in het transformatieproces. Hierdoor is een publiek-publiek spanningsveld ontstaan. De ontwikkelingsstrategie heeft als doel om maximaal ruimte te geven aan marktinitiatieven. Een voormalig wethouder van Leiden benoemt dat dit lastig is voor de gemeente, omdat: *“het een nieuwe manier van werken is waarbij we niet sturen op wat er komt en wie er komt”*. De



gemeente Leiden is aan het experimenteren hoe zij marktinitiatieven kan faciliteren. Volgens de gemeenteambtenaar had stedelijke herverkaveling breder toegepast kunnen worden. In dat geval had je volgens de ambtenaar: *“gezamenlijk moeten kijken hoe je het gaat doen. Dat kost alleen heel veel tijd. Dus het is een dilemma in de gemeente”*. De gemeente had meer tijd vrij kunnen maken voor het succesvol toepassen van stedelijke herverkaveling. De private belangen van de ondernemers op de Lammenschans-strip hadden hierdoor beter behartigd kunnen worden (VNG, 2014).

## 9.5 Conclusie

De Lammenschansdriehoek is een divers gebied, bestaande uit vier monofunctionele deelgebieden. De ontwikkelstrategie verwoordt de transformatieopgave. De opgave betreft, het inspelen op de latente woningbouwbehoefte, het vergroten van de samenhang in het gebied en het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Het gemeentelijk uitgangspunt in de ontwikkelingsstrategie is: *“vrijlaten wat kan en vastleggen wat moet”*. De strategie verruimt de planologische mogelijkheden, vanwege een groter toegestaan bouwvolume. De gemeente wenst een passieve rol aan te nemen in het transformatieproces. Echter voert zij op grote schaal een actief grondbeleid. Op kleine schaal wordt geëxperimenteerd met stedelijke herverkaveling

Er bestaat een groot publiek- privaat en privaat spanningsveld. Volgens de lokale ondernemers (PDV) behartigt de gemeente vooral haar eigen belangen en die van grote projectontwikkelaars. Het gemeentelijk belang is groot, vanwege de gronden die zij uit kan geven op de Leidse Schans en het Bètaplein. Grote ontwikkelaars exploiteren deze gemeentelijke gronden. De gemeente Leiden heeft moeite met het vormgeven van haar faciliterende rol in het transformatieproces. Mede hierdoor wordt de potentie van stedelijke herverkaveling onvoldoende benut. Stedelijke herverkaveling had een grotere rol kunnen spelen voor de transformatie, waardoor onteigening niet nodig was geweest.

# 10. Crosscase analyse

Het systematisch analyseren van de casestudy's vindt in dit hoofdstuk plaats aan de hand van een cross-case analyse. De cross-case analyse is gebaseerd met name gebaseerd op de hoofdstukken (5 t/m 9). In deze cross-case analyse wordt antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

1. *In hoeverre speelt stedelijke herverkeveling in op de knelpunten verbonden aan brownfield redevelopment?*
2. *In hoeverre waarborgt stedelijke herverkeveling publieke belangen bij brownfield redevelopment?*
3. *In hoeverre waarborgt stedelijke herverkeveling private belangen bij brownfield redevelopment?*
4. *In hoeverre speelt stedelijke herverkeveling in op spanningsvelden bij brownfield redevelopment?*

De volgorde van de deelvragen is leidend voor de opbouw van de cross-case analyse. De antwoorden op de deelvragen vormen het uitgangspunt voor de beantwoording van de hoofdvraag (Hoofdstuk 11).

## 10.1 Inspelen op de knelpunten verbonden aan brownfield redevelopment

Dit hoofdstuk heeft als doel om een antwoord te bieden op de deelvraag: *In hoeverre speelt stedelijke herverkeveling in op de knelpunten verbonden aan brownfield redevelopment?* Om bondig antwoord te geven op de deelvraag is besloten kwantitatief te beoordelen hoe stedelijke herverkeveling inspeelt op de knelpunten. De beoordeling is gebaseerd op de onderstaande crosscase analyse. In de conclusie geeft tabel 5 een scorekaart weer dat elk knelpunt beoordeeld aan de hand van een Likert-schaal. De schaal geeft aan in welke mate stedelijke herverkeveling inspeelt op een knelpunt. Nog specifieker, de tabel geeft weer hoe adequaat het instrument inspeelt op een knelpunt (van '++' = zeer adequaat tot '—' = zeer inadequaat). De onderstaande paragrafen beschrijven hoe adequaat stedelijke herverkeveling inspeelt op de knelpunten verbonden aan brownfield redevelopment. Deze beschrijving bundelt de inzichten die voortkomen uit de empirie. Centraal binnen de crosscase analyse staat het verklaren van overeenkomsten en verschillen tussen deze inzichten. De analyse vindt gestructureerd per knelpunt plaats.

### 10.1.1 *Versnipperd grond- en vastgoedeigendom*

Versnipperd grond- en vastgoedeigendom vormt een knelpunt voor partijen om een brownfield te herontwikkelen. In de onderzochte casestudy's is versnipperd grond- en vastgoedeigendom zelfs het grootste knelpunt. Kijkend naar de casestudy's is stedelijke herverkeveling een zeer adequaat instrument dat inspeelt op het versnipperd grond- en vastgoedeigendom. Stedelijk herverkeveling bood een oplossing in Reedijk om het bedrijventerrein uit te breiden, de openbare interne wegenstructuur aan te leggen en de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Ondernemers op Induma-West kunnen hun bedrijfsvoering verbeteren door de eigendomsposities te herverdelen. In Koeweide biedt het instrument mogelijkheden om een havenarm te realiseren en bedrijven met een hogere milieucategorie te verplaatsen. In het Kanaalpark in de Lammenschansdriehoek biedt stedelijke herverkeveling een oplossing voor het parkeerprobleem en de laagwaardige ruimtelijke kwaliteit.

Stedelijke herverkeveling draagt bij aan het realiseren van herontwikkelingsopgaven wanneer versnipperd grond- en vastgoedeigendom een belemmering vormt. Stedelijke herverkeveling is hoofdzakelijk in het leven geroepen om versnipperd grond- en vastgoedeigendom tegen te gaan. Het privaatrechtelijke instrument biedt een voorziening waardoor partijen op vrijwillige basis eigendomsposities met elkaar kunnen ruilen. Stedelijke herverkeveling is een flexibel middel,

doordat de percelen van eigenaren die niet bereid zijn mee te werken buiten beschouwing kunnen worden gelaten. Desondanks vraagt de inzet van stedelijke herverkaveling om creativiteit en lenigheid gedurende het proces om de herontwikkelingsopgaven te realiseren.

#### 10.1.2 *Gebrek aan kennis en kunde*

Gebrek aan kennis en kunde vormt een obstakel voor brownfield redevelopment. Het stedelijke herverkavelingsproces biedt stakeholders een handvat bij brownfield redevelopment. Het herverkavelingsproces (1) brengt partijen bij elkaar; (2) stimuleert partijen om kennis en belangen met elkaar te delen; (3) daagt partijen uit om na te denken over de toekomst van hun bedrijf en/of eigendomsposities; (4) brengt de benodigde kennis en kunde bijeen; en bovenal (5) stimuleert en motiveert partijen om actief deel te nemen aan de herontwikkeling.

De cases Reedijk en Induma-West zijn goede voorbeeldprojecten vanwege de succesvolle aanpak van het herverkavelingsproces. In Reedijk hebben de private partijen een collectief opgericht (Reedijk Infra BV) omwille van het gezamenlijke belang. Deelname aan het collectief verplichte partijen om kennis en de individuele belangen met elkaar te delen. Een onafhankelijke procesmanager heeft een soepel verloop van het herverkavelingsproces gewaarborgd, door de gespreks- en onderhandelingspartner te zijn tussen de gemeente en de private partijen. Ook in Helmond begeleidt een onafhankelijke partij het herverkavelingsproces. Opmerkelijk is dat de gemeente zich daar opstelt als gelijkwaardige stakeholder tijdens de collectieve wenszittingen. Mede hierdoor waren de wenszittingen een succes, omdat partijen op basis van gelijkwaardigheid met elkaar kennis en individuele belangen deelden. Met de vraaggerichte ontwikkelingsaanpak stuurt de gemeente aan op een proces van co-creatie en gedeelde verantwoordelijkheid.

De gemeenten Leiden en Maasgouw slaagden er in mindere mate in om in te spelen op het knelpunt '*gebrek aan kennis en kunde*'. De stakeholders in Koeweide participeerden relatief reactief in het herverkavelingsproces. Bovendien deelden de private partijen niet al hun belangen met elkaar. Een transparanter proces, met de gemeente als gelijkwaardige stakeholder, had partijen kunnen motiveren om open en bloot kennis en belangen te delen. Daarnaast kon niet alle benodigde kennis over de bodemgesteldheid ingewonnen worden, omdat één partij niet bereid was mee te betalen aan de kosten van het bodemonderzoek. In Leiden ontbrak de kunde om in te spelen op de asymmetrische informatie<sup>23</sup>. Partijen konden hierdoor niet op gelijke voet participeren. Met name de kleinere vastgoed- en grondeigenaren hadden te weinig gevoel en vertrouwen in het herverkavelingsproces. Daarnaast was het herverkavelingsproces intransparant, omdat de gemeente Leiden individuele gesprekken voerde met de partijen. Partijen waren hierdoor niet bereid om al hun kennis en belangen te delen.

Een open en transparant collectief herverkavelingsproces is essentieel om in te kunnen spelen op het knelpunt '*gebrek aan kennis en kunde*'. De individuele en collectieve belangen kunnen alleen gewaarborgd worden wanneer deze aan de voorkant van een project duidelijk zijn. De belangen kunnen dan immers worden meegenomen in het herontwikkelingsplan. Het is een uitdaging om alle verschillende belangen op uitgangspuntenniveau op één lijn te krijgen. De context waarin stedelijke herverkaveling wordt toegepast heeft invloed op het doen slagen van de herontwikkeling. Daarnaast kunnen er bijvoorbeeld belemmeringen zijn vanwege grote verschillen in kennis en kunde van vastgoed- en grondeigenaren en/of de berekening van de inbrengwaarde en uitneemwaarde. Een standaardmethodiek voor de toepassing van stedelijke herverkaveling bevordert het herverkavelingsproces. De overheid kan een actievere rol spelen bij het verlenen en verspreiden van kennis over stedelijke herverkaveling. Het beschikbaar stellen van informatie vergroot de kans dat marktpartijen zelf initiatief nemen. Concluderend, stedelijke herverkaveling is een adequaat instrument dat kan inspelen op het knelpunt '*gebrek*

<sup>23</sup> Asymmetrische informatie, wanneer de ene partij meer informatie heeft dan de andere partij.

aan kennis en kunde', mits sprake is van een open en transparant collectief herverkavelingsproces.

#### 10.1.3 *Hoge sanerings- en ontwikkelingskosten*

Hoge (sanerings)- en ontwikkelingskosten vormen altijd een probleem bij brownfield redevelopmentprojecten. Stedelijke herverkaveling is een procesmanagement instrument dat op verschillende manieren inspeelt op de hoge sanerings- en ontwikkelingskosten. Het instrument is een 'haakje' waaraan de hoge sanerings- en ontwikkelingskosten opgehangen kunnen worden. Met andere woorden, het herverkavelingsproces biedt een aanleiding en grondslag om afspraken te maken over het afwickelen van bepaalde kosten onder elkaar. Collectieve kosten kunnen verdeeld worden onder alle stakeholders. Bij de verdeling van de kosten kunnen partijen met veel baten een groter deel van de kosten betalen. Het gezamenlijk dragen van de collectieve kosten verlaagt de drempel van partijen om te participeren in het herverkavelingsproces.

Stedelijke herverkaveling verandert feitelijk niks aan de hoogte van de sanerings- en ontwikkelingskosten. Desondanks biedt het instrument mogelijkheden om de hoge sanerings- en ontwikkelingskosten te beperken of de ontwikkeling toch mogelijk te maken. Een kostenbesparing is mogelijk wanneer bepaalde delen van het plangebied met hoge sanerings- en ontwikkelingskosten buiten beschouwing worden gelaten in een ruilverkaveling. Een nadeel van deze aanpak kan zijn dat het resulteert in een onsamenhangender plan. In Reedijk heeft het collectief het mogelijk gemaakt om een cashflowprobleem van een partij op te lossen. De saneringskosten zijn collectief voorgeschoten waardoor het proces geen vertraging opliep. Op Induma-West biedt het herverkavelingsproces een kans om gezamenlijk te investeren in het gebied. Door een collectieve aanpak kunnen projecten, zoals de aanleg van zonnecollectoren, grootschaliger worden aangepakt. Een collectieve aanpak verlaagt de projectkosten vanwege de schaalvoordelen.

Stedelijke herverkaveling vormt een katalysator om collectief de ontwikkelingskosten te dragen. Stedelijke herverkaveling kan beschouwd worden als een instrument dat adequaat inspeelt op het knelpunt 'hoge sanerings- en ontwikkelingskosten'. Desalniettemin moet er wel sprake zijn van een positieve businesscase om de hoge sanerings- en ontwikkelingskosten te dekken. In de Lammenschansdriehoek waren bijvoorbeeld de ontwikkelingskosten voor het verplaatsen van de wateropslagtanks te hoog. Stedelijke herverkaveling bood hiervoor geen oplossing.

#### 10.1.4 *Moelijkheden bij het rondkrijgen van de businesscase*

Het rondkrijgen van de businesscase is voor veel brownfield redevelopmentprojecten een uitdaging. Stedelijke herverkaveling is vanwege de lagere kosten en risico's een goed alternatief voor actief grondbeleid. Eigendomsposities hoeven immers niet opgekocht te worden om de ontwikkeling mogelijk te maken. De inzet van stedelijke herverkaveling kan de drempel verlagen voor geldgevers om te investeren in een herontwikkelingsproject, mits de businesscase een positief resultaat kent. In dat geval verlaagt de collectiviteit de drempel voor geldgevers om te investeren in een herontwikkelingsproject. Het collectief staat garant voor zwakkere partijen waardoor de risico's voor de geldgevers lager zijn. Het collectief indiceert in dat geval een solide proces.

Desalniettemin blijft het verkrijgen van voldoende financiering onverminderd een uitdaging in brownfield redevelopmentprojecten. Tot op heden wordt er door geldgevers niet eerder financiering verstrekt aan stedelijke herverkavelingsprojecten dan aan reguliere herontwikkelingsprojecten. In Induma-West verlaagt stedelijke herverkaveling niet de drempel voor geldgevers om te investeren. Een gemeentelijk revolverend fonds is noodzakelijk om investeringsmogelijkheden te scheppen voor de private partijen. In Reedijk was de uitbreiding van het bedrijventerrein de grootste succesfactor, hetgeen zorgde voor financiële speelruimte. Bovendien waren er financieel krachtige partijen die de bereidheid hadden om te investeren in

het gebied en de kleinere partijen te helpen. Externe financiering was hier niet nodig. Ook op Koeweide zijn er voldoende financieel krachtige partijen gevestigd die de herontwikkeling kunnen bekostigen. Het moet nog blijken of geldgevers in de toekomst eerder bereid zijn om financiering te verlenen. Succesvol afgeronde herverkavelingsprojecten met een gezond financieel resultaat kunnen mogelijk in de toekomst de bereidheid vergroten.

Voor gemeenten is het een uitdaging om marktpartijen te stimuleren om gezamenlijk te investeren. In Leiden zijn de marktpartijen bijvoorbeeld in mindere mate bereid om mee te betalen aan het oplossen van het parkeerprobleem en het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Gezamenlijk investeren maakt het makkelijker om de projectkosten te dekken. Desalniettemin lijken zowel publieke als private partijen te moeten wennen aan hun 'nieuwe' rol bij de herontwikkeling van de Lammenschansdriehoek.

Al met al is stedelijke herverkaveling een adequaat instrument dat inspeelt op het knelpunt. Dit komt met name doordat de kosten voor het verwerven van grond wegvallen. Niettemin blijft het een uitdaging om de businesscase rond te krijgen.

#### 10.1.5 *Actief grondbeleid Nederlandse gemeenten*

Alle gemeenten in de onderzochte casestudy's hanteren een faciliterend grondbeleid ten aanzien van brownfield redevelopment. De gemeente Leiden voert daarnaast ook een actief grondbeleid. De gemeenten Maasgouw, Helmond en Binnenmaas hebben gemeen dat ze allen geen of een geringe financiële prikkel hebben om het bedrijventerrein te herontwikkelen. Gemeentelijke gronden kunnen namelijk niet op grote schaal worden uitgegeven. De gemeenten handelen hier vanuit de gedachte om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren en een vitaal en toekomstbestendig bedrijventerrein te ontwikkelen. De gemeente Leiden heeft daarentegen wel een groot financieel belang bij de herontwikkeling van de Lammenschansdriehoek, aangezien zij gemeentelijke gronden kan uitgeven. De gemeente gaat actief de samenwerking aan met ontwikkelaars om grote delen van het plangebied te transformeren. Daarnaast koopt de gemeente gronden actief aan, of zet zij onteigening in om de gewenste ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken.

In de transformatie van de Lammenschansdriehoek neemt de gemeente Leiden twee rollen aan. De gemeente is zowel marktmeester (regulator) als marktspeeler (grondeigenaar). Dit betekent dat de gemeente twee belangen behartigt. Enerzijds heeft zij als grondeigenaar een financieel belang en anderzijds is zij de hoeder van het algemeen belang. Het is echter moeilijk hard te maken in hoeverre de financiële belangen van de gemeente van invloed zijn op de transformatie en de inzet van stedelijke herverkaveling. De gemeente Leiden experimenteert namelijk met stedelijke herverkaveling als een alternatieve vorm voor gebiedsontwikkeling. Tot op heden werpt het hanteren van verschillende samenwerkingsvormen niet zijn vruchten af, aangezien stedelijke herverkaveling hier moeilijk van de grond lijkt te komen.

Het passieve grondbeleid dat de gemeenten Maasgouw, Helmond en Binnenmaas hanteren lijkt een betere voedingsbodem te zijn voor stedelijke herverkaveling. Desondanks verschilt de aanpak die de gemeenten hanteren. De gemeente Maasgouw voert een faciliterend grondbeleid voor de herprofilering van Koeweide. De gemeente is bereid haar grondposities als '*wisselgeld*' in te zetten om de herverkaveling mogelijk te maken. In dat geval is de gemeente bereid haar grondposities af te waarden om de herprofilering van Koeweide te stimuleren. Daarnaast faciliteert de gemeente het herverkavelingsproces door de proceskosten voor haar rekening te nemen. Ook de gemeente Helmond stuurt aan op een faciliterend grondbeleid met haar vraaggerichte ontwikkelingsaanpak. De gemeente is bereid om delen van de openbare ruimte te verkopen om op die wijze ruimte te bieden aan de gevestigde bedrijven. Ook de gemeente Binnenmaas minimaliseert met haar passieve grondbeleid de kosten en de risico's. Binnen de gestelde ruimtelijke kaders mogen de private partijen het bedrijventerrein herontwikkelen. De uitbreiding van het programma op Reedijk bracht wel een regionale discussie te weeg. De regionale discussie heeft het herontwikkelingsproces vertraagd. Het blijft echter de vraag of

deze politiek-bestuurlijk discussie ook had plaatsgevonden als er niet sprake was geweest van een privaats gestuurde ontwikkeling van Reedijk.

Actief grondbeleid vormt een belemmering voor brownfield redevelopment. Een gemeente kan bijvoorbeeld weigeren medewerking te verlenen aan een herontwikkelingsproject als gevolg van het dubbele pettenprobleem. Zij richt zich in dat geval op de uitgifte van de eigen greenfield grondposities, in plaats van op het beheer van het bestaand stedelijk gebied. Uit de casestudy's blijkt dat een faciliterend grondbeleid een goed alternatief is voor actief grondbeleid vanwege de lagere kosten en risico's. Daarnaast lijkt een passief grondbeleid de drempel te verlagen voor gemeenten om stedelijke herverkaveling in te zetten. Stedelijke herverkaveling ligt in dat geval in lijn met het overkoepelende passieve grondbeleid Anderzijds, gemeenten die nog op grote schaal actief grondbeleid voeren, overwegen wellicht minder snel om stedelijke herverkaveling in te zetten. Het transitieproces van actief grondbeleid naar faciliterend grondbeleid zal de komende jaren langzaam plaatsvinden. Zowel private als publieke partijen moeten wennen aan hun veranderende rol in gebiedsontwikkelingsprojecten.

Stedelijke herverkaveling kan inspelen op het knelpunt '*actief grondbeleid*'. Gemeentelijke greenfield grondposities kunnen onderdeel uitmaken van een herverkavelingsplan. Ter illustratie, een bedrijf met groeiwensen kan verplaatst worden naar een greenfieldlocatie wanneer het huidige bedrijventerrein geen groei mogelijkheden biedt. Stedelijke herverkaveling biedt in dat geval groei mogelijkheden aan bedrijven op het bestaande bedrijventerreinen. Gemeentelijke grondposities kunnen slim worden ingezet bij een ruilverkaveling. Desondanks kan stedelijke herverkaveling maar een kleine rol van betekenis spelen bij het inperken van het knelpunt '*actief grondbeleid Nederlandse gemeenten*'. Kijkend naar de casestudy's is het een politiek-bestuurlijke keuze om stedelijke herverkaveling te faciliteren. Het ruimtelijk instrument beïnvloedt deze beleidskeuze zelf niet. Stedelijke herverkaveling wordt dan ook gezien als een instrument dat niet adequaat inspelt op dit exogene knelpunt.

#### 10.1.6 *Wet- en regelgeving*

Wet- en regelgeving hebben een beperkend effect op brownfield redevelopment. De wet- en regelgeving blijven ook bij de inzet van stedelijke herverkaveling vigerend. De overdrachtsbelasting vormt bijvoorbeeld momenteel nog een grote belemmering. Toch kan stedelijke herverkaveling slim inspelen op belemmerende wet- en regelgeving. In de Lammenschansdriehoek is het bijvoorbeeld mogelijk om PDV programma toe te voegen, ondanks dat dit conform het ruimtelijk beleid niet is toegestaan. Ter illustratie, een bouwmarkt elders gelegen in Leiden kan verplaatst worden naar de Lammenschans-strip. Stedelijke herverkaveling kan de functies ruilen van beide locaties. Dat betekent concreet dat er elders in Leiden PDV vierkante meters verdwijnen. Deze vierkante meters worden vervolgens toegevoegd aan de Lammenschans-strip. Ook in Koeweide maakt stedelijke herverkaveling de herontwikkeling van het bedrijventerrein mogelijk. Op enkele plekken in het bedrijventerrein vindt een overschrijding plaats van de toegestane geluidbelasting. Stedelijke herverkaveling maakt het mogelijk om de negatieve milieuaspecten tegen te gaan door bedrijven met een hogere milieucategorie te verplaatsen. Bedrijven kunnen hierdoor elders in het plangebied hun bedrijfsvoering voortzetten binnen de geldende wet- en regelgeving. Stedelijke herverkaveling speelt adequaat in op het knelpunt '*wet- en regelgeving*'.

Gemeenten die belang hebben bij een herontwikkeling lijken bereid te zijn om het ruimtelijk beleid flexibel in te zetten wanneer dit de herontwikkeling van een brownfield bevordert. Dit geldt bijvoorbeeld voor de gemeente Helmond. De gemeente is bereid het bestemmingsplan te verruimen, indien de private partijen ook bereid zijn te investeren in het gebied. De vraaggerichte ontwikkelingsaanpak verruimt de ontwikkel mogelijkheden. Ook de gemeente Leiden is bereid om de planologische mogelijkheden te verruimen zodat de herontwikkeling wordt aangejaagd. Het gemeentelijk uitgangspunt is: "*vrijlaten wat kan en vastleggen wat moet*". Tot slot heeft de gemeente Binnenmaas de private partijen gefaciliteerd met de

revitalisering van Reedijk door het bestemmingsplan te wijzigen. Gemeenten die het ruimtelijk beleid flexibel inzetten spelen een belangrijke rol bij het stimuleren van brownfield redevelopment.

### 10.1.7 Conclusie

Dit onderzoek evalueerde hoe stedelijke herverkaveling inspeelt op de zes knelpunten die gelieerd zijn aan brownfield redevelopment (Paragraaf 1.3). In de voorgaande paragrafen zijn de inzichten van de empirie gebundeld. Deze deelconclusie richt zich derhalve op de beantwoording van de deelvraag:

*In hoeverre speelt stedelijke herverkaveling in op de knelpunten verbonden aan brownfield redevelopment?*

Uit tabel 5 is af te leiden dat stedelijke herverkaveling zeer adequaat inspeelt op versnipperd grond- en vastgoedeigendom. Het instrument is immers ook bedoeld om versnipperd grond- en vastgoedeigendom tegen te gaan. Daarnaast speelt het instrument adequaat in op de volgende knelpunten, 'gebrek aan kennis en kunde', 'hoge sanerings- en ontwikkelingskosten', 'moeilijkheden bij het rondkrijgen van de businesscase' en 'wet- en regelgeving'. Op actief grondbeleid kan het instrument niet adequaat inspelen, omdat er de politieke en bestuurlijke wil moet zijn om passief grondbeleid te voeren. Het is interessant om te kunnen concluderen dat stedelijke herverkaveling de algehele uitvoerbaarheid van brownfield redevelopmentprojecten verbeterd.

Tabel 5 Scorekaart stedelijke herverkaveling<sup>1</sup>

Knelpunten	
Versnipperd grond- en vastgoedeigendom	++
Gebrek aan kennis en kunde	+
Hoge sanerings- en ontwikkelingskosten	+
Moeilijkheden bij het rondkrijgen van de businesscase	+
Actief grondbeleid	-
Wet- en regelgeving	+

<sup>1</sup> (++) = zeer adequaat, + = adequaat, +-, +- = niet adequaat en niet inadequaar - = inadequaar, -- = zeer inadequaar)

## 10.2 Het waarborgen van publieke belangen

In de onderstaande paragrafen is uiteengezet in hoeverre stedelijke herverkaveling publieke belangen waarborgt in brownfield redevelopmentprojecten. Dit deelhoofdstuk bundelt de inzichten die voortkomen uit de empirie. Het bundelen van de inzichten heeft als doel om de volgende deelvraag te beantwoorden: *In hoeverre waarborgt stedelijke herverkaveling publieke belangen bij brownfield redevelopment?* Voor de beantwoording van de deelvraag is het belangrijk om te weten welke rol stedelijke herverkaveling speelt bij het waarborgen van een publiek belang. De publieke belangen zijn per case weergegeven in een overzichtelijke tabel in bijlage E. Tevens is in deze tabel bondig verwoord hoe een publiek belang gerealiseerd kan worden. De rechterzijde van de kolom geeft weer welke rol stedelijke herverkaveling speelt bij het waarborgen van een publiek belang. Hieruit valt op te maken of stedelijke herverkaveling direct of indirect een rol speelt bij het waarborgen van een publiek belang. Het is ook mogelijk dat stedelijke herverkaveling geen rol speelt bij het waarborgen van een publiek belang.

Uit de tabellen (Bijlage E) is af te leiden dat stedelijke herverkaveling een grote rol speelt bij het direct waarborgen van een divers aantal publieke belangen. Deze publieke belangen hebben gemeen dat het versnipperd grond- en vastgoedeigendom het grootste knelpunt vormt voor de realisatie van dit publieke belang. Met name fysieke aanpassingen aan een gebied kunnen vanwege het versnipperd grond- en vastgoedeigendom niet gerealiseerd worden. Ter illustratie,



herverkaveling is in Koeweide nodig om de havenarm te realiseren en om in te kunnen spelen op de negatieve milieuaspecten. In het Kanaalpark in de Lammenschansdriehoek is de herverkaveling van eigendomsposities noodzakelijk om de deelgebieden met elkaar te verbinden door middel van de realisatie van een hoogwaardige openbare ruimte. Stedelijke herverkaveling heeft hoofdzakelijk directe invloed op de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en het toekomstbestendig maken van een bedrijventerrein, doordat het instrument het mogelijk maakt om fysiek in te grijpen in een gebied.

Fysieke ingrepen dragen indirect bij aan het waarborgen van de publieke belangen. Het stedelijke herverkavelingsproces biedt ruimte aan marktinitiatieven. Hierdoor wordt de markt gestimuleerd om zelf initiatief te nemen. De overheid hoeft in dat geval niet zelf de initiator te zijn van een brownfield redevelopmentproject. Deze ruimte voor marktinitiatieven vergroot de investeringsbereidheid van private partijen. Dit heeft als voordeel dat private partijen ook financieel bijdragen aan brownfield redevelopment. De gemeentelijke kosten en risico's bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen worden dus geminimaliseerd door de inzet van stedelijke herverkaveling. Daarnaast maakt het herverkavelingsproces private partijen bewust van hun verantwoordelijk om gezamenlijk zorg te dragen voor een toekomstbestendiger bedrijventerrein. Stedelijke herverkaveling dwingt de private partijen om na te denken over de toekomst van hun bedrijf en hun positie op het bedrijventerrein. Stedelijke herverkaveling waarborgt dus ook indirect de publieke belangen.

In Leiden lijkt de inzet van stedelijke herverkaveling een kleine rol te spelen bij het waarborgen van de publieke belangen. Dit is te verklaren doordat de gemeente onvoldoende de potentie van stedelijke herverkaveling benut. De gemeente experimenteert slechts op kleine schaal met de inzet van stedelijke herverkaveling. Stedelijke herverkaveling speelt daardoor geen directe rol bij het waarborgen van de publieke belangen. De publieke belangen worden met name gerealiseerd door de toepassing van actief grondbeleid in het plangebied. Desalniettemin heeft stedelijke herverkaveling als privaatrechtelijk instrument de potentie om de publieke belangen te waarborgen bij de transformatie van de Lammenschansdriehoek. Een aaneengesloten hoogwaardig openbaar ruimtelijk gebied met een hogere dichtheid kan gerealiseerd worden door het herverkavelen van versnipperde grond- en vastgoedeigendommen. Tevens biedt stedelijke herverkaveling mogelijkheden voor de verplaatsing van de perifere detailhandelsvestigingen binnen en/of buiten het plangebied.

### 10.2.1 *Conclusie*

De negatieve aspecten die verbonden zijn aan brownfields kunnen door redevelopment teniet worden gedaan. Brownfield redevelopment draagt bij aan de duurzame (her)ontwikkeling van het bestaand stedelijk gebied. Stedelijke herverkaveling kan daar een niet onbelangrijke bijdrage aan leveren. In deze deelconclusie wordt antwoord gegeven op de deelvraag:

*In hoeverre waarborgt stedelijke herverkaveling publieke belangen bij brownfield redevelopment?*

De beantwoording van de deelvraag vindt plaats aan de hand van de vier casestudy's. De publieke baten die voortvloeien uit brownfield redevelopment zijn per project verschillend. Het herverkavelen van versnipperd grond- en vastgoedeigendom maakt het mogelijk om fysieke aanpassingen in een gebied te realiseren. Deze fysieke aanpassingen hebben directe invloed op de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en het toekomstbestendig maken van het bedrijventerrein. Indirect kan stedelijke herverkaveling de concurrentiepositie van een bedrijventerrein verstevigen en de werkgelegenheid bevorderen. Daarnaast is stedelijke herverkaveling een instrument om publiek geld mee te besparen. De collectieve projectkosten kunnen namelijk door alle stakeholders worden bekostigd en bovendien hoeft de grond niet verworven te worden. Een stedelijke herverkavelingsproces biedt een goede aanleiding voor een gemeente om deze kosten zo veel mogelijk te verhalen op de stakeholders. Stedelijke

herverkaveling waarborgt in grote mate direct of indirect de publieke belangen die verbonden zijn aan een brownfield redevelopmentproject.

### 10.3 Het waarborgen van private belangen

Dit deelhoofdstuk richt zich op hoe stedelijke herverkaveling private belangen waarborgt in brownfield redevelopmentprojecten. Dit deelhoofdstuk is op dezelfde wijze uitgewerkt als het voorgaande hoofdstuk. Eveneens komen de inzichten in dit deelhoofdstuk voort uit de empirie. Daarnaast is in bijlage F een overzichtelijke tabel uitgewerkt waarin wordt aangegeven welke rol (direct, indirect of geen) stedelijke herverkaveling speelt bij het waarborgen van een privaat belang. Dit deelhoofdstuk bundelt de bovengenoemde inzichten en geeft antwoord op de volgende deelvraag: *In hoeverre waarborgt stedelijke herverkaveling private belangen bij brownfield redevelopment?*

Stedelijke herverkaveling is een privaatrechtelijke voorziening. Feitelijk betekent dit dat private partijen vrijwillig gronden en vastgoed kunnen herschikken. Private partijen participeren alleen vrijwillig in een herverkavelingsproces wanneer zij direct of indirect baat hebben bij een toekomstige (her)ontwikkeling. Dit kunnen zowel individuele als collectieve baten zijn. Een herverkaveling kan ook plaatsvinden zonder dat er publieke belangen worden gediend. Tevens kunnen sommige partijen nadelen ondervinden van een verandering van de eigendomsverhoudingen.

Stedelijke herverkaveling waarborgt private belangen door het mogelijk te maken om fysiek in te grijpen in een plangebied. Versnipperd grond- en vastgoedeigendom vormt in dat geval een knelpunt om de fysieke aanpassingen te realiseren. Stedelijke herverkaveling was in Reedijk noodzakelijk om het bedrijventerrein te kunnen uitbreiden en de interne wegenstructuur aan te leggen. Op Induma-West is stedelijke herverkaveling een oplossing om de bedrijfsvoering te verbeteren. De aanleg van de havenarm is in Koeweide noodzakelijk om de hoogwaardige productie van en de serviceverlening aan binnenvaartschepen wederom mogelijk te maken. Door te gaan herverkavelen kan voorkomen worden dat bedrijven letterlijk orders moeten laten varen. Daarnaast waarborgt stedelijke herverkaveling direct de belangen voor bedrijven wanneer zij door een herverkaveling hun bedrijfsvoering kunnen verbeteren.

Het uitvoeren van een herverkaveling waarborgt indirect de private belangen. Investerings in het bedrijventerrein leiden tot een waardevermeerdering van de bestaande vastgoed- en grondposities. Vastgoed- en grondeigenaren hebben hier baat bij. Ter illustratie, indirect speelt stedelijke herverkaveling een rol bij het tegengaan van de zwakke uitstraling van Induma-West. Het herverkavelingsproces stimuleert eigenaren om gezamenlijk de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Een verbetering van de openbare ruimte vergroot ook het verhuurpotentieel van vastgoed- en grondeigenaren. Een verhoging van het verhuurpotentieel vergroot de continuïteit van verhuurinkomsten en maakt een stijging van de te vragen huur mogelijk.

In paragraaf 10.1.5 is benoemd dat gemeenten die belang hebben bij een herontwikkeling eerder bereid lijken te zijn om het ruimtelijk beleid flexibel in te zetten. Gemeenten die het ruimtelijk beleid flexibel inzetten spelen een belangrijke rol bij het stimuleren van brownfield redevelopment. Vastgoedeigenaren, investeerders of ondernemers kunnen gebaat zijn bij een planologische verruiming van de ontwikkelmogelijkheden. De vergroting van de ontwikkelmogelijkheden waarborgt indirect de private belangen.

Stedelijke herverkaveling speelt geen rol bij het continueren van de bedrijfsvoering. De continuïteit is afhankelijk van hoe ingrijpend de herverkaveling is. Partijen hebben zelf invloed op hoe ingrijpend er herverkaveld wordt. Immers participeren de partijen op vrijwillige basis in het herverkavelingsproces. Daarnaast speelt herverkaveling ook geen rol bij de uitgifte van de gemeentelijke grondposities in de Lammenschansdriehoek. De gemeente Leiden voert hier namelijk vooral een actief grondbeleid.

### 10.3.1 *Conclusie*

Door de analyse van de vier casestudy's kan antwoord worden gegeven op de volgende deelvraag: *In hoeverre waarborgt stedelijke herverkaveling private belangen bij brownfield redevelopment?* Stedelijke herverkaveling speelt een belangrijke rol bij het direct of indirect waarborgen van uiteenlopende private belangen. Hoe stedelijke herverkaveling de private belangen waarborgt is per project verschillend. Het grootste voordeel biedt het instrument door fysieke aanpassingen in een gebied mogelijk te maken wanneer versnipperde grond- en vastgoedeigendommen een obstakel vormen. Een herverkaveling kan direct de bedrijfsvoering van bedrijven verbeteren waardoor zij efficiënter kunnen werken. Indirect lijkt de inzet van stedelijke herverkaveling een aanleiding te zijn voor een gemeente om het ruimtelijk beleid flexibel in te zetten. Tevens stimuleert een herverkavelingsproces eigenaren om gezamenlijk een gebied te herontwikkelen, waardoor collectief meer bereikt kan worden dan individueel. De inzet van stedelijke herverkaveling kan ook het verhuurpotentieel verhogen of de eigendomsposities in waarde laten toenemen. Stedelijke herverkaveling speelt geen rol bij het continueren van de bedrijfsvoering. Geconcludeerd kan worden dat stedelijke herverkaveling in grote mate direct of indirect de private belangen waarborgt die verbonden zijn aan een brownfield redevelopmentproject.

## 10.4 **Spanningsvelden bij brownfield redevelopment**

Spanningsvelden vormen een belemmering voor brownfield redevelopment. Spanningsvelden bemoeilijken het herverkavelingsproces of kunnen leiden tot een impasse. Het is hierdoor zelfs mogelijk dat een brownfield redevelopmentproject helemaal niet meer tot uitvoering komt. Dit deelhoofdstuk brengt de inzichten afkomstig uit de empirie bij elkaar, zodat antwoord gegeven kan worden op de volgende deelvraag: *In hoeverre speelt stedelijke herverkaveling in op spanningsvelden bij brownfield redevelopment?* De opbouw van het deelhoofdstuk is als volgt. Allereerst worden de spanningsvelden gebundeld en samengevat in overkoepelende spanningsvelden. Vervolgens wordt er in de conclusie een reflectie gegeven op hoe stedelijke herverkaveling inspeelt op de (overkoepelende) spanningsvelden.

De hypothese is dat spanningsvelden bij brownfield redevelopment ontstaan door tegenstrijdige belangen. Dit blijkt slechts voor een klein deel waar te zijn. Hoewel private en publieke belangen van elkaar kunnen verschillen betekent dat nog niet per definitie dat er sprake is van tegengestelde belangen. Integendeel, de stakeholders in de onderzochte cases streefden grotendeels dezelfde ontwikkelingsrichting na. Ter illustratie, in Reerijk verdienen de private partijen geld met de uitbreiding van het bedrijventerrein. Anderzijds versterkt de gemeente Binnenmaas haar concurrentiepositie door ruimte te bieden aan ondernemers. Deze belangen zijn feitelijk verschillend, maar het doel is hetzelfde. Spanningsvelden bij de onderzochte brownfield redevelopmentprojecten ontstonden in kleine mate door tegenstrijdige belangen, vanwege het gemeenschappelijk doel. In de onderstaande paragrafen is toegelicht welke spanningsvelden, naast de tegenstrijdige belangen, nog meer de herverkavelingsprocessen van de onderzochte cases belemmerden. De spanningsvelden zijn gebundeld en samengevat in vijf overkoepelende spanningsvelden.

*Tegenstrijdige belangen.* Tegenstrijdige belangen vormen een belemmering bij brownfield redevelopment. Tijdens het herverkavelingsproces zijn er spanningsvelden ervaren tussen private en publieke belangen, alsook tussen publieke - publieke en private - private belangen. Het grootste spanningsveld in een herverkavelingsproces is het op uitgangspuntenniveau op één lijn krijgen van de verschillende belangen. Met andere woorden, het is niet altijd mogelijk om alle stakeholders bij een brownfield redevelopmentproject volledig tegemoet te komen wanneer er conflicterende belangen zijn. Tegenstrijdige belangen waren er bijvoorbeeld bij de herontwikkeling van de Lammenschansdriehoek. De gemeente, de investeerders en de vastgoedeigenaren hadden een gemeenschappelijk belang om het plangebied te verdichten. De

ondernemers op de Lammenschans-strip wensten hun bedrijfsvoering te kunnen voortzetten. Deze tegenstrijdige belangen zorgden voor een impasse.

*Gemeenten moeten wennen aan hun faciliterende rol*<sup>24</sup>. Alle gemeenten in de onderzochte cases voeren een passief ruimtelijk beleid dat gericht is op het stimuleren en faciliteren van marktinitiatieven. Gemeenten beogen hiermee marktinitiatieven zo veel mogelijk de ruimte te geven. Uit de analyse van de casestudy's blijkt dat er verschillende spanningsvelden zijn ontstaan doordat de desbetreffende gemeenten moesten wennen aan hun faciliterende rol. Voor alle onderzochte gemeenten was het bijvoorbeeld een uitdaging om gedurende het lange herverkavelingsproces ‘alle kikkers in de kar te houden’. De betrokkenheid van vele publieke en private partijen maakte het proces complex en arbeidsintensief. Gemeenten hadden moeite om hun inzet hierop aan te passen, zoals het beschikbaar stellen van ambtenaren. Tevens hadden gemeenten moeite om op gelijkwaardig niveau met de stakeholders samen te werken. Het faciliteren van kleine partijen bleek een opgave. De gemeente moet zich ook bewust zijn van het feit dat private partijen de gemeente niet als onafhankelijke partij zien. De gemeente kan in een herverkavelingsproces daardoor beter als stakeholder participeren dan als procesbegeleider. Gemeentelijke overregulatie belemmerde de private partijen bij de ontwikkeling van Reedijk. De gemeente Binnenmaas was doorgeschoten in het op detailniveau vastleggen van wet- en regelgeving. Achteraf gezien had de gemeente de ontwikkeling beter op hoofdlijnen kunnen omkaderen. Een ander voorbeeld is dat de gemeente Leiden nog niet de volledige potentie van stedelijke herverkaveling heeft gebruikt. De gemeente heeft onteigening gebruikt om de gewenste ontwikkeling mogelijk te maken, terwijl dit ook mogelijk was geweest met de inzet van stedelijke herverkaveling. In dat geval hadden de private belangen van de ondernemers op de Lammenschans-Strip beter behartigd kunnen worden. In Koeweide had de gemeente Maasgouw moeite om haar investeringen te koppelen aan het overkoepelende ruimtelijke beleid. Private partijen wisten hierdoor niet wat ze konden verwachten van de gemeente. Uit de bovenstaande praktijkvoorbeelden kan opgemaakt worden dat de spanningsvelden niet zozeer veroorzaakt zijn door de formulering van het passieve gemeentelijke ruimtelijk beleid, maar door de uitvoering van dit beleid. Met andere woorden, de daad bij het woord voegen blijkt een uitdaging te zijn voor de onderzochte gemeenten.

*Private partijen moeten wennen aan de ‘nieuwe realiteit’*. Gemeenten moeten wennen aan hun faciliterende rol bij gebiedsontwikkelingsprojecten. Anderzijds zijn private partijen niet gewend aan een faciliterende gemeente die ruimte biedt aan marktinitiatieven. Mede hierdoor stellen private partijen zich nog te vaak reactief op bij een brownfield redevelopmentproject. Daarnaast moeten private partijen ook wennen aan het feit dat gemeenten niet of in mindere mate kunnen meebetalen aan brownfield redevelopmentprojecten. Private partijen worden meer en meer verantwoordelijk om een groter deel van de projectkosten op zich te nemen. Kortom, private partijen moeten wennen aan deze ‘nieuwe realiteit’.

*Beperkingen stedelijke herverkaveling*. Stedelijke herverkaveling kent een aantal beperkingen hetgeen de uitvoering van brownfield redevelopmentprojecten belemmert. Een herverkavelingsproces kan gezien worden als een kaartenhuis. Het kaartenhuis kan instorten wanneer één belangrijke stakeholder niet bereid is om te participeren in een herverkavelingsproces. In Koeweide was het bijvoorbeeld onmogelijk om de havenarm te realiseren, omdat één belangrijke partij vroegtijdig afhaakte. Het is in Nederland dus mogelijk dat één belangrijke stakeholder een herverkaveling ‘dwarsboomt’, aangezien participatie immers op vrijwillige basis plaatsvindt. Onteigening kan ingezet worden om de ontwikkeling mogelijk te maken. Desondanks wordt dit vaak als onwenselijk gezien, omdat het een ‘zwaar’ ruimtelijk instrument is. Daarnaast roept een herverkavelingsproces vragen op met betrekking tot de legitimiteit. Alleen stakeholders participeren in een herverkavelingsproces. Niet

<sup>24</sup> Er bestaan verschillen in het faciliterend beleid van de onderzochte gemeenten. Ook verschilt de mate waarin de onderzochte gemeenten moeten wennen aan hun faciliterende rol. Deze paragraaf heeft niet als doel om een verklaring te geven van de verschillen. Aanvullend onderzoek is nodig om hier uitspraken over te kunnen doen.

stakeholders vormen geen onderdeel van het planvormingsproces, zoals omwonenden. Het is de vraag hoe niet-stakeholders betrokken kunnen worden bij een herverkavelingsproces, wanneer dit maatschappelijk gezien wenselijk is. Overige belemmeringen vormen de overdrachtsbelasting en het feit dat grondfuncties niet één op één uitruikbaar zijn.

*Onbekendheid stedelijke herverkaveling.* Recentelijk wordt er in Nederland geëxperimenteerd met stedelijke herverkaveling. Het decreet is ‘pionieren’. Partijen zijn zoekende hoe zij het herverkavelingsproces zo optimaal mogelijk kunnen vormgeven. De onbekendheid met stedelijke herverkaveling heeft bij een aantal cases voor spanningsvelden gezorgd. In Helmond vormde de berekening van de inbreng- en uitneemwaarde een belemmering. Daarnaast kunnen geldgevers nog maar moeilijk de risico’s inschatten van herverkavelingsprojecten. De uitvoering van succesvolle herverkavelingsprojecten kan dit spanningsveld mogelijk in de toekomst teniet doen.

#### 10.4.1 Conclusie

Op basis van de onderzochte brownfield redevelopmentprojecten wordt antwoord gegeven op de deelvraag: *In hoeverre speelt stedelijke herverkaveling in op spanningsvelden bij brownfield redevelopment?* Stedelijke herverkaveling lijkt alleen in te kunnen spelen op het spanningsveld ‘*tegenstrijdige belangen*’. Echter is het onmogelijk om exact te beoordelen in hoeverre stedelijke herverkaveling inspeelt op dit spanningsveld. Immers is het niet te achterhalen in welke mate er tegenstrijdige belangen zouden zijn geweest wanneer stedelijke herverkaveling niet was ingezet. Desondanks lijkt het plausibel dat stedelijke herverkaveling een niet onbelangrijke rol speelt bij het overbrugbaar maken van de tegengestelde belangen. Dit is weer te herleiden naar het feit dat stedelijke herverkaveling de algehele uitvoerbaarheid van brownfield redevelopmentprojecten verbeterd, doordat het instrument adequaat inspeelt op veel van de eerder genoemde knelpunten (Deelhoofdstuk 10.1) en tevens in grote mate direct of indirect de publieke en private belangen waarborgt (Deelhoofdstukken 10.2 & 10.3). Desalniettemin, betekent het niet dat wanneer de tegengestelde belangen overbrugbaar zijn een brownfield redevelopmentproject per definitie slaagt.

Met zekerheid is wel vast te stellen dat de inzet van stedelijke herverkaveling nieuwe spanningsvelden in de hand werkt. Uit de cross-case analyse blijkt dat gemeenten moeten wennen aan hun faciliterende rol bij brownfield redevelopmentprojecten. Daarnaast moeten private partijen wennen aan het ‘activerende grondbeleid’ van gemeenten. Tevens kent stedelijke herverkaveling een aantal beperkingen die brownfield redevelopmentprojecten belemmeren. Tot slot worden er spanningsvelden veroorzaakt vanwege de onbekendheid van het instrument. De bovengenoemde spanningsvelden kunnen mogelijk in de toekomst teniet worden gedaan wanneer (1) publieke en private partijen weten om te gaan met deze ‘nieuwe realiteit’, (2) wet- en regelgeving worden aangepast en tot slot (3) de bekendheid van stedelijke herverkaveling toeneemt door succesvolle voorbeeldprojecten.



# 11. Conclusie

## 11.1 Terugblik

We gaan terug naar de kern van dit onderzoek. Waarom is onderzoek dat zich richt op in hoeverre stedelijke herverkaveling publieke en private belangen waarborgt bij brownfield redevelopment maatschappelijk en wetenschappelijk relevant? Nederland is bezaaid met in onbruik geraakte bedrijventerrein. Maar liefst 35% van de totale oppervlakte aan bedrijventerreinen kan gedefinieerd worden als een brownfield (ongeveer 55.000 voetbalvelden) (Glumac, e.a., 2013, p.794). Het maatschappelijk belang is groot, aangezien er veel negatieve aspecten verbonden zijn aan brownfields (Vanheusden, 2007, pp.19-20). Brownfield redevelopment wordt in dit onderzoek gezien als de oplossing voor dit maatschappelijk probleem vanwege de inherente economische, sociale en milieu baten (Loures, 2014, pp.75-76). Echter stagneert het aantal brownfield redevelopmentprojecten in Nederland (Glumac, e.a., 2013, p.795). De stagnatie is toe te kennen aan zes knelpunten, (1) *versnipperd grond- en vastgoedeigendom*, (2) *gebrek aan kennis en kunde*, (3) *hoge sanerings- en ontwikkelingskosten*, (4) *moeilijkheden bij het rondkrijgen van de businesscase*, (5) *actief grondbeleid Nederlandse gemeenten* & (6) *wet- en regelgeving* (Loures, 2014, pp.75-76). Stedelijke herverkaveling is in Nederland recentelijk in de belangstelling geraakt, omdat zowel de wetenschap als overheden stedelijke herverkaveling beschouwen als een veelbelovend privaatrechtelijk instrument (Longo en Campbell, 2016; Van der Krabben en Needham, 2008, Commissie Stedelijke Herverkaveling, 2014, Muñoz Gielen, 2016). In Nederland kunnen publieke en private partijen op vrijwillige basis participeren in een herverkavelingsproces. Echter zal een stakeholder alleen deelnemen aan een brownfield redevelopmentproject wanneer hij daarmee zijn individuele belangen kan waarborgen (Needham, 2007, p.131). Het is dus relevant om te weten in hoeverre stedelijke herverkaveling zowel publieke als private belangen waarborgt bij brownfield redevelopment, ook wanneer spanningsvelden het herverkavelingsproces belemmeren. Wetenschappelijk onderzoek ontbreekt dat brownfield redevelopment, stedelijke herverkaveling en publieke en private belangen in gebiedsontwikkeling met elkaar verbindt. Het doel van dit onderzoek is om zicht te krijgen op hoe stedelijke herverkaveling publieke en private belangen waarborgt bij brownfield redevelopment. De hoofdvraag die centraal staat in dit onderzoek is daarom relevant:

*In hoeverre waarborgt stedelijke herverkaveling publieke en private belangen bij brownfield redevelopment?*

Een praktijkgericht, evaluerend en kwalitatief onderzoek is uitgevoerd. Vier casestudy's stonden centraal in dit onderzoek, Reedijk in de gemeente Binnenmaas, Induma-West in Helmond, Koeweide in Maasbracht en de Lammenschansdriehoek in Leiden. Stedelijke herverkaveling speelde bij alle cases een rol om het brownfield redevelopmentproject te realiseren. De data is verzameld aan de hand van 8 semigestructureerde interviews met betrokkenen (gemeenteambtenaren & private partijen) en projectdocumenten. Ter aanvulling en verdieping van de cases zijn zeven interviews gevoerd met experts (wetenschappers, rijksambtenaren & adviseurs). In de cross-case analyse zijn alle inzichten bij elkaar gebracht en is er antwoord gegeven op de deelvragen. De antwoorden op de deelvragen liggen ten grondslag aan de beantwoording van de hoofdvraag (Paragraaf 10.1.7, 10.2.1, 10.3.1& 10.4.1).

## 11.2 In de 'sลิปstream' van stedelijke herverkaveling

Het herverkavelingsproces stimuleert en vergroot de samenwerking tussen de verschillende partijen. Het stedelijke herverkavelingsproces biedt stakeholders een handvat bij brownfield redevelopment, omdat het partijen bij elkaar brengt, partijen stimuleert om kennis en belangen met elkaar te delen, partijen uitdaagt om na te denken over de toekomst van hun bedrijf en/of



eigendomsposities, de benodigde kennis en kunde bijeenbrengt en bovenal partijen stimuleert en motiveert om actief deel te nemen aan de herontwikkeling. Het herverkavelingsproces biedt verschillende voordelen omdat, tegenstrijdige belangen eerder overbrugbaar zijn, stakeholders zich meer verantwoordelijk gaan voelen voor het bedrijventerrein waar ze gevestigd zijn en het de sociale cohesie in het plangebied vergroot. Tevens lijken gemeenten die belang hebben bij een herontwikkeling eerder bereid te zijn om het ruimtelijk beleid flexibel in te zetten. Publieke en private belangen worden in grote mate gewaarborgd door de inherente voordelen van een collectief herverkavelingsproces.

Stedelijke herverkaveling bevordert brownfield redevelopment op verschillende vlakken. Stedelijke herverkaveling verlaagt de projectkosten aanzienlijk, omdat partijen geen eigendomsposities hoeven te verwerven. Immers, alle stakeholders ruilen op vrijwillige hun vastgoed- en grondposities. Tevens is een kostenbesparing mogelijk wanneer bepaalde delen van het plangebied met hoge sanerings- en ontwikkelingskosten buiten beschouwing worden gelaten in een herverkaveling. Stedelijke herverkaveling spreidt de risico's die verbonden zijn aan brownfield redevelopment. Dit betekent dat de kosten en baten onder alle stakeholders naar rato worden verdeeld. Verder biedt het herverkavelingsproces een aanleiding en grondslag voor stakeholders om afspraken met elkaar te maken over het afwickelen van de collectieve projectkosten. Het instrument biedt mogelijkheden om de hoge sanerings- en ontwikkelingskosten te beperken en te dragen. Door een collectieve aanpak kunnen projecten, zoals de aanleg van zonnecollectoren in een plangebied, grootschaliger worden aangepakt. Een collectieve aanpak verlaagt in dat geval de projectkosten vanwege de schaalvoordelen. Hierdoor wordt de drempel verlaagd voor stakeholders om te participeren in het herverkavelingsproces. Voorts kunnen bij de verdeling van de kosten partijen met veel baten een groter deel van de kosten betalen. Stedelijke herverkaveling draagt bij aan het rondkrijgen van de businesscase. De betrokkenheid van meerdere partijen vergroot de kans op het verkrijgen van voldoende financiering omdat, het collectief een indicatie is dat het een solide proces is, meerdere partijen een deel van het benodigde investeringskapitaal kunnen inbrengen en meerdere partijen financieel garant kunnen staan. Tot slot creëert stedelijke herverkaveling waarde. Brownfield redevelopment kan de bestaande vastgoed- en grondposities in waarde laten toenemen en het verhuurpotentieel vergoten. Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat stedelijke herverkaveling brownfield redevelopment op diverse wijzen bevordert doordat het instrument, de projectkosten verlaagt, de risico's verkleint, bijdraagt aan het rondkrijgen van de businesscase en waarde creëert.

Kijkend naar het bovenstaande is te concluderen dat stedelijke herverkaveling veel meer is dan alleen een instrument om versnipperd grond- en vastgoedeigendom tegen te gaan. Veeleer is het een ‘haakje’ om indirect publieke en private belangen te waarborgen. In de sliptstream van stedelijke herverkaveling zien we dat het instrument publieke en private belangen in grote mate waarborgt vanwege de inherente voordelen van een collectief herverkavelingsproces. Bovendien vergroot het instrument de algehele uitvoerbaarheid van brownfield redevelopmentprojecten. Stedelijke herverkaveling waarborgt in grote mate de publieke en private belangen, doordat het brownfield redevelopment bevordert.

### **11.3 Stedelijke herverkaveling is geen ‘one fit for all’ instrument**

Stedelijke herverkaveling waarborgt op verschillende manieren direct of indirect publieke en private belangen. Desalniettemin zijn een aantal kanttekeningen op z'n plaats. Allereerst is stedelijke herverkaveling niet voor alle brownfield redevelopmentprojecten de oplossing, aangezien het object en de context per project verschillend zijn. Stedelijke herverkaveling moet alleen ingezet worden wanneer het instrument direct of indirect publieke of private belangen kan waarborgen. Met andere woorden, het doel moet centraal staan en niet het middel. Wanneer het middel centraal staat kunnen publieke en private belangen in mindere mate worden gewaarborgd. Stedelijke herverkaveling kan alleen succesvol zijn wanneer stakeholders vrijwillig willen participeren in een herverkavelingsproces. In dat geval is stedelijke

herverkaveling een bottom-up instrument waarbij de belangen van de stakeholders centraal staan. Desondanks vormt het een uitdaging om het publieke belang en de private investeringsruimte met elkaar in overeenstemming te brengen. Een andere kanttekening is dat stedelijke herverkaveling in mindere mate adequaat inspeelt op het knelpunt 'actief grondbeleid'. Het 'dubbele pettenprobleem' kan een onmogelijk barrière zijn wanneer een gemeente haar actieve grondbeleid niet wil heroverwegen. Tot slot werkt de inzet van stedelijke herverkaveling nieuwe spanningsvelden in de hand. Gemeenten moeten wennen aan hun faciliterende rol en private partijen moeten wennen aan het 'activerende grondbeleid' van gemeenten. Tevens kent het instrument een aantal beperkingen doordat één belangrijke stakeholder een herverkaveling kan 'dwarsbomen', de legitimiteit bediscussieerbaar is, grondfuncties niet één op één uitruikbaar zijn en de overdrachtsbelasting een belemmering is. Tevens zorgt de onbekendheid van stedelijke herverkaveling voor spanningsvelden. Stedelijke herverkaveling kan dus zeker niet gezien worden als een 'one fit for all' instrument. Er is meer voor nodig om brownfield redevelopmentprojecten van de grond te laten komen, dan alleen het herverdelen van grondposities. Goede condities moeten worden geschept waaronder een open en transparant collectief herverkavelingsproces. Tevens vraagt de inzet van stedelijke herverkaveling om de nodige creativiteit en lenigheid gedurende het proces.

#### **11.4 It's time to wake up the sleeping beauty forever and ever!**

Ondanks dat stedelijke herverkaveling geen 'one fit for all' instrument is, blijkt uit dit onderzoek dat stedelijke herverkaveling veel potentie heeft als instrument voor brownfield redevelopment. Stedelijke herverkaveling kan een niet onbelangrijke rol spelen bij het doorbreken van de stagnatie van het aantal brownfield redevelopmentprojecten in Nederland. Gelet op het toenemende aantal experimenten met stedelijke herverkaveling en een oplevende economie bestaat er een grotere kans dat er meer brownfield redevelopmentprojecten van de grond gaan komen de komende jaren. Desalniettemin moet de grote omslag nog komen en blijft het voorlopig 'pionieren' om stedelijke herverkaveling succesvol toe te passen. Immers moeten de publieke en private partijen wennen aan de 'nieuwe realiteit'. Het bewustwordingsproces en transitieproces zal naar verwachting langzaam plaatsvinden. Daarnaast zal het speelveld voor stedelijke herverkaveling veranderen wanneer de Omgevingswet en de daarbij behorende aanvullingswet Grondeigendom inwerking treedt. De inwerkingtreding van de Omgevingswet biedt een aanleiding voor partijen om stedelijke herverkaveling op grotere schaal in te zetten voor brownfield redevelopmentprojecten, aangezien dan het instrument wettelijk is ingebed. De vrijstelling van de overdrachtsbelasting voor brownfield redevelopmentprojecten kan ook een stuwende werking hebben. Het is echter de vraag of de politiek daartoe besluit. Daarnaast kunnen succesvolle voorbeeldprojecten ook een impuls geven om stedelijke herverkaveling in te zetten voor brownfield redevelopment. Niettemin is het de hoogste tijd om de duurzame (her)ontwikkeling van brownfields te intensiveren met instrumenten die instaat zijn om direct en indirect publieke en private belangen te waarborgen. Zowel publieke als private partijen moeten de durf hebben om de 'koudwatervrees' te overwinnen. Het is tijd om stedelijke herverkaveling als 'sleeping beauty' voor eeuwig te ontwakken!

## 12. Slotbetoog

Dit onderzoek richtte zich op in hoeverre stedelijke herverkaveling publieke en private belangen waarborgt. Een praktijkgericht, evaluerend en kwalitatief onderzoek is uitgevoerd om antwoord te geven op de hoofdvraag. In dit slotbetoog wordt ingegaan op een aantal beperkingen van het onderzoek, vindt een laatste discussie plaats en worden aanbevelingen gegeven voor aanvullend onderzoek.

### 12.1 Beperkingen

Dit onderzoek was voornamelijk gericht op het 'meten' van de effectiviteit en adequaatheid van het instrument stedelijke herverkaveling. Het meten van de effectiviteit was bedoeld om zicht te krijgen op hoe het instrument publieke en private partijen waarborgt. Daarbij kon de vraag gesteld worden: waarborgt het instrument effectief direct of indirect de publieke en private belangen? Met dit onderzoek was het mogelijk om gedeeltelijk de responsiviteit van stedelijke herverkaveling in kaart te brengen. Tevens werd de adequaatheid 'gemeten' door te evalueren in hoeverre stedelijke herverkaveling inspeelt op de knelpunten en spanningsvelden bij brownfield redevelopment. Opgemerkt moet worden dat dit onderzoek niet bedoeld was om uitspraken te doen over de efficiëntie en de billijkheid van stedelijke herverkaveling (Dunn, 2004, p.224).

In dit onderzoek wordt niet expliciet onderscheid gemaakt in de mate van importantie tussen de verschillende knelpunten, de publieke en private belangen en spanningsvelden. Ter illustratie, uit het onderzoek is niet nadrukkelijk af te leiden welk knelpunt een grote of kleine belemmering vormt voor brownfield redevelopment. Bij de beantwoording van de deelvraag in hoeverre stedelijke herverkaveling inspeelt op de knelpunten verbonden aan brownfield redevelopment is dus geen rekening gehouden met de mate van importantie van de verschillende knelpunten. In de planningspraktijk zullen er wel degelijk hiertussen verschillen bestaan. Deze verschillen hebben invloed op het doen slagen van een brownfield redevelopmentproject. Een aanvullend onderzoek kan hier licht op werpen. Daarbij kan de vraag centraal staan: wat is de importantie van de verschillende knelpunten, de publieke en private belangen en spanningsvelden bij brownfield redevelopment?

Het was niet mogelijk om een zuivere ex-post evaluatie uit te voeren. Dit komt, omdat er tot op heden in Nederland te weinig afgeronde brownfield redevelopmentprojecten bestaan waarbij stedelijke herverkaveling succesvol is toegepast. Hierdoor was het onmogelijk om vier afgeronde brownfield redevelopmentprojecten te selecteren. Alleen het bedrijventerrein Reedijk in de gemeente Binnenmaas is succesvol herontwikkeld door middel van stedelijke herverkaveling. 'Noodgedwongen' zijn ook brownfield redevelopmentprojecten in uitvoering onderzocht. Deze cases zijn Induma-West in Helmond, Koeweide in Maasbracht en de Lammenschansdriehoek in Leiden. De validiteit van de ex-post evaluaties van deze drie cases is lager. Daarnaast was de validiteit van het onderzoek ook hoger geweest als meer cases in uitvoering waren onderzocht. Echter was dit gezien het beperkte aantal cases in Nederland niet mogelijk. Een aanvullend wetenschappelijk onderzoek zou zich kunnen richten op afgeronde brownfield redevelopmentprojecten in landen waar stedelijke herverkaveling institutioneel is ingebed. De vraag zou dan zijn: hoe waarborgt stedelijke herverkaveling de private en publieke belangen in landen (zoals Duitsland, Japan, Israël en Spanje) waar het instrument institutioneel is ingebed en participatie opgelegd kan worden?

De dataverzameling had nog alomvattender kunnen zijn. In het onderzoek is besloten om per case één private partij (procesmanager of bedrijventerreinvertegenwoordiger) en één publieke partij (gemeenteambtenaar) te interviewen. Gezien de beperkte tijd voor de uitvoering van dit onderzoek is gekozen om niet afzonderlijk alle stakeholders te interviewen. De keuze om slechts twee participanten per case te interviewen kan tot gevolg hebben gehad dat niet alle afzonderlijke individuele publieke en private belangen boven tafel zijn gekomen.

## 12.2 Discussie

Stedelijke herverkaveling wordt in dit onderzoek beschouwd als een privaatrechtelijk instrument dat de algehele uitvoerbaarheid van brownfield redevelopment verhoogt. Desalniettemin is het van evident belang dat gemeenten hun beschikbare voorraad van greenfieldlocaties voor bedrijventerreinen inkrimpen. Wanneer er een overaanbod blijft bestaan aan greenfieldlocaties, dan zal er altijd een versnelde veroudering van de bestaande bedrijventerreinen plaatsvinden. Bedrijven zullen immers altijd verhuizen naar greenfieldlocaties wanneer dat financieel aantrekkelijker is. Brownfield redevelopment door middel van stedelijke herverkaveling zal bij een overaanbod van greenfieldlocaties voor bedrijventerreinen nog niet succesvol zijn. Bij alle onderzochte cases in dit onderzoek hanteerden de gemeenten een passief grondbeleid. Echter zijn er in Nederland nog voldoende gemeenten die een actief grondbeleid voeren en/of veel greenfieldlocaties voor bedrijventerreinen op voorraad hebben. Brownfield redevelopmentprojecten in deze gemeenten komen naar alle waarschijnlijkheid moeilijker van de grond. De inzet van stedelijke herverkaveling maakt in dat geval weinig verschil.

Brownfields stonden in dit onderzoek centraal. Het is de vraag in hoeverre de resultaten van dit onderzoek bruikbaar zijn voor andere gebieden in Nederland. Zijn de resultaten ook relevant voor bijvoorbeeld stadscentra die kampen met leegstand, kantoorlocaties met veel leegstand of krimpgebieden? Opgemerkt moet worden dat het object en de context per project verschilt. Hierdoor is het moeilijk om de resultaten te generaliseren. Desondanks concludeert dit onderzoek dat stedelijke herverkaveling de algehele uitvoerbaarheid van brownfield redevelopmentprojecten bevordert. Het is dus plausibel dat stedelijke herverkaveling ook in andere gebieden instaat is om in grote mate de publieke en private belangen te waarborgen. Een aanvullend onderzoek hiernaar is interessant. Bijvoorbeeld, hoe waarborgt stedelijke herverkaveling de publieke en private belangen in andere gebieden, zoals stadscentra die kampen met leegstand, kantoorlocaties met veel leegstand of krimpgebieden? Nog specifiek zou zijn, in hoeverre hebben het object en de context invloed op het waarborgen van publieke en private belangen bij brownfield redevelopment?

Tijdens de interviews met de participanten heeft ‘ongevraagd’ een discussie plaatsgevonden over vrijwillige en gedwongen herverkaveling. Een wettelijke regeling voor een verplichte stedelijke herverkaveling riep veel voor- en tegenargumenten op. Hieruit kan geconcludeerd worden dat er geen consensus bestaat onder de participanten. Twee geïnterviewde wetenschappers verschilden bijvoorbeeld van mening. Bregman is tegen een wettelijke verplichte regeling, omdat: *“Als je iemand verplicht om mee te doen in stedelijke herverkaveling, dan ga je verder dan onteigening”*. Hij beargumenteert dat er bij een verplichte stedelijke herverkaveling niet alleen sprake is van gedwongen ontneming, maar ook van gedwongen toedeling. Daarentegen beweert wetenschapper Muñoz Gielen dat je een gedwongen variant nodig hebt om een plan mogelijk te maken. Hij benoemt: *“Idealiter zou een volledig volwaardige regeling voor stedelijke herverkaveling het publiekrechtelijke deel moeten veranderen”*. Tevens verschilden de betrokkenen van mening. Volgens de gemeenteambtenaar van Maasgouw had een verplichte regeling in Koeweide de herontwikkeling kunnen bevorderen. De gemeenteambtenaar in Helmond benoemde dat een verplichte regeling juist averechts zou werken bij de herontwikkeling van Induma-West. Er bestaat dus discussie over hoe stedelijke herverkaveling de publieke en private belangen dient bij zowel een vrijwillige als een bij verplichte wettelijke regeling. Voorts is het interessant om te monitoren hoe stedelijke herverkaveling na de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt ingezet. Stimuleert de inwerkingtreding van de Omgevingswet daadwerkelijk brownfield redevelopment?

Een ander punt van discussie vormt de verdeling van de kosten. Stedelijke herverkaveling is in Spanje bijvoorbeeld een veelgebruikt publiekrechtelijk instrument om ruimtelijke doelstellingen van een gemeente te halen. Bovenplansekosten kunnen bijvoorbeeld makkelijk worden opgelegd aan de stakeholders. Volgens wetenschapper Muñoz Gielen kunnen gemeenten in het buitenland makkelijker publiekrechtelijk de kosten verhalen bij private partijen wanneer zij stedelijke herverkaveling inzetten. Het is interessant om te kijken hoe in het buitenland publieke

en private belangen worden gewaarborgd bij de inzet van stedelijke herverkaveling en met name hoe het kostenverhaal is geregeld. Gelet op ervaringen uit het buitenland kan dan de vraag gesteld worden: hoe kan stedelijke herverkaveling in Nederland wettelijk ingebed worden als publiekrechtelijk instrument, opdat private partijen een groter deel van de publiekrechtelijk de kosten betalen?

# 13. Literatuurlijst

- Albrechts, L. (2003)**, *Planning and power*. Environment and Planning C, 21(6), 905-924.
- Alexander, E. R. (2002)**, *The public interest in planning: From legitimation to substantive plan evaluation*. Planning Theory, 1(3), 226-249.
- Alker, S., Joy, V., Roberts, P., & Smith, N. (2000)**, *The Definition of Brownfield*. Journal of Environmental Planning and Management, 43(1), 49-69.
- Alterman, R. (2007)**, *More than land assembly: land readjustment for the supply of urban public services*. Hong, Y & Needham, B (2007) Readjustment–Economics, Law and Collective Action. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Alterman, R. (2016)**, *Sleeping Beauty*. Tijdens het Symposium reveals power of land consolidation for sustainable development op 10 november 2016.
- Arcadis (2013)**, *IBIS werklocaties de stand van zaken in planning en uitgifte van werklocaties op 1 januari 2013 en de uitgifte in 2012*. Arnhem: Arcadis
- Arnstein, S. R. (1969)**, *A ladder of citizen participation*. Journal of the American Institute of planners, 35(4), 216-224.
- Blokhuis, E. G. J., Snijders, C. C. P., Han, Q., & Schaefer, W. F. (2012)**, *Conflicts and cooperation in brownfield redevelopment projects: Application of conjoint analysis and game theory to model strategic decision making*. Journal of Urban Planning and Development, 138(3), 195-205.
- Boeije, H. H. 't Hart, J. Hox, red. (2009)**, *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Boonstra, B., & Boelens, L. (2011)**, *Self-organization in urban development*. Urban Research & Practice, 4(2), 99-122.
- Bornstein, G. (2003)**, *Intergroup conflict: Individual, group, and collective interests*. Personality and social psychology review, 7(2), 129-145.
- Bressers, J.T.A. & Hoogerwerf, A. (1995)**, *Het beleid en het beleidsveld*. In: in: J.Th.A. Bressers, A. Hoogerwerf (red.), Beleidsevaluatie. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, pp. 50-69.
- Brouwer, H.J. (1994)**, *Kantorenmarkt en stadsstructuur*. Amsterdam: Rodopi.
- Bryman, A. (2015)**, *Social research methods*. Oxford university press.
- Buitelaar, E. (2010)**, *Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid: Continuïteit en verandering in de rol van gemeenten op de Nederlandse grondmarkt*. Ruimte & Maatschappij, 2(1), 5-22.
- Buitelaar, E., & Bregman, A. (2016)**, *Dutch land development institutions in the face of crisis: trembling pillars in the planners' paradise*. European Planning Studies, 24(7), 1281-1294.
- Buitelaar, E., Segeren, A., & Kronberger, P. (2007)**, *Grondeigendom en Stedelijke Transformatie*. Den Haag: PBL.
- Campbell, S. (1996)**, *Green cities, growing cities, just cities?: Urban planning and the contradictions of sustainable development*. Journal of the American Planning Association, 62(3), 296-312.
- Centraal Planbureau (2001)**, *Veroudering van bedrijventerreinen: Een structuur voor herstructurering*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Commissie Stedelijke Herverkaveling (2014)**, *Grenzen verschuiven: Eindrapportage Commissie Stedelijke Herverkaveling*. Amersfoort: Commissie Stedelijke Herverkaveling.
- Commissie Stedelijke Herverkaveling (2014)**, *Voorlopig Rapport Commissie Stedelijke Herverkaveling*. Amersfoort: Commissie Stedelijke Herverkaveling.
- Davy, B. (2007)**, *Mandatory happiness*. Hong, Y & Needham, B (2007) Readjustment–Economics, Law and Collective Action. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- De Sousa, C. A. (2002)**, *Measuring the public costs and benefits of brownfield versus greenfield development in the Greater Toronto Area*. Environment and Planning B: Planning and design, 29(2), 251-280.
- De Wolff, H. W. (2013)**, *Vaart brengen in gebiedsontwikkeling via 'Stedelijke herverkaveling'*. Delft: TU Delft.
- Deloitte & TU Delft (2010)**, *Schuivende panelen: Een visie op gebiedsontwikkeling*. Utrecht: Deloitte.

- Dunn, W. N. (2015)**, *Public policy analysis*. Routledge.
- Gerrits, L., Rauws, W., & de Roo, G. (2012)**, *Dutch spatial planning policies in transition*. *Planning Theory & Practice*, 13(2), 336-341.
- Gielen, D. M. (2016)**, *Proposal of Land Readjustment for the Netherlands: An analysis of its effectiveness from an international perspective*. *Cities*, 53, 78-86.
- Glumac, B., Han, Q., & Schaefer, W. (2013)**, *Stagnation in Brownfield redevelopment*. In *Proceedings of World Academy of Science, Engineering and Technology (No. 78, p.773)*. World Academy of Science, Engineering and Technology (WASET).
- Hartmann, T., & Needham, B. (2012)**, *Planning by law and property rights reconsidered*. Farnham: Ashgate, 1-23.
- Hartmann, T., & Spit, T. (2015)**, *Dilemmas of involvement in land management—Comparing an active (Dutch) and a passive (German) approach*. *Land Use Policy*, 42, 729-737.
- Healey, P. (1998)**, *Collaborative planning in a stakeholder society*. *Town planning review*, 69(1), 1.
- Hong, Y. H. (2007)**, *Assembling Land for Urban Development*. Hong, Y & Needham, B (2007) *Readjustment—Economics, Law and Collective Action*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Hong, Y. H., & Needham, B. (Eds.). (2007)**, *Analyzing land readjustment: Economics, law, and collective action*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Howland, M. (2007)**, *Employment effects of brownfield redevelopment: What do we know from the literature?* *CPL bibliography*, 22(2), 91-107.
- InfoMil (2017)**, *Stedelijke kavelruil: Stappenplan uitgebreid*. [Online] <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ontwikkelingen/stedelijke-kavelruil/stappenplan-0/>. Geraadpleegd op 7 januari 2017.
- Ingram, G.K. & Hong, Y.-H. (2009)**, *Property rights and land policies*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Kadaster (2016)**, *Steeds meer aandacht voor Stedelijke herverkaveling*. [Online] <https://www.kadaster.nl/-/steeds-meer-aandacht-voor-stedelijke-herverkaveling>. Geraadpleegd op 8 juli 2016.
- Kadaster (2017)**, *Stedelijke herverkaveling, wat is het?* [Online] <https://www.kadaster.nl/stedelijke-herverkaveling-wat-is-het->. Geraadpleegd op 20 januari 2017
- Korteweg, P.J. (2012)**, *Veroudering van kantoorgebouwen: Probleem of uitdaging?* Utrecht: Nederlandse geografische studies.
- Lange, D., & McNeil, S. (2004)**, *Clean it and they will come? Defining successful brownfield development*. *Journal of urban planning and development*, 130(2), 101-108.
- Li, L. H., & Li, X. (2007)**, *Land readjustment: an innovative urban experiment in China*. *Urban Studies*, 44(1), 81-98.
- Longo, A., & Campbell, D. (2016)**, *The Determinants of Brownfields Redevelopment in England*. *Environmental and Resource Economics*, 1-23.
- Loures, L. (2015)**, *Post-industrial landscapes as drivers for urban redevelopment: Public versus expert perspectives towards the benefits and barriers of the reuse of post-industrial sites in urban areas*. *Habitat International*, 45, 72-81.
- Louw, E., & Bontekoning, Y. (2007)**, *Planning of industrial land in the Netherlands: its rationales and consequences*. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 98(1), 121-129.
- Louw, E., B. Needham, H. Olden en C.J. Pen (2009)**, *Planning bedrijventerreinen*. Sdu Uitgevers, Reeks Planologie 11, herziene uitgave, Den Haag.
- McCarthy, L. (2001)**, *Off the mark? Efficiency in targeting the most marketable sites rather than equity in public assistance for brownfield redevelopment*. *Economic Development Quarterly*.
- Miller, D. (2004)**, *Local Innovations in Controlling Sprawl: Experiences with Several Approaches in the Seattle Urban Region*. In Richardson, H.W. & Christine Bae, HC. (Eds.)(2004) *Urban sprawl in Western Europe and the United States*. Aldershot, Ashgate.
- Needham, B. (2006)**, *Planning, law and economics*. London: Routledge.
- Needham, B. (2007)**, *The Search for Greater Efficiency: Land Readjustment*. Hong, Y & Needham, B (2007) *Readjustment—Economics, Law and Collective Action*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Olden, H. (2010)**, *Uit voorraad leverbaar: de overgewaardeerde rol van bouwrijpe grond als*



- vestigingsfactor bij de planning van bedrijventerreinen*. Utrecht: Utrecht University.
- Overheid (2010)**, *Standaard Vergelijkbare BestemmingsPlannen SVBP2008: Bijlage 2 behorende bij de Regeling standaarden ruimtelijke ordening*. Den Haag: Overheid.
- Overheid (2014)**, *Burgerlijk Wetboek Boek 5, Zakelijke rechten: Eigendom in het algemeen*. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005288/2014-01-01>. Geraadpleegd op 17 januari 2017
- Overheid (2016)**, *Regeling standaarden ruimtelijke ordening*. [Online] <http://wetten.overheid.nl/BWBR0031829/2015-01-01#Bijlage4>. Geraadpleegd op 14 april 2016.
- Pennington, M. (2004)**, *Knowledge, decisions and urban form: Implications from the socialist calculation debate*. Urban Sprawl in Western Europe and the United States, Ashgate, Aldershot, 65-82.
- Plein, L. C., Green, K. E., & Williams, D. G. (1998)**, *Organic planning: A new approach to public participation in local governance*. The Social Science Journal, 35(4), 509-523.
- Ploegmakers, H., van der Krabben, E., & Buitelaar, E. (2013)**, *Understanding industrial land supply: how Dutch municipalities make decisions about supplying serviced building land*. Journal of Property Research, 30(4), 324-344.
- Sagalyn, L. B (2001)**, *Times Square roulette: Remaking the city icon*. Cambridge, MA: MIT Press
- Schiller, R. (2001)**, *The Dynamics of property location München*. London: Sponpress.
- Sira Consulting (2016)**, *Effectmeting Aanvullingswet grondeigendom: Onderzoek naar de financiële gevolgen van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet*. Amersfoort: Sira Consulting.
- Sorensen, A. (2007)**, *Consensus, persuasion, and opposition: organizing land readjustment in Japan*. Hong, Y & Needham, B (2007) Readjustment–Economics, Law and Collective Action. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Spit, T. J. M., & Zoete, P. R. (2006)**, *Ruimtelijke ordening in Nederland: een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*. Sdu uitgevers.
- Stec Groep (2008)**, *Grondprijzen op bedrijventerreinen*. Arnhem: Stec Groep.
- Tewdwr-Jones, M., & Allmendinger, P. (1998)**, *Deconstructing communicative rationality*. Environment and planning A, 30(11), 1975-1989.
- THB, Taskforce Herontwikkeling Bedrijventerreinen (2008)**, *Kansen voor kwaliteit: een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen*. Den Haag: Ministerie van VROM, Ministerie van Economische Zaken.
- United States Environmental Protection Agency (US EPA) (1997)**, *US EPA Brownfields*. [Online] <https://www.epa.gov/brownfields/brownfield-overview-and-definition>. Geraadpleegd op 12 april 2016.
- Van der Krabben, E. (2011)**, *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden: kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?* Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Van der Krabben, E., Jacobs, H.M. (2016)**, *Public land development as a strategic tool for redevelopment: Reflections on the Dutch experience*. Land Use Policy 30 (2013) 774– 783.
- Van der Stoep, H., Groot Nibbelink, J., Bonke, M & van der Krabben, E (2013)**, *Stedelijke herverkaveling als aanjager van stedelijke herontwikkeling*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Vanheusden, B. (2007)**, *Brownfields redevelopment: naar een duurzame stadsontwikkeling: rechtsvergelijkende analyse betreffende de sanering van sites*. Leuven: KU Leuven.
- Vermeer, N., & Vermeulen, W. (2012)**, *External Benefits of Brownfield Redevelopment: An Applied Urban General Equilibrium Analysis*. Journal of Benefit-Cost Analysis, 3(03), 1-33.
- VNG (2017)**, *Aanvullingswet grondeigendom* [Online]. <https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet/juridische-routekaart/aanvullingswet-grondeigendom>. Geraadpleegd op 21 januari 2017
- Wang, Q., Hipel, K. W., & Kilgour, D. M. (2009)**, *Fuzzy real options in brownfield redevelopment evaluation*. Advances in Decision Sciences, 2009.
- Williams, K. (2004)**, *Reducing sprawl and delivering an urban renaissance in England: are these aims possible given current attitudes to urban living*. In Richardson, H.W. & Christine Bae, HC. (Eds.)(2004) Urban sprawl in Western Europe and the United States. Aldershot, Ashgate.
- Yousefi, S., Hipel, K. W., Hegazy, T., Witmer, J. A., & Gray, P. (2007)**, *Negotiation characteristics in brownfield redevelopment projects*. In Systems, Man and Cybernetics, 2007. ISIC. IEEE International Conference on (pp.1866-1871).

## Bijlage A projectdocumenten

### 13.1 Projectdocumenten Reedijk

- Architektenburo Roos en Ros BV (2012)**, *Beeldkwaliteitsplan Bedrijvenpark Reedijk*. Goes: Architektenburo Roos en Ros BV.
- Commissie Hoeksche Waard (2009)**, *Ruimtelijk Plan Hoeksche Waard: Ruimtelijk plan*. Klaaswaal: Commissie Hoeksche Waard.
- DS Milieu Consult (2009)**, *Aanvullend bodemonderzoek Reedijk 7 Heinoord*. Puttershoek: DS Milieu Consult.
- Gemeente Binnenmaas (2013)**, *Binnenmaas geeft je ruimte! Structuurvisie Binnenmaas 2020*. Maasdam: Gemeente Binnenmaas.
- Gemeente Binnenmaas (2013a)**, *Nota inspraak, vooroverleg ex art. 3.1.1 Bro en ambtshalve aanpassingen Bedrijventerrein Reedijk Heinoord*. Maasdam: Gemeente Binnenmaas.
- Gemeente Binnenmaas (2014)**, *Bestemmingsplan Bedrijventerrein Reedijk: Toelichting*. Maasdam: Gemeente Binnenmaas.
- Gemeente Binnenmaas (2014a)**, *Bestemmingsplan Bedrijventerrein Reedijk: Regels*. Maasdam: Gemeente Binnenmaas.
- Gemeente Binnenmaas (2014b)**, *Raadsbesluit nummer Z13/19089/279*. Maasdam: Gemeente Binnenmaas.
- Gemeente Binnenmaas (2014c)**, *Nota zienswijzen en ambtshalve aanpassingen bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Reedijk Heinoord'*. Maasdam: Gemeente Binnenmaas.
- Goudappel Coffeng (2013)**, *Verkeerskundige onderbouwing bestemmingplan Reedijk: Herontwikkeling en uitbreiding van het bestaande bedrijventerrein*. Den Haag: Goudappel Coffeng.
- Grontmij (2011)**, *Natuurtoets herstructurering en uitbreiding bedrijventerrein Reedijk: Toetsing van de ontwikkelingsplannen aan de wet- en regelgeving voor natuur*. Arnhem: Grontmij.
- Van dijk, P. (2015)**, *Geen nieuwe wetgeving nodig bij slimme inzet huidig instrumentarium*. In ROM Magazine: Stedelijke herverkaveling. 33(1-2).

### 13.2 Projectdocumenten Induma-West

- Eindhovens Dagblad (2016)**, *Helmondse ondernemers: Beetje uitstraling mag wel op Induma-West*. Eindhoven: Eindhovens Dagblad.
- Gemeente Helmond (2005)**, *Nota Masterplan Hoogeind te Helmond*. Helmond: Gemeente Helmond.
- Gemeente Helmond (2011)**, *Bestemmingsplan Hoogeind: Bijlagen*. Helmond: Gemeente Helmond.
- Gemeente Helmond (2011)**, *Bestemmingsplan Hoogeind: Toelichting*. Helmond: Gemeente Helmond.
- Gemeente Helmond (2014)**, *Structuurvisie Helmond 2030: Een stad in balans*. Helmond: Gemeente Helmond.
- Gemeente Helmond (2016)**, *Raadsvoorstel 23, Vergadering 29 maart 2016: Kredietaanvraag herontwikkeling Induma-West*. Helmond: Gemeente Helmond.
- Helmond Nieuws (2014)**, *Oplevering Induma-Oost was zeer feestelijk*. [Online] <http://helmond.nieuws.nl/nieuws/20141205/opleveringindumaoostwaszeerfeestelijk/>. Geraadpleegd op 5 september 2016.
- Kadaster (2016)**, *Herverkaveling helpt bij verbetering Helmonds bedrijventerrein*. [Online] <http://www.kadaster.nl/web/Themas/Ruimtelijke-ontwikkeling/Stedelijk-gebied/Stedelijke-herverkavelingartikelen/Herverkaveling-helpt-bij-verbetering-Helmonds-bedrijventerrein.htm>. Geraadpleegd op 5 september 2016.
- Provincie Noord-Brabant (2014)**, *Structuurvisie 2010 - partiële herziening 2014*. Den Bosch: Provincie Noord-Brabant.
- Stichting Bedrijventerreinen Helmond (2015)**, *Herstructurering Induma-Oost & West*. [Online] <http://www.bedrijventerreinenhelmond.nl/117/herstructureringindumaoostampwest.html>. Geraadpleegd op 14 augustus 2016.

### 13.3 Projectdocumenten Koeiweide

- Beelen (2016)**, *Binnenhaven Koeweide*. [Online] <https://plus.google.com/photos/photo/104657837050203142300/6339434773904790706>  
Geraadpleegd op 10 oktober 2016.
- Gemeente Maasgouw (2009)**, *Uitgangspuntennotitie bedrijventerreinen Maasbracht*. Maasbracht: Gemeente Maasgouw.
- Gemeente Maasgouw (2012)**, *Bestemmingsplan: Bedrijventerreinen Maasbracht*. Maasbracht: Gemeente Maasgouw.
- Gemeente Maasgouw (2012a)**, *Lijst projecten gemeente Maasgouw*. Maasbracht: Gemeente Maasgouw.
- Gemeente Maasgouw (2012b)**, *Structuurvisie Maasgouw 2030: Hoofdlijnen van beleid per thema*. Maasbracht: Gemeente Maasgouw.
- Gemeente Maasgouw (2012c)**, *Structuurvisie Maasgouw 2030: Uitwerking beleid per gebied*. Maasbracht: Gemeente Maasgouw.
- Gemeente Maasgouw (2014)**, *Gemeente Maasgouw – Maasplassen*. [Online] <https://www.youtube.com/watch?v=LqnenMJ4mQA>. Geraadpleegd op 10 oktober 2016.
- Gemeente Maasgouw (2015)**, *Haven Maasbracht stedelijke herverkaveling tot welke prijs?: Lessons learned van project Koeweide*. Tijdens de Kadaster Expertmeeting op 10 april 2015. Stedelijke herverkaveling: Samen regelen, samen doen.
- Gemeente Maasgouw (2016)**, *Bestemmingsplan: Bedrijventerreinen Maasbracht, 1e herziening*. Maasbracht: Gemeente Maasgouw.
- Gemeente Maasgouw, Ontwikkelingsmaatschappij Midden-Limburg BV & Limburg Herstructureert bedrijventerreinen (2013)**, *Visiedocument: Herstructureringsaanpak natte bedrijventerreinen Maasgouw 2013-2018*. Maasbracht: Gemeente Maasgouw.
- Kadaster (2015)**, *Verrekening bij de stedelijke herverkaveling Maasbracht*. Apeldoorn: Kadaster.
- Pas BV (2014)**, *De praktijk – Haventerrein Koeweide Maasbracht huidige situatie*. Tijdens het VVG-congres in mei 2014, Stedelijke herverkaveling: Positionering wettelijke regeling stedelijke herverkaveling.

### 13.4 Projectdocumenten Lammenschansdriehoek

- Bedrijventerreinvereniging Lammenschansdriehoek (2015)**, *Inspraak Retailvisie Leidse Regio 2025*. Leiden: Bedrijventerreinvereniging Lammenschansdriehoek.
- Gemeente Leiden (2011)**, *Structuurvisie Leiden 2025*. Leiden: Gemeente Leiden.
- Gemeente Leiden (2012)**, *Bestemmingsplan Lammenschansdriehoek*. Leiden: Gemeente Leiden.
- Gemeente Leiden (2013)**, *Ontwikkelstrategie Lammenschansdriehoek*. Leiden: Gemeente Leiden.
- Gemeente Leiden (2015)**, *Bestemmingsplan Bètaplein*. Leiden: Gemeente Leiden.
- Gemeente Leiden (2016)**, *Ontwikkelstrategie Lammenschansdriehoek: Update*. Leiden: Gemeente Leiden.
- Gemeente Leiden (2016a)**, *Retailvisie Leidse regio 2025*. Leiden: Gemeente Leiden.
- Gemeente Leiden (2016b)**, *Voorontwerp bestemmingsplan Kanaalpark*. Leiden: Gemeente Leiden.
- Gemeente Leiden (2016c)**, *Woontoren Bètaplein Bestemmingsplan*. Leiden: Gemeente Leiden.
- Kadaster (2014)**, *Verslag expertmeeting stedelijke herverkaveling*. Apeldoorn: Kadaster.
- Leidsch Dagblad (2016)**, *Plannen Lammenschansdriehoek voorlopig in ijskast*. Leiden: Leidsch Dagblad.
- Rijksoverheid (2015)**, *MIRT-onderzoek: Stimuleren stedelijk wonen*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Sleutelstad (2017)**, *Betaplein*. [Online] <http://sleutelstad.nl/2015/11/17/eerste-deel-betaplein-officieel-in-gebruik-genomen/>. Geraadpleegd op 2 februari 2017.
- VNG (2014)**, *Herverkaveling zet binnenstad op de kaart*. In VNG Magazine 08, Special Informatieveiligheid, 18 april 2014, pag. 17 e.v.

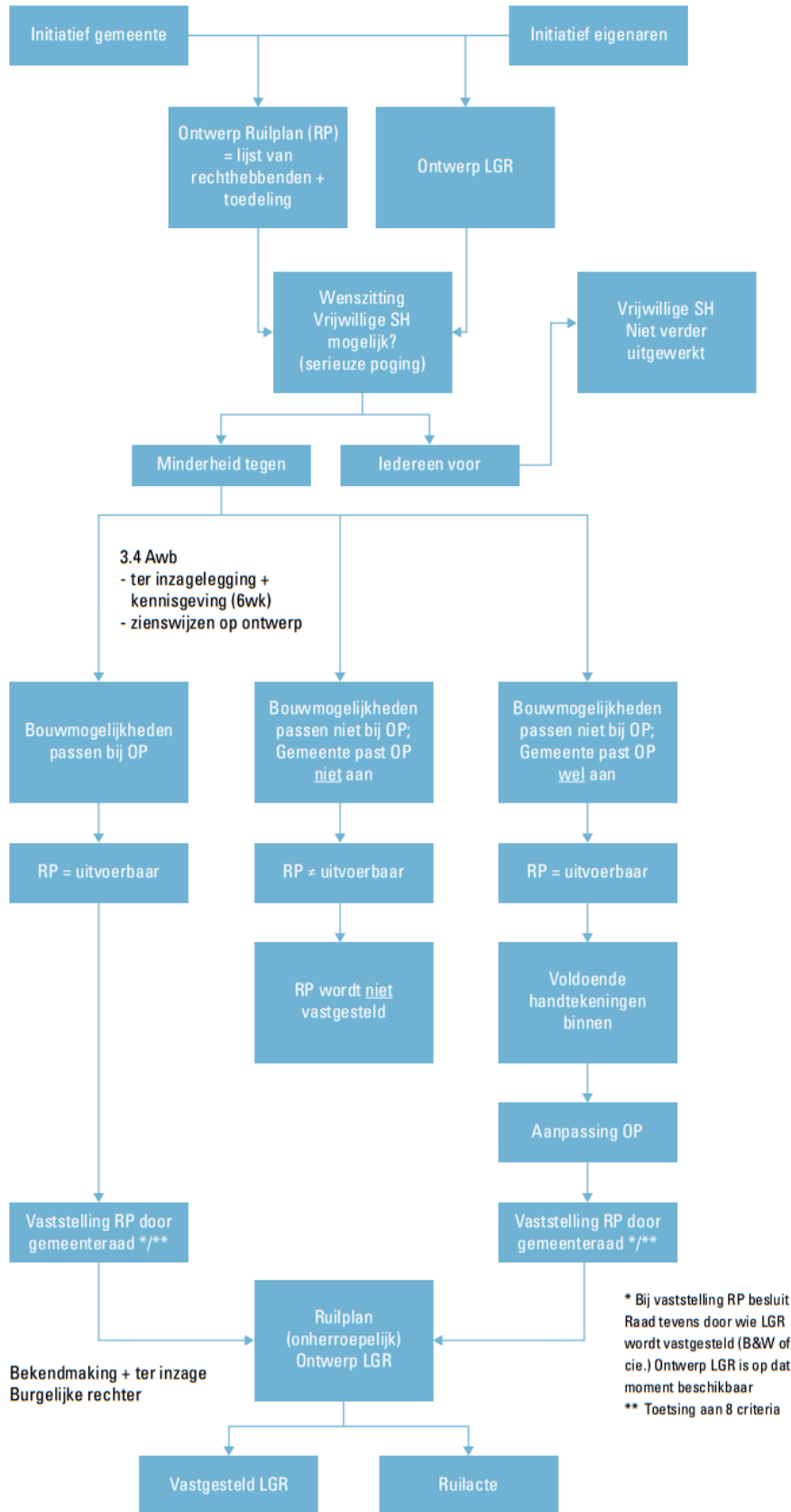
## Bijlage B Topiclijst

Deelvragen				Groep	Interviewvragen	
1	2	3	4	Alg.		
X					Allen	Hoe speelt stedelijk herverkaveling in op de knelpunten verbonden aan brownfield redevelopment? <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Gebrek aan kennis en kunde</i></li> <li>- <i>Hoge sanerings- en ontwikkelingskosten</i></li> <li>- <i>Versnipperd grond- en vastgoedeigendom</i></li> <li>- <i>Moelijkheden bij het rondkrijgen van de businesscase</i></li> <li>- <i>Actief grondbeleid Nederlandse gemeenten</i></li> <li>- <i>Wet- en regelgeving</i></li> </ul>
	X		X		Allen	Welke publieke baten zijn er verbonden aan (het) brownfield redevelopment(project)?
		X	X		Allen	Welke private baten zijn er verbonden aan (het) brownfield redevelopment(project)?
<b>Casestudy vragen</b>						
				X	Betr.	Waarom wordt stedelijke herverkaveling ingezet als ruimtelijk instrument?
				X	Betr.	Hoe wordt stedelijke herverkaveling ingezet?
				X	Betr.	Wat is de stand van zaken van het project?
				X	Betr.	Welke actoren/stakeholders zijn bij dit project betrokken?
				X	Betr.	Welke overeenkomsten zijn er gesloten?
X					Betr.	Was er sprake van bodemverontreiniging?
X					Betr.	Hoe zijn de projectkosten verdeeld?
	X				Betr.	Wat was de rol van de gemeente bij de financiering van de infrastructuur en de openbare ruimte?
		X			Betr.	Wat zou u anders hebben gedaan met de kennis van nu, bij de toepassing van stedelijke herverkaveling?
<b>Stellingen met betrekking tot het publiek belang</b>						
		X			Allen	De publieke taak van het gemeentebestuur en de private rol van gemeentelijke grondbedrijven zorgt voor verstrengeling van belangen en bevoegdheden in de locatieontwikkeling?
			X		Allen	Gemeenten moeten de initiërende partij zijn bij brownfield redevelopment?
		X			Allen	Wie krijgt en voert de controle gedurende een stedelijke herverkavelingsproces?
<b>Afsluitende vragen</b>						
		X			Allen	Wilt u nog wat kwijt ter aanvulling op hetgeen wat besproken is?

# Bijlage C Overzicht participanten

Nr.	Organisatie	Naam	Functie	Datum & Plaats
<b>Experts (7)</b>				
<b>E1</b>	Amsterdam School of Real Estate	Arjan Bregman	Hoogleraar Bouwrecht	19-08-16, Amsterdam
<b>E2</b>	Kadaster	Guido Kuijer	Senior Project Adviseur	14-07-16, Apeldoorn
<b>E3</b>	Kadaster	Sanne Holtslag-Broekhof	Senior Project Adviseur	14-07-16, Apeldoorn
<b>E4</b>	Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M)	Niek van der Heiden (sturen meldingen)	Senior beleidsadviseur	09-08-16, Den Haag
<b>E5</b>	Radboud Universiteit	Demetrio Muñoz Gielen	Wetenschapper (stedelijke herverkaveling)	28-07-16, Utrecht
<b>E6</b>	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)	Jeroen Heijmerink (sturen meldingen)	Adviseur	23-08-16, Utrecht
<b>E7</b>	TU Eindhoven	Qi Han	Wetenschapper (brownfield redevelopment)	24-08-16, Eindhoven
<b>Casestudy's (9)</b>				
<b>Leiden, Lammenschansdriehoek</b>				
<b>L1</b>	Gemeente Leiden	Antje Kingma	Projectleider	26-07-16, Utrecht
<b>L2</b>	Bedrijventerreinvereniging Lammenschansdriehoek	Willem- Jan Zirkzee	Secretaris	25-08-16, n.v.t.
<b>Binnenmaas, Reedijk</b>				
<b>B1</b>	Gemeente Binnenmaas	Perry van der Elst	Projectleider	22-07-16, Dordrecht
<b>B2</b>	Akro Consult	Paul van Dijk	Partner/procesmanager	18-07-16, Utrecht
<b>Maasbracht, Koeweide</b>				
<b>M1</b>	Gemeente Maasbracht	Henk Verschoor	Projectleider	02-08-16, Mook
<b>M2</b>	Kadaster	Johan Groot Nibbelink	Senior Project Adviseur	20-07-16, Rotterdam
<b>Helmond, Induma-West</b>				
<b>H1</b>	Gemeente Helmond	Joost van der Geest	Projectmanager	24-08-16, Helmond
<b>H2</b>	Rutten Consultancy	Frits Rutten	Parkmanager	24-08-16, Helmond

# Bijlage D Schema besluitvorming



Bron: Commissie Stedelijke Hervervakeling, 2014, p.49

# Bijlage E Overzicht publieke belangen

Tabel 6. Publieke belangen Reedijk

Privaat belang	Hoe te realiseren?	Direct	Indirect	Geen
<b>Verbeteren ruimtelijke kwaliteit</b>	Tegengaan onsamenvhangende structuur, verrommeling en verwaarlozing.	X		
<b>Ruimte bieden aan marktinitiatieven</b>	Ruimtelijke kaders zo veel mogelijk op hoofdlijnen schetsen.			X
<b>Behoud en versterken werkgelegenheid</b>	Het aanbieden van nieuw bedrijfsruimte.		X	
<b>Behoud van de landschapskwaliteit</b>	Goed inpassen van het bedrijventerrein in de omgeving.		X	

Tabel 7. Publieke belangen Induma-West

Privaat belang	Hoe te realiseren?	Direct	Indirect	Geen
<b>Verbeteren ruimtelijke kwaliteit</b>	Verbeteren, gevels bedrijfspanden en hallen, openbare infrastructuur en groenvoorziening en tevens vergroten parkeercapaciteit.		X	
<b>Ontwikkelen toekomstbestendig bedrijventerrein</b>	Verbeteren bedrijfsvoering ondernemers. Doorbreken negatieve spiraal. Behoud en versterken werkgelegenheid.	X		
<b>Beheer en onderhoud van het bestaand stedelijke gebied</b>	Focussen op kwaliteit en niet op kwantiteit. Zorgvuldig ruimtegebruik nastreven.	X		
<b>Vergroten investeringsbereidheid private partijen</b>	Private partijen mobiliseren en stimuleren om te investeren. Beleid focussen op co-creatie en gedeelde verantwoordelijkheid. Ruimte bieden aan marktinitiatieven.		X	

Tabel 8. Publieke belangen Koeweide

Privaat belang	Hoe te realiseren?	Direct	Indirect	Geen
<b>Behoud en versterken werkgelegenheid</b>	Investeren in de herprofilering. Realiseren havenarm.		X	
<b>Beheren in plaats van ontwikkelen</b>	Tegengaan versnipperd grond- en vastgoedeigendom. Zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik. Benutten restcapaciteit.	X		
<b>Verbeteren van de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen</b>	Versterken en aanpassen bedrijventerreinen-structuur. Verbeteren (beeld)kwaliteit. Tegengaan negatieve milieuaspecten.	X		
<b>Segmenteren en profileren van bedrijventerreinen</b>	Verplaatsen en clusteren scheepsvaartbedrijven.	X		



Tabel 9. Publieke belangen Lammenschansdriehoek

Privaat belang	Hoe te realiseren?	Direct	Indirect	Geen
Inspelen op latente woningbouwbehoefte	Woningbouwprogramma toevoegen.			X
Verdichten van het gebied tot een hoogwaardig stedelijk milieu.	Concentreren multifunctionele functies en efficiënter ruimtegebruik nastreven.			X
Creëren van een gebied met integrale ruimtelijke kwaliteit	Verbinden deelgebieden d.m.v. hoogwaardige openbare ruimte.	X		
Private partijen maximaal de ruimte geven	Gemeente investeert mee. Ruimtelijke kaders zo veel mogelijk op hoofdlijnen schetsen.			X

# Bijlage F Overzicht private belangen

Tabel 10. Private belangen Reedijk

Privaat belang	Hoe te realiseren?	Direct	Indirect	Geen
<b>Uitbreiden bedrijventerrein</b>	Tegengaan versnipperd grondeigendom	X		
<b>De aanleg van een interne wegenstructuur</b>	Tegengaan versnipperd grondeigendom	X		
<b>Continuïteit van bedrijfsvoering</b>	Geen ingrijpende maatregelen uitvoeren die de continuïteit verslechteren			X
<b>Waardevermeerdering van de bestaande vastgoed- en grondposities</b>	Hoogwaardig ontwikkelen van het bedrijventerrein. Gronden uitgeven.		X	

Tabel 11. Private belangen Induma-West

Privaat belang	Hoe te realiseren?	Direct	Indirect	Geen
<b>Vergroten parkeercapaciteit</b>	Herinrichten openbare infrastructuur		X	
<b>Tegengaan zwakke uitstraling</b>	Verbeteren, gevels bedrijfspanden en hallen, openbare infrastructuur en groenvoorziening.		X	
<b>Verbeteren bedrijfsvoering</b>	Tegengaan versnipperd grond- en vastgoedeigendom.	X		
<b>Verhogen van het verhuurpotentieel</b>	Verhogen kwaliteit van openbare ruimte en vastgoed.		X	
<b>Waardevermeerdering van de bestaande vastgoed- en grondposities</b>	Verhogen kwaliteit van openbare ruimte en vastgoed.		X	

Tabel 12. Private belangen Koeweide

Privaat belang	Hoe te realiseren?	Direct	Indirect	Geen
<b>Realiseren havenarm</b>	Tegengaan versnipperd grondeigendom.	X		
<b>Verbeteren bedrijfsvoering</b>	Tegengaan versnipperd grondeigendom.	X		

Tabel 13. Private belangen Lammenschansdriehoek

Privaat belang	Hoe te realiseren?	Direct	Indirect	Geen
<b>Uitgeven grondposities</b>	Gemeentelijke gronden verkopen			X
<b>Tegengaan zwakke uitstraling</b>	Verhogen kwaliteit van openbare ruimte en vastgoed.		X	
<b>Vergroten samenhang</b>	Aanleggen van openbare ruimte en infrastructuur	X		
<b>Verhogen van het verhuurpotentieel</b>	Verhogen kwaliteit van openbare ruimte en vastgoed.		X	
<b>Waardevermeerdering van de bestaande vastgoed- en grondposities</b>	Verhogen kwaliteit van openbare ruimte en vastgoed.		X	
<b>Continuïteit van bedrijfsvoering</b>	Geen ingrijpende maatregelen uitvoeren die de continuïteit verslechteren			X