

Faciliterend gemeentelijk grondbeleid in de Nederlandse binnenstedelijke gebiedsontwikkelingspraktijk

De betekenis van een faciliterend gemeentelijk grondbeleid in relatie tot binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen voor het planningsproces alsmede het planontwerp



Faciliterend gemeentelijk grondbeleid in de Nederlandse binnenstedelijke gebiedsontwikkelingspraktijk

*De betekenis van een faciliterend gemeentelijk grondbeleid in relatie tot binnenstedelijke
gebiedsontwikkelingen voor het planningsproces alsmede het planontwerp*

Msc Planologie
Universiteit Utrecht, Faculteit Geowetenschappen
3 augustus 2015

E. Apol
4178882
e.apol@students.uu.nl

Thesisbegeleider	dr. T. Hartmann, Universiteit Utrecht
Stagebegeleider	K. de Boo, Plein06

Foto titelblad:	Apol, Bilthoven centrum, 2015
-----------------	-------------------------------

Voorwoord

Deze thesis is het resultaat van een leerzame studieperiode waarmee de masteropleiding Planologie aan de Universiteit Utrecht wordt afgerond. Het doen van onderzoek naar een faciliterend grondbeleid in relatie tot binnenstedelijke gebiedsontwikkeling was en is interessant, met name omdat de toepassing ervan in de praktijk relatief nieuw is en veel gemeenten zoekende zijn naar een passende rolinvulling om te 'faciliteren'.

Dit onderzoek is gedaan in combinatie met een afstudeerstage bij Plein06, een stedenbouwkundig bureau dat opereert op het raakvlak van stedenbouw, landschap en strategie. Deze stageperiode heeft bijgedragen aan een waardevolle praktijkervaring. Het project waaraan ik mocht meewerken in opdracht van de gemeente Zoetermeer, heeft mij veel inspiratie geboden om te komen tot dit onderzoek.

Mijn dank gaat allereerst naar mijn thesisbegeleider, Thomas Hartmann voor zijn enthousiasme over het onderwerp en de nuttige feedback waaraan ik veel heb gehad. Ten tweede bedank ik mijn stagebegeleider Koen de Boo voor de mogelijkheid om bij Plein06 mijn afstudeeronderzoek te doen. Daarnaast gaat mijn dank uit naar de respondenten die ik in het kader van dit onderzoek heb mogen interviewen voor hun tijd en interesse. Tot slot een woord van dank aan mijn familie, vrienden en studiegenoten voor hun en ondersteuning en aanmoediging.

Veel leesplezier toegewenst!

Evelien Apol

Utrecht, augustus 2015

Samenvatting

Aanleiding onderzoek

Binnen de Nederlandse ruimtelijke planningspraktijk is een verschuiving waarneembaar van uitbreidingslocaties naar binnenstedelijke locaties. Grond is een vereiste voor het ontwikkelen van ruimtelijke plannen. Opgaven in bestaand stedelijk gebied zijn, mede door een sterk versnipperd grondeigendom, complexer. Grondbeleid is een middel waarmee gemeenten kunnen interveniëren in de grondmarkt teneinde het ruimtelijk beleid tot uitvoering te brengen. De Nederlandse grondmarkt kenmerkt zich vanaf de Tweede Wereldoorlog door een actief gemeentelijk grondbeleid. Dit type grondbeleid houdt in dat gemeenten zelf, al dan niet in samenwerking met private actoren, grond aankopen en dit vervolgens ontwikkelen. Actief grondbeleid stelt gemeenten in staat ruimtelijke ontwikkelingen te sturen en een sterke mate van controle uit te oefenen. Dit is in Nederland op grote schaal toegepast ondermeer op uitbreidingslocaties. De financiële crisis sinds 2008 heeft een groot effect gehad op ruimtelijke ontwikkelingen waardoor de verdien capaciteit van ontwikkellocaties sterk is teruggedrongen. Met name in tijden van economische recessie zijn de financiële risico's voor gemeenten bij het voeren van een actief grondbeleid groot. Het aankopen van gronden brengt echter grote voorinvesteringen met zich mee. In bestaand stedelijk gebied is het voeren van een actief grondbeleid veelal onrendabel noch haalbaar, om reden dat de verwervingskosten hierbij hoger zijn dan bij uitbreidingslocaties.

Actief grondbeleid is onder druk komen te staan, waarna de rolverdeling en de invloed van de overheid sterk veranderde. Veel gemeenten kiezen ervoor om een faciliterend grondbeleid te voeren. Dit is een andere vorm van grondbeleid met minder financiële risico's. Hierbij koopt een ontwikkelaar of andere private partij de grond aan om dit vervolgens te ontwikkelen. Echter, actief grondbeleid is nog steeds van kracht, dan wel in mindere mate en indien het wordt ingezet dienen gemeenten hiervoor een gedragen visie te hebben. De verschuiving betekent voor gemeenten een andere rolinvulling.

Het voeren van een actief grondbeleid in bestaand stedelijk gebied is veelal onrendabel vanwege de hoge verwervingskosten. Derhalve wordt er binnen dit onderzoek gekeken wat het voeren van een faciliterend grondbeleid betekent in relatie tot binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. Er wordt dieper ingegaan op de rol en sturingsmogelijkheden van gemeenten binnen het planningsproces, alsmede de mate van effectiviteit. Tevens wordt er onderzocht wat het faciliterend grondbeleid betekent voor het planontwerp dat wil zeggen, de ruimtelijke visie en het bestemmingsplan.

Bovengenoemde probleemstelling resulteert in een hoofdonderzoeksvraag alsmede drie deelvragen.

Hoofdonderzoeksvraag

Wat betekent een faciliterend gemeentelijk grondbeleid in relatie tot binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen voor het planningsproces alsmede het planontwerp?

Deelvragen

1. Wat kenmerkt de Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk in samenhang met het daarbij vigerende grondbeleid?
2. Wat betekent het voeren van een gemeentelijk faciliterend grondbeleid voor de gemeentelijke rol binnen het planningsproces?
3. Welke invloed heeft een faciliterend grondbeleid op het planontwerp?

Methodologie

Bovengenoemde vraagstellingen worden onderzocht door ten eerste een theoretische uiteenzetting te geven. Vervolgens zal dit empirisch worden getoetst middels casestudieonderzoek en semigestructureerde interviews. Tot slot zal er een kritische reflectie op basis van de verkregen data worden gedaan, waarmee het als aanbeveling voor praktijksituaties kan worden beschouwd. In algemene zin zal het onderzoek dan ook een praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek bedragen, welke kwalitatief van aard zal zijn.

Theoretische bevindingen

Uit de literatuur blijkt dat steeds meer gemeenten geneigd zijn om een faciliterend grondbeleid te voeren. Daarnaast wordt actief grondbeleid nog steeds ingezet binnen de ruimtelijke planning, echter in mindere mate. Het wel of niet bezitten van gronden en mogelijkheden van kostenverhaal is veelal bepalend voor de vorm en inzet van het gemeentelijk grondbeleid. In bestaand stedelijk gebied is het grondeigendom veelal in het bezit van private actoren. Het actief verwerven van gronden door gemeenten is daarbij in veel gevallen onnodig evenals onrendabel. Gemeenten kunnen op basis van de Wro, middels het publiekrecht ontwikkelingen sturen en daarmee hun beleidsdoelstellingen verwezenlijken. De inzet van een actief grondbeleid zou daarmee enkel ten behoeve van publieke voorzieningen of voor infrastructurele projecten noodzakelijk en gerechtvaardigd hoeven zijn. Derhalve is er sprake van een duaal systeem waarbij actief grondbeleid optioneel kan worden ingezet naast faciliterend grondbeleid. In dit kader wordt eveneens gesproken van een situationeel grondbeleid, dit houdt in dat per initiatief beredeneerd wordt gekozen welk type grondbeleid, actief of faciliterend, gevoerd wordt. De voorkeur bij een situationeel grondbeleid gaat

overwegend uit naar een faciliterende vorm, indien er toch voor een actief grondbeleid wordt geopteerd, dient de gemeente hiervoor een gedragen visie te hebben.

Ontwikkelstrategieën

Ingeval gemeenten een faciliterend grondbeleid voeren kunnen zij een passieve of actieve rol innemen. Enerzijds gaat de theorie uit van een laissez faire ontwikkelstrategie, dit houdt in dat gemeenten ontwikkelingen een lage prioriteit toekennen. Initiatieven vanuit de markt worden ondersteund maar gemeenten sporen hier niet actief op aan. De actieve rol gaat daarentegen uit van actief faciliteren, daarbij wordt een hoge prioriteit aan een ontwikkeling toegekend waarbij gemeenten de markt uitnodigen tot ontwikkeling over te gaan. Echter zonder initiatieven is het voor gemeenten niet mogelijk om te faciliteren. Gemeenten kunnen hierbij inzetten op het verbinden van partijen waarna verdere invulling van het plan aan de markt kan worden overgelaten. Dit kan op basis van een structuurvisie of het verruimen van de mogelijkheden binnen het bestemmingsplan. Een derde ontwikkelstrategie betreft stedelijke herverkaveling, hiervoor is momenteel een wettelijke regeling in de maak. Stedelijke herverkaveling is een instrument waarmee eigendomsgrenzen kunnen worden verschoven in een stedelijk gebied om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Met name in stedelijke gebieden waar leegstandsproblematiek aan de orde is kan stedelijke herverkaveling een mogelijke uitkomst bieden. Gemeenten kunnen faciliterend partner zijn om stedelijke herverkaveling tussen private actoren te ondersteunen.

Rolininvulling gemeenten

Voorts wordt er binnen de literatuur een onderscheid gemaakt tussen een drietal rollen zijnde informeel faciliteren, materieel faciliteren en formeel faciliteren. Een eenduidige gemeentelijke rolopvatting bij het voeren van een faciliterend grondbeleid is daarom niet te geven en welke faciliterende rol wordt nagestreefd zal per situatie anders zijn. Bij een actief faciliterende gemeente past vooral een informele rolinvulling, naast de twee andere rollen van materieel en formeel faciliteren. Informeel faciliteren houdt in dat gemeenten kunnen overgaan tot het verbinden, inspireren, aandacht geven en communiceren. Teneinde te bewerkstelligen dat private actoren over hun korte termijn horizon heen kijken, kunnen gemeenten een strategische visie opstellen. De meer formele rolinvulling van materieel en formeel faciliteren, betekent dat er duidelijke randvoorwaarden worden meegegeven aan private actoren waarbinnen ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. De ontwikkelingen kunnen vervolgens worden getoetst aan de beleidskaders.

Planontwerp

Het genereren van een plan in de vorm van een ruimtelijke visie is essentieel, met name om private actoren te stimuleren. Van belang bij het opstellen van een strategische visie is dat er voldoende ruimte en flexibiliteit wordt geboden aan private actoren. Met name bij het voeren van een faciliterend grondbeleid waarbij het op voorhand onduidelijk is waar en wanneer ontwikkelingen plaatsvinden. Aangaande het bestemmingsplan wordt er in de literatuur onderscheid gemaakt tussen een globaal versus een gedetailleerd bestemmingsplan. Daarbij worden een tweetal functies toegekend, te weten een planningsfunctie alsmede een nomeringsfunctie. Bij de eerste functie is een zekere mate van flexibiliteit noodzakelijk, waardoor plannen minder gedetailleerd zijn. Het globale karakter dat dit type bestemmingsplan kenmerkt, houdt in dat de gebruiks- en bouw mogelijkheden niet vaststaan en tevens niet perceelsgebonden zijn. De tweede nomeringsfunctie biedt vooral rechtszekerheid middels gedetailleerde regels respectievelijk voorschriften.

Empirische bevindingen

Overeenkomstig de theoretische bevindingen blijkt uit de empirische data dat gemeenten vooral inzetten op een situationeel grondbeleid. Daarbij wordt er bij voorkeur een faciliterend grondbeleid toegepast, echter sporadisch en afhankelijk van de situatie wordt een actief grondbeleid ingezet. Het voeren van een faciliterend grondbeleid betekent echter geen passieve rol. Veel gemeenten zetten in, teneinde een laissez faire strategie te voorkomen waarbij ontwikkelingen van private actoren versnipperd plaatsvinden, op een actief faciliterende ontwikkelstrategie. Dit houdt in dat er een hoge prioriteit aan het gebied wordt toegekend veelal om reden dat het locaties betreffen waar leegstand en verloedering op de loer liggen. Het gaat bij alle empirisch onderzochte gemeenten om binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen waarbij het ofwel een herstructureringsopgave ofwel een functieverandering betreft. Gemeenten zetten om die reden in op een actief faciliteren als ontwikkelstrategie dat ook deels in het licht kan worden gezien van uitnodigingsplanologie, waarbij gemeenten al dan niet in samenwerking met betrokken stakeholders, op hoofdlijnen aangeven waar ruimtelijke veranderingen wenselijk zijn.

Binnen het planningsproces is vooral gekeken naar het organisatorische proces van planning, dit heeft betrekking op de gemeentelijke rolinvulling, samenwerking en sturingsmogelijkheden. De tendens naar een faciliterend grondbeleid betekent voor het organisatorische proces een andere rolinvulling voor gemeenten. Gebleken is, dat er vooral sprake is van informele interactie tussen gemeenten en private actoren. Betreffende de meer formele rolinvulling van materieel en formeel faciliteren, worden er duidelijke randvoorwaarden meegegeven aan private actoren waarbinnen

ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. De ontwikkelingen worden vervolgens getoetst aan de beleidskaders. Voorts laten de empirische bevindingen zien dat het in bestaand stedelijk gebied veelal lastig is om te sturen op het proces, in het bijzonder met betrekking tot wanneer private actoren gaan ontwikkelen. Dit heeft vooral te maken met de complexiteit van binnenstedelijke ontwikkelingen en niet zozeer met het voeren van een faciliterend grondbeleid. Derhalve stellen gemeenten veelal een uitnodigende visie op, teneinde private actoren te stimuleren tot ontwikkeling over te gaan. Het opstellen van een structuurvisie of een masterplan dient vooral om kaders aan te geven waarbinnen ontwikkelingen van private actoren mogelijk zijn. Daarbij wordt de structuurvisie ingezet om ontwikkelingen minder versnipperd plaats te laten vinden. Op deze manier kunnen gemeenten sturen op een goede afstemming tussen het handelen op korte en lange termijn. Het hebben van een strategische visie is derhalve essentieel. In het kader van materieel en formeel faciliteren is het bestemmingsplan van belang om hieraan ontwikkelingen te toetsen. Echter, op basis van de empirische data kan er in onvoldoende mate antwoord worden gegeven wat de betekenis is van een faciliterend grondbeleid aangaande het bestemmingsplan. Met name met betrekking tot de functie die aan het bestemmingsplan wordt toegekend, een normerings- of een planningsfunctie.

Aanbevelingen

Naar aanleiding van de conclusies worden de navolgende aanbevelingen gedaan ten behoeve van het gemeentelijk handelen in de praktijk.

- Nadruk op een faciliterend dan wel situationeel grondbeleid;
- Secundair inzetten op actief grondbeleid;
- Faciliterend grondbeleid betekent geen passieve gemeentelijke rol;
- Sturing mogelijk via publiekrecht op basis van de Wro (2008);
- Afhankelijk van prioriteit inzetten op een actieve of laissez faire ontwikkelstrategie;
- Keuze rolinvulling tussen informeel, materieel en formeel faciliteren;
- Formuleer globale kaders waarbinnen ruimte ontstaat voor initiatieven vanuit de markt;
- Leg ruimtelijke kaders vast in een strategische visie;
- Middels een strategische visie kan worden gestuurd op een goede afstemming tussen het handelen op korte en lange termijn.

Inhoudsopgave

Colofon

Voorwoord

Samenvatting

1	Inleiding en probleemstelling	11
1.1	Actief grondbeleid	11
1.2	Faciliterend grondbeleid	12
1.3	Private actoren	12
1.4	Doelstelling	13
1.5	Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	13
1.6	Onderzoeksvragen en hypothesen	14
1.7	Onderzoeksopzet	18
1.8	Aard en richting van het onderzoek	18
2	Methodologie	20
2.1	Dataverzameling	20
2.2	Casestudie ervaringen uit de praktijk	20
2.3	Verantwoording casus	21
2.4	Deskresearch	21
2.5	Semigestructureerde interviews	21
2.6	Verantwoording respondenten	22
2.7	Data-analyse	22
3	Grondbeleid en gebiedsontwikkeling	23
3.1	Grondbeleid als middel	23
3.2	Vormen van grondbeleid	23
3.3	Actief grondbeleid	24
3.4	Faciliterend grondbeleid	26
3.5	Ruimtelijke planning in transitie: globale accentverschuivingen	27
3.6	Ontwikkelingsstrategieën	30
4	Planningsproces	33
4.1	De gemeentelijke rol binnen het planningsproces	33
4.2	Faciliteermogelijkheden	33
4.3	Sturingsmogelijkheden en effectiviteit planningsproces	35

5	Planontwerp	37	
5.1	Planvormen	37	
5.2	De structuurvisie	37	
5.3	Het bestemmingsplan	38	
6	Praktijksituatie	41	
6.1	Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling stations- en centrumgebied Bilthoven	41	
6.2	Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling stationsgebied Heerhugowaard	46	
6.3	Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling stationsgebied Zoetermeer	50	
7	Analyse theoretische en empirische data	53	
7.1	Faciliterend grondbeleid in relatie tot binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen	53	
7.2	Faciliterend grondbeleid en de rol van gemeenten binnen het planningsproces	54	
7.3	De betekenis van een faciliterend grondbeleid voor het planontwerp	56	
8	Conclusie	58	
8.1	Beantwoording deelvragen	58	
8.2	Beantwoording hoofdonderzoeksvraag	61	
8.3	Aanbevelingen en vervolgonderzoek	63	
	Literatuurlijst	66	
	Bijlagenoverzicht	71	
	Bijlage I	Overzicht respondenten semigestructureerde interviews	72
	Bijlage II	Semigestructureerde interviewvragen	73
	Bijlage III	Codeerschema semigestructureerde interviews	75

1 Inleiding en probleemstelling

1.1 Actief grondbeleid

Grond is een vereiste voor het ontwikkelen van ruimtelijke plannen. Om ontwikkelingen mogelijk te maken kenmerkt de Nederlandse grondmarkt zich vanaf de Tweede Wereldoorlog door een actief gemeentelijk grondbeleid (Van der Krabben & Jacobs, 2013; Hartmann & Spit, 2014; Louw et al., 2003). Een actief grondbeleid houdt in dat gemeenten zelf, al dan niet in samenwerking met private actoren, grond aankopen en dit vervolgens ontwikkelen (Hartmann & Spit, 2014, p. 729). Het voeren van een actief grondbeleid stelt gemeenten in staat ruimtelijke ontwikkelingen te sturen en een sterke mate van controle uit te oefenen (Buitelaar, 2010b, p. 350). Tevens draagt een actief grondbeleid bij aan een dermate kwalitatieve invulling van de ruimtelijke structuur (Buitelaar, 2010b, p. 351) doch resulteert het in zekere mate tot ruimtelijke uniformiteit (Van der Krabben & Jacobs, 2013, p. 779). Daarnaast is het voeren van een actief grondbeleid voor gemeenten veelal een winstgevende activiteit, evenals een effectieve manier om ruimtelijke ambities te realiseren (Van der Krabben & Jacobs, 2013, pp. 777-778). Deze vorm van grondbeleid is in Nederland dan ook veelvuldig en op grote schaal toegepast, ondermeer voor woningbouw op uitbreidingslocaties (Van der Krabben & Jacobs, 2013, p. 776).

Lange tijd stond de ruimtelijke ordening in het teken van economische groei en de vraag naar onder andere woningen en bedrijventerreinen was groot (Fontein e.a., 2012). De financiële crisis sinds 2008, heeft een groot effect gehad op ruimtelijke ontwikkelingen waardoor de verdien capaciteit van ontwikkellocaties sterk is teruggelopen (VROM-raad, 2009, p. 23). Veel gemeenten hebben sinds de economische crisis te maken met bezuinigingen, economische krimp en soms zelfs demografische krimp, welke gevolgen heeft voor de woningmarkt, arbeidsmarkt en bedrijvigheid (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010, pp. 12-13). Deze aspecten brengen een verandering in opgave aangaande de ruimtelijke planning met zich mee van uitbreidingslocaties naar opgaven die kleinschaliger en hoofdzakelijk binnenstedelijk van aard zijn (VNG, 2013; Buitelaar, 2012b). De financiële risico's voor gemeenten bij het voeren van een actief grondbeleid zijn groot, vooral in tijden van economische recessie (Van der Krabben & Jacobs, 2013, pp. 775-781). Het toepassen van een actief grondbeleid door gemeenten is, na lange tijd goed te hebben gefunctioneerd dan ook onder druk komen te staan, waarna de rolverdeling en de invloed van de overheid sterk veranderde (VROM-raad, 2009; Buitelaar, 2010b; Louw et al., 2003; Goetelaers, 2004).

1.2 Faciliterend grondbeleid

Een andere vorm van grondbeleid met minder financiële risico's is passief respectievelijk faciliterend grondbeleid. Hierbij koopt een ontwikkelaar of andere private partij de grond aan om dit vervolgens te ontwikkelen (Louw et al., 2003, p. 359). Steeds meer Nederlandse gemeenten zijn geneigd om een faciliterend grondbeleid te voeren. Tevens vindt er een verschuiving in opgave plaats van uitbreidingslocaties naar binnenstedelijke locaties (VROM-raad, 2009; Buitelaar, 2010b; Van der Krabben & Jacobs, 2013). Een belangrijk uitgangspunt bij binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen is dat de bestaande ruimte beter kan worden benut waardoor er minder behoefte ontstaat naar uitbreidingslocaties (Buitelaar e.a., 2008, p. 9). Binnenstedelijke opgaven brengen de nodige complexiteit met zich mee om reden dat het veelal herstructurerings- of transformatieopgaven betreffen waarbij de eigendomsverhoudingen alsmede belangentegenstellingen een rol spelen (VROM-raad, 2009, p. 20). Deze complexiteit ontstaat mede doordat bij het transformeren van een gebied, naast enkel een verandering van de fysieke toestand, het eveneens een verandering van de rechtstoestand betreft (Goetelaers, 2004, p. 5). De grond zal, indien een grondeigenaar zelf niet bereid of staat is, verworven dienen te worden alvorens er sprake kan zijn van herontwikkeling. Veelal zijn de verwervingskosten hierbij hoger dan het geval is bij uitbreidingslocaties. Binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen zullen derhalve niet dezelfde opbrengstcapaciteit genereren dan dat het geval was bij uitbreidingslocaties (VROM-raad, 2009, p. 17).

1.3 Private actoren

Uit bovenstaande probleemstelling blijkt dat binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen complexe opgaven zijn. Indien de gemeente daarbij een faciliterend grondbeleid voert betekent dit een andere rolverdeling tussen publieke en private actoren respectievelijk gemeenten en marktpartijen (Heurkens, 2014; Platform31, 2014). Er zijn twee soorten private actoren te onderscheiden die van belang zijn voor, en invloed hebben op binnenstedelijke ontwikkelingen. Deze zijn onder te verdelen in actoren met, en actoren zonder grond- en of opstalpositie (Wolting e.a., 2012, p. 33). Ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk maken in bestaand stedelijk gebied zal, mede door een sterk versnipperd grondeigendom, complexer zijn (Buitelaar e.a., 2008, p. 12). Buitelaar e.a. (2008, p. 10) stellen derhalve dat "eigendomsgrenzen leidend zijn voor de (her)ontwikkeling". Gebiedsontwikkeling wordt dan ook veelal gedefinieerd als "een complexe ruimtelijke inrichtingsopgave die niet door een of enkele partijen kan worden opgelost" (Buunk, 2010, p. 9).

1.4 Doelstelling

Dit onderzoek tracht de toepassing van een faciliterend grondbeleid te achterhalen in relatie tot binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. De verschuiving bij veel gemeenten van een actief naar een faciliterend grondbeleid betekent een andere rolverdeling tussen gemeenten en marktpartijen (Heurkens, 2014). Door deze verschuiving zal het planningsproces, om te komen tot binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, mogelijk anders op een andere manier ingestoken worden, met name aangaande de rolinvulling en sturingsmogelijkheden voor gemeenten. Om reden dat ontwikkelingen afhankelijk zijn van initiatieven van private actoren zal dit vermoedelijk eveneens consequenties hebben voor het planontwerp, dat wil zeggen de ruimtelijke visie en het bestemmingsplan. In dit kader is de doelstelling binnen dit onderzoek is, te achterhalen of en op welke manier de toepassing van gemeentelijk faciliterend grondbeleid het planningsproces en daarmee het planontwerp bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling beïnvloedt. Dit zal worden onderzocht door, ten eerste een theoretische uiteenzetting te geven betreffende gebiedsontwikkeling in Nederland in relatie met het daarbij toegepaste grondbeleid. Dit krijgt een vervolg in een tweede theoretisch deel waarbij de aspecten van het planningsproces alsmede het ruimtelijke planontwerp aan bod zullen komen. Tot slot zal dit empirisch worden getoetst middels casestudieonderzoek en interviews. Daarbij komt een faciliterend grondbeleid in relatie tot binnenstedelijke gebiedsontwikkeling in de praktijk aan bod en de rol die gemeenten daarbij innemen en wat dit vervolgens betekent voor het planningsproces alsmede het planontwerp. Het onderzoek is daarmee zowel theoretisch alsmede empirisch van aard.

1.5 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek zal een aanvulling vormen op reeds eerder verricht onderzoek met betrekking tot dit onderwerp. Buitelaar e.a., (2008) deden onderzoek naar de invloed van grondeigendom op het eindresultaat van stedelijke transformatie, specifiek voor de woningbouw. De VROM-raad (2009), bracht een adviesrapport uit waarbij de nadruk lag op ruimtelijke kwaliteit bij (binnen)stedelijke ontwikkeling en de verbetering van de overheidsregie daarop. Heurkens en Hobma, (2014) richtten zich in hun onderzoek op de opkomende rol van private partijen bij ruimtelijke ontwikkelingen respectievelijk privaat gestuurde gebiedsontwikkeling. Het promotieonderzoek van Goetelaers (2004) richtte zich op het instrumentarium voor locatieontwikkeling en de sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderende marktsituatie. Naast dat dit onderzoek een aanvulling vormt op de reeds gedane studies aangaande dit onderwerp, zal het voorts in maatschappelijk opzicht relevant zijn. Voor veel gemeenten brengt de toepassing van faciliterend grondbeleid met zich mee dat dit om een andere, veelal nieuwe manier van (samen)werken vraagt. Voor gebiedsontwikkelingen betekent dit dat de rolverdelingen aan het veranderen zijn (Platform31, 2014). Deze rolverandering geldt voor zowel

publieke als private actoren. Voor gemeenten betekent dit een herbezinning op hun instrumentarium, werkwijze en taken (Platform31, 2014). Dit onderzoek tracht, door het analyseren van de theorie evenals ervaringen uit de praktijk, aanbevelingen te geven aan met name gemeenten voor het praktisch handelen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen.

1.6 Onderzoeksvragen en hypotheses

Bovengenoemde probleem- en doelstelling resulteren in een hoofdonderzoeksvraag alsmede drie deelvragen. De begrippen uit deze vraagstellingen zullen vervolgens uiteen worden gezet, alsmede de daarbij voorlopig geformuleerde hypotheses.

Hoofdonderzoeksvraag

Wat betekent een faciliterend gemeentelijk grondbeleid in relatie tot binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen voor het planningsproces alsmede het planontwerp?

Hypothese

Ten eerste wordt verwacht dat het voeren van een faciliterend gemeentelijk grondbeleid het planningsproces zal veranderen om reden dat dit een andere samenwerkingsvorm tussen gemeenten en marktpartijen vereist. Dit zal, met name in bestaand stedelijk gebied, een bepaalde complexiteit met zich meebrengen door de velen belangen waarmee rekening gehouden dient te worden. Met betrekking tot de omvang van de ruimtelijke ontwikkelingen zal de grootschaligheid zoals dat voorkwam in uitbreidingslocaties vermoedelijk verleden tijd zijn. Initiatieven in bestaand stedelijk gebied zullen kleinschaliger van opzet zijn, met als bijkomendheid dat er flexibel kan worden geanticipeerd op (maatschappelijke) veranderingen (Buitelaar, 2012b). De gemeentelijke rol zal verschuiven van actief participierend en risicodragend naar faciliterend en weinig risiconemend. Verwacht wordt dat een faciliterend grondbeleid voor het planontwerp zal betekenen dat dit, met betrekking tot de gestelde randvoorwaarden flexibel van opzet zal zijn en dat de inbreng van private actoren essentieel is.

Afbakening begrippen

Om de invloed van een faciliterend gemeentelijk grondbeleid in relatie tot binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen te onderzoeken, wordt zowel het planningsproces als het planontwerp geanalyseerd. Naast de invloed van een faciliterend grondbeleid zijn eveneens andere factoren van invloed zoals de institutionele randvoorwaarden, gevormd door het vigerend gemeentelijk beleid respectievelijk de publieke doelstellingen waarbinnen ontwikkelingen plaats kunnen vinden. Alsmede het planningsstelsel bestaande uit de Wet en het Besluit op de ruimtelijke ordening (Wro/Bro, 2008) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, 2010). Met de

inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening in 2008, is het gemeentelijk instrumentarium om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen versterkt zonder gebruik te hoeven maken van een actief grondbeleid (Van der Krabben & Jacobs, 2013; Buitelaar, 2015). Met de Omgevingswet die in 2018 van kracht zal gaan, worden de bestaande instrumenten voor de fysieke leefomgeving samengebracht in één wet, inclusief de instrumenten voor het gemeentelijk grondbeleid. De Wet Voorkeursrecht gemeenten, de Onteigeningswet en de Wet inrichting landelijk gebied zullen ook onderdeel worden van de Omgevingswet. Tevens wordt er onderzocht of er een speciale regeling voor stedelijke herverkaveling binnen de Omgevingswet wordt opgenomen om zodoende gemeenten in staat te stellen grondbezit tussen eigenaren te laten ruilen en daarmee ontwikkelingen mogelijk te maken (VNG, 2014). Ervan uitgaande dat het huidige instrumentarium aangaande het grondbeleid terugkeert binnen de toekomstige Omgevingswet, wordt vanuit praktische overwegingen deze wet binnen dit onderzoek niet expliciet behandeld dan wel benoemd en zal voorts worden verwezen naar de Wro (2008).

Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

Bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling gaat het om de transformatie van bestaand en bebouwd gebied (Buitelaar e.a., 2008). Buitelaar e.a. (2008, p. 11) onderscheiden twee typen locaties te weten: de functieveranderingslocaties en de herstructureringslocaties. Het eerste type locatie betreft gebieden met verouderde voorzieningen waardoor er een andere functie voor in de plaats komt. De herstructureringslocaties betreffen gebieden die heringericht worden met behoud van dezelfde functies. Veelal voldoen deze locaties niet meer aan de eisen van de huidige tijd (Buitelaar e.a., 2008). Binnen dit onderzoek zal de focus komen te liggen op binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen waarbij het een mengvorm van bovengenoemde locatietypen betreft. Daarbij gaat het zowel om transformatie van functies, als om een opwaardering of herinrichting met behoud van bestaande functies.

Faciliterend grondbeleid

Faciliterend grondbeleid, ook wel passief grondbeleid genoemd, houdt in dat marktpartijen het initiatief nemen tot het ontwikkelen van grond (Louw et al., 2003, p. 359). Daarbij kunnen gemeenten ontwikkelingen sturen op basis van het publiekrechtelijke instrumentarium vanuit de Wro (Buitelaar, 2015).

Planningsproces

Het planningsproces betreft de “(...) route die dient afgelegd te worden om tot de gewenste beïnvloeding van de fysieke leefomgeving te komen” (De Roo & Voogd, 2004, p. 11). Dit verloopt niet lineair maar iteratief en is opgebouwd uit verschillende fasen die

met elkaar samenhangen. De fasen binnen het planningsproces zijn: het intellectueel proces, het maatschappelijk proces, het politiek-bestuurlijk proces, het organisatorische proces en het proces van methoden en technieken (De Roo & Voogd, 2004, p. 20). Binnen dit onderzoek komt de nadruk vooral op het organisatorische proces van planning te liggen, waarbij in het bijzonder naar de rolinvulling, samenwerking en sturingsmogelijkheden wordt gekeken indien gemeenten een faciliterend grondbeleid voeren. De focus op het organisatorische proces van planning sluit de overige fasen niet uit aangezien deze deelprocessen allen onderdeel zijn van het planningsproces (De Roo & Voogd, 2004, p. 21).

Planontwerp

Het planontwerp is onderdeel van het planvormingsproces. Dit planvormingsproces valt uiteen in een planvoorbereidende fase en een planontwerpfase (Spit e.a., 2010, p. 19). Binnen het planvormingsproces volgt na de planvoorbereidende fase de planontwerpfase waarbij het genereren van een beleidsproduct in de vorm van een ruimtelijk plan zoals een structuurvisie centraal staat. Dit wordt ook wel plangeneratie genoemd (Spit e.a., 2010, p. 19). Spit e.a. (2010, p. 82) definiëren een structuurvisie als “een strategisch langetermijnplan voor de ruimtelijke ontwikkeling van een bepaald gebied”.

Deelvragen en hypotheses

De hoofdvraagstelling kan worden opgedeeld in een drietal deelvragen. Allereerst is het relevant het begrip gebiedsontwikkeling binnen de Nederlandse praktijk van de ruimtelijke planning te definiëren. Er zal hierbij dieper worden ingegaan op de huidige praktijk van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en de relatie met het grondbeleid. Vervolgens wordt er ingegaan op het planningsproces, waarbij er wordt gekeken naar de organisatorische fase. Tot slot komt het planontwerp aan bod en de invloed van een faciliterend grondbeleid hierop.

Deelvraag 1

Wat kenmerkt de Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk in samenhang met het daarbij vigerende grondbeleid?

- Wat wordt er verstaan onder binnenstedelijke gebiedsontwikkeling binnen de Nederlandse ruimtelijke planningspraktijk;
- Welke relatie bestaat er tussen de huidige praktijk van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en faciliterend gemeentelijk grondbeleid.

Hypothese

Verwacht wordt dat door de verschuiving van een actief naar een faciliterend grondbeleid, ruimtelijke ontwikkelingen kleinschaliger van omvang zullen zijn. De grootschaligheid zoals dat voorkwam op uitbreidingslocaties zal vermoedelijk door de inzet van een faciliterend grondbeleid niet meer haalbaar zijn en derhalve zal de focus meer komen te liggen op binnenstedelijke locaties.

Deelvraag 2

Wat betekent het voeren van een gemeentelijk faciliterend grondbeleid voor de gemeentelijke rol binnen het planningsproces?

- Wat is de gemeentelijke rol binnen het planningsproces wanneer zij een faciliterend grondbeleid voert;
- Wat betekent het voeren van een faciliterend grondbeleid voor de effectiviteit van het planningsproces en daarmee het behalen van de gestelde ruimtelijke doelen en ambities;
- Op welke wijze kunnen gemeenten sturen op hun ambities en beleidsdoelstellingen middels het voeren van een faciliterend grondbeleid.

Hypothese

Verwacht wordt dat de gemeentelijke rol bij het voeren van een faciliterend grondbeleid actief zal zijn om ontwikkelingen van private actoren te activeren, te stimuleren en te reguleren. Een tweede aanname is, dat het op voorhand onduidelijk is wanneer private actoren zullen ontwikkelen. Hierdoor zal een gebied meer gefaseerd in tijd worden ontwikkeld om reden dat ontwikkelingen afhankelijk zijn van private actoren. Het zal daarom lastiger te zijn om te sturen op het proces en daarmee wanneer en of beleidsdoelstellingen worden behaald.

Deelvraag 3

Welke invloed heeft een faciliterend grondbeleid op het planontwerp?

- Wat betekent het voeren van een faciliterend grondbeleid voor de structuurvisie als planinstrument;
- Welk type bestemmingsplan is geschikt indien gemeenten een faciliterend grondbeleid voeren.

Hypothese

Verondersteld wordt dat een structuurvisie vooral wordt ingezet als een wervend instrument, om private actoren te stimuleren en ontwikkelingen tot stand te laten komen. Betreffende het bestemmingsplan wordt verwacht dat deze een globaal karakter zal hebben om flexibel in te spelen op toekomstige ontwikkelingen.

1.7 Onderzoeksopzet

De bovengenoemde probleem- en doelstelling hebben geresulteerd in een concrete hoofdvraagstelling welke beantwoord zal worden middels een drietal deelvragen. Deze deelvragen zullen zowel theoretisch als empirisch worden beantwoord. Alle drie de deelvragen bevatten zodoende een theoretisch alsmede een empirisch component. Middels het empirisch onderzoek zullen theoretische bevindingen aan de praktijk worden getoetst. Dit wordt gedaan aan de hand van een praktische casus met daarin drie gemeentelijke binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. Ten eerste zal er een uiteenzetting van de te gebruiken onderzoeksmethoden worden gegeven. Daarna volgen een drietal hoofdstukken waarin de kern van elke deelvraag theoretisch uiteengezet en beantwoord zal worden. Tot slot volgt het empirische gedeelte waarin een praktische casus aan bod komt. Op basis van de theoretische alsmede de empirische data zal er een reflectie worden gegeven op de bevindingen. In het afsluitende hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvragen alsmede de hoofdvraag.

1.8 Aard en richting van het onderzoek

Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, welk het resultaat is van het daaraan voorafgaande gevoerde beleid in combinatie met het planningsproces, kan in ontologische zin als constructivistisch worden beschouwd. Dit om reden dat het planningsproces, welk tot doel heeft te resulteren in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, gezien kan worden als een, door actoren gevormd sociaal construct. Onder het constructivisme wordt dan ook verstaan dat sociale fenomenen en de betekenis hiervan, worden bewerkstelligd door actoren (Bryman, 2012, p. 33). Het planningsproces zal derhalve, onder andere afhankelijk zijn van de betrokken actoren die per situatie verschillen. Om deze reden zal binnenstedelijke gebiedsontwikkeling worden beschouwd als een compilatie van het (sociale) proces dat hieraan vooraf is gegaan.

Binnen dit onderzoek zal binnenstedelijke gebiedsontwikkeling worden aangemerkt als de afhankelijke variabele, die beïnvloed wordt door onafhankelijke variabelen, zijnde het faciliterend grondbeleid en daarmee samenhangend het planningsproces. Per situatie zal dit zodoende resulteren in een andere ruimtelijke uitwerking. Het onderzoek is hiermee eveneens postmodernistisch te noemen, om reden dat er niet één werkelijkheid respectievelijk niet één manier van denken over binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

bestaat en het daarbij passende grondbeleid. Volgens het postmodernisme bestaat dé waarheid niet (De Pater, 2010, p. 211).

De essentie van dit onderzoek is om een conclusie te formuleren waarin een antwoord wordt gegeven op de hoofdvraagstelling, wat het faciliterend gemeentelijk grondbeleid in relatie tot binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen betekent voor het planningsproces alsmede het planontwerp. Er zal een kritische reflectie op basis van de verkregen data worden gedaan, waarmee het als aanbeveling voor praktijksituaties kan worden beschouwd. In algemene zin zal het onderzoek dan ook een praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek bedragen, welke kwalitatief van aard zal zijn. Dit houdt in dat het onderzoek ertoe zal leiden, te komen tot kennisvermeerdering voor het praktisch handelen, alsmede oplossingen, respectievelijk aanbevelingen voor praktijkproblemen poogt aan te dragen (Boeije e.a., 2009, p. 79).

2 Methodologie

2.1 Dataverzameling

Er zal voor dit onderzoek zowel theoretische als empirische data worden verzameld. Op kwalitatieve wijze wordt nagegaan of de theoretische en empirische bevindingen elkaar ondersteunen dan wel tegenspreken. De keuze voor kwalitatief onderzoek ligt in feite verankert in de onderzoeksvragen, die zich in mindere mate lenen voor kwantitatief onderzoek op basis van bestaand materiaal. De benodigde data voor dit onderzoek is vooral te vinden bij personen uit de praktijk. Het onderzoek is enigszins verkennend van aard in die zin dat voor veel gemeenten het werken met een faciliterend grondbeleid relatief nieuw is.

Het empirische gedeelte zal bestaan uit casestudieonderzoek in combinatie met semigestructureerde interviews. De empirische data die hieruit voortvloeit zal worden getoetst aan de theoretische bevindingen. Dit gebeurt in het laatste deel van het onderzoek middels het analyseren van de verkregen data. Getracht wordt hiermee om op een inductieve wijze de hoofdvraagstelling te beantwoorden, hetgeen aansluit bij een kwalitatieve manier van onderzoek doen. Bij inductie kan er middels een aantal concrete observaties een algemene uitspraak worden geformuleerd (Boeije e.a., 2009, p. 83). Deze concrete observatie is binnen dit onderzoek de betreffende casus. Hierbij is het evident dat er geen sprake kan zijn van externe validiteit oftewel generaliseerbaarheid. De analyses zullen specifiek zijn voor de desbetreffende context, waarbij het unieke karakter van elke casus afzonderlijk centraal staat. Gepoogd wordt wel, om mogelijke verbanden in meer algemene zin te koppelen aan de theorie waarmee het wetenschappelijke karakter gewaarborgd dient te zijn.

2.2 Casestudie: ervaringen uit de praktijk

Middels een praktische casestudie wordt gepoogd na te gaan of de bevindingen uit de literatuur gesteund worden door ervaringen uit de praktijk. Het gebruik van een casestudie leidt tot kennis welke concreet, contextafhankelijk en praktisch is (De Pater, 2010, p. 226). Binnen deze casestudie zal worden ingaan op zowel het planningsproces als het planontwerp bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, waarbij de geselecteerden gemeenten bij voorkeur in de praktijk een faciliterend grondbeleid nastreven. Daarbij komt eveneens de rol van de gemeente aan bod. De gemeenten die binnen de casestudie zullen worden uitgelicht betreffen allen gemeenten waarbinnen binnenstedelijke ontwikkelingen plaatsvinden. De data met betrekking tot de casus wordt op twee manieren verkregen. Ten eerste wordt er middels deskresearch de

benodigde informatie achterhaald. Dit zal vervolgens worden aangevuld met data verkregen uit semigestructureerde interviews.

2.3 Verantwoording casus

Binnen dit onderzoek zal er een praktische casus aan bod komen. Binnen deze casus worden een aantal gemeenten behandeld waarvan het grondbeleid in combinatie met binnenstedelijke ontwikkeling wordt onderzocht. De casus zal uitgaan van een drietal gemeenten zijnde, gemeente De Bilt, gemeente Heerhugowaard en gemeente Zoetermeer. De selectie van deze gemeenten heeft plaatsgevonden op basis van een tweetal criteria. Ten eerste dient er binnen de gemeente ofwel een ambitie tot gebiedsontwikkeling te zijn ofwel reeds een ontwikkeling gaande te zijn in bestaand stedelijk gebied. De fase waarin deze ruimtelijke ontwikkeling verkeert is niet bij elke gemeente gelijk. Dit wordt echter niet als een probleem ervaren maar als een relevant gegeven. Zodoende kan er van de verschillende fasen van het proces data worden verzameld om het verloop van het proces goed te kunnen duiden. Het tweede selectie criterium is dat gemeenten in de praktijk bij voorkeur een faciliterend grondbeleid voeren.

2.4 Deskresearch

Om de benodigde achtergrondinformatie omtrent de casus te verkrijgen wordt er op voorhand deskresearch gedaan. Daarbij wordt in het bijzonder gekeken naar de structuurvisie, het grondbeleid en het bestemmingsplan voor het betreffende gebied. Tevens zullen overige beleidsdocumenten en relevante bronnen met betrekking tot de gebiedsontwikkeling worden geraadpleegd. Deze verkregen achtergrondinformatie zal eveneens input geven voor de semigestructureerde interviews die met de gemeenten en andere voor het onderwerp relevante experts en betrokkenen gehouden zullen worden.

2.5 Semigestructureerde interviews

Om gestructureerd interviewvragen te stellen waarbij eveneens de ruimte wordt gelaten voor de respondent om dieper in te gaan op bepaalde kwesties, is het houden van semigestructureerde interviews een geschikte methode. Deze methode is relevant om enige structuur aan te kunnen brengen in de onderwerpen die behandeld zullen worden. Hierdoor blijft de vergelijkbaarheid van de resultaten gewaarborgd (Bryman, 2012, pp. 471-472). Dit zal worden gedaan aan de hand van een topiclijst met bijbehorende vragen, waardoor de algemene thema's in elk interview terugkeren, zie bijlage II. De interviews worden met een digitale spreekrecorder opgenomen en vervolgens letterlijk getranscribeerd. Dit transcriberen dan wel uitwerken van de interviews is relevant om de verkregen informatie vervolgens te analyseren. De transcripten en opnamebestanden

zijn vanwege de lengte respectievelijk grootte hiervan niet opgenomen in de bijlagen, deze zijn opgeslagen op de bijgeleverde USB-stick.

2.6 Verantwoording van de respondenten

Met betrekking tot de casus zullen per gemeente de relevante actoren worden geïnterviewd. Er zal op zijn minst een interview worden gehouden met een expert respectievelijk onderzoeker op het gebied van de ruimtelijke planning en meer specifiek gebiedsontwikkeling. Voorts wordt er getracht van elke gemeente een verantwoordelijk ambtenaar te interviewen en of iemand van de afdeling grondzaken, een proces- en/of projectleider en een stedenbouwkundige intern of extern. Voor een overzicht van de geselecteerde respondenten wordt verwezen naar bijlage I.

2.7 Data-analyse

De empirisch verkregen data zal op basis van een kwalitatieve methode worden geanalyseerd. Dit gebeurt aan de hand van een codeersysteem vergelijkbaar met de systematiek die binnen het digitale programma NVivo wordt gehanteerd. De codering komt overeen met de opzet van de topiclijst voor de semigestructureerde interviews, zie bijlage III. Middels dit codeersysteem wordt de tekst geclassificeerd en geordend (Bryman, 2012, p. 601). Op basis hiervan wordt op systematische wijze data uit de verschillende interviews geanalyseerd.

3 Grondbeleid en gebiedsontwikkeling

3.1 Grondbeleid als middel

In Nederland ligt het zwaartepunt aangaande het grondbeleid op gemeentelijk niveau (Wolting e.a., 2012, p. 56). Het grondbeleid wordt door gemeenten vastgelegd in een nota grondbeleid. Hierin staat vermeld welke vorm(en) van grondbeleid de gemeente handhaaft en welk instrumentarium ingezet zal worden teneinde het ruimtelijk beleid tot uitvoering te brengen. Het hebben van een nota grondbeleid is geen wettelijke verplichting (VNG, 2013). Het dient als middel waarmee gemeenten kunnen interveniëren in de grondmarkt teneinde (ruimtelijke) doelstellingen te verwezenlijken en uitvoering te geven aan bestemmingsplannen (VNG, 2013; Kenniscentrum grondbeleid voor gemeenten, 2015). Het grondbeleid betreft derhalve “een doelgerichte overheidsinterventie in de grondmarkt” (Kenniscentrum grondbeleid voor gemeenten, 2015). Ter beïnvloeding van het grondgebruik, beschikken gemeenten zowel over publiekrechtelijke als privaatrechtelijk instrumenten. Daarbij is onder andere het bestemmingsplan een publiekrechtelijk instrument waarmee het grondgebruik wordt gereguleerd. Om uitvoering te kunnen geven aan bestemmingsplannen is het grondbeleid voor gemeenten derhalve een essentieel middel (VNG, 2013, p. 7).

3.2 Vormen van grondbeleid

Het meest voorkomende theoretische onderscheid aangaande het grondbeleid bestaat uit enerzijds een actief en anderzijds een passief respectievelijk faciliterend grondbeleid, zie tabel 1. De term faciliterend grondbeleid wordt hier verkozen boven passief grondbeleid om reden dat een faciliterend grondbeleid niet inhoudt dat de gemeentelijke rol passief is. Naast deze tweedeling bestaan tussenvormen zoals het publiek-privaat samenwerkingsmodel, afgekort PPS. Dit samenwerkingsmodel gaat uit van een gezamenlijke onderneming van publieke en private partijen ter ontwikkeling van een bouwlocatie (VGN, 2013, p. 7). Publiek-private samenwerking wordt tevens gedefinieerd als “een samenwerkingsverband waarbij publieke en private partijen, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling” (Wolting e.a., 2012, p. 14). Het wel of niet bezitten van gronden en mogelijkheden van kostenverhaal, bepalen veelal de vorm en inzet van het gemeentelijk grondbeleid (VNG, 2013, p. 7).

Tabel 1. Overzicht vormen van grondbeleid

	Actief	PPS (actief)	Faciliterend
Ruimtelijke doelen en sturing	Verwerving en ontwikkeling grond door gemeente, sterke sturing op ruimtelijke doelen	Sturing is mogelijk binnen samenwerkingsrelatie	Grondeigendom en ontwikkeling bij private partijen, sturing gemeente door kaderstelling vooraf en coördinatie van proces
Financiële risico's en opbrengsten	Risico's en opbrengsten voor gemeenten	Verdeling van de financiële lasten, risico's worden ook gedeeld	Risico's en opbrengsten voor private partij

Bron: VNG, 2013, p. 9, bewerking auteur.

3.3 Actief grondbeleid

Vanaf de Tweede Wereldoorlog kenmerkt de Nederlandse grondmarkt zich door een actief gemeentelijk grondbeleid (Van der Krabben et al., 2013; Hartmann & Spit, 2014; Buitelaar, 2010b; Louw et al., 2003). Een actief grondbeleid houdt in dat gemeenten, al dan niet in samenwerking met private actoren (PPS), grond aankopen en dit vervolgens ontwikkelen (Hartmann & Spit, 2014, p. 729; VNG, 2013, p. 7). Dit stelt gemeenten in staat om ruimtelijke doelstellingen te realiseren en een financieel rendement te behalen na verkoop van de grond (VNG, 2013; Buitelaar, 2010b). Door de toepassing van een actief grondbeleid kunnen gemeenten ruimtelijke ontwikkelingen sturen en een sterke mate van controle uitoefenen (Buitelaar, 2010b; Needham, 1997).

Instrumentarium grondverwerving

Middels een actieve grondpolitiek begeeft de gemeente zich als een private partij op de grondmarkt door gronden aan te kopen. Zij heeft hiervoor een aantal publiekrechtelijke instrumenten tot haar beschikking, om naast vrijwillige verkoop de gronden te verwerven. Het betreft hier de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Onteigeningswet (Van Buuren e.a., 2010, p. 244). Tevens bestaan er ook privaatrechtelijke mogelijkheden om tot uitvoering van het bestemmingsplan aan te zetten. Het betreft hier de gemeentelijke gronduitgifte en in zekere zin ook de mogelijkheden van publiek-private samenwerking (Van Buuren e.a., 2010, p. 244).

Een grondeigenaar kan niet worden verplicht de in het bestemmingsplan aangewezen bestemming ten uitvoer te brengen (Van Buuren e.a., 2010, p. 244). Alvorens ruimtelijke ontwikkelingen kunnen plaatsvinden dient de grond eerst verworven te worden. Gemeenten kunnen via hun publiekrechtelijke instrumentarium tot uitvoering van het bestemmingsplan komen. Ingeval de grondverwerving niet via een vrijwillige verkoop lukt, kunnen gemeenten een voorkeursrecht op de grond vestigen middels de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Deze wet houdt in dat “de gemeente als eerste de gelegenheid moet worden geboden om de grond waarop het recht gevestigd is te kopen, wanneer de eigenaar die grond ten verkoop aanbiedt (Van Buuren e.a., 2010, p. 253). Een andere, maar veel zwaardere mogelijkheid om grond in eigendom te krijgen is

via onteigening. Dit gebeurt veelal in het kader van het algemeen belang, wanneer de eigenaar niet in staat is tot vrijwillige verkoop over te gaan en niet in staat is de voorgenomen bestemming zelf te realiseren (VNG, 2013; Van Buuren e.a., 2010).

Risico's en problematische rechtsstatelijkheid

Actief grondbeleid is voor gemeenten veelal een winstgevende activiteit evenals een effectieve manier om ruimtelijke ambities te realiseren (Van der Krabben & Jacobs, 2013, pp. 777-778). Echter zijn de financiële risico's voor gemeenten bij actief grondbeleid groot, met name in tijden van economische recessie (Van der Krabben & Jacobs, 2013, pp. 775-781). Deze risico's liggen vooral in het feit dat het aankopen van grond grote voorinvesteringen met zich meebrengt (Needham, 1997, p. 292). Naast het gegeven dat het voeren van een actief grondbeleid grote financiële risico's met zich meebrengt, is tevens de rol van de overheid problematisch door de tweeledigheid ervan. Deze problematiek wordt ook wel aangeduid als de 'dubbele-petten-problematiek' of 'problematische rechtsstatelijkheid' (Buitelaar, 2015) en houdt in dat gemeenten een dubbele rol aannemen. Heurkens & Hobma (2014, p. 351) spreken in dit kader van een hybride publieke rol. Enerzijds dienen gemeenten hierbij het algemene, maatschappelijke belang te behartigen (publieke rol) en anderzijds begeven zij zich als marktpartij op de grondmarkt middels het verwerven en ontwikkelen van gronden (private rol). Deze dubbele gemeentelijke rol zou het nastreven van een goede ruimtelijke ordening in de weg kunnen staan (Buitelaar, 2015). Dit, om reden dat gemeenten hierbij een 'eigen-grond-eerst'-politiek zouden kunnen nastreven (De Zeeuw, 2015). Naast bovengenoemde aspecten rondom actief grondbeleid kan het wel degelijk een geschikt middel zijn om ruimtelijke ontwikkelingen te initiëren en te stimuleren (Buitelaar, 2012b; De Zeeuw, 2015). Bij gebiedsontwikkelingen en daarmee in het bijzonder bij herontwikkelingsopgaven waar verschillende private actoren een grondpositie hebben, is het soms lastig wie de eerste stap zet tot ontwikkeling. In dit geval, als de markt aarzelt, kan de gemeente actief grondbeleid als een strategisch middel inzetten om ontwikkelingen op gang te krijgen (De Zeeuw, 2015).

Sociaaleconomische veranderingen

Voordat de economische crisis aantrad in 2008, stond de ruimtelijke ontwikkeling in het teken van economische groei en was de vraag naar onder andere woningen en bedrijventerreinen groot (Fontein e.a., 2012). Veel gemeenten hebben sinds de economische crisis te maken met bezuinigingen, economische krimp en soms zelfs demografische krimp, welke gevolgen heeft voor de woningmarkt, arbeidsmarkt en bedrijvigheid (PBL, 2010, pp. 12-13). Deze aspecten brengen een verandering in opgave aangaande de ruimtelijke planning met zich mee van uitbreidingslocaties naar opgaven die kleinschaliger en hoofdzakelijk binnenstedelijk van aard zijn (VNG, 2013; Buitelaar,

2012b). Door de kleinschaligheid van ontwikkelingen kan er flexibeler worden omgegaan met veranderingen in behoeften (Buitelaar, 2012b). Een belangrijk uitgangspunt bij binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen is dat de bestaande ruimte beter kan worden benut waardoor er minder behoefte ontstaat naar uitbreidingslocaties (Buitelaar e.a., 2008, p. 9). Het traditionele denken dat veelal gepaard ging met grootschalige ontwikkelingen waarbij doorgaans een actief grondbeleid werd gevoerd is voor binnenstedelijke locaties veelal onrendabel noch haalbaar (VROM-raad, 2009, p. 17). Dit om reden dat de verwervingskosten in bestaand stedelijk gebied hoger zijn dan het geval is bij uitbreidingslocaties. Bovenstaande ontwikkelingen hebben hun doorwerking gehad op de inzet van en het denken over het gemeentelijk grondbeleid (VNG, 2013, pp. 3-4). De risico's van een actief grondbeleid zijn door de economische crisis duidelijk geworden. Door een terugvallende marktvraag ondervonden veel ruimtelijke plannen vertraging en kwamen sommige ontwikkelingen zelfs volledig tot stilstand (VNG, 2013, p. 4).

3.4 Faciliterend grondbeleid

Diverse veranderingen in sociaaleconomisch opzicht hebben ertoe geleid dat een faciliterend vormgegeven grondbeleid centraal is komen te staan. Verschillende gemeentelijke nota's aangaande hun grondbeleid laten een verschuiving zien van een actief naar een overwegend faciliterend vormgegeven grondbeleid (VNG, 2013, p. 7). Dit type grondbeleid brengt minder financiële risico's met zich mee om reden dat een ontwikkelaar of andere private partij de grond aankoopt om dit vervolgens te ontwikkelen (VNG, 2013, p. 7). Anders dan bij een actief grondbeleid, wordt bij een faciliterend grondbeleid geen gebruik gemaakt van grondeigendom als sturingsmiddel, het realiseren van de door de gemeente gestelde ambities en doelstellingen, wordt hierbij nadrukkelijk aan private actoren overgelaten (Gemeente De Bilt, 2013, p. 21).

Ruimte bieden aan initiatieven van private actoren

Voor dit type grondbeleid geldt er goed moet worden gekeken naar waar de behoefte ligt vanuit de markt en maatschappij en op welke wijze de gemeente daarbij ondersteunend kan zijn (Watertorenberaad, 2014, p. 8). De voorgenomen ontwikkeling dient in ieder geval door de gemeente (juridisch) mogelijk te worden gemaakt (Van Buuren e.a., 2010, p. 243). Gemeenten dienen tevens hun inhoudelijke en kwalitatieve lange termijn doelen te bepalen, waarbij ruimtelijke accenten worden gelegd maar minder wordt geprogrammeerd. Vraaggericht werken komt centraal te staan, dit betekent dat de vraag van eindgebruikers leidend wordt voor ontwikkelende partijen (Watertorenberaad, 2014, pp. 8-9). Deze faciliterende vorm van grondbeleid dient ruimte te bieden om initiatieven van private actoren mogelijk te maken (Heurkens & Hobma, 2014, p. 351). Door het hebben van een langetermijnvisie alsmede kaders en grenzen te

stellen waarbinnen private actoren kunnen ontwikkelen, kunnen gemeenten deze ruimte bieden (Buitelaar, 2012b). Een faciliterend grondbeleid betekent een andere rolverdeling tussen publieke en private actoren (Platform31, 2014; Heurkens, 2014). Aangaande de gemeentelijke rol is deze in dit kader vooral faciliterend (Platform31, 2013). Ontwikkelingen kunnen door gemeenten worden beïnvloed middels het publiekrechtelijke instrumentarium. Dit kan via het bestemmingsplan, waarin het voorgenomen beleid in regels en voorschriften wordt vastgelegd. Daarnaast maakt de Wro het vanaf 2008 mogelijk om invloed uit te oefenen middels de exploitatieovereenkomst of een exploitatieplan, zoals de regeling voor grondexploitatie voorschrijft (VNG, 2013).

Situationeel grondbeleid

Actief grondbeleid wordt nog steeds, al dan niet in mindere mate, toegepast. De Zeeuw (2015) bepleit in dit kader dat het abrupt afscheid nemen hiervan niet aan de orde is omdat veel gemeenten nog voor miljarden euro's aan grondbezit in hun boeken hebben. Het is daarom essentieel dat er een goede afweging wordt gemaakt welk type grondbeleid de gemeente in de praktijk inzet, dit zal echter altijd maatwerk betreffen. De opgaven in bestaand stedelijk gebied zijn doorgaans kleinschaliger van aard en het gebruik van actief grondbeleid zoals dat gepaard ging bij grootschalige ontwikkelingen op uitbreidingslocaties is hier dan ook onrendabel noch haalbaar. Een goed alternatief is het hanteren van een duaal systeem, welk inhoudt dat actief grondbeleid wordt ingezet naast faciliterend grondbeleid (De Zeeuw, 2015). In dit kader wordt tevens gesproken van situationeel grondbeleid, wat betekent dat per initiatief beredeneerd wordt gekozen welk type grondbeleid, actief of faciliterend, gevoerd wordt (Watertorenberaad, 2014, p. 5). De voorkeur bij een situationeel grondbeleid gaat overwegend uit naar een faciliterende vorm, indien er toch voor een actief grondbeleid wordt geopteerd, dient de gemeente hiervoor een gedragen visie te hebben (De Zeeuw, 2015).

3.5 Ruimtelijke planning in transitie: globale accentverschuivingen

De maakbaarheidsgedachte centraal

Na de Tweede Wereldoorlog, gedurende de Wederopbouwperiode, domineerde binnen de planningspraktijk de technisch-rationele houding, waarbij de maakbaarheidsgedachte aangaande de fysieke leefomgeving centraal stond (De Roo & Voogd, 2004, p. 16). Dit wordt ook wel blauwdrukplanning genoemd (Spit & Zoete, 2009). Het systeem stond in het teken van controle door de overheid (Needham, 1997). Doch was er in deze periode, met name vanuit pragmatische redenen, al sprake van een zekere vorm van samenwerking met de markt (Spit & Zoete, 2009, p. 246). De woningbouwproductie destijds was groot en gemeenten waren zeer bedreven in het

voeren van een actief grondbeleid (Buitelaar, 2010b). Er wordt in dit kader ook wel gesproken van toelatingsplanologie, waarbij de gemeente de ruimtelijke kaders opstelde en ontwikkelingen vervolgens toetste aan deze vooropgestelde eisen (Fontein e.a., 2012). Deze houding aangaande de beïnvloeding van de fysieke leefomgeving is langzaamaan verlaten. Het besef kwam dat processen slechts beperkt te beïnvloeden zijn en het veelal autonome processen betreffen (De Roo & Voogd, 2004, p. 16).

Ontwikkelingsplanologie en publiek-private samenwerking

Vanaf circa de tweede helft van de jaren tachtig is er een verschuiving naar meer marktgerichte ontwikkelingsprocessen waarneembaar. De macht van de overheid zwakte af en er kwam expliciet meer ruimte voor publiek-private samenwerking, waarin gemeenten zowel de financiële risico's als opbrengsten deelden met marktpartijen (Heurkens & Hobma, 2014; De Roo & Voogd, 2004). Dit wordt ook wel aangeduid als de 'entrepreneurial' benaderingswijze (Spit & Zoete, 2009, p. 246). Deze publiek-private samenwerking was onder andere het gevolg van de aantrekkende economie en de vraag naar woningen met name in de marktsector. Zodoende werden ruimtelijke ontwikkelingen interessanter voor marktpartijen en namen zij grondposities in. Het in eigendom hebben van grond, zo werd destijds meer en meer duidelijk, betekent dat er invloed kan worden uitgeoefend op het proces en het behalen van rendement (VROM-raad, 2009, p. 79). Met deze publiek-private samenwerkingsrelatie ontstaan echter de nodige spanningsvelden (Spit & Zoete, 2009, p. 247). Enerzijds op het gebied van rechtszekerheid vanuit gemeenten versus flexibiliteit vanuit marktpartijen aangaande het bestemmingsplan. Het andere spanningsveld heeft betrekking op de hybride rol van gemeenten, zowel publiek als privaat. Deze periode, tot aan 2008 stond in het teken van ontwikkelingsplanologie. Het instrumentarium dat gemeenten hierbij toepassen is in dit geval veel meer gericht op de ontwikkelingsmogelijkheden en minder op het controleren en toetsen van vooropgestelde eisen zoals bij toelatingsplanologie het geval is (Fontein e.a., 2012). Ontwikkelingsplanologie heeft toelatingsplanologie niet vervangen maar deze vormen bestaan naast elkaar, afhankelijk van het doel kan de voorkeur naar het een of het ander gaan (Spit e.a., 2010, p. 15).

Economische crisis en vraaggerichte ruimtelijke ontwikkelingen

Het aanbodgericht ontwikkelen dat bij ontwikkelingsplanologie centraal stond, was nadat de economische crisis zich in 2008 aandiende nagenoeg niet meer haalbaar. De vraag kelderde en de markt voor onder andere woningbouw stortte in (VNG, 2013; Fontein e.a., 2012). Naast ontwikkelingsplanologie neemt uitnodigingsplanologie om deze reden een belangrijke positie in waarbij gemeenten al dan niet in samenwerking met betrokken stakeholders, slechts op hoofdlijnen bepalen waar ruimtelijke veranderingen wel of niet gewenst zijn (Platform31, 2014; Fontein e.a., 2012). Bij

uitnodigingsplanologie wordt, anders dan bij toelatings- en ontwikkelingsplanologie, meer vraaggericht ontwikkeld in plaats van aanbodgericht (Platform31, 2014). Zoals geconstateerd, vinden er binnen de ruimtelijke planning globale accentverschuivingen plaats, dit geldt eveneens voor het gehanteerde grondbeleid en de rol van gemeenten, zie tabel 2.

Tabel 2. Globale accentverschuivingen in activiteiten van planning en grondbeleid.

Periode	Voor ca. 1970	Vanaf ca. 1985	Vanaf ca. 2008
Accenten binnen ruimtelijke planning	Ruimtelijk ontwerp, maakbaarheidsgedachte	Ontwikkelingsgericht, publiek-private samenwerking	Meer ruimte voor ontwikkelingen van private actoren
Strategie	Toelatingsplanologie	Ontwikkelingsplanologie	Uitnodigingsplanologie
Rol gemeenten	Toetsend, stellen van ruimtelijke kaders	Actief participierend in nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen	Faciliterende rol en minimaal toetsend
Geschikt bij	Hoge ruimtedruk Gemeente heeft duidelijke visie op gewenste en ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen	Hoge of lage ruimtedruk Gemeente kan financiële risico's nemen	Lage ruimtedruk en bevolkingskrimp
Grondbeleid	Actief	Actief/PPS	Faciliterend/situationeel

Bron: De Roo & Voogd, 2004, p. 18; Fontein e.a., 2012, bewerking auteur.

De nieuwe realiteit: uitnodigingsplanologie en faciliteren

Veel gemeenten zetten na de economische crisis in op een overwegend faciliterend grondbeleid, respectievelijk situationeel grondbeleid. Dit betekent dat zij ontwikkelingen van private actoren faciliteren, waarbij zoveel mogelijk ruimte wordt gegeven voor initiatieven vanuit de markt, echter wel binnen de door gemeenten gestelde kaders. “Faciliteren betekent letterlijk: gemakkelijk maken, maar ook ondersteunen en mogelijk maken” (Groot Jebbink, 2013). Echter, om te kunnen faciliteren dienen er wel initiatieven te zijn (Groot Jebbink, 2013). Dit vraagt van de gemeentelijke rol dat zij actief inzetten om anderen te uit te nodigen of te verleiden invulling te geven aan ruimtelijke ontwikkelingen (Fontein e.a., 2012). Er wordt in dit kader dan ook gesproken van uitnodigingsplanologie, zie figuur 1. Indien er geen initiatieven zijn in een gebied waaraan gemeenten een zekere prioriteit toekennen dienen gemeenten, om te kunnen faciliteren, private actoren eerst uit te nodigen. In dit kader staan faciliteren en uitnodigingsplanologie in relatie tot elkaar.

Figuur 1. Elementen van uitnodigingsplanologie en faciliteren.



Bron: Groot Jebbink, 2013.

Accent op binnenstedelijke locaties

In het ruimtelijk beleid is de nadruk komen te liggen op binnenstedelijke locaties ofwel inbreidingslocaties (Van der Krabben & Jacobs, 2013; VROM-raad, 2009,). Echter, de toenemende regionale verschillen met betrekking tot demografische ontwikkeling en daarmee de woningbouw, hebben gevolgen voor de verstedelijkingsopgave (Buitelaar, 2012b). De regio's waar groei van de woningmarkt wordt verwacht betreffen met name gebieden rond de Randstad. Buiten de Randstad, meer specifiek langs de randen van Nederland, wordt vooral bevolkingskrimp verwacht (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012, p. 17). Deze prognoses schetsen de context voor gebiedsontwikkeling welke er een van grote onzekerheid betreft (Buitelaar, 2012b). In krimpregio's staan voorzieningen en de woningmarkt onder druk, welke op termijn leegstand en verloedering in de hand werkt (Ministerie van I&M, 2012, p.18). Het accent in de woningbouwproductie verschuift van een aanvulling op de voorraad naar een vervanging van de voorraad (VROM-raad, 2009, p. 20). Ruimtelijke ontwikkelingen in bestaand stedelijk gebied brengen echter de nodige complexiteit met zich mee om reden dat het doorgaans herstructurerings- of transformatieopgaven betreffen waarbij de eigendomsverhoudingen alsmede belangentegenstellingen een rol spelen. De grondverweving is duur en zittende eigenaren zijn niet altijd bereid mee te werken, waardoor zij moeten worden uitgekocht of elders moeten worden gehuisvest (VROM-raad, 2009, p. 20).

3.6 Ontwikkelstrategieën

Bij een situationeel grondbeleid zetten gemeenten per situatie, beredeneerd in op het type grondbeleid dat daarbij passend is. Afhankelijk van het doel of de prioriteit die een gemeente toekent aan een ontwikkeling, veelal vastgelegd in een structuurvisie, kan er eveneens, naast het type grondbeleid, een bepaalde ontwikkelstrategie worden ingezet, zie figuur 2. Hiervoor zijn een tweetal parameters van belang voor de keuze in de ontwikkelstrategie (Watertorenberaad, 2014, p. 12). Ten eerste betreft het hier het wel of niet hebben van grondposities door de gemeente. De tweede parameter hangt samen met het belang dat gemeenten aan een specifieke ontwikkeling toekennen, dit betreft het doel en de prioriteit waarmee een ontwikkeling samenhangt. Indien gemeenten expliciet een faciliterend grondbeleid voeren zal, afhankelijk van het belang waarmee een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling gepaard gaat, ofwel een 'laissez faire strategie' kunnen worden ingezet ofwel een 'actief faciliterende strategie' (Watertorenberaad, 2014, pp. 13-15). Hierbij dient in acht te worden genomen dat er, om te kunnen faciliteren wel initiatieven dienen te zijn. De houding van gemeenten, indien zij een faciliterend grondbeleid nastreven verschilt, enerzijds is deze meer actief en anderzijds meer passief (Platform31, 2014). Een derde strategie betreft een relatief nieuwe, zijnde stedelijke herverkaveling. Hiervoor is momenteel een wettelijke regeling in de maak.

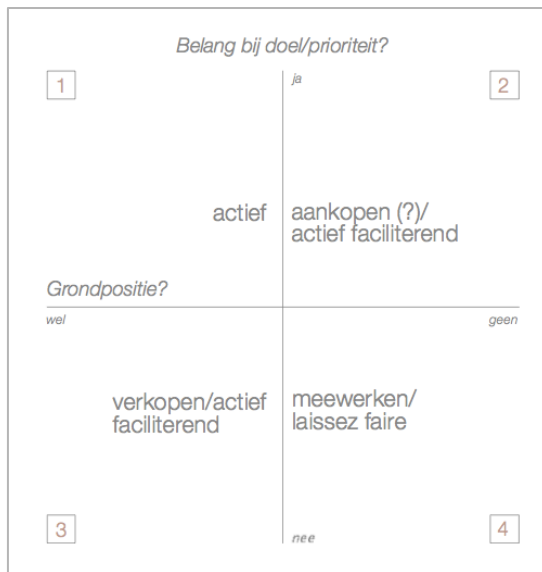
Ontwikkelstrategie: laissez faire

Een laissez faire strategie kan worden ingezet ingeval gemeenten ontwikkelingen een lage prioriteit toekennen (Watertorenberaad, 2014, p. 15). Deze strategie houdt in dat gemeenten initiatieven vanuit de markt wel publiekrechtelijk ondersteunen maar niet actief aansporen en valt derhalve niet onder uitnodigingsplanologie (Fontein e.a., 2012). De door private actoren voorgenomen ontwikkeling dient echter wel plaats te vinden binnen de door de gemeente geformuleerde regels zoals onder andere het bestemmingsplan voorschrijft. Indien er een afwijking gemaakt dient te worden, een zogenaamde 'planologische maatregel' is er sprake van een wettelijk kostenverhaal. De kosten die door gemeenten worden gemaakt dienen conform de Grondexploitatiewet (afdeling 6.4 Wro) te worden verhaald op de ontwikkelende partij (Van der Krabben & Jacobs, 2013, p. 780). Dit kan middels het exploitatieplan of met een exploitatieovereenkomst zoals een anterieure overeenkomst, (voorafgaand aan vaststelling bestemmingsplan) of posterieure overeenkomst (na vaststelling bestemmingsplan) (Gemeente De Bilt, 2013, p. 21).

Ontwikkelstrategie: actief faciliterend

De tweede strategie, zijnde actief faciliteren, betekent dat gemeenten de markt proberen uit te nodigen tot ontwikkeling over te gaan. Deze strategie is met name relevant indien er een hoge prioriteit aan de (her-)ontwikkeling van een gebied wordt toegekend en initiatieven niet spontaan vanuit de markt ontstaan. Gemeenten kunnen hierbij inzetten op het verbinden van partijen waarna verdere invulling van het plan aan de markt kan worden overgelaten (Watertorenberaad, 2014, pp. 13-14). Op deze wijze trachten gemeenten nieuwe ontwikkelingen door private actoren te ontketen door te inspireren middels een structuurvisie of de gewenste mogelijkheden in het bestemmingsplan te verruimen (Van Rhee, 2015). Dit is kenmerkend voor uitnodigingsplanologie waarbij gemeenten als uitgangspositie tot doel hebben private actoren uit te nodigen en aan te zetten om invulling te geven aan ruimtelijke ontwikkelingen (Fontein e.a., 2012). In dit kader kunnen gemeenten op een actieve wijze inzetten op realisatie van de beoogde doelen zoals geformuleerd in het beleid (Watertorenberaad, 2014, p. 14).

Figuur 2. Schema ontwikkelstrategieën voor een situationeel grondbeleid.



Bron: Watertorenberaad, 2014, p. 13, bewerking auteur.

Ontwikkelstrategie: stedelijke herverkaveling

Indien gemeenten een faciliterend grondbeleid nastreven bieden zij ruimte aan private actoren. In bestaand stedelijk gebied, waarbij het grondeigendom is verdeeld over vele eigenaren, kunnen private actoren gezamenlijk het initiatief nemen om een gebied tot ontwikkeling te brengen. Zij kunnen hierbij gebruik maken van stedelijke herverkaveling. Stedelijke herverkaveling is een instrument waarmee eigendomsgrenzen kunnen worden verschoven in een stedelijk gebied om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken (Kadaster, 2015). De Commissie Stedelijke Herverkaveling hanteert de navolgende definitie: “herverkavelen is het herschikken van de zakelijke rechten binnen een bepaald gebied. Dat is aan de orde als de eigendomsverhoudingen een gewenste ontwikkeling belemmeren, hetgeen zich in zeer uiteenlopende situaties kan voordoen” (Commissie Stedelijke Herverkaveling, 2014, p. 4). Met name in stedelijke gebieden waar leegstandsproblematiek aan de orde is kan stedelijke herverkaveling een mogelijke uitkomst bieden (Binnenlands Bestuur, 2014). In beginsel is het uitgangspunt hierbij dat partijen het onderling met elkaar oplossen. Echter, indien dit niet lukt doordat er eigenaren zijn die niet minnelijk bereid zijn mee te werken, kan dit wettelijk worden afgedwongen (Commissie Stedelijke Herverkaveling, 2014, p. 4). Gemeenten kunnen faciliterend partner zijn om stedelijke herverkaveling tussen private actoren te ondersteunen (Binnenlands Bestuur, 2014). Een wettelijke regeling is hiervoor in de maak. Daarmee kan stedelijke herverkaveling als een middel worden beschouwd van faciliterend grondbeleid.

4 Planningsproces en de rol van gemeenten

4.1 De gemeentelijke rol binnen het planningsproces

De nogal overheersende rol van gemeenten verschuift de laatste jaren langzaam naar een meer faciliterende, publieke rol (Heurkens & Hobma, 2014, p. 252). Dit als gevolg van onder andere de financiële consequenties voor gemeenten, veroorzaakt door een actief grondbeleid alsmede de hybride gemeentelijke rol daarbij. Een actief optredende gemeente op de grondmarkt is hiermee ter discussie gesteld. De tendens naar een faciliterend grondbeleid betekent een andere rolverdeling tussen publieke en private actoren (Heurkens, 2014; Platform31, 2014). Heurkens en Hobma (2014, p. 351) vergelijken deze rol met de Angelsaksische planningspraktijk waarbij private actoren een meer dominante rol spelen. Bij een faciliterend grondbeleid geven gemeenten private actoren de ruimte om de gemeentelijke doelstellingen en ambities te realiseren en stellen zij zich faciliterend op. Bovenal is er sprake van informele interactie tussen gemeenten en private actoren (Platform31, 2014).

4.2 Faciliteermogelijkheden

Het planningsproces behelst de route die dient afgelegd te worden om tot de gewenste beïnvloeding van de fysieke leefomgeving te komen (De Roo & Voogd, 2004, p. 11). Indien gemeenten daarbij een faciliterend grondbeleid voeren geldt hiervoor een andere rolverdeling tussen publieke en private actoren. Aangaande de gemeentelijke rol betreft dit het faciliteren van ontwikkelingen van private actoren. Belangrijk hierbij is het geven van gewenste voorwaarden waarbinnen initiatieven van private actoren tot stand kunnen komen. Daarmee wordt de rol van facilitator eveneens aangeduid als stimulator, toetser, adviseur of vergunningsverlener (Wolting e.a., 2012, p. 31). Inhoud geven aan deze faciliterende rol kunnen gemeenten op een drietal manieren (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013, p. 6). Het betreft hier informeel faciliteren, materieel faciliteren en formeel faciliteren. Een eenduidige gemeentelijke rolopvatting bij het voeren van een faciliterend grondbeleid is derhalve niet te geven en welke faciliterende rol wordt nagestreefd zal per situatie anders zijn (Platform31, 2014).

Informeel faciliteren

Bij informeel faciliteren gaat het om verbinden, inspireren, aandacht geven en communiceren (Ministerie van BKZ, 2013, p. 6). Informeel faciliteren sluit in die zin aan op uitnodigingsplanologie als ontwikkelstrategie en vergt een actieve gemeentelijke rol, waarbij mogelijkheden worden gecreëerd voor initiatieven middels het opstellen van ruimtelijke kaders waarbinnen deze initiatieven kunnen plaatsvinden (Platform31, 2013, p. 12). Deze vorm van faciliteren is in het bijzonder geschikt in situaties waarbij gemeenten ruimtelijke doelstellingen en ambities hebben geformuleerd maar

ontwikkelingen van private actoren niet spontaan van de grond komen (Groot Jebbink, 2013). Voor de gemeentelijke rol betekent dit het uitnodigen, samenbrengen, interesseren en stimuleren van private actoren om ruimtelijke ontwikkelingen te implementeren (Fontein e.a., 2012; Platform31, 2013). Enkele uitgangspunten dienen daarbij in acht te worden genomen. Fontein e.a. (2012) hanteren een drietal uitgangspunten om invulling te geven aan uitnodigingsplanologie en daarmee een informele rolopvatting om te faciliteren. Het betreft ten eerste het inventariseren, wat betrekking heeft op het overzichtelijk maken van private actoren in een bepaald gebied en hun belangen, verwachtingen en motivaties. Vervolgens komt het neer op het verleiden en verbinden door gebruik te maken van een wenkend perspectief, dat expliciet geen eindbeeld schetst. Dit kan aan de hand van bijvoorbeeld een structuurvisie als wervend plan. Doordat grondeigendom in bestaand stedelijk gebied doorgaans versnipperd is, vraagt dit een goede afstemming door gemeenten. Zij dienen ervoor zorg te dragen dat private actoren over hun korte termijn horizon heen kijken, hierbij is een langetermijnvisie noodzakelijk (Platform31, 2014). Als laatste verschuift de focus pas naar de inhoud. Centraal daarbij is de vraag, wat de ruimtelijke invulling gaat worden. In dit geval dient voorkomen te worden dat gemeenten inhoudelijk te veel vastleggen, de focus verschuift hiermee van een projectgericht naar een meer procesgerichte aanpak (Platform31, 2013 p. 13). Informeel faciliteren houdt voor de gemeentelijke rolinvulling in dat zij met name actief betrokken is om private actoren aan te zetten om tot de gewenste beïnvloeding van de fysieke leefomgeving te komen, binnen de door de gemeenten gestelde kaders. Initiatieven van private actoren die desalniettemin ontstaan zonder dat expliciete gemeentelijke stimulans daarbij noodzakelijk is, behoeven derhalve geen informele faciliterende rol van gemeenten. Hierbij dienen gemeenten ontwikkelingen enkel formeel en materieel te faciliteren en geldt de laissez faire ontwikkelstrategie.

Materieel faciliteren

Een tweede vorm van faciliteren betreft materieel faciliteren. Dit houdt in dat gemeenten initiatieven kunnen ondersteunen of activeren middels menskracht, geld of praktische ondersteuning (Ministerie van BKZ, 2013, p. 6). Deze vorm van faciliteren kan worden toegepast middels het inzetten van de gemeentelijke kennis en kunde, om zodoende private actoren te ondersteunen in de door hun geïnitieerde ruimtelijke ontwikkeling. Gemeenten kunnen private actoren adviseren middels begeleiding in de planologische procedure(s). De door de gemeente gemaakte kosten ten behoeve van deze ontwikkeling kunnen, volgens het kostenverhaal zoals vermeldt in de Wro, worden verhaald op de ontwikkelende partij (Van der Krabben & Jacobs, 2013, p. 780).

Formeel faciliteren

Een laatste vorm van faciliteren heeft betrekking op formeel faciliteren. Het betreft hier regelgeving, vergunningen, richtlijnen en monitoren (Ministerie van BKZ, 2013, p. 6). Een belangrijk doel van regelgeving is het elimineren of, waar mogelijk minimaliseren, van risico's en onzekerheden (Buitelaar, 2012a, p. 210). Dit komt onder andere tot uiting in het bestemmingsplan waaraan ontwikkelingen van private actoren worden getoetst.

Ontwikkelstrategieën en faciliteermogelijkheden

Informeel faciliteren is een geschikte rolinvulling voor gemeenten ingeval een actief faciliterende ontwikkelstrategie wordt toegepast. Deze actieve gemeentelijke rolinvulling is gewenst, met name als het ontwikkelingen betreffen waaraan een hoge prioriteit wordt toegekend. Dit type ruimtelijke planning kan in het licht worden gezien van uitnodigingsplanologie waarbij private actoren worden gestimuleerd initiatief te nemen tot beïnvloeding of ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het zwaartepunt van een actief faciliterende ontwikkelstrategie met betrekking tot de gemeentelijke rol, is met name gelegen in het buitenwettelijke stelsel. Het is daarmee minimaal zo belangrijk als het formele stelsel (Spit e.a., 2010, p. 16). Dit sluit niet uit dat het formele stelsel en daarmee het materieel en formeel faciliteren niet van toepassing is. Deze faciliteermogelijkheden staan echter nadrukkelijker in relatie tot de laissez faire ontwikkelstrategie. Een faciliterend grondbeleid kan, zoals bovengenoemd op twee manieren van betekenis zijn voor de rol van gemeenten binnen het planningsproces. Enerzijds, met name informeel, bij een actief faciliterende ontwikkelstrategie waar gemeenten ontwikkelingen van private actoren trachten te activeren en te stimuleren. Anderzijds middels het materieel en formeel faciliteren, hierop ligt meer de nadruk bij een laissez faire ontwikkelstrategie. De rol van gemeenten binnen het planningsproces wordt in zekere zin bepaald door de keuze aangaande de ontwikkelstrategie, laissez faire of actief faciliteren.

4.3 Sturingsmogelijkheden en effectiviteit planningsproces

Actief grondbeleid staat bekend om een grote mate van effectiviteit, in die zin dat gemeenten zodoende in staat zijn hun beleidsdoelen op effectieve wijze te sturen (Van Rij & Korthals Altes, 2010, p. 293). Echter, de Wro biedt gemeenten voldoende mogelijkheden om via het publiekrecht grotendeels alle beleidsdoelen te behalen zonder een actief grondbeleid te voeren (Buitelaar, 2015). Ingeval gemeenten een faciliterend grondbeleid voeren is het desalniettemin van belang om de ambities en doelstellingen zoals geformuleerd in beleidsdocumenten van de nodige realiteitszin te voorzien (Van Rhee, 2015). De effectiviteit van het planningsproces hangt derhalve af van de haalbaarheid van de geformuleerde ambities. Gemeenten kunnen, middels goede kaderstelling vooraf en het maken van afspraken met de ontwikkelende partij,

ontwikkelingen enigszins sturen (VNG, 2013, p. 9). Daarnaast kan het opstellen van een wervende visie, al dan niet in samenwerking met private actoren een stimulerende werking hebben teneinde tot ontwikkeling over te gaan. Door actief in te zetten op een informele faciliterende rolinvulling kunnen gemeenten private actoren stimuleren. In dit kader zal de mate waarin het planningsproces effectief is en de sturingsmogelijkheden die gemeenten hierbij hebben, afhangen van de rolinvulling die gemeenten nastreven.

5 Planontwerp

5.1 Planvormen

Als onderdeel van het planvormingsproces kan het planontwerp worden gerekend (Spit e.a., 2010, p. 19). Het planvormingsproces bestaat uit een tweetal fases zijnde, de planvoorbereidende fase en de planontwerpfase. Binnen het planvormingsproces volgt de planontwerpfase na de planvoorbereidende fase, waarbij het genereren van een beleidsproduct in de vorm van een ruimtelijk plan centraal staat, dit wordt ook wel plangeneratie genoemd (Spit e.a., 2010, p. 19). Gemeenten leggen hun ruimtelijk beleid vast in onder andere structuurvisies, beleidsnota's en bestemmingsplannen (VNG, 2013). Ingeval gemeenten een faciliterend grondbeleid nastreven en ruimtelijke ontwikkelingen derhalve afhangen van initiatieven van private actoren dient het ruimtelijk beleid ruimte te geven aan deze initiatieven (Watertorenberaad, 2014, p. 11). De onderhavige paragrafen behandelen voorts welke consequenties dit heeft voor een tweetal planvormen, te weten de structuurvisie alsmede het bestemmingsplan. Daarbij is de structuurvisie een strategische, indicatieve en derhalve niet bindende planvorm om op hoofdlijnen de voorgenomen toekomstige ruimtelijke ontwikkeling te schetsen van een bepaald gebied (Buitelaar, 2012a, p. 211). De structuurvisie staat in relatie tot het bestemmingsplan omwille dat "elk bestemmingsplan moet worden opgesteld tegen de achtergrond van de vastgestelde structuurvisie" (Spit e.a., 2010, p. 81). Een bestemmingsplan is in tegenstelling tot een structuurvisie echter wel een rechtens bindende planvorm waarin regels en voorschriften zijn opgenomen en heeft in die zin een normatieve functie (Van Buuren e.a., 2010, p. 20).

5.2 De structuurvisie

Een onderdeel van het planvormingsproces is het planontwerp waarbij het genereren van een beleidsproduct in de vorm van een ruimtelijk plan zoals een structuurvisie centraal staat. Een structuurvisie is een belangrijk instrument dat de gemeenteraad, sinds de inwerkingtreding van de Wro in 2008 op grond van artikel 2.1 lid 1 verplicht, ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening, een strategisch langetermijnplan voor de ruimtelijke ontwikkeling van een bepaald gebied vast te stellen (Van Buuren e.a., 2010, p. 19). Een structuurvisie kan in die zin worden gedefinieerd als "een strategisch langetermijnplan voor de ruimtelijke ontwikkeling van een bepaald gebied" (Spit e.a., 2010, p. 82). Aangaande het toekomstig ruimtegebruik dient de structuurvisie inzicht te geven betreffende de haalbaarheid van plannen en de wijze waarop de voorgenomen ontwikkeling verwezenlijkt wordt (VNG, 2013; Van Buuren e.a., 2010).

De structuurvisie en faciliterend grondbeleid

Indien gemeenten een faciliterend grondbeleid nastreven en ontwikkelingen derhalve afhangen van initiatieven van private actoren, betekent dit voor de structuurvisie dat er ruimte moet worden geboden aan deze initiatieven (Watertorenberaad, 2014, p. 11). Dit houdt in dat er een wenkend perspectief geboden kan worden en een bepaalde strategie leidend wordt in tegenstelling tot een eindbeeld (Fontein e.a., 2012). Een procesmatige aanpak dient voorop te staan waarbij moet worden voorkomen dat gemeenten plannen inhoudelijk al hebben uitgewerkt. Van belang is vooral dat er kaders en grenzen worden gesteld waarbinnen initiatieven van private actoren kunnen plaatsvinden (Buitelaar, 2012b).

5.3 Het bestemmingsplan

In tegenstelling tot de structuurvisie is het bestemmingsplan een rechtens bindende planvorm (VNG, 2013, p. 6). Bij bestemmen gaat het om “de toekenning van een gebruiksfunctie aan de grond” (Van Buuren e.a., 2010, p. 3). Het bestemmingsplan perkt daarmee het eigendomsrecht in om reden dat hierin is opgenomen voor welk doel de grond mag worden gebruikt en of de grond al dan niet of slechts beperkt bebouwd mag worden (Van Buuren e.a., 2010, p. 5). Zoals vermeldt in het Burgerlijk Wetboek conform artikel 1 lid 2 boek 5, houdt het eigendomsrecht in dat: “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 gegronde beperkingen daarbij in acht worden genomen”.

Spanningsveld flexibiliteit versus rechtszekerheid

Van Buuren e.a. (2010, p. 26) kennen het bestemmingsplan een aantal functies toe. Daarbij is het belangrijkste onderscheid dat tussen een gedetailleerd versus een globaal bestemmingsplan. Dit raakt een belangrijk spanningsveld, namelijk de verhouding tussen flexibiliteit van ruimtelijke plannen versus rechtszekerheid aangaande de toegestane gebruiksmogelijkheden van gronden (Van Buuren e.a., 2010, p. 6). Ruimtelijke planning is bovenal toekomstgericht wat gepaard gaat met de nodige onzekerheid, derhalve is een zekere mate van flexibiliteit wenselijk. Echter het niveau van onzekerheid verschilt per bestemmingsplan (Buitelaar, 2012a, p. 208). Een globaal bestemmingsplan waar opties open worden gelaten voor de toekomst geeft minder rechtszekerheid, terwijl een gedetailleerd bestemmingsplan daarentegen minder flexibiliteit biedt voor toekomstige plannen maar om die reden wel meer rechtszekerheid.

Normeringsfunctie: conserverende bestemmingsplannen

De eerste functie die een bestemmingsplan kan hebben betreft de normeringsfunctie. Dit staat in contrast met de tweede functie zijnde de plannings- en ontwikkelingsfunctie, in die zin dat normering om duidelijkheid alsmede rechtszekerheid vraagt (Van Buuren e.a., 2010, p. 27). Als gevolg van het bieden van rechtszekerheid middels gedetailleerde regels respectievelijk voorschriften, betreft dit type bestemmingsplan een statische planvorm (Platform31, 2013, p. 8). Derhalve wordt het ook wel een conserverend bestemmingsplan genoemd, om reden dat dit type plan ervan uitgaat dat het huidige landgebruik en bijbehorende eigendomsrechten behouden blijven (Buitelaar, 2012a, p. 214). Dit is met name geschikt voor gebieden waar weinig veranderingen gewenst zijn. Desalniettemin kan er in de praktijk, van dit ogenschijnlijk rechtszekerheid biedende bestemmingsplan, veelal worden afgeweken middels gebruik van, onder de Wro het projectbesluit dat inmiddels is opgegaan in de omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) (Wolting e.a., 2012, p. 48; Van Buuren e.a., 2010, p. 59; Ministerie van VROM, 2009, p. 7). De mate van rechtszekerheid bij gedetailleerde bestemmingsplannen is beperkt. Deze gedetailleerde bestemmingsplannen kunnen in het licht worden gezien van toelatingsplanologie welk een redelijk passieve vorm van ruimtelijke ordening inhoudt waarbij de gemeente de ruimtelijke kaders opstelt en ontwikkelingen vervolgens toetst aan deze vooropgestelde eisen (Spit e.a., 2010, pp. 14-15; Fontein e.a., 2012). Dit betekent dat een eigenaar niet kan worden gedwongen de in het bestemmingsplan toegekende bestemming positief te doen verwezenlijken (Platform31, 2013, p. 11). Het positief doen realiseren van een bestemming dienovereenkomstig het bestemmingsplan kan, indien de eigenaar niet wil of niet in staat is mee te werken, middels een actieve gemeentelijke rol, dat wil zeggen, doormiddel van het aankopen of onteigenen van gronden (Van Buuren e.a., 2010, p. 6).

Plannings- en ontwikkelingsfunctie: strategische bestemmingsplannen

De tweede functie van het bestemmingsplan behelst de 'planningsfunctie' waarbij het essentieel is dat er geen eindbeeld wordt vastgelegd maar het bestemmingsplan mogelijkheden biedt voor nieuwe ontwikkelingen en initiatieven (Van Buuren e.a., 2010, p. 6). Dit type bestemmingsplan, is toekomstgericht en heeft een globaal karakter (Buitelaar, 2012a, p. 211). Verwant aan de planningsfunctie is de 'ontwikkelingsfunctie'. Dit houdt in dat er richting wordt gegeven aan het toekomstig ruimtelijk beleid zoals gemeenten dit voor ogen hebben (Van Buuren e.a., 2010, p. 26; Buitelaar, 2012a, p. 211). Deze ontwikkelingsfunctie staat in relatie tot ontwikkelingsplanologie waarbij juist de ontwikkelingsmogelijkheden centraal staan in plaats van het controleren en toetsen van de vooropgestelde eisen zoals bij toelatingsplanologie het geval is (Fontein e.a., 2012). Buitelaar (2012a) onderscheidt in dit kader eveneens verschillende functies van bestemmingsplannen. Daarbij vervult een strategisch bestemmingsplan mede deze

plannings- oftewel ontwikkelingsfunctie, in die zin dat deze plannen de toekomst open laten waarbij onzekerheid een belangrijke factor is (Buitelaar, 2012a, p. 208). Bij deze ontwikkelingsfunctie van het bestemmingplan is een zekere mate van flexibiliteit noodzakelijk, waardoor plannen minder gedetailleerd zijn. Het globale karakter dat dit type bestemmingsplan kenmerkt, houdt in dat de gebruiks- en bouwmogelijkheden niet vaststaan en tevens niet perceelsgebonden zijn (Ministerie van VROM, 2009, p. 7). Globale bestemmingsplannen zijn geschikt voor bijvoorbeeld binnenstedelijke gebieden met gemengde doeleinden (Van Buuren e.a., 2010, p. 59).

6 Praktijksituatie

De toepassing van een faciliterend grondbeleid in relatie tot binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen wordt op basis van praktijksituaties in dit deel van het onderzoek beschreven en geanalyseerd. Hiervoor zijn een drietal gemeenten geselecteerd zijnde gemeente De Bilt, gemeente Heerhugowaard en gemeente Zoetermeer. Binnen deze gemeenten zijn binnenstedelijke ruimtelijke ontwikkelingen gaande, of worden plannen daartoe gemaakt, derhalve lopen deze ontwikkelingen niet synchroon. Daarbij voeren de meeste gemeenten in de praktijk van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling een faciliterend dan wel situationeel grondbeleid. Situationeel grondbeleid houdt in dat, selectief wordt ingezet op actief of faciliterend grondbeleid. Gemeente De Bilt maakt van dit situationele grondbeleid gebruik door expliciet te kiezen voor een actief grondbeleid om hiermee de realisatie van een ondertunneling te bekostigen. Deze binnenstedelijke ontwikkelingen, het daarbij gevoerde grondbeleid, de gemeentelijke rol en het type planontwerp worden navolgend per gemeente uiteen gezet. Binnen dit hoofdstuk wordt verwezen naar respondenten die hebben deelgenomen aan de semigestructureerde interviews, zie hiervoor bijlage I.

6.1 Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling stations- en centrumgebied Bilthoven

Binnen het centrumgebied van Bilthoven zijn verschillende deelplannen te onderscheiden, waarvan er twee zullen worden toegelicht, om reden dat deze in relatie tot elkaar staan. Ten eerste betreft het de realisatie van een ongelijkvloerse kruising, middels ondertunneling van het autoverkeer alsmede het fiets- en voetgangersverkeer. Deze voorheen gelijkvloerse kruising van de Soestdijkseweg met het spoor veroorzaakte een onveilige verkeerssituatie (Vivier, 2015). De ondertunneling heeft de nodige ruimtelijke consequenties als gevolg gehad die verder reikten dan enkel het stationsgebied. Deze infrastructurele ingreep heeft derhalve eveneens betrekking gehad op de bredere context en daarmee het centrumgebied. Het tweede plan betreft het centrumgebied van Bilthoven dat deels verouderd is en momenteel niet fungeert als een echt winkelcentrum. Teneinde verdere verloedering te voorkomen en dit te verbeteren dient er ruimte te komen voor hoogwaardige horeca alsmede een aanvulling op het huidige winkelaanbod (Gemeente De Bilt, 2012, p. 17). Om de planvorming hieromtrent integraal af te stemmen, is een overkoepelend masterplan opgesteld welke door de gemeenteraad in 2009 is vastgesteld (Gemeente De Bilt, 2012, pp. 16-17). De toekomstige (her)ontwikkeling van het centrumgebied wordt in dit masterplan weergegeven. Dit masterplan vormde de basis voor een tweetal bestemmingsplannen te weten Bestemmingsplan Stationsgebied, vastgesteld in 2010 en Bestemmingsplan

Emmaplein en Vinkenplein, vastgesteld in 2012. Deze planvormen zullen in de navolgende paragrafen aan bod komen.

Grondbeleid

Teneinde de ondertunneling onder het spoor mogelijk te maken en daarmee de onveilige verkeerssituatie op te heffen, heeft de gemeente expliciet gekozen om een actief grondbeleid te voeren, hoewel zij in beginsel een faciliterend grondbeleid nastreeft. Met name in bestaand stedelijk gebied kijkt de gemeente heel nadrukkelijk van wat zij wel willen doen als overheid en wat niet. De gemeente vermeldt in haar nota grondbeleid dan ook dat “actief grondbeleid, en daarmee de inzet van grondeigendom als sturingsinstrument voor ruimtelijke ontwikkeling, terughoudend wordt ingezet” (Gemeente De Bilt, 2013, p. 11). Daarbij hanteert de gemeente als belangrijkste argument om voor het stationsgebied in te zetten op een actief grondbeleid dat, “situaties daar waar het algemeen belang zo groot is dat je moet erkennen dat als wij als overheid hier niet het voortouw nemen dan gaat het niet zoals wij het willen (...) met name als het gaat over infrastructuur, dat zijn geen projecten die de warme belangstelling van projectontwikkelaars hebben en daarom moet je het gewoon als overheid naar je toetrekken en zeggen van wij willen hier een goede infrastructurele oplossing ten behoeve van de burgerij van De Bilt en dus nemen wij het voortouw om de overweg op te heffen en daar twee tunnels onderdoor te realiseren” (Noteborn, 2015). Omwille van het algemeen belang dat in deze situatie zo groot was door de onveilige verkeerssituatie, heeft de gemeente een actief grondbeleid toegepast en in samenwerking met ProRail de ondertunneling mogelijk gemaakt (Gemeente De Bilt, 2010, p. 7). Een ander aspect is de vraag in hoeverre er een markt is voor bepaalde projecten. De gemeente geeft in dit kader aan dat, “als er geen markt is (...) dan is dat iets wat je naar je toe trekt. Op het moment dat daar allemaal projectontwikkelaars zijn die van mening zijn dat zij dat ook kunnen en beter kunnen dan de gemeente (...) waarom zou je je dan als overheid op die markt begeven” (Noteborn, 2015).

Binnen het centrumgebied zijn een tweetal ontwikkellocaties waarop actief grondbeleid van toepassing is. Zowel de ondertunneling als de overige infrastructurele aanpassingen binnen het centrumgebied kunnen worden gezien als vliegwielen voor de rest van het centrum. De gemeente heeft ervoor gezorgd dat planvorming mogelijk is en daarmee ruimte wordt geboden aan private actoren. “Zo’n plan waar met name veel geïnvesteerd wordt in de openbare ruimte dat stimuleert ondernemers om daarop te reageren. De handreiking die het masterplan geeft wordt positief opgepakt door ondernemers in het centrum en de gemeente probeert dit zo veel mogelijk te faciliteren door ondernemers te helpen” (Vivier, 2015). Naast de twee ontwikkellocaties waar een actief grondbeleid wordt toegepast geldt voor het centrumgebied dat de gemeente faciliterend optreedt.

Indien private actoren met een plan komen zal de gemeente dit beoordelen “dan gaan wij kijken of wij daar medewerking aan kunnen verlenen. Dat is onze rol en zo vullen wij dat ook in, in die zin vullen wij dat in, van private partijen doen het en wij zorgen voor het juiste publiekrechtelijke kader, het bestemmingsplan, projectafwegingsbesluit, wat dan ook, een ruimtelijk kader op grond waarvan de private partij verder kan en alle bemoeienissen die wij doen ten behoeve van die private partij brengen we in rekening door relevante kosten te verhalen” (Notebom, 2015). De gemeente zet zowel in op een actief als een faciliterend grondbeleid en hanteert hiermee in feite een duaal systeem respectievelijk een situationeel grondbeleid. Er wordt beredeneerd gekozen welk type grondbeleid relevant is voor de betreffende situatie. De gemeente heeft een gedragen visie voor de inzet van een actief grondbeleid om de ondertunneling te kunnen realiseren. Het betreft hier het algemene belang dat in het geding was door de onveilige verkeerssituatie aangaande de gelijkvloerse kruising met het spoor. “Het algemene belang, het belang om een veilige onderdoorgang onder het spoor te hebben, is vele malen groter dan het individuele belang (...) want het algemene belang overschaduwde het individuele belang en is dan ook gelijk het motief waarom je zegt van we gaan dit soort gronden actief in de markt zetten en actief grondbeleid voeren op dit project om te zorgen dat het gedaan wordt” (Notebom, 2015).

Ontwikkelstrategie

De actieve houding van de gemeente ten aanzien van de ondertunneling en daarmee het opstellen van een masterplan waarin een bredere visie wordt gegeven op het centrumgebied, impliceert dat de gemeente deze opgave een hoge prioriteit toekent. Op actieve wijze heeft de gemeente zelf de eerste stap gezet door het maken van een masterplan alsmede het verruimen van het bestemmingsplan waarmee mogelijkheden worden gecreëerd voor private actoren om te (her)ontwikkelen. “Met het maken van zo’n masterplan of met een bestemmingsplan en je verandert een bestemming of de bouwhoogte, dan creëer je daarmee waarde en automatisch gaat de waarde van de grond hiermee omhoog omdat je er meer mee kunt” (Vivier, 2015). Om ontwikkelingen te ontketenen is derhalve ingezet op een actieve ontwikkelstrategie, in die zin dat de mogelijkheden zijn verruimd binnen de kaders van het bestemmingsplan waardoor een verdere invulling van het plan aan de markt kan worden overgelaten.

Rolinvulling gemeente

De gemeentelijke rolinvulling is tweeledig geweest. Enerzijds, met name met betrekking tot de eerste aanzet op basis van een actief grondbeleid en vaststelling van zowel het masterplan als het bestemmingsplan, is de gemeente actief betrokken geweest teneinde private actoren aan te zetten tot de gewenste ontwikkelingen. De gemeentelijke ambities en doelstellingen zijn binnen deze planvormen vastgelegd

waarmee globaal de mogelijkheden respectievelijk randvoorwaarden worden geboden. Hiermee wordt aan private actoren ruimte geboden om initiatief te nemen tot beïnvloeding of ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Anderzijds betreft de rolinvulling het materieel en formeel faciliteren. Daarbij heeft materieel faciliteren betrekking op het ondersteunen van private actoren in de door hun geïnitieerde ruimtelijke ontwikkeling. De gemeente adviseert private actoren middels begeleiding in de planologische procedure(s). “Wij doen het ook in opdracht van die private partij en we proberen daarmee ook zoveel mogelijk af te stemmen met de private partij wat zijn of haar wensen zijn en hoe wij daar invulling aan kunnen geven. Dat laat onverlet dat wij natuurlijk onze publiekrechtelijke taak hebben en daar wordt onverkort aan vastgehouden” (Notebom, 2015). Dit komt tot uiting in het formeel faciliteren, wat inhoudt dat initiatieven van private actoren worden getoetst aan het bestemmingsplan. “Als je je beleid goed op orde hebt en je beleidskaders en je toetsingskader en je weet hoe je in grote bewoordingen, grote algemene kaders, hoe je denkt en wat jouw visie is op, dan is die hele gedetailleerde invulling, dat kan een particulier ook, dus waarom zouden wij dat doen” (Notebom, 2015).

Sturingsmogelijkheden en effectiviteit planningsproces

Tennekes (2015) stelt dat je minder kunt sturen op wanneer het proces is afgerond omdat het vooraf onzeker is wanneer de grondeigenaren gaan ontwikkelen (Tennekes, 2015). Sturen op het proces is derhalve lastig, echter “je kan op ambitie sturen en een visie maken en hopen dat die uitnodigend is” (Tennekes, 2015). Het nastreven van een faciliterend grondbeleid betekent dat ruimtelijke ontwikkelingen afhangen van initiatieven van private actoren. Het ruimtelijk beleid dient daarom ruimte te geven aan deze initiatieven (Watertorenberaad, 2014, p. 11). In dit kader is het belangrijk om op hoofdlijnen aan te geven waar ruimtelijke ontwikkelingen al dan niet gewenst zijn en binnen welke randvoorwaarden, dit sluit aan bij uitnodigingsplanologie. Gemeenten kunnen, middels goede kaderstelling vooraf en het maken van afspraken met de ontwikkelende partij, ontwikkelingen enigszins sturen (VNG, 2013, p. 9). Of en wanneer de geformuleerde publieke ambities en doelstellingen worden behaald is afhankelijk van de realiteitszin ervan (Van Rhee, 2015). De effectiviteit van het planningsproces, hangt derhalve af van de haalbaarheid van de geformuleerde ambities. Indien een gemeente in haar beleid onhaalbare doelen opneemt, is de kans dat private actoren in staat en bereid zijn dit te realiseren nihil. In dit kader geeft de gemeente aan dat, “wij zorgen dat er planvorming mogelijk is op grond waarvan private partijen zeggen van daar zien wij brood in. Als je allemaal eisen gaat opschroeven waardoor het gewoon te kostbaar wordt, ja dan is er ook geen droog brood te verdienen, dus er moet wel ruimte in zitten en die ruimte proberen wij ook nadrukkelijk te zoeken, zodat private partijen weer de ruimte

kunnen nemen om te zeggen wij gaan investeren, dit biedt voor ons kansen en mogelijkheden” (Noteborn, 2015).

Ruimtelijke visie

In 2009 is het masterplan, dat in opdracht van de gemeente door BDP Khandekar is opgesteld voor het centrumgebied van Bilthoven, door de gemeenteraad vastgesteld (Gemeente De Bilt, 2012). De toekomstige visie op het centrumgebied alsmede de ontwikkelmogelijkheden worden in dit masterplan weergegeven. Deze visie is op hoofdlijnen en geeft globaal aan hoe de gemeente de toekomstige ontwikkelingen gerealiseerd wenst te zien. “In het masterplan is “een soort nieuwe ruimtelijke basisstructuur voorgesteld voor het centrum. Dit geeft in grote lijnen de basis aan hoe het zou moeten worden” (Vivier, 2015). Het masterplan heeft een globaal karakter, plannen zijn derhalve op inhoudelijk niveau niet te ver uitgewerkt. Naast het masterplan is er eveneens een beeldkwaliteitplan. Hierin is op abstracte wijze vastgelegd welke gewenste uitstraling nieuwe ontwikkelingen dienen te hebben om zodoende de ruimtelijke samenhang te waarborgen. Toekomstige bouwvragen worden dan ook aan dit beeldkwaliteitplan getoetst (Gemeente De Bilt, 2010a).

Bestemmingsplan

Zowel het stations- als het centrumgebied van Bilthoven zijn volop in ontwikkeling, om die reden boden de voorgaande bestemmingsplannen onvoldoende flexibiliteit (Gemeente De Bilt, 2010a). Om de gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken zijn een tweetal nieuwe bestemmingsplannen vastgesteld, zijnde Bestemmingsplan Stationsgebied Bilthoven, vastgesteld in 2010 en Bestemmingsplan Emmaplein en Vinkenplein Bilthoven, vastgesteld in 2012. Deze bestemmingsplannen bieden het juridisch planologische kader voor alle toekomstige ontwikkelingen. Beide plannen zijn toekomstgericht, hebben een globaal karakter en er wordt geen eindbeeld vastgelegd. De bestemmingsplannen hebben hiermee een planningsfunctie (Van Buuren e.a., 2010) en zijn daarmee op ontwikkeling gerichte plannen. Nieuwe ontwikkelingen dienen aan te sluiten op het huidige karakter van het centrum, dat als kleinschalig en dorps wordt getypeerd (Gemeente De Bilt, 2010b, p. 16). Het bestemmingsplan maakt een breed scala aan nieuwe functies mogelijk, het betreft hier horeca, detailhandel, wonen en kantoor en dienstverlening. Dit type bestemmingsplan worden gekenmerkt door het globale karakter wat inhoudt dat de gebruiks- en bouw mogelijkheden niet vaststaan en tevens niet perceelsgebonden zijn (Ministerie van VROM, 2009, p. 7) De mate waarin rechtszekerheid kan worden geboden door het globale karakter van de bestemmingsplannen, betreft dan ook een onzekere factor.

6.2 Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling stationsgebied Heerhugowaard

De ambitie van de gemeente Heerhugowaard is om het stationsgebied verder te ontwikkelen tot een hoogwaardige entree en een dynamisch stedelijk gebied, waarbij de locatie transformeert tot een vervoers- en voorzieningsknoop en vestigingslocatie voor werkgelegenheid, onderwijs en zorg (Gemeente Heerhugowaard, 2013, pp. 7-13). Het gebied is hiervoor op provinciaal niveau aangewezen om reden dat het een belangrijke positie heeft binnen de regio. Er vinden al verschillende ontwikkelingen in en rondom het stationsgebied plaats (Gemeente Heerhugowaard, 2013, p. 7). Om deze ontwikkelingen in een overkoepelende langetermijnvisie op te nemen heeft de gemeente in samenwerking met KuiperCompagnons een plan opgesteld. Dit plan, de Structuurvisie Stationsgebied (2013), toont de ambitie en is heel strategisch opgetuigd (Rentinck, 2015). Deze opgave is echter complex aangezien het in bestaand stedelijk gebied is, waar veel verschillende partijen gevestigd zijn en belangentegenstellingen en rol kunnen spelen.

Grondbeleid

In de nota grondbeleid (2008) van de gemeente Heerhugowaard wordt een voorkeur uitgesproken voor een actief grondbeleid (Gemeente Heerhugowaard, 2008). Desondanks acht de gemeente een actief grondbeleid voor het stationsgebied onwenselijk en niet realistisch. Binnen het gebied heeft de gemeente slechts zeer beperkte grondposities, onder andere om deze reden is de insteek dat initiatieven en investeringen afhankelijk zullen zijn van private actoren (Gemeente Heerhugowaard, 2012). Desalniettemin zet de gemeente wel actief in op het verleiden van de markt om tot ontwikkeling over te gaan (Gemeente Heerhugowaard, 2013). Er zijn door de gemeente in het gebied een aantal infrastructurele aanpassingen gedaan, zoals het verdiepen van de Zuidtangent en realisatie van een fietsbrug. Deze projecten hebben een ander financieel traject doorlopen ondermeer op basis van subsidies van hogere overheden, derhalve is een actief grondbeleid niet van toepassing binnen het stationsgebied (Rentinck, 2015). “Er is geen grondexploitatie, we moeten het doen met de middelen die we hebben (...) het is letterlijk geld bij elkaar sprokkelen (...) en dat is slim omgaan met je potjes” (Rentinck, 2015). Uitgangspunt voor de gemeente is dat zij in principe niet investeert tenzij een relatief kleine investering dermate lonend is (Gemeente Heerhugowaard, 2013, p. 118). Het grondbeleid waarop de gemeente inzet is binnen deze gebiedsontwikkeling primair faciliterend van aard. “Eigenlijk is de grondstrategie heel passief en schakelen we onze expertise in en onze verbindende kracht en andere reguliere potjes om hier verder wat voor elkaar te krijgen” (Rentinck, 2015).

Ontwikkelstrategie

“Het is bestaand stedelijk gebied, het is ingewikkeld. Hoe start je nou die gebiedsontwikkeling zonder dat je (...) heel veel voorinvesteringen gaat doen” (Rentinck, 2015). De gemeente heeft er in dit kader voor gekozen een structuurvisie op te stellen, waarin de ambitie wordt getoond voor het gebied. “Het gevaar is wel, en dat zie je nu in heel veel gevallen in dat faciliteren, is dat de gemeente gaat zitten en zegt van, nou u komt maar” (Niehof, 2015). Teneinde dit te voorkomen zet de gemeente Heerhugowaard op actieve wijze in op het verleiden van de markt om tot ontwikkeling over te gaan (Gemeente Heerhugowaard, 2013, p. 117). Middels het scheppen van een uitnodigend perspectief van wat er zou kunnen met het gebied, poogt de gemeente private actoren te overtuigen om te investeren in het stationsgebied. “En dat is best opportunistisch, want je weet niet of andere partijen wel willen investeren in Heerhugowaard” (Rentinck, 2015). Een alternatieve strategie is het zoeken van aanknoping met bovenregionale opgaven respectievelijk beleidsdoelstellingen teneinde het stationsgebied als ontwikkellocatie geagendeerd te krijgen. “Er voor zorgen dat zo’n stationsgebied onderdeel wordt van een grotere bovenregionale strategie en dat is het principe van Transit Oriented Development, wat de provincie als hoofdbeleid heeft” (Rentinck, 2015). Het zoeken van aanknoping met opgaven op verschillende schaalniveaus wordt zodoende door de gemeente als strategie ingezet om partijen aan zich te binden. “Dus wat de gemeente heel erg aan het doen is, is opgaven van allerlei partijen identificeren en gezegd van, wacht eens even, als wij wat daarmee doen, dan kunnen jullie misschien weer wat voor ons doen en zo proberen ze van alles aan elkaar te verknopen (Niehof, 2015). Faciliterend grondbeleid betekent in dit opzicht geen passieve gemeentelijke houding. “Anders dan dat wij met onze armen over elkaar zitten en wachten tot dat er een plan komt en zeggen van, dat kan niet en dat kan niet, je moet met elkaar om tafel (...) gewoon een verbinder zijn in dat gebied en initiatieven ondersteunen” (Rentinck, 2015). De gemeente faciliteert dus op actieve wijze door in te zetten op het verbinden van partijen. Dit is kenmerkend voor uitnodigingsplanologie waarbij gemeenten als uitgangspositie tot doel hebben private actoren uit te nodigen en aan te zetten om invulling te geven aan ruimtelijke ontwikkelingen (Fontein e.a., 2012).

Rolinvulling gemeente

Doordat grondeigendom in bestaand stedelijk gebied doorgaans versnipperd is, vraagt dit een goede afstemming door gemeenten. “De neiging zal zijn bij gemeenten om snel, politiek ook, van joh, we moeten daar op scoren en je moet in een heel vroeg stadium ook wel inzien dat er meer kansen liggen om het groter aan te pakken. Het risico is ook dat je niet meer kritisch genoeg bent als gemeente want (...) we zijn blij dat er iemand komt (...) dus laten we hem maar proberen te pleasen” (Niehof, 2015). Gemeenten dienen er in dit kader zorg voor te dragen dat private actoren over hun korte termijn

horizon heen kijken, hierbij is een langetermijnvisie noodzakelijk (Platform31, 2014). “Wat je eigenlijk wilt in goede ruimtelijke ontwikkelingen is dat je het in het grotere verband bekijkt, zeker in de bestaande stad (...) dat het niet allemaal incidentjes zijn” (Niehof, 2015). Teneinde private actoren over hun korte termijn horizon heen te laten kijken, zet de gemeente Heerhugowaard in op informeel faciliteren. Middels deze actieve rolinvulling poogt de gemeente afzonderlijke ontwikkelingen met elkaar in verband te brengen. “Daar speelt een gemeente naar mijn overtuiging een hele belangrijke rol in. Die moet in dit soort processen de ruimtelijke kwaliteit en de samenhang bewaren” (Niehof, 2015). Bij informeel faciliteren gaat het om verbinden, inspireren, communiceren en aandacht geven (Ministerie van BZK, 2013, p. 6). Informeel faciliteren sluit in die zin aan op uitnodigingsplanologie als ontwikkelstrategie en vergt derhalve een actieve gemeentelijke rol, waarbij mogelijkheden worden gecreëerd voor initiatieven middels het opstellen van ruimtelijke kaders waarbinnen deze initiatieven kunnen plaatsvinden (Platform31, 2013, p. 12). Daarbij is het zoeken naar een goede balans tussen het stimuleren van ontwikkelingen vanuit de markt en het bewaken van de lange termijn horizon. “Volgens mij is het koorddanseren tussen wat moet ik doen om iets op gang te brengen en hoe kunnen we de ruimtelijke kwaliteit op de lange termijn borgen” (Niehof, 2015). Een goede afweging is eveneens wenselijk op politiek-bestuurlijk niveau, tussen de korte termijn ‘scoringsdrift’ van wethouders en een goede ruimtelijke afweging op de langere termijn. Het verbinden van opgaven en private actoren biedt perspectief om een moeilijk gebied waar veel investeringen nodig zijn faciliterend op gang te brengen (Niehof, 2015). “Het organiserend vermogen en het begeleiden en dat is nu onze rol” (Rentinck, 2015).

Sturingsmogelijkheden en effectiviteit planningsproces

In bestaand stedelijk gebied is het vooraf onduidelijk wanneer private actoren zullen ontwikkelen. Om deze reden kan er in mindere mate worden gestuurd op het proces van wanneer ontwikkelingen afgerond zijn en daarmee het behalen van de vooraf gestelde doelstellingen (Tennekes, 2015). Het voeren van een faciliterend grondbeleid neemt een bepaalde haast weg uit het systeem, nu gemeenten in financieel opzicht niet meer betrokken zijn. “Partijen hebben niet meer zoveel haast (...) dus iedereen zit zo van nou ja, als er een kans zich voordoet (...) overzichtelijke projecten binnen de bestaande stad, dus heel vaak met wat meer eigenaren dus processen duren langer” (Niehof, 2015). De mate waarin gemeenten kunnen sturen op wanneer het proces is afgerond is beperkt en om die reden wordt er in de structuurvisie van een geleidelijke ontwikkeling uitgegaan (Gemeente Heerhugowaard, 2013, p. 5). Dit betekent voor de ruimtelijke plannen dat er geen eindbeeld vastgelegd wordt en er flexibiliteit wordt geboden om op adaptieve wijze te kunnen inspelen op verandering. In de structuurvisie voor het stationsgebied Heerhugowaard worden abstracte kaarten getoond en randvoorwaarden

gegeven waarbinnen ontwikkelingen van private actoren mogelijk zijn. Gemeenten kunnen hiermee met name sturen op ambitie en ruimtelijke kwaliteit.

Ruimtelijke visie

De structuurvisie voor het stationsgebied is in 2013 door de gemeenteraad vastgesteld. Deze structuurvisie vormt een belangrijke bron van inspiratie voor een geleidelijke opwaardering en ontwikkeling van het stationsgebied tot een dynamische vervoers- en voorzieningsknoop (Gemeente Heerhugowaard, 2013). Er wordt geen eindbeeld geschetst maar kaarten zijn abstract en beelden dienen als referentiekaders. Het betreft een langetermijnplan, waarin op strategisch niveau richting wordt gegeven aan het denken over de toekomstige ruimtelijke invulling. De bedoeling is dat het gebied zich geleidelijk aan ontwikkelt indien de kansen zich voordoen. “Je moet wat meer ruimte durven laten en je moet wat meer accepteren dat dingen soms niet precies worden dan als je had gedacht” (Niehof, 2015). Indien gemeenten bij het voeren van een faciliterend grondbeleid een actief faciliterende strategie nastreven, in tegenstelling tot laissez faire, is een ruimtelijke visie bijvoorbeeld in de vorm van een strategische structuurvisie van belang. “We moeten de markt de ruimte geven, dus moeten we niet teveel plannen maken en dat is weer een potentieel gevaar, want ik geloof er helemaal niets van dat als je geen plan maakt dan laat je de waan van de dag bepalen” (Niehof, 2015). Daarbij is het essentieel de visie gezamenlijk met belanghebbenden op te stellen. Van belang bij de informele rolopvatting is het inventariseren, dit heeft betrekking op het overzichtelijk maken van alle partijen in het gebied, hun belangen, verwachtingen en motivaties (Fontein e.a., 2012). “Dus kijk nou eens of je verschillende ontwikkelingen, je kan het allemaal individueel doen maar als je het samen doet kan het misschien wel beter worden of veel mooier worden en kun je misschien wel veel meer bereiken en dus moeten gemeenten dat gaan organiseren en die moeten zeggen van, luister eens voordat we met jullie en alle individuele ontwikkelingen aan de gang gaan, eerst een gezamenlijke toekomstvisie” (Niehof, 2015).

Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan ligt momenteel als ontwerpbestemmingsplan ter inzage, het legt de huidige situatie vast en is vooral gericht op beheer (Gemeente Heerhugowaard, 2015). Derhalve dient de structuurvisie (2013) als belangrijkste uitgangspunt voor toekomstige ontwikkelingen op lange termijn. Er zijn wel enkele wijzigingsbevoegdheden in het bestemmingsplan opgenomen, in die zin dat er kan worden geanticipeerd op nieuwe ontwikkelingen.

6.3 Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling stationsgebied Zoetermeer

In 2014 heeft de gemeenteraad een motie ingediend waarin het college van burgemeester en wethouders is gevraagd met voorstellen te komen teneinde de entree van Zoetermeer te verbeteren (Gemeente Zoetermeer, 2014). Het entreegebied betreft het gebied langs de A12, de Nelson Mandelabrug en het stationsgebied. De uitstraling en de identiteit van de gemeente Zoetermeer komen met betrekking tot het entreegebied in de huidige situatie niet voldoende tot hun recht. Met name het gebied rondom het station van Zoetermeer, het stationsgebied, heeft te kampen met toenemende verloedering en leegstand. Daarnaast kenmerkt het gebied zich door een monofunctionele ruimtelijke inrichting. Desalniettemin biedt het stationsgebied ook kansen, dit blijkt uit een aantal particuliere initiatieven en investeringen die reeds lopen respectievelijk zijn gedaan (Kokx-van Aalsburg, 2015). Om deze en toekomstige initiatieven te koppelen aan een langetermijnvisie wordt er in samenwerking met Plein06 een stedenbouwkundige en strategische visie opgesteld. Daarbij is de doelstelling om van het entreegebied, in samenwerking met inwoners, ondernemers, gebruikers en investeerders, een hoogwaardiger vestigingsklimaat te maken om in te verblijven, te werken en te wonen (Gemeente Zoetermeer, 2014).

Grondbeleid

De gemeente Zoetermeer geeft in haar nota grondbeleid de voorkeur aan een actief grondbeleid, echter het voeren van maatwerk is noodzakelijk om reden dat elke opgave uniek is (Gemeente Zoetermeer, 2011). “Je moet je dus bij elke ontwikkeling gaan afvragen van (...) waar zijn ingrepen essentieel en waar zijn ze minder belangrijk en als er dingen echt essentieel zijn dan moet je ook bereid zijn om daar alle middelen voor in te zetten die nodig zijn” (Kokx-van Aalsburg, 2015). In het stationsgebied hebben veel private partijen grond- en vastgoedposities. Indien de gemeente faciliterend optreedt, zal er maar worden gestreefd alle aan de ontwikkeling gerelateerde kosten te verhalen (Gemeente Zoetermeer, 2011). In de praktijk is het grondbeleid dat de gemeente zal inzetten daarom situationeel.

Ontwikkelstrategie

Teneinde het stationsgebied te verbeteren ziet de gemeenteraad eveneens een belangrijke rol weggelegd voor belanghebbenden (Gemeente Zoetermeer, 2014). In die zin wordt de langetermijnvisie opgesteld met input van zowel inwoners, ondernemers, gebruikers en investeerders. “Een visie moet je dan altijd met de eigenaren samen maken, dat kan niet anders het is hun grond” (Kokx-van Aalsburg, 2015). Voor het stationsgebied is een ontwikkelstrategie nog niet aan de orde om reden dat momenteel de langetermijnvisie nog niet is vastgesteld. “Je moet denk ik eerst een visie hebben voordat je een ontwikkelstrategie kunt uitwerken en als je het eens bent over de visie

dan zijn de stappen die uit de ontwikkelingsstrategie volgen ook veel logischer” (Kokx-van Aalsburg, 2015).

Rolinvulling gemeente

In het stationsgebied zijn de grond- en vastgoedeigendommen grotendeels in bezit van private actoren. De gemeente poogt middels het opstellen van een langetermijnvisie in samenwerking met belanghebbenden een ontwikkelstrategie te bepalen voor de toekomstige ruimtelijke invulling en gebruik van het gebied. “Je hebt nog wel meer zo’n visie als instrument nodig dan wanneer je zelf de grond in bezit hebt” (Kokx-van Aalsburg, 2015). Dit betekent voor de gemeentelijke rolinvulling dat deze vooral actief is. “Faciliterend grondbeleid wil niet zeggen dat je als gemeente maar stil zit en niks doet de rol is, echter vanuit een andere invalshoek, nog steeds een actieve rol alleen je zet andere instrumenten in. Dus je werkt met visies en met overleg en met overeenkomsten en planologische maatregelen” (Kokx-van Aalsburg, 2015). Het instrumentarium waar de gemeente op inzet betreft in het kader van de rolinvulling zowel informeel, materieel als formeel faciliteren.

Sturingsmogelijkheden en effectiviteit planningsproces

Gelet op het feit dat het stationsgebied bestaand stedelijk gebied betreft en het grondeigendom in handen is van verschillende eigenaren, is het op voorhand onduidelijk wanneer ontwikkelingen plaatsvinden. Het is voor de gemeente derhalve lastiger te sturen op het proces. “(...) processen duren wel langer omdat ze ingewikkelder zijn qua afstemming. Dus dat processen ingewikkelder zijn en langer duren dat ligt niet aan het faciliterend grondbeleid maar dat ligt meer aan de complexiteit van het binnenstedelijke” (Kokx-van Aalsburg, 2015). De gemeente kan, door het opstellen van een strategische visie vooral op kwaliteit sturen. “Ik ben er wel voorstander van om vanuit kwaliteit te sturen, op lange termijn levert dat altijd het meest op” (Kokx-van Aalsburg, 2015). De mate waarin processen effectief zijn en de sturingsmogelijkheden die gemeenten hierbij hebben hangen in die zin af van de rolinvulling die gemeenten nastreven.

Ruimtelijke visie

In samenwerking met belanghebbenden wordt er momenteel een strategische visie opgesteld voor het stationsgebied. Deze visie zal pas eind 2015 gereed zijn en zal om deze reden hier niet worden behandeld.

Bestemmingsplan

Er zijn meerdere bestemmingsplannen van kracht in en rondom het stationsgebied van Zoetermeer. Het betreft onder andere Bestemmingsplan Rokkeveen, vastgesteld in 2012, Bestemmingsplan Afrikaweg en omgeving, vastgesteld in 2013. Beide

bestemmingsplannen hebben een overwegend conserverend karakter. Een derde bestemmingsplan, te weten Bestemmingsplan Boerhavelaan is in 2013 door het college van B&W goedgekeurd en dient enkel nog te worden vastgesteld door de gemeenteraad. Dit bestemmingsplan is een op ontwikkeling gericht bestemmingsplan en heeft een globaal karakter. De gemeente Zoetermeer geeft aan dat het al dan niet in eigendom hebben van gronden bepalend is voor het type bestemmingsplan. “Hoe meer eigendom je hebt hoe globaler je planologische plannen kunnen zijn, dus omgekeerd, hoe minder eigendom je hebt hoe strakker je via je planologische instrumenten moet gaan sturen als je iets wil” (Kokx-van Aalsburg, 2015).

7 Analyse theoretische en empirische data

De bevindingen uit zowel het theoretisch als het empirisch onderzoek zullen navolgend worden geanalyseerd. Dit om te kunnen constateren in hoeverre de theorie aansluit op de gegenereerde data vanuit de praktijksituaties. Er zal worden ingegaan op faciliterend grondbeleid en de betekenis hiervan voor het planningsproces alsmede het planontwerp bij binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen.

7.1 Faciliterend grondbeleid in relatie tot binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen

Situationeel grondbeleid en binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen

Alhoewel er een duidelijke verschuiving plaatsvindt van een actief naar een meer faciliterend vormgegeven grondbeleid, blijkt dat actief grondbeleid nog steeds wordt toegepast. Echter, zoals blijkt uit de theoretische evenals de empirische data is de mate waarin dit wordt ingezet niet vergelijkbaar met de inzet zoals dat voor de economische crisis van 2008 gebeurde. Voor de economische crisis werd een actief grondbeleid veelal ingezet om grootschalige ontwikkelingen mogelijk te maken op uitbreidingslocaties. De financiële risico's waarmee het voeren van een actief gemeentelijk grondbeleid gepaard gaan zijn na de crisis voor veel gemeenten meer dan duidelijk geworden. Nu in het ruimtelijk beleid een duidelijke verschuiving naar binnenstedelijke locaties plaatsvindt, is de grootschaligheid van ontwikkelingen merendeels teruggedrongen. De toepassing van een actief grondbeleid in bestaand stedelijk gebied is in veel gevallen onrendabel noch haalbaar. Derhalve zijn gemeenten terughoudender geworden een actief grondbeleid toe te passen. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat alle gemeenten in het bestaand stedelijk gebied slechts beperkte grondposities bezitten, in dit opzicht is het onrendabel en niet realistisch deze gronden te verwerven. Dit verklaart een belangrijke reden om een faciliterend grondbeleid na te streven naast onder andere een dubbele-petten-problematiek en een eigen-grond-eerst politiek. Wanneer gemeenten de toepassing van een actief grondbeleid wel noodzakelijk achten wordt dit enkel selectief ingezet. In de literatuur wordt er in dit kader gesproken van een duaal systeem respectievelijk situationeel grondbeleid (De Zeeuw, 2015; Watertorenberaad, 2014). Buitelaar (2015) beargumenteert dat actief grondbeleid enkel noodzakelijk is voor infrastructuur en sommige publieke voorzieningen. "Via het publiekrecht, en dus zonder actieve en risicovolle grondverwerving, kunnen gemeenten vrijwel al hun beleidsdoelen bereiken" (Buitelaar, 2015). De inzet van een actief grondbeleid is in de praktijk zichtbaar bij het stationsgebied van Bilthoven waarbij de gemeente een ondertunneling heeft gerealiseerd middels toepassing van dit actieve grondbeleid. Hiermee wordt een stimulans afgegeven aan private actoren in het centrumgebied om tot ontwikkeling over te gaan. De theoretische data toont eveneens

aan dat een actief grondbeleid op een strategische wijze kan worden ingezet, wanneer de markt aarzelt kunnen gemeenten hiermee de eerste stap zetten om ruimtelijke ontwikkelingen vanuit private actoren te initiëren en te stimuleren (De Zeeuw, 2015). Het zal in bestaand stedelijk gebied echter altijd maatwerk betreffen. De gemeenten Heerhugowaard en Zoetermeer hebben vooralsnog geen gebruik gemaakt van een actief grondbeleid.

Ontwikkelstrategieën

De bevindingen uit het empirisch onderzoek tonen aan dat gemeenten in binnenstedelijk gebied slechts geringe grondposities hebben. Het is in veel gevallen onrendabel en bovenal risicovol om op actieve wijze deze gronden te verwerven. Een faciliterend grondbeleid wordt onder andere om deze reden in mindere mate toegepast. Echter, de Wro kent gemeenten een belangrijke taak toe, zijnde het nastreven van een goede ruimtelijke ordening (Buitelaar, 2015). De praktijksituaties laten zien dat veel gemeenten, teneinde een laissez faire strategie te voorkomen waarbij ontwikkelingen van private actoren versnipperd plaatsvinden, inzetten op een actief faciliterende strategie. Dit houdt in dat er een hoge prioriteit aan het gebied wordt toegekend veelal om reden dat het locaties betreffen waar leegstand en verloedering op de loer liggen. Het gaat bij alle empirisch onderzochte gemeenten om binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen waarbij het ofwel een herstructureringsopgave of een functieverandering betreft. Gemeenten zetten om die reden in op een actief faciliteren als ontwikkelstrategie dat ook deels in het licht kan worden gezien van uitnodigingsplanologie, waarbij gemeenten al dan niet in samenwerking met betrokken stakeholders, op hoofdlijnen aangeven waar ruimtelijke veranderingen wenselijk zijn (Fontein e.a., 2012). Bij het voeren van een faciliterend grondbeleid hangen ontwikkelingen af van initiatieven van private actoren. Dit betekent een andere rolverdeling tussen publieke en private actoren. Binnen de hier onderzochte gemeenten is er vooralsnog geen sprake geweest van stedelijke herverkaveling als ontwikkelstrategie.

7.2 Faciliterend grondbeleid en de rol van gemeenten binnen het planningsproces

Rolinvulling gemeenten

Uit de empirische bevindingen blijkt dat de gemeenten zowel inzetten op informeel, materieel als formeel faciliteren. Faciliterend grondbeleid houdt niet in dat de gemeentelijke rol passief is. Met name doordat in bestaand stedelijk gebied het grondeigendom versnipperd is, dienen gemeenten er zorg voor te dragen dat private actoren over hun korte termijn horizon heen kijken. De empirische data toont aan dat alle gemeenten om die reden een strategische visie hebben opgesteld of opstellen, dit veelal in de vorm van een masterplan of structuurvisie. Daarmee wordt een ruimtelijke

visie een belangrijk instrument, in die zin dat gemeenten hiermee de lange termijn horizon en de ruimtelijke kwaliteit kunnen waarborgen. Vooral in binnenstedelijke gebieden waaraan gemeenten een hoge prioriteit toekennen, is een actieve gemeentelijke rolinvulling in de vorm van informeel faciliteren raadzaam. Gemeenten kunnen middels deze informele rolinvulling invloed uitoefenen op de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Indien private actoren met een initiatief komen, zetten gemeenten in op materieel faciliteren. Hierbij gaat het om het ondersteunen van private actoren in de planologische procedures. Een formele rolinvulling heeft met name betrekking op de gehanteerde regelgeving, het verstrekken van vergunningen en het opstellen van richtlijnen. Gemeenten doen dit veelal op basis van het bestemmingsplan, waaraan ontwikkelingen van private actoren worden getoetst. De casestudie laat, aangaande het bestemmingsplan twee dingen zien. Gemeente De Bilt kent het bestemmingsplan een planningsfunctie toe vervullen hiermee heeft het plan een enigszins globaal karakter. Gemeenten Heerhugowaard en Zoetermeer hebben nog geen nieuw bestemmingsplan vastgesteld, de vigerende plannen zijn conserverend van karakter.

Sturingsmogelijkheden en effectiviteit planningsproces

Zoals uit de literatuur blijkt staat een actief grondbeleid bekend om een grote mate van effectiviteit, in die zin dat gemeenten in staat zijn om op effectieve wijze kunnen sturen teneinde hun beleidsdoelen te realiseren (Buitelaar, 2015; Van Rij & Korthals Altes, 2010). Indien gemeenten een faciliterend grondbeleid voeren geeft de Wro mogelijkheden om middels het publiekrecht, nagenoeg alle beleidsdoelen te bereiken (Buitelaar, 2015). De empirische bevindingen laten zien dat het in bestaand stedelijk gebied veelal lastig is om te sturen op het proces, met name met betrekking tot wanneer private actoren gaan ontwikkelen. Dit heeft vooral te maken met de complexiteit van binnenstedelijke ontwikkelingen en niet zozeer met het voeren van een faciliterend grondbeleid. Om deze reden zetten de onderzochte gemeenten in op een actieve ontwikkelstrategie respectievelijk uitnodigingsplanologie. Dit houdt in dat zij een uitnodigende visie opstellen teneinde private actoren te stimuleren tot ontwikkeling over te gaan. Van Rhee (2015) bepleit in dit kader dat het daarbij van belang is om de ambities en doelstellingen zoals gemeenten dit formuleren in hun beleidsdocumenten van de nodige realiteitszin te voorzien. Gemeente De Bilt en Heerhugowaard, hebben in hun masterplan respectievelijk structuurvisie derhalve slechts op hoofdlijnen, globale kaders geschetst die richting moeten geven aan de toekomstige ruimtelijke invulling. De effectiviteit van het planningsproces hangt in zekere zin af van de haalbaarheid van de geformuleerde ambities. Gemeenten kunnen, middels goede kaderstelling vooraf en het maken van afspraken met de ontwikkelende partij, ontwikkelingen enigszins sturen

(VNG, 2013). Teneinde een goede ruimtelijke ordening na te streven sturen gemeenten vooral op kwaliteit.

7.3 De betekenis van een faciliterend grondbeleid voor het planontwerp

Structuurvisie

De structuurvisie zoals uit de literatuurstudie naar voren komt, is een belangrijk instrument ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Een belangrijke functie van de structuurvisie is om op strategisch niveau ruimtelijke ontwikkelingen van een bepaald gebied vast te leggen (Van Buuren e.a., 2010; Spit e.a., 2010). De visie dient inzicht te geven in de haalbaarheid en de wijze waarop de voorgenomen ontwikkeling verwezenlijkt gaat worden. Ingeval gemeenten een faciliterend grondbeleid nastreven en initiatieven afhangen van private actoren, betekent dit voor de structuurvisie dat deze een globaal karakter dient te hebben. Om reden dat het in bestaand stedelijke gebied vooraf vaak onduidelijk is waar en wanneer ontwikkelingen plaatsvinden dient de structuurvisie in dit kader ruimte te bieden. Van belang is vooral dat er kaders en grenzen worden gesteld waarbinnen initiatieven van private actoren kunnen plaatsvinden (Buitelaar, 2012b). Uit empirisch onderzoek blijkt dat gemeenten een structuurvisie of een masterplan hebben opgesteld om hiermee kaders te geven waarbinnen ontwikkelingen van private actoren mogelijk zijn. Tevens wordt de structuurvisie ingezet om ontwikkelingen minder versnipperd plaats te laten vinden. Gemeenten kunnen er op deze manier voor zorg dragen dat private actoren over hun korte termijn horizon heen kijken, door ontwikkelen te koppelen aan een al dan niet gezamenlijk opgestelde strategische visie.

Bestemmingsplan

De literatuur kent aan het bestemmingsplan een tweetal belangrijke functies toe, zijnde de normerings- en planningsfunctie. Deze functies staan op gespannen voet met elkaar betreffende het bieden van flexibiliteit versus rechtszekerheid. Met name in bestaand stedelijk gebied waarbij met vele belangen rekening gehouden dient te worden, is dit een lastig gegeven. Bij het toepassen van een faciliterend grondbeleid, is het op voorhand veelal onduidelijk waar en wanneer ontwikkelingen plaats zullen vinden. De gemeente De Bilt heeft gekozen voor een strategisch en op ontwikkelingsgericht bestemmingsplan. Het bestemmingsplan heeft hiermee een globaal karakter waarbij opties worden opengelaten voor de toekomst, hierdoor kan er echter minder rechtszekerheid worden geboden. De gemeente Heerhugowaard kent, het vooralsnog ontwerpbestemmingsplan, een normeringsfunctie toe. Zodoende dient de structuurvisie als belangrijk document waaraan initiatieven worden getoetst. De gemeente Zoetermeer geeft aan, dat hoe minder grond de gemeente in handen heeft hoe strakker er wordt

gestuurd met het bestemmingsplan. De gemeenten hanteren met betrekking tot het type bestemmingsplan, indien er een faciliterend grondbeleid wordt gevoerd verschillende standpunten.

8 Conclusie

8.1 Beantwoording deelvragen

In het kader van deze thesis is onderzoek verricht om antwoord te kunnen geven op de hoofdonderzoeksvraag wat een faciliterend gemeentelijk grondbeleid betekent in relatie tot binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen voor het planningsproces alsmede het plantontwerp. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de in de inleiding geformuleerde deelvragen een antwoord gegeven op de hoofdonderzoeksvraag. Dit is gedaan op basis van een analyse van de bestaande wetenschappelijke literatuur alsmede empirisch onderzoek. Voorts worden er op basis van de conclusies aanbevelingen gedaan voor de praktijk van het gemeentelijk handelen. Vervolgens wordt er een reflectie gegeven op het onderzoek alsmede de tekortkomingen ervan en worden er aanbevelingen gedaan voor relevant vervolgonderzoek en alternatieve onderzoeksmethoden.

Deelvraag 1

Wat kenmerkt de Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk in samenhang met het daarbij vigerende grondbeleid?

Actief grondbeleid onder druk

Uit de literatuurstudie is gebleken dat de Nederlandse ruimtelijke planning zich vanaf de Tweede Wereldoorlog kenmerkt door een actief gemeentelijk grondbeleid. Het voeren van een actief grondbeleid stelt gemeenten in staat ruimtelijke ontwikkelingen te sturen en een sterke mate van controle uit te oefenen. Deze vorm van grondbeleid is in Nederland veelvuldig en op grote schaal toegepast, ondermeer voor woningbouw op uitbreidingslocaties. In een gunstige economische context is dit type grondbeleid een rendabele en effectieve manier om ruimtelijke ambities te realiseren. Het aankopen van gronden vergt echter grote voorinvesteringen wat onder ongunstige economische omstandigheden financieel gezien een risicovolle activiteit voor gemeenten betreft. Veel gemeenten hebben sinds de economische crisis vanaf 2008 te maken met bezuinigingen, economische krimp en soms zelfs demografische krimp, welke gevolgen heeft voor de woningmarkt, arbeidsmarkt en bedrijvigheid. Deze aspecten brengen een verandering in de ruimtelijke opgave met zich mee, van aanbodgericht naar meer vraaggericht ontwikkelen. Voorts vindt er in het ruimtelijk beleid een verschuiving plaats van uitbreidingslocaties naar binnenstedelijke locaties. Het traditionele denken dat veelal gepaard ging met grootschalige ontwikkelingen waarbij doorgaans een actief grondbeleid werd gevoerd is voor binnenstedelijke locaties veelal onrendabel noch haalbaar. Dit om reden dat de verwervingskosten in bestaand stedelijk gebied hoger zijn dan het geval is bij uitbreidingslocaties. Daarnaast zijn binnenstedelijke locaties complexer in die zin dat het meestal herstructurerings- of transformatieopgaven betreffen

waarbij de eigendomsverhoudingen alsmede belangentegenstellingen een rol kunnen spelen.

Situationeel grondbeleid

De toepassing van actief grondbeleid is ondermeer om bovengenoemde redenen onder druk komen te staan en veel gemeenten zijn zeer terughoudend om nieuwe gronden aan te kopen. Steeds meer gemeenten kiezen er derhalve voor een faciliterend grondbeleid te voeren, welke minder financiële risico's met zich meebrengt. Met name in bestaand stedelijk gebied waarbij het veelal onrendabel noch haalbaar is gronden aan te kopen. Gemeenten kunnen, zonder dat zij eigenaar worden van de grond, onder de Wro nog steeds invloed uitoefenen op ontwikkelingen en daarmee beleidsdoelstellingen verwezenlijken. Het actieve grondbeleid zoals blijkt uit zowel het empirisch als het literatuuronderzoek wordt nog steeds, echter in mindere mate, in de praktijk toegepast. Er wordt in dit kader gesproken van een duaal systeem oftewel situationeel grondbeleid. Dit betekent dat per initiatief beredeneerd wordt gekozen welk type grondbeleid, actief of faciliterend, gevoerd wordt. Het betreft in veel situaties maatwerk en actief grondbeleid wordt met name toegepast voor infrastructuur en voor het realiseren van publieke voorzieningen.

Ontwikkelstrategieën faciliterend grondbeleid

Uit de theoretische data blijkt dat, indien een gemeente een faciliterend grondbeleid voert, afhankelijk van het belang waarmee een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling gepaard gaat, ofwel een 'laissez faire strategie' kan worden ingezet, ofwel een 'actief faciliterende strategie'. De laissez faire strategie houdt in dat gemeenten initiatieven vanuit de markt wel ondersteunen maar niet actief aansporen. Gemeenten geven hierbij een lage tot geen prioriteit aan de ontwikkeling. De tweede strategie van actief faciliteren betekent dat gemeenten de markt probeert te verleiden en hoge prioriteit aan een ontwikkeling geeft. Gemeenten kunnen hierbij inzetten op het verbinden van partijen waarna de verdere invulling van het plan aan de markt kan worden overgelaten. Een derde strategie betreft stedelijke herverkaveling, een instrument waarmee eigendomsgrenzen kunnen worden verschoven in een stedelijk gebied om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Gemeenten kunnen faciliterend partner zijn om stedelijke herverkaveling tussen private actoren te ondersteunen. De empirische bevindingen laten zien dat de tweede strategie, van actief faciliteren met name wordt toegepast op binnenstedelijke locaties waarbij de gemeente een zekere prioriteit toekent aan de ontwikkeling.

Deelvraag 2

Wat betekent het voeren van een gemeentelijk faciliterend grondbeleid voor de gemeentelijke rol binnen het planningsproces?

Rolinvulling gemeente

Het planningsproces betreft de route die dient afgelegd te worden om tot de gewenste beïnvloeding van de fysieke leefomgeving te komen. Indien gemeenten daarbij een faciliterend grondbeleid voeren betekent dit een andere rolverdeling tussen publieke en private actoren om tot deze beïnvloeding van de fysieke leefomgeving te komen. Om de gemeentelijke rol binnen het planningsproces waarbij een faciliterend grondbeleid wordt gevoerd nader te onderzoeken, is het onderscheid zoals dat in de literatuur wordt gemaakt tussen een drietal manieren om te faciliteren toegepast. Het betreft hier informeel faciliteren, materieel faciliteren en formeel faciliteren. De eerste vorm van faciliteren, zo blijkt uit de praktijk van het gemeentelijk handelen, is essentieel om binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen op gang te brengen wanneer gemeenten geen gronden in hun bezit hebben en initiatieven om die reden afhangen van private actoren. Het ondersteunen van initiatieven vergt dan ook een actieve gemeentelijke rol. Een tweede vorm van faciliteren betreft materieel faciliteren. Dit houdt in dat gemeenten initiatieven kunnen ondersteunen of activeren middels menskracht, geld of praktische ondersteuning. Deze vorm van faciliteren wordt in de praktijk veelal toegepast middels inzet van de gemeentelijke kennis en kunde om zodoende private actoren te ondersteunen en te adviseren in de door hun geïnitieerde ruimtelijke ontwikkeling. Dit kan middels begeleiding in de planologische procedure(s). Een laatste vorm van faciliteren is formeel faciliteren, het betreft hier regelgeving, vergunningen, richtlijnen en monitoren. In de praktijk komt dit tot uiting in de kaderstelling die gemeenten in hun beleid opnemen. Hierbij zijn zowel de structuurvisie alsmede het bestemmingsplan van belang om reden dat ontwikkelingen van private actoren worden getoetst aan deze beleidskaders. Of de ambities en doelstellingen zoals geformuleerd in deze beleidskaders uiteindelijk worden gerealiseerd, hangt af van de haalbaarheid en realiteitszin hiervan.

Ontwikkelstrategieën en faciliteermogelijkheden

De eerste faciliteermogelijkheid van informeel faciliteren wordt in de praktijk voornamelijk toegepast indien gemeenten de ontwikkelstrategie van actief faciliteren toepassen en een hoge prioriteit aan de ontwikkeling van een bepaald gebied toekennen. De empirische resultaten tonen aan dat dit actief en informeel faciliteren in de praktijk vooral wordt gedaan middels het verbinden van actoren en het opstellen van een strategische visie om zodoende marktpartijen te inspireren en aan te zetten tot beïnvloeding of ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het zwaartepunt van deze ontwikkelstrategie

met betrekking tot de gemeentelijke rol is met name gelegen in het buitenwettelijke stelsel. De twee andere faciliteermogelijkheden, materieel en formeel, staan in relatie tot de laissez faire ontwikkelstrategie. Echter betekent dit niet dat materieel en formeel faciliteren niet van toepassing zijn op de ontwikkelstrategie van actief faciliteren. Het faciliterend grondbeleid kan op twee manieren van betekenis zijn voor de rol van gemeenten binnen het planningsproces. Enerzijds informeel, bij een actief faciliterende ontwikkelstrategie, waar gemeenten ontwikkelingen van private actoren trachten te activeren en te stimuleren. Anderzijds middels het materieel en formeel faciliteren, hierop ligt meer de nadruk bij een laissez faire ontwikkelstrategie. De keuze voor de ontwikkelstrategie, laissez faire of actief faciliteren bepaalt derhalve in zekere zin de rol van de gemeente binnen het planningsproces.

Deelvraag 3

Welke invloed heeft een faciliterend grondbeleid op het planontwerp?

Structuurvisie en bestemmingsplan

Uit zowel het theoretisch alsmede het empirisch onderzoek blijkt dat de structuurvisie bovenal wordt ingezet als een wervend dan wel uitnodigend document om private actoren te verleiden teneinde ruimtelijke ontwikkelingen in te vullen. Het schetsen van realistische ambities voor het betreffende plangebied is hierbij essentieel. Dit document vormt, samen met het bestemmingsplan, een belangrijk beleidskader waaraan ontwikkelingen van private actoren worden getoetst. Daarnaast is het ook een verbindend instrument in die zin dat gemeenten de lange termijn horizon in acht nemen en individuele ontwikkelingen hieraan pogen te koppelen. Het belangrijkste onderscheid dat in de literatuur wordt gemaakt aangaande het bestemmingsplan, is dat tussen een globaal versus een gedetailleerd bestemmingsplan. Waarbij er een spanningsveld aanwezig is met betrekking tot de rechtszekerheid die het plan biedt enerzijds en de mate van flexibiliteit anderzijds. In de praktijk, zoals blijkt uit de empirische bevindingen, is het gebruik van het type bestemmingsplan, globaal of gedetailleerd wisselend. Het is derhalve niet mogelijk een eenduidige conclusie te trekken op welke wijze een faciliterend grondbeleid van invloed is op het bestemmingsplan.

8.2 Beantwoording hoofdvraagstelling

Tot slot wordt er antwoord gegeven op de hoofdvraagstelling van dit onderzoek.

Wat betekent een faciliterend gemeentelijk grondbeleid in relatie tot binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen voor het planningsproces alsmede het planontwerp?

Binnen de ruimtelijke planningspraktijk is een verschuiving waarneembaar van uitbreidingslocaties naar een focus op binnenstedelijke locaties. Opgaven in bestaand stedelijk gebied zijn mede door een sterk versnipperd grondeigendom complexer. Het verwerven van gronden in binnenstedelijk gebied is voor gemeenten veelal onrendabel noch haalbaar, om reden dat de verwervingskosten hierbij hoger zijn dan bij uitbreidingslocaties. De economische crisis heeft laten zien dat actief grondbeleid een risicovolle activiteit betreft voor gemeenten, doordat het aankopen van gronden grote voorinvesteringen vergt. Het toepassen van een actief grondbeleid is hiermee onder druk komen te staan. Veel gemeenten kiezen ervoor om een faciliterend grondbeleid te voeren. Daarmee is het actief grondbeleid nog steeds van kracht, echter in mindere mate en indien het wordt ingezet hebben gemeenten hiervoor een gedragen visie. Dit betreft een situationeel grondbeleid, waarbij per project een afweging wordt gemaakt welk type grondbeleid, actief of faciliterend wordt ingezet. In de praktijk zal dit telkens maatwerk betreffen.

In het kader van het planningsproces is vooral gekeken naar het organisatorische proces van planning, dit heeft betrekking op de gemeentelijke rolinvulling, samenwerking en sturingsmogelijkheden. De tendens naar een faciliterend grondbeleid betekent voor het organisatorische proces een andere rolinvulling voor gemeenten. Dit houdt in dat bij een faciliterend grondbeleid private actoren de ruimte wordt gegeven om de gemeentelijke doelstellingen en ambities te realiseren waarbij gemeenten zich faciliterend opstellen. Binnen de theoretische data wordt een onderscheid gemaakt tussen een drietal ontwikkelstrategieën waar gemeenten op kunnen inzetten ingeval zij een faciliterend grondbeleid voeren. De rolinvulling verschilt hierbij van enerzijds een actieve rol en anderzijds een meer passieve rol. Uit de praktijksituaties bleek vooral dat gemeenten een actieve rol nastreefden om reden dat initiatieven van private actoren slechts incidenteel voorkwamen zonder dat daarbij werd ingezet op het actief uitnodigen om ruimtelijke ontwikkelingen in te vullen. Daarbij werd met name ingezet op een actieve ontwikkelstrategie oftewel uitnodigingsplanologie, in tegenstelling tot de meer passieve, laissez faire strategie. Gebleken is, dat er daarbij vooral sprake was van informele interactie tussen gemeenten en private actoren. Het faciliteren van stedelijke herverkaveling is binnen de behandelde praktijksituaties niet aan bod gekomen. Betreffende de meer formele rolinvulling van materieel en formeel faciliteren, worden er duidelijke randvoorwaarden meegegeven aan private actoren waarbinnen ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. De ontwikkelingen worden vervolgens getoetst aan de beleidskaders. Gemeenten beschikken, op grond van de Wro, over voldoende sturingsmogelijkheden zonder dat zij eigenaar hoeven te worden van de grond en kunnen zodoende invloed uitoefenen op ontwikkelingen en daarmee beleidsdoelstellingen verwezenlijken. De empirische bevindingen laten zien dat het in

bestaand stedelijk gebied veelal lastig is om te sturen op het proces, in het bijzonder met betrekking tot wanneer private actoren gaan ontwikkelen. Dit heeft vooral te maken met de complexiteit van binnenstedelijke ontwikkelingen en niet zozeer met het voeren van een faciliterend grondbeleid. Derhalve stellen gemeenten veelal een uitnodigende visie op, teneinde private actoren te stimuleren tot ontwikkeling over te gaan. Middels het opstellen van een strategische visie pogen gemeenten te sturen op een goede afstemming tussen het handelen op korte en lange termijn. Van belang bij deze visie is bovenal dat er voldoende ruimte en flexibiliteit wordt geboden aan private actoren. Het maken van plannen is in dit kader nog steeds essentieel. Op basis van de empirische data kan er in onvoldoende mate antwoord worden gegeven wat de betekenis is van een faciliterend grondbeleid aangaande het bestemmingsplan. Met name met betrekking tot de functie die aan het bestemmingsplan wordt toegekend, een normerings- of een planningsfunctie.

8.3 Aanbevelingen en vervolgonderzoek

Dit onderzoek betreft een praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek. Op basis van zowel de theoretische alsmede de empirische bevindingen worden een aantal aanbevelingen gedaan ten behoeve van gemeenten alsmede volgen er op basis van tekortkomingen binnen dit onderzoek enkele suggesties voor vervolgonderzoek.

Aanbevelingen naar aanleiding van onderzoeksresultaten

De bevindingen uit dit onderzoek tonen aan dat gemeenten over voldoende middelen beschikken om te sturen op de in het beleid geformuleerde doelstellingen en ambities, zonder daarbij gebruik te hoeven maken van een actief grondbeleid. Daarbij kan er worden ingezet op een situationeel grondbeleid, waarbij de voorkeur uitgaat naar een faciliterend grondbeleid, en actief grondbeleid slechts wordt ingezet voor uitzonderlijke projecten als infrastructuur of realisatie van publieke voorzieningen. Middels zowel een informele, materiële als formele rolinvulling kunnen gemeenten initiatieven vanuit de markt stimuleren, ondersteunen en toetsen. Indien initiatieven niet spontaan ontstaan en er een zekere prioriteit aan een gebied oftewel ontwikkeling wordt toegekend kan er worden ingezet op een actief faciliterend ontwikkelstrategie. Dit kan tevens in het licht worden gezien van uitnodigingsplanologie waarbij het er in essentie om gaat dat er ruimte wordt geboden aan private actoren om initiatief te nemen binnen de door de gemeente opgestelde kaders. Deze kaders kunnen uiteen worden gezet in een strategische visie, waarmee kan worden gestuurd op een goede afstemming tussen het handelen op korte en lange termijn.

- Nadruk op een faciliterend dan wel situationeel grondbeleid;
- Secundair inzetten op actief grondbeleid;
- Faciliterend grondbeleid betekent geen passieve gemeentelijke rol;
- Sturing mogelijk via publiekrecht op basis van de Wro (2008);
- Afhankelijk van prioriteit inzetten op een actieve of laissez faire ontwikkelstrategie;
- Keuze rolinvulling tussen informeel, materieel en formeel faciliteren;
- Formuleer globale kaders waarbinnen ruimte ontstaat voor initiatieven vanuit de markt;
- Leg ruimtelijke kaders vast in een strategische visie;
- Middels een strategische visie kan worden gestuurd op een goede afstemming tussen het handelen op korte en lange termijn.

Tekortkomingen en suggesties vervolgonderzoek

Binnen dit onderzoek is met name de gemeentelijke rolinvulling binnen het planningsproces aan bod gekomen, de empirische data is vooral afkomstig vanuit gemeenten. Er is daarbij minder de focus gelegd op de rol die private actoren binnen het planningsproces innemen. In dit kader zou het interessant zijn om nader te onderzoeken, hoe de gemeentelijke rolinvulling en kaderstelling vanuit het perspectief van private actoren wordt opgevat. In het kader van de ontwikkelstrategieën zijn vooral actief en laissez faire faciliteren behandeld. Dit om reden dat binnen de casussen de strategie van stedelijke herverkaveling niet voorkwam. Derhalve is niet gebleken op welke wijze gemeenten dit kunnen faciliteren en of hiervoor dezelfde rolinvullingen toepasbaar zijn. Met betrekking tot het planontwerp is vooral geconcludeerd welke implicaties een faciliterend grondbeleid heeft voor de structuurvisie als strategisch document. Voor de betekenis van het bestemmingsplan daarentegen, is uit de theoretische bevindingen gebleken dat een globaal bestemmingsplan meer recht doet aan het bieden van ruimte om initiatieven mogelijk te maken, echter de empirische resultaten laten een contradictie zien aangaande welke type bestemmingsplan het meest geschikt zou zijn. Om deze reden zou in een vervolgonderzoek een vergelijking tussen meerdere bestemmingsplannen gemaakt kunnen worden, om zodoende te kunnen concluderen wat een faciliterend grondbeleid voor het bestemmingsplan betekent.

Voorts is dit onderzoek overwegend verkennend van aard geweest om reden dat de toepassing van een faciliterend grondbeleid in binnenstedelijk gebied nog in een zeker beginstadium verkeerd. Dit betekent dat het niet mogelijk is een evaluatie op te nemen met betrekking tot de ruimtelijke consequenties van een faciliterend grondbeleid in bestaand stedelijk gebied. De theoretische bevindingen tonen aan dat een actief grondbeleid, grootschalig toegepast op uitbreidingslocaties, resulteerde in een zekere mate van ruimtelijke uniformiteit. Geconstateerd is dat gemeenten, indien er een

faciliterend grondbeleid wordt gevoerd, initiatieven mogelijk dienen te maken door ruimte te bieden middels het stellen van globale kaders waarbinnen ontwikkelingen mogelijk zijn. Voorts is gebleken dat, onder andere door de economische crisis, initiatieven moeizamer van de grond komen. Om deze reden zullen gemeenten ervoor moeten waken dat zij ook daadwerkelijk vasthouden aan hun kaders, en niet omwille van politiek-bestuurlijke 'scoringsdrift' hun randvoorwaarden te makkelijk versoepelen teneinde marktpartijen tevreden te houden. Het is derhalve zoeken naar de juiste balans om ontwikkelingen mogelijk te maken en de ruimtelijke kwaliteit te bewaken op de lange termijn. Zodoende zou het op termijn relevant kunnen zijn een evaluerend onderzoek uit te voeren toegespitst op de wijze waarop gemeenten omgaan met hun kaderstelling. Dit zou gedaan kunnen worden op basis van wellicht een online kwantitatief onderzoek om wenselijke antwoorden die gemeenten middels face-to-face interviews geven te omzeilen. In dit kader zijn de resultaten mogelijkwerijs in mindere mate subjectief.

Tevens zijn de resultaten van dit onderzoek op basis van de casestudies niet generaliseerbaar. Hiervoor is het aantal gemeenten dat is onderzocht te gering geweest. De onderzoeksresultaten zijn daarom specifiek voor de betreffende situaties. Desalniettemin geven ze toch een indicatie van de toepassing en de betekenis van een faciliterend grondbeleid in de binnenstedelijke gebiedsontwikkelingspraktijk.

Literatuurlijst

- Binnenlands Bestuur (2014), Wettelijke regeling stedelijke herverkaveling breed gedragen.
<http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/kennispartners/kadaster/wettelijke-regeling-stedelijke-herverkaveling.9281457.lynkx>. Geraadpleegd: 20 juli 2015.
- Boeijs, H., H. 't Hart & J. Hox (2009), *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boom test uitgevers. Achtste Druk.
- Bryman, A. (2012), *Social research methods*. Oxford: University Press. Fourth Edition.
- Buitelaar, E. (2015), Actief gemeentelijk grondbeleid: onnodig en onwenselijk.
<http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/15437-actief-gemeentelijk-grondbeleid-onnodig-en-onwenselijk>. Geraadpleegd: 2 mei 2015.
- Buitelaar, E., M. Kooiman & C. Robbe (2013), Planeconomie en organische gebiedsontwikkeling. <http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/7857-planeconomie-en-organische-gebiedsontwikkeling>. Geraadpleegd: 28 april 2015.
- Buitelaar, E. (2012a), The Fraught Relationship between Planning and Regulation: Land-use Plans and the Conflicts in Dealing with Uncertainty. In Hartmann, T. & B. Needham (eds.), *Planning by law and property rights reconsidered*. Farnham: Ashgate, pp. 207-218.
- Buitelaar, E. (2012b), Nederland in 2040: Gebiedsontwikkeling in onzekere tijden. *Grondzaken in de praktijk* 6(1), pp. 26-28.
- Buitelaar, E. & N. Sorel (2010a), Between the rule of law and the quest for control: legal certainty in the Dutch planning system. *Land Use Policy* 27(3), pp. 983-989.
- Buitelaar, E. (2010b), Cracks in the myth: challenges to land policy in the Netherlands, *Journal of Economic and Social Geography* 101(3), pp. 349-356.
- Buitelaar, E., A. Segeren & P. Kronberger (2008), *Stedelijke transformatie en grondeigendom*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Buunk, W. (2010), *Spontane orde of een nieuw Jeruzalem: Waardepluralisme in de praktijk van gebiedsontwikkeling*. Zwolle: Christelijke Hogeschool Windesheim.
- Buuren, P.J.J. van, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer & J. Robbe (2010), *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*. Deventer: Kluwer. Achtste Druk.

Commissie Stedelijke Herverkaveling (2014), Grenzen verschuiven: Eindrapportage Commissie Stedelijke Herverkaveling. Amersfoort: Secretariaat Commissie Stedelijke Herverkaveling.

Fontein, R.J., B. Breman, W. Kuindersma & J. Westerink (2012), Gemeenten en krimp: Uitnodigingsplanologie als perspectief.
http://webdocs.alterra.wur.nl/internet/corporate/themaas/Uitnodigingsplanologie_perspectief.pdf. Geraadpleegd: 17 mei 2015.

Gemeente De Bilt (2013), Nota grondbeleid 2013: Regisseren en faciliteren. Bilthoven: Gemeente De Bilt.

Goetelaers, D. (2004), Instrumentarium locatieontwikkeling: Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie. Delft: Technische Universiteit Delft.

Groot Jebbink, S. (2013), Overheid aan zet voor nieuw evenwicht in gebiedsontwikkeling: Uitnodigingsplanologie.
<http://www.grontmij.nl/MediaCenter/Nieuwsarchief/Documents/Uitnodigingsplanologie.pdf>. Geraadpleegd: 8 juli 2015

Hartmann, T. & T. Spit (2014), Dilemmas of involvement in land management - Comparing an active (Dutch) and a passive (German) approach. Land Use Policy 42, pp. 729-737.

Heurkens, E. (2014), Een nieuwe rolverdeling: privaat 'in the lead', publiek faciliteert.
http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/11117-een-nieuwe-rolverdeling-privaat-in-the-lead-publiek-faciliteert?utm_campaign=nieuwsbrief-gebiedsontwikkelingnu-%7C-30-april-2014&utm_medium=email&utm_source=go_nu. Geraadpleegd: 12 maart 2015.

Heurkens, E. & F. Hobma (2014), Private Sector-led Urban Development Projects: Comparative Insights from Planning Practices in the Netherlands and the UK. Planning Practice & Research 29(4), pp. 350-369.

Kadaster (2015), Stedelijke herverkaveling.
<http://www.kadaster.nl/web/Themas/Ruimtelijke-ontwikkeling/Stedelijk-gebied/Stedelijke-verkaveling.htm>. Geraadpleegd: 4 juli 2015.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), Maatschappelijk aanbesteden. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Kenniscentrum grondbeleid voor gemeenten (2015), Introductie: Wat is grondbeleid.
<http://www.gemeentelijkgrondbeleid.nl/grondbeleid/Kenniscentrum/IntroductieWatisgrondbeleid/tabid/93/Default.aspx>. Geraadpleegd: 1 mei 2015.

- Krabben, E., van der & H.M. Jacobs (2013) Public land development as a strategic tool for redevelopment: Reflections on the Dutch experience, *Land Use Policy* 30(1), pp. 774-783.
- Louw, E., E. van der Krabben & H. Priemus (2003), Spatial development policy: changing roles for local and regional authorities in the Netherlands, *Land Use Policy* 20, pp. 357-366.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012), *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2009), *Met Globale bestemmingsplannen meer mogelijkheden: Brochure voor bestuurders, Kansen voor bestuurders*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Needham, B. (1997), Land policy in the Netherlands. *Journal of Economic and Social Geography* 88(3), pp. 291-296.
- Pater, B. de (2014), *De ontdekking van de geografie: sociale geografie als wetenschap*. Utrecht: Perspectief Uitgevers. Eerste Druk.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2010), *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland: Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Platform31 (2014), *Faciliterend grondbeleid in de praktijk: Opbrengst van de Leerkring faciliterend grondbeleid*. Den Haag: Platform31.
- Platform31 (2013), *Onderzoek flexibele bestemmingsplannen*. Den Haag: Platform31.
- Rhee, M. van (2015), 'Make it happen' in gebiedsontwikkeling: van een afwachter naar een actief faciliterende gemeente. <http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/15407-make-it-happen-in-gebiedsontwikkeling-van-een-afwachter-naar-een-actief-faciliterende-gemeente>. Geraadpleegd: 8 juli 2015.
- Rij, E. van & W. Korthals Altes (2010), Looking for the optimum relationship between spatial planning and land development. *Town Planning Review* 81(3), pp. 283-306.
- Rijksoverheid (2015), *Grondbeleid*. www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/grondbeleid. Geraadpleegd: 12 maart 2015.

Roo, G. de & H. Voogd (2004), Methodologie van planning: over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving. Bussum: Uitgeverij Coutinho. Tweede Druk.

Spit, T.J.M., S. van Schagen, P.R. Zoete & D. Schut (2010), Visie op structuurvisies. Leusden: Segment Groep.

Spit, T.J.M. & P.R. Zoete (2009), Ruimtelijke ordening in Nederland: Een wetenschappelijke introductie in het vakgebied. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2014), Wat betekent de Omgevingswet voor gemeentelijk grondbeleid? <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/woningmarkt/nieuws/wat-betekent-de-omgevingswet-voor-gemeentelijk-grondbeleid>. Geraadpleegd: 22 mei 2015.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2013), Handreiking grondbeleid voor raadsleden: Wat u als raadslid moet weten over grondbeleid. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

VROM-raad (2009), Grond voor kwaliteit: Voorstellen voor verbetering van overheidsregie op (binnen)stedelijke ontwikkeling. Den Haag: VROM-raad.

Watertorenberaad (2014), Naar een Nota Grondbeleid Nieuwe Stijl: Hoe kan de Nota Grondbeleid afgestemd worden op de nieuwe realiteit? Rotterdam: Watertorenberaad.

Wolting, B., A. Bregman & M. Pool (2012), PPS en gebiedsontwikkeling. Den Haag: Sdu Uitgevers. Derde Druk.

Zeeuw, F. de (2015), Actief grondbeleid houdt betekenis.
http://www.bk.tudelft.nl/fileadmin/Faculteit/BK/Over_de_faculteit/Afdelingen/Real_Estate_and_Housing/Organisatie/Leerstoelen/Urban_Area_Development/Organisatie/Medewerkers/Friso_de_Zeeuw/doc/2015/2015.02.01_Actief_grondbeleid_houdt_betekenis_Grondzaken_in_de_praktijk.pdf. Geraadpleegd: 6 juli 2015.

Bronnen casestudie

Gemeente De Bilt (2013), Nota grondbeleid 2013: Regisseren en faciliteren. Bilthoven: Gemeente De Bilt.

Gemeente De Bilt (2012), Bestemmingsplan Emmaplein en Vinkenplein Bilthoven. Bilthoven: Gemeente De Bilt.

Gemeente De Bilt (2010a), Bilthoven centrum: Ontwikkelingsplan Emmaplein E.O. Bilthoven.

Gemeente De Bilt (2010b), Bestemmingsplan Stationsgebied Bilthoven. Bilthoven: Gemeente De Bilt.

Gemeente De Bilt (2009), Masterplan centrum Bilthoven. Bilthoven: Gemeente De Bilt.

Gemeente Heerhugowaard (2015), Ontwerpbestemmingsplan Stationsgebied.
http://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0398.BP38STATIONSGBIED-ON01/t_NL.IMRO.0398.BP38STATIONSGBIED-ON01.html#_1_Inleiding.
Geraadpleegd: 17 juli 2015.

Gemeente Heerhugowaard (2013), Stationspark Heerhugowaard: Structuurvisie Stationsgebied. Heerhugowaard: Gemeente Heerhugowaard.

Gemeente Heerhugowaard (2012), Meerjaren prognose grondexploitaties 2012. Heerhugowaard: Gemeente Heerhugowaard.

Gemeente Heerhugowaard (2008), Nota grondbeleid 2008: Grond onder de voeten. Heerhugowaard: Gemeente Heerhugowaard.

Gemeente Zoetermeer (2014), Motie Warmer Welkom. Zoetermeer: Gemeente Zoetermeer.

Gemeente Zoetermeer (2011), Nota grondbeleid 2011. Zoetermeer: Gemeente Zoetermeer.

Bijlagenoverzicht

Bijlage I	Overzicht respondenten semigestructureerde interviews
Bijlage II	Semigestructureerde interviewvragen
Bijlage III	Codeerschema semigestructureerde interviews

Bijlage I Overzicht respondenten semigestructureerde interviews

Expert met betrekking tot grondbeleid/binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

Expertinterview

Planbureau voor de Leefomgeving, onderzoeker: dhr. J. Tennekes

Interview afgenomen: 28 mei 2015, 14.00 uur te Den Haag

Praktijksituatie casus drie gemeenten

Casus I: Station- en centrumgebied Bilthoven

Gemeente De Bilt, afdeling grondzaken: mevr. J. Noteborn

Interview afgenomen: 3 juni 2015, 14.00 uur te Bilthoven

BDP Khandekar, stedenbouwkundige: mevr. L. Vivier

Interview afgenomen: 29 mei 2015, 14.30 uur te Benthuisen

Casus II: Stationsgebied Heerhugowaard

Gemeente Heerhugowaard: projectleider: dhr. P. Rentinck

Interview afgenomen: 12 juni 2015, 11.00 uur te Heerhugowaard

Kuiper Compagnons: stedenbouwkundige en expert grondbeleid: dhr. J. Niehof

Interview afgenomen: 29 mei 2015, 10.00 uur te Rotterdam

Casus III: Stationsgebied Zoetermeer

Gemeente Zoetermeer: teammanager ruimtelijk beleid: mevr. mr. E. Kokx- van Aalsburg

Interview afgenomen: 10 juni 2015, 14.00 uur te Zoetermeer

Bijlage II Semigestructureerde interviewvragen

TOPIC I – INTRODUCTIE CASES BINNENSTEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING

1. Kunt u een beknopte omschrijving geven van het planproject (aanleiding/probleemdefinitie/fase/ betrokkenen)?
2. Is er binnen uw gemeente/bureau al veel ervaring opgedaan met binnenstedelijke ontwikkelingen/faciliterend grondbeleid en hoe zou u het planningsproces en planontwerp daarvan beschrijven?

TOPIC II – FACILITEREND GRONDBELEID

3. Om welke reden is het voeren van een faciliterend grondbeleid volgens u een geschikt dan wel ongeschikt instrument om binnenstedelijke ontwikkelingen mogelijk te maken?
4. In welk opzicht zou het faciliterend grondbeleid kunnen bijdragen aan een goede ruimtelijke ordening door gemeenten (zoals geen dubbele-petten-problematiek)?
5. Hoe kunnen gemeenten er zorg voor dragen dat de ruimtelijke kwaliteit gewaarborgd blijft indien zij een faciliterend grondbeleid voeren?

TOPIC III – PLANNINGSPROCES

6. Op welke manier zou het voeren van een faciliterend grondbeleid volgens u invloed kunnen hebben op het planningsproces?
7. Wat is de rol van de gemeente binnen het planningsproces indien zij een faciliterend grondbeleid voert?
8. In hoeverre kan de gemeente ontwikkelingen sturen bij het voeren van een faciliterend grondbeleid?
9. Welke rol spelen private actoren binnen het planningsproces bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling wanneer gemeenten een faciliterend grondbeleid voeren?

10. Wat betekent het voeren van een faciliterend grondbeleid voor de effectiviteit van het planningsproces en daarmee het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen en ambities?

TOPIC IV – PLANONTWERP

11. Op welke wijze komt een visie tot stand voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling waarbij de gemeente een faciliterend grondbeleid voert?
12. Wat kenmerkt een visie voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling waarbij de gemeente een faciliterend grondbeleid voert (bijvoorbeeld qua flexibiliteit/kaderstelling/randvoorwaarden)?
13. Hoe wordt er omgegaan met initiatieven van private actoren?
14. In welk opzicht zijn de (grond)eigendomsgrenzen binnen het plangebied leidend voor het planontwerp en hoe wordt hiermee omgegaan?

Bijlage III Codeerschema semigestructureerde interviews

Grondbeleid

- Actief grondbeleid
- Faciliterend grondbeleid
- Situationeel grondbeleid

Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

- Binnenstedelijk
- Grondeigendom
- Complexiteit
- Versnipperd grondeigendom

Planningsproces

- Rol gemeente
 - Publiekrechtelijk
 - Privaatrechtelijk
 - Instrumentarium
 - Activeren/Stimuleren
 - Kaderstellend
 - Sturing
 - Samenwerking private actoren
- Effectiviteit
 - Behalen doelstellingen
 - Ambities
 - Beleid

Planontwerp

- Structuurvisie/Masterplan
 - Wervend
 - Samenwerking private actoren
 - Open eindbeeld
 - Procesgericht
- Bestemmingsplan
 - Flexibel
 - Globaal
 - Gedetailleerd
 - Randvoorwaarden