

Toekomst binnensteden: dynamiek en ontwikkelstrategieën

Essay over de toekomst van Overijsselse binnensteden, in opdracht van Trendbureau Provincie Overijssel

Prof. dr. Erwin van der Krabben

Radboud Universiteit Nijmegen

Nijmegen, 15 juni 2013

Inhoudsopgave

1. Binnensteden: overheidsbeleid, vastgoedmarkt, ontwikkel- en beheeropgaven

- 1.1. Inleiding
- 1.2. Overheid en binnensteden
- 1.3. Winkelvastgoedmarkt
- 1.4. Ontwikkel- en beheeropgaven

2. Toekomstscenario's

- 2.1. Inleiding
- 2.2. Toekomstscenario's

3. Sturingsperspectief, ontwikkelstrategie en instrumentarium

- 3.1. Inleiding
- 3.2. Sturingsperspectieven
- 3.3. Toekomstscenario's: ontwikkelstrategieën en instrumenten
- 3.4. Toelichting op ontwikkelstrategieën en instrumentarium
 - 3.4.1. Stedencompetitie
 - 3.4.2. Zelforganiserende stad
 - 3.4.3. Stad als speelveld / Ontspannen stad

4. Een visie op de toekomst van binnensteden

- 4.1. Onzekerheden en ordenende principes
- 4.2. De toekomst van de binnenstad?

Gebruikte literatuur

1 Binnensteden: gemeentelijk beleid, vastgoedmarkt, beheer- en ontwikkelopgaven

1.1 Inleiding

Het Trendbureau Overijssel voert een verkenning uit naar de toekomst van de Overijsselse Binnensteden. In deze toekomstverkenning wordt stilgestaan bij de ontwikkelingen die op de binnensteden afkomen en de uitdagingen en kansen die deze ontwikkelingen bieden. Het voor u liggende essay is in opdracht van het Trendbureau Overijssel en in het kader van deze toekomstverkenning geschreven. Als zodanig vormt het een van de producten die de toekomstverkenning oplevert. Doel van dit essay is om een visie te geven op de ontwikkelstrategieën die vastgoedeigenaren, retailers en overheden gezamenlijk kunnen ontwikkelen om in te spelen op de dynamiek die zich de komende jaren in binnensteden zal blijven voordoen. Met betrekking tot die ontwikkelstrategieën wordt aandacht besteed aan grondbeleid en gebiedsontwikkeling, sturingsperspectief, financiering en instrumenten. In het essay wordt niet zozeer stelling genomen over de wijze waarop binnensteden zich zouden moeten ontwikkelen. Wél geeft het essay suggesties over de keuzes die stedelijke overheden en vastgoedeigenaren kunnen maken voor wat betreft de wijze waarop binnensteden zich zouden kunnen ontwikkelen. Aansluitend worden bij de verschillende toekomstscenario's die al door het Trendbureau Overijssel zijn geschetst mogelijk bruikbare strategieën en instrumenten aangereikt ten behoeve van de gewenste ontwikkeling van de binnenstad.

Het essay is op persoonlijke titel geschreven en is zoveel mogelijk gebaseerd op recente inzichten en ervaringen (nationaal en internationaal) met innovaties in sturing en financiering van gebiedsontwikkelingen.

1.2 Overheidbeleid en binnensteden

De binnensteden van Nederlandse steden zijn in de afgelopen decennia door de overheid 'beschermd' als het kernwinkelgebied van de stad. De ontwikkeling van nieuwe winkelgebieden wordt slechts mondjesmaat toegestaan, waarbij zorgvuldig wordt afgewogen of de nieuwe ontwikkeling geen bedreiging van de binnenstad oplevert. Veel steden hebben meer gedaan dan alleen bescherming bieden. In de afgelopen twintig jaar hebben veel stedelijke overheden, samen met marktpartijen, geïnvesteerd in de vernieuwing en transformatie van verouderde delen van de binnenstad, zodat bijvoorbeeld ook ruimte kon worden geboden aan nieuwe, grootschalige winkelformules waarvoor voorheen geen plaats was in de stad.

Dat beleid is succesvol geweest. Nederlandse binnensteden functioneren goed, de winkeluren zijn hoog en de leegstand in de topwinkelstraten is laag. Nog steeds vinden we in winkelgebieden buiten het kernwinkelgebied nauwelijks winkelformules waarvan we in Nederland vinden dat die typisch in de binnenstad thuishoren (zoals bijvoorbeeld 'mode en kleding'). Ook hebben veel binnensteden kunnen

profiteren van de forse uitbreiding van horecagelegenheden. Natuurlijk is er ook best wel wat aan te merken op dat beleid en zijn er ook problemen in de binnensteden. Winkelstraten in de binnensteden zijn 'uniformer' geworden. We vinden dezelfde winkelketens en -formules in bijna elke stad terug, de A1-winkelstraten zijn meestal onbetaalbaar geworden voor lokale ondernemers en de aanloop- en ringstraten in het centrum – vaak dat deel van de binnenstad dat het kernwinkelgebied nog een eigen, authentiek karakter geeft – hebben het traditioneel moeilijk. Na sluitingstijd kunnen de winkelstraten nog steeds een enigszins doods karakter hebben, omdat er nauwelijks wordt gewoond. In veel steden heeft weliswaar een forse uitbreiding van de parkeervoorzieningen plaatsgevonden, maar retailers in de binnenstad en consumenten klagen vaak over de hoge parkeertarieven. Naar de toekomst toe vormen vooral de plannen voor nieuwe, grootschalige perifere retailparken, waar het aanbod van winkelformules langzaam maar gestaag toch steeds meer concurrerend lijkt te worden voor de binnensteden, mogelijk een steeds grotere bedreiging. Het ontbreken van een effectief regionaal detailhandelbeleid speelt de binnensteden hierbij soms parten. Misschien wel de grootste onzekere factor naar de toekomst voor de binnenstad als winkelgebied vormt de opkomst van het internetwinkelen. Duidelijk is dat de groei van verkopen via internet al gevolgen heeft voor de winkelmarkt. Zo zijn reisbureaus en muziekwinkels deels al uit het straatbeeld verdwenen. Die trend zal ongetwijfeld doorzetten. Tegelijkertijd twijfelt er niemand aan dat consumenten de behoefte zullen blijven houden om 'de stad in te gaan' en in de winkel hun aankopen te blijven doen. Veel winkelketens spelen al op dit soort trends in door winkelverkoop te combineren met verkoop via een webwinkel.

Met het beschermen en verder uitbouwen van de binnenstad als kernwinkelgebied heeft haast ongemerkt tegelijkertijd een andere ontwikkeling plaatsgevonden in die binnensteden. Waar binnensteden in het verleden vaak plaats boden aan winkels én andere functies, zijn veel van die andere functies inmiddels al lang uit het straatbeeld van de binnenstad verdwenen. Ook dat is het gevolg – soms onbedoeld – van overheidsbeleid (en natuurlijk ook van veranderende locatievoorkeuren van die bedrijven en organisaties). Denk daarbij aan bedrijfsmatige functies (werkplaatsen), kantoren met baliefuncties zoals banken en notariskantoren, ziekenhuizen en andere zorggerelateerde voorzieningen, wonen boven winkels en onderwijsvoorzieningen. Tot circa dertig jaar geleden zaten bijvoorbeeld in de universiteitssteden veel universiteitsgebouwen nog in de stad; inmiddels zijn die gebouwen in bijna alle steden verplaatst naar een campus aan de rand van de stad. En rijd maar eens over een gemiddeld bedrijventerrein: veel op bedrijventerreinen gevestigde bedrijven horen daar natuurlijk thuis, maar een deel van de daar gevestigde bedrijvigheid was vroeger gewoon in de binnenstad gevestigd en zou daar met enige aanpassingen ook nu nog best gevestigd kunnen zijn.

1.3 Winkelvastgoedmarkt¹

De winkelvastgoedmarkt is een bijzondere vastgoedmarkt met kenmerken die deels overeenstemmen met, maar ook duidelijk afwijken van de kenmerken van andere vastgoedsegmenten (woningen,

¹ Deze paragraaf is deels gebaseerd op het boek *Planning van winkellocaties en winkelgebieden in Nederland* (Evers, Kooijman & Van der Krabben, 2011)

bedrijfsruimte, kantoren). Deze paragraaf stipt enkele van die kenmerken aan. Die kenmerken vormen weer een aanknopingspunt voor de uitwerking van de ontwikkelstrategieën en instrumenten in het vervolg van dit essay (hoofdstuk 3).

Tabel 1 geeft een overzicht van de belangrijkste karakteristieken van de markt voor winkelruimte. Tabel 2 vergelijkt de beleggingskarakteristieken van binnenstedelijk winkelvastgoed met de karakteristieken van perifere detailhandelslocaties en winkelcentra. Tabel 3 tenslotte vergelijkt tenslotte de wijze waarop de winkelruimtemarkt in het binnenstedelijk gebied functioneert met de wijze waarop de markt functioneert in planmatig ontwikkelde gebieden

Met het oog op toekomstige beheer- en ontwikkelopgaven in binnensteden, is het verstandig om rekening te houden met de volgende 'vastgoedmarktkenmerken':

- Winkelvastgoed in de binnenstad is in eigendom van verschillende typen eigenaren: eigenaar-gebruikers, particuliere beleggers en institutionele beleggers. De investeringsbereidheid verschilt per type eigenaar.²
- Vastgoedeigenaren op A1-locaties hebben de afgelopen decennia volop baat gehad bij de schaarste aan winkelruimte op A1-locaties. Het rendement op dit vastgoed is uitstekend geweest; de vastgoedwaarde per m² is relatief hoog. Mede om die reden bestaat er een vrij actieve beleggingsmarkt;
- De leegstand in winkelvastgoed in binnensteden loopt langzaam op. Daarbij is er sprake van grote verschillen tussen de A1-locaties (waar nauwelijks leegstand is) en overige locaties in de binnensteden (waar de leegstand soms zorgwekkend is);
- In binnensteden is vaak sprake van een grote variatie in winkelhuren met grote verschillen tussen winkelstraten; het lijkt er op dat de toenemende leegstand nog niet heeft geleid tot een aanpassing van huurniveaus (maar soms wel in de aanvullende voorwaarden);
- Ondanks (of dankzij) de conjuncturele neergang van de afgelopen jaren is er sprake van redelijk veel dynamiek op de winkelvastgoedmarkt: huurders wisselen van pand, sommige retailformules verdwijnen, terwijl nieuwe formules zich nieuw vestigen;
- In de meeste binnensteden is in de afgelopen decennia geïnvesteerd in transformatie en herstructurering. In de toekomst zullen nieuwe herontwikkelingsopgaven ontstaan;
- De uitbreiding en/of herontwikkeling van winkelgebieden in de binnenstad is vooral 'ontwikkelaar-gedreven' (al dan op initiatief van de lokale overheid) en tot nu toe nauwelijks 'eigenaar-gedreven'.

² Eigenaar-gebruikers zien bijvoorbeeld hun eigendom vaak primair als een pensioenvoorziening en zullen een investering afwegen tegen het te verwachten rendement als zij met pensioen gaan. Particuliere beleggers hebben vaak een grote betrokkenheid bij de stad, zijn bereid mee te denken over nieuwe ontwikkelingen, maar missen wellicht de financiële mogelijkheden om te investeren. Institutionele beleggers, tenslotte, maken een compleet andere afweging om wel of niet te investeren. Vaak is het winkelvastgoed onderdeel van een grote vastgoedportefeuille of maakt het deel uit van een vastgoedfonds. Wat betreft het rendement kijkt een vastgoedfonds niet naar de performance van één object, maar van het hele fonds. Bovendien hebben institutionele beleggers en vastgoedfondsen niet als doel om te investeren in ontwikkeling (en missen zij de expertise). Indien investeren noodzakelijk is, zullen ze eerder geneigd zijn het object af te stoten.

Tabel 1 Belangrijkste karakteristieken markt voor winkelruimte

	Belangrijkste 'marktuitskomsten'
Omvang van de markt	<ul style="list-style-type: none"> • Ca. 30 miljoen m2 wvo 2012; • Jaarlijks toename fluctueert sterk onder invloed van conjuncturele ontwikkelingen; • Combinatie autonome groei en projectontwikkeling;
Kenmerken vragers winkelruimte	<ul style="list-style-type: none"> • Combinatie uitbreidingsvraag, vervangingsvraag en verhuisvraag; • Dominante positie enkele retailers met grote hoeveelheden winkelruimte in gebruik; toenemende filialisering;
Jaarlijkse opname	<ul style="list-style-type: none"> • Schommelt jaarlijks tussen 350.000 en 600.000 m2 wvo; • Mutatiegraad tussen 1,5 en 2% per jaar; beduidend lager dan op kantorenmarkt;
Kenmerken aanbieders winkelruimte	<ul style="list-style-type: none"> • Onderscheid huurmarkt en kopersmarkt (voor eigenaar-gebruikers); • Aanbieders op huurmarkt: institutionele beleggers, ogb's en particuliere beleggers; • Aanbieders op kopersmarkt: eigenaar-gebruikers; VvE;
Aanbod / leegstand	<ul style="list-style-type: none"> • 2,08 miljoen m2 wvo (cijfers 2012); 6,9% van totale winkelvoorraad; (ter vergelijking: leegstand op kantorenmarkt ca. 16%); • Combinatie frictieleegstand, leegstand 1-2 jaar en structurele leegstand (> 2 jaar); • Hoogste leegstandcijfers in hoofdwinkelgebieden, kernverzorgende centra en binnenstedelijke winkelstraten; • Structurele leegstand vooral op B- en C-locaties;
Prijzontwikkelingen	<ul style="list-style-type: none"> • Gematigde stijging gemiddelde huurprijzen (€ 215 per m2 wvo per jaar in 2012). Stijging blijft enigszins achter bij stijging gemiddelde kantoorhuren; • Onstuimige ontwikkeling van topwinkelhuren (huidige huren drie keer zo hoog als in 1990); grote fluctuaties. Tophuren op de kantorenmarkt liggen op veel lager niveau en fluctueren veel minder; • Oorzaak: schaarste aan topwinkelstraten en gebrek aan uitbreidingsmogelijkheden. Retailers hechten veel waarde aan vestiging in A1 winkelstraat. Op kantorenmarkt in principe geen schaarste aan toplocaties.
Gebouw- en gebiedskwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Strikt gehanteerd onderscheid naar standplaatskwaliteiten; • Veel oudere planmatig ontwikkelde winkelgebieden waar geen renovatie heeft plaatsgevonden; • Herstructureringsopgave.

Bron: Evers, Kooijman & Van der Krabben (2011); geactualiseerd 2013

Tabel 2 Beleggingskarakteristieken winkelvastgoed

Binnenstedelijke winkels	Perifere detailhandelslocaties	Winkelcentra
<ul style="list-style-type: none"> • Lage aanvangsrendementen; hoge waarde per m2 vvo; • Grondwaarde vormt groot deel van de totale waarde; • Relatief kleine investering per object; • Specifieke locatie van het object van groter belang dan bij kantoren (onderscheid naar A-, B- en C-locaties) • Vrij liquide belegging; actieve beleggingsmarkt; • Nauwelijks leegstandsrisico's op A1-locaties; • Hoog rendement (direct en indirect); • Risicoprofiel solitaire winkel relatief hoog door afhankelijkheid van één huurder; risicospreiding middels branchesamenstelling niet mogelijk. 	<ul style="list-style-type: none"> • Relatief hoge aanvangsrendementen; relatief lage waarde per m2 vvo; • Grondwaarde vormt klein deel van de totale waarde; • Relatief grote investering door grote volumes; • Relatief klein aantal huurders met groot winkelopervlak in gebruik; • Veel belangstelling buitenlandse beleggers in pdv's; • Verschuiving van beleggingen in solitaire panden naar beleggingen pdv-locatie; • Brancheverruiming onder invloed van verandering in overheidsbeleid zorgt voor risicospreiding. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemiddelde aanvangsrendementen; gemiddelde waarde per m2 vvo; • Aandeel grondwaarde gemiddeld (ten opzichte van andere segmenten); • Vaak zeer grote investeringen; • Winkelcentra zijn complexe projecten; vergt veel deskundigheid; • Gecentraliseerd management en beheer; • Actief beheer noodzakelijk; continue aanpassingen aan retailer- en consumententrends; • Risicospreiding mogelijk door branchesamenstelling.

Bron: Evers, Kooijman & Van der Krabben (2011); gebaseerd op Tordoir,2007.

Tabel 3 Kenmerken markt voor winkelruimte binnensteden versus planmatig ontwikkelde locaties

	Markt voor winkelruimte: Historische binnensteden	Markt voor winkelruimte: Planmatig ontwikkelde locaties
Eigendomsverhoudingen	Institutionele en particuliere beleggers, ogb's, eigenaar-gebruikers (mkb);	Institutionele beleggers, ogb's, eigenaar-gebruikers (grootwinkelbedrijven);
Vraag naar vastgoed	Veel dynamiek; Verdringingsvraag landelijk opererende ketens;	Beperkte dynamiek; Vooral landelijk opererende ketens; Onderscheid naar <i>anchor huurders</i> en overige huurders;
Conjunctuur	Inelastisch; Prijsreactie;	Gematigd elastisch; Prijs-, danwel volumereactie;
Gebouw- en gebiedskwaliteit	Hoog, maar soms problemen met kwaliteit op B- en C-locaties	Veel variatie; Matige kwaliteit verouderde locaties, goede kwaliteit nieuwe locaties
Levensduur vastgoed	Lange levensduur; Deels panden met monumenten status;	Relatief korte levensduur;
Prijsontwikkeling	Hoge huren op A1-locaties, onder invloed van schaarste; Grote verschillen met huurprijzen op overige locaties; sterke fluctuaties;	Versillen in huurprijzen tussen <i>anchor huurders</i> en overige huurders;
Transparantie	Laag, heterogene markt;	Laag, heterogene markt; Afspraken met <i>anchor huurders</i> ;
Overheidsinvloeden	Indirect (beleid bescherming winkelaanbod in binnensteden).	Invloed op vraag (branchebeperkingen).

Bron: Evers, Kooijman & Van der Krabben (2011)

'Standplaatskwaliteiten'

Op de winkelruimtemarkt geldt een vrij strikt gehanteerd onderscheid naar 'standplaatskwaliteiten'. Het uitgangspunt hierbij is dat het drukst bewinkelde deel van een binnenstad wordt aangemerkt als A1 locatie en dat de overige straten hiertegen worden afgezet.

De volgende locaties worden onderscheiden:

- *A1-locatie*: het drukste punt in het kernwinkelgebied, veelal gedomineerd door landelijk filiaalbedrijf, enkele publiekstrekkingen, nagenoeg geen leegstand en deel uitmakend van het voetgangersgebied in een binnenstad;
- *A2-locatie*: circa 50 tot 70 % van het aantal passanten van een A1 locatie waarbij de landelijke filiaalbedrijven minder vertegenwoordigd zijn en de regionale partijen juist wat meer dan op A1;
- *B1-locatie*: circa 25 tot 50% van het aantal passanten van A1 en wordt gekenmerkt door lokale detaillisten en soms beperkte autobereikbaarheid;
- *B2-locatie*: circa 10 tot 25% van het aantal passanten van A1; hier zijn vaak ook daghorecabedrijven gevestigd naast lokale detaillisten;
- *C-locatie*: aanloop /aanrijdstraat waar partijen zijn gevestigd met meer specifieke assortimenten.

1.4 Ontwikkel- en beheeropgaven

Hoe de toekomst van de binnensteden er ook uit ziet, het is wel zeker dat in dergelijke dynamische gebieden nieuwe ontwikkel- en beheeropgaven zullen ontstaan. Dat kan gaan om het opknappen van winkelstraten en individuele winkelpanden, het herontwikkelen van delen van binnensteden, functieverandering van voormalige winkelpanden, het ontwikkelen van appartementen boven winkels, maar ook gewoon om het beheer van de openbare ruimte in de binnenstad. Die veranderingen kunnen plaatsvinden in de vorm van grootschalige ingrepen en transformaties, maar ook door middel van kleinschalige ingrepen via een meer organische, stapsgewijze ontwikkeling. Het initiatief voor de verandering kan genomen worden door de overheid, een projectontwikkelaar, een particuliere eigenaar van vastgoed, een institutionele belegger, een collectief van eigenaren of door de retailers die actief zijn in de binnenstad. De belangrijkste voorwaarde voor nieuwe ingrepen in de binnensteden is dat er een behoefte aan bestaat, bij eigenaren, retailers en/of de overheid als beheerder van de openbare ruimte. Dat klinkt als een open deur, maar het wordt hier toch nog maar eens benadrukt. Elke ontwikkel- en beheeropgave gaat gepaard met een investeringsbeslissing. Zonder een duidelijke behoefte en een verwacht (financieel dan wel maatschappelijk) rendement vinden er geen investeringen plaats.

De toekomstige behoefte aan winkelruimte en/of andere functies in de binnensteden is op dit moment redelijk onzeker en hangt van vele factoren af. Het vervolg van dit essay beoogt niet die toekomstige

behoefte te voorspellen, maar gaat in op mogelijke strategieën en financiële instrumenten voor gebiedsontwikkeling en voor beheer van de bestaande stad, aansluitend bij verschillende denkbare toekomstscenario's. Die strategieën en instrumenten zijn er op gericht om enerzijds de beoogde ruimtelijke opgave te realiseren en anderzijds om investering, risico en rendement zo goed mogelijk met elkaar in balans te brengen. Verwacht mag worden dat er geen sprake zal zijn van één overheersende ontwikkel- of beheerstrategie, maar dat – wellicht meer dan in het verleden – verschillende strategieën naast elkaar zullen worden gehanteerd.

2. Toekomstscenario's

2.1 Inleiding

Het Trendbureau Overijssel heeft een viertal toekomstscenario's voor de Overijsselse binnensteden opgesteld (Toekomstscenario's Overijsselse binnensteden, 2013). Die scenario's zijn gebaseerd op drie variabelen: (1) de economische toekomst van de stad, (2) het ontwikkelingsproces, en (3) het dominerende waardenpatroon. Deze toekomstscenario's impliceren ook een bepaald handelingsperspectief voor de lokale overheid. In die zin vormen ze een interessant perspectief voor de uitwerking van een aantal ontwikkelstrategieën en instrumenten gericht op beheer en (her)ontwikkeling van de binnenstad. In dit hoofdstuk worden de ontwikkelde toekomstscenario's kort toegelicht.

2.2 Toekomstscenario's

De vier toekomstscenario's voor de Overijsselse binnensteden zijn op een aantal onderdelen 'onderscheidend' van elkaar:

- De economische toekomst van de stad: spreiding versus concentratie; specialisatie versus generalisatie;
- Het ontwikkelingsproces: top-down versus bottom-up;
- Het dominerende waardenpatroon: economische waarden versus balans in waarden.

Met deze drie variabelen zijn door het Trendbureau vier scenario's geformuleerd die voor de Overijsselse binnensteden relevant zijn:

1. **Stedencompetitie**; de economie trekt op korte termijn weer aan de dominante ontwikkeling is de ontwikkeling van *talent towns*; de ontwikkeling daarvan wordt top-down gestuurd en economische waarden prevaleren in de samenleving.
2. **Zelforganiserende stad**; de economie stabiliseert zich op den duur, maar in Overijssel domineert een 'steady state' van de economie, een nulgroei economie. Steden ontwikkelen zich als *egalitarian cities*; ontwikkeling is het resultaat van bottom-up initiatieven en in de samenleving overheerst een evenwichtig waardenpatroon.
3. **Stad als speelbal**; de economie trekt op langere termijn weer aan, de macht is verschoven van grotere instanties en bedrijven naar ondernemers en kleine bedrijven die vorm geven aan *talent towns*. Economische waarden zijn dominant.
4. **Ontspannen stad**; de economie trekt weer aan, maar economische groei concentreert zich in metropolen. In Overijssel is er geen duidelijke overheersing van specialisten of generalisten; talent trekt naar elders. Economische waarden prevaleren.

3. Sturingsperspectief, ontwikkelstrategie en instrumentarium

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van ontwikkelstrategieën en instrumentarium³ waarmee het beheer en de gewenste transformatie van de Overijsselse binnensteden in de toekomst vorm kan worden gegeven. De toekomstscenario's en de daarbij behorende handelings- of sturingsperspectieven van de overheid vormen daarbij het uitgangspunt. Het hoofdstuk geeft een overzicht van diverse strategieën en instrumenten die mogelijk bruikbaar zijn, afhankelijk van het sturingsperspectief dat men heeft gekozen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar beheeropgaven en (her)ontwikkelopgaven. De beschreven strategieën en instrumenten worden deels al toegepast in Nederland en deels nog niet. In het laatste geval wordt aangegeven of de strategie of het instrument toepasbaar is of niet. Het is overigens goed mogelijk dat in de praktijk verschillende sturingsperspectieven naast elkaar gehanteerd kunnen worden.

In het essay wordt geen keuze gemaakt voor een bepaalde strategie of een bepaald instrument. De bruikbaarheid van een strategie of instrument is meestal locatie- en situatieafhankelijk. Het is vaak ook beter om de ruimtelijke opgave als uitgangspunt te nemen (en niet de strategie of het instrument). Afhankelijk van de ruimtelijke opgave kan een keuze worden gemaakt voor een bepaalde strategie of een van de instrumenten. De voorgestelde strategieën en instrumenten zijn geen 'toverformules'. Zonder overheidssubsidies kan een ruimtelijke opgave alleen gerealiseerd worden als er een investeringsbereidheid is bij betrokken private partijen. Wél kan een juiste keuze voor strategie en instrument soms helpen om bijvoorbeeld het risico van de investering te reduceren of het rendement te verhogen.

3.2 Sturingsperspectieven

De overheid kan op verschillende manieren proberen haar doelen en ambities te verwezenlijken. Planologen en bestuurskundigen maken daarbij onderscheid naar drie sturingsperspectieven: een hiërarchische sturingsvorm, netwerksturing en maatschappelijke zelfsturing / marktbenadering (zie bijvoorbeeld: De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991; Groetelaers, 2004). De toekomstscenario's in het vorige hoofdstuk zijn deels gebaseerd op die verschillende sturingsperspectieven.

In de ruimtelijke ordening en in het ruimtelijk-economisch beleid in Nederland werd traditioneel vaak gekozen voor een hiërarchische sturingsvorm, ook wel het 'command and control' model genoemd. De overheid neemt hierin, zonder veel overleg met anderen, zelf de beslissing over de gewenste ruimtelijke of ruimtelijk-economische ontwikkeling. Hierbij kan de overheid in principe op twee manieren sturen. Zij

³ Het onderscheid tussen 'ontwikkelstrategie' en 'instrument' is niet altijd duidelijk te maken. Grofweg kan gesteld worden dat we over een instrument spreken als er een publiekrechtelijke grondslag voor is. In deze tekst worden de termen door elkaar heen gebruikt.

kan, op een passieve manier, een restrictief ruimtelijk beleid voeren: via de ruimtelijke ordening wordt aangegeven welke ontwikkelingen waar wel of niet zijn toegestaan. De overheid kan echter ook actief sturen, bijvoorbeeld door zelf de gebiedsontwikkeling ter hand te nemen (actief gemeentelijk grondbeleid) of door te stimuleren (bijvoorbeeld met subsidies).

Meer recent zien we dat de overheid steeds vaker kiest voor een vorm van netwerksturing, gebaseerd op samenwerking en gezamenlijk genomen beslissingen. Vormen van netwerksturing vinden we terug op gebiedsniveau: een gemeentelijke overheid kiest voor een of andere vorm van publiek-private samenwerking met projectontwikkelaars met het oog op de planvorming en uitvoering van de gebiedsontwikkeling. Tevens vinden we vormen van netwerksturing, waarbij verschillende overheden met elkaar samenwerken. Dit kan in de vorm van een regionale samenwerking tussen gemeenten, maar ook in de vorm van samenwerking tussen de provincie en gemeenten of het rijk en gemeenten. In Nederland komt er daarnaast steeds meer aandacht voor maatschappelijke zelfsturing. Ook dat kunnen we zien als een vorm van netwerksturing. Mede ingegeven door de teruglopende middelen van lagere overheden kiezen die overheden er steeds vaker voor om het initiatief voor de aanpak van ruimtelijke opgaven te laten bij de samenleving. Dat kan gaan om een initiatief vanuit een dorpsgemeenschap om gezamenlijk een dorpshuis te gaan beheren, maar het kan ook om een initiatief van vastgoedeigenaren in een gebied gaan die collectief besluiten te investeren in de herontwikkeling van dat gebied. Ook in die gevallen zijn natuurlijk regels nodig, in de eerste plaats om ongewenste ontwikkelingen te kunnen voorkomen en in de tweede plaats om de privaat-private samenwerking daar waar nodig een duwtje in de rug te geven (bijvoorbeeld met een 'stok achter de deur' om zogenaamde *free riders* te dwingen te participeren in een collectieve aanpak; zie ook par. 3.4).

Tenslotte kennen we een sturingsperspectief waarbij de beslissingsbevoegdheid én de uitvoering wordt neergelegd bij de samenleving en/of bij de markt. De overheid stelt in dit geval slechts spelregels op en neemt zelf geen beslissingen over de gewenste ruimtelijke of ruimtelijk-economische ontwikkeling. Het beleid van de overheid is er dan met name op gericht om zo zorgvuldig mogelijke spelregels op te stellen, opdat ongewenste ontwikkelingen kunnen worden voorkomen. Marktwerking zien we natuurlijk terug op de grondmarkt en de vastgoedmarkt. Indien de markt 'goed' zou functioneren, dan mogen we verwachten dat 'de markt' leegstandsproblemen in winkelgebieden vanzelf oplost: bij een toenemende leegstand zullen de winkelhuren dalen, waardoor het gebied weer aantrekkelijker wordt voor nieuwe huurders.

Het ene sturingsperspectief is niet beter dan het andere sturingsperspectief (alhoewel daar vanuit een politiek perspectief anders over gedacht kan worden). De keuze voor een sturingsperspectief (en de daarbij behorende ontwikkelstrategie) zou voor een belangrijk deel af moeten hangen van de ruimtelijke of ruimtelijk-economische opgave waar men voor staat.

3.3 Toekomstscenario's: ontwikkelstrategieën en instrumenten

In de toekomstscenario's wordt ook uitgegaan van een bepaald handelings- of sturingsperspectief voor de overheid. Het scenario 'Stedencompetitie' gaat duidelijk uit van top-down sturing (een hiërarchisch

stuuringsperspectief). Hier kunnen ontwikkelstrategieën en instrumenten aan gekoppeld worden die passen bij een sterk sturende overheid. De andere drie scenario's gaan uit van bottom-up sturing (netwerksturing, zelfsturing, marktwerking). In het scenario's 'Zelforganiserende stad' wordt het accent vooral gelegd op netwerksturing c.q. maatschappelijke zelfsturing: lokale ondernemers en vastgoedeigenaren nemen voornamelijk het initiatief voor het aanpakken van ruimtelijke opgaven in de binnenstad. In de scenario's 'Stad als speelveld' en 'Ontspannen stad' ligt het accent juist meer op marktwerking: 'de markt' (projectontwikkelaars, bouwbedrijven) nemen het initiatief voor het in gang zetten van nieuwe vastgoedontwikkeling.

Aan de hand van de toekomstscenario's zijn in onderstaande tabel een aantal mogelijke ontwikkelstrategieën en instrumenten gesorteerd, met het oog op respectievelijk ruimtelijke ontwikkelopgaven en ruimtelijke beheeropgaven in binnensteden (tabel 4). De strategieën en instrumenten zijn 'toegedeeld' aan een bepaald toekomstscenario op basis van het stuuringsperspectief dat aan het betreffende scenario ten grondslag ligt. De scenario's 'Stad als speelveld' en 'Ontspannen stad' zijn samengevoegd, omdat de mogelijke ontwikkelingsstrategieën en instrumenten in beide scenario's min of meer inwisselbaar zijn. Het gemaakte onderscheid is niet altijd zo absoluut als de tabel aangeeft: veel van de strategieën en instrumenten zijn ook toepasbaar in andere toekomstscenario's. Het overzicht is niet volledig. Gekozen is om een aantal strategieën en instrumenten op te nemen die juist in de binnenstad bruikbaar lijken te kunnen zijn en die op dit moment, vanwege hun vernieuwende karakter, in de belangstelling zijn komen te staan.

Tabel 4 Toekomstscenario's: ontwikkelstrategieën en instrumenten

	(Her)ontwikkeling	Beheer
Stedencompetitie	<ul style="list-style-type: none"> • Actief gemeentelijk grondbeleid • Gemeentelijke GREX en VEX 	<ul style="list-style-type: none"> • Leegstandverordening
Zelforganiserende stad	<ul style="list-style-type: none"> • Organische gebiedsontwikkeling • Stedelijke herverkaveling 	<ul style="list-style-type: none"> • Particulier beheer buitenruimte • Open bestemmingsplan • Bedrijfs- en Woon Investeringszone (BIZ / WIZ)
Stad als speelveld / Ontspannen stad	<ul style="list-style-type: none"> • Tax Increment Financing (TIF) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontkoppelen van vastgoedontwikkeling en parkeren • Fondsvorming

3.4 Toelichting op ontwikkelstrategieën en instrumentarium⁴

3.4.1 Stedencompetitie

Actief gemeentelijk grondbeleid (ontwikkeling)

In de afgelopen decennia is een publieke ontwikkelstrategie, gebaseerd op een actief gemeentelijk grondbeleid, lang de dominante strategie geweest voor gebiedsontwikkeling, zowel op uitleglocaties als in binnenstedelijke transformatieprojecten. Sinds de jaren negentig is het actieve gemeentelijke grondbeleid steeds vaker onderdeel geworden van een publiek-private ontwikkelstrategie, waarbij een gemeente samen met een of enkele marktpartijen gezamenlijk het risico van de gebiedsontwikkeling op zich namen (bouwclaimmodel). Een belangrijk meerwaarde van het voeren van een actief grondbeleid is dat een gemeente pro-actief kan sturen op gebiedsontwikkeling en bovendien via de uitgifte van bouwgrond effectief kosten van publieke investeringen kan verhalen op de gebiedsontwikkeling. Gemeenten beschikken bovendien via hun gemeentelijke grondbedrijven over veel expertise. In de afgelopen jaren zijn echter ook de risico's van een actief gemeentelijk grondbeleid duidelijk geworden. Gemeenten moeten risicovol investeren in de verwerving van gronden en in het bouwrijp maken van die grond. Die investeringen kunnen pas worden terugverdiend door de verkoop van bouwgrond. Bij een tegenvallende economie kan die terugverdientijd sterk oplopen, waardoor voor gemeenten ook de rentekosten sterk toenemen. In binnenstedelijk gebied kan een actief gemeentelijk grondbeleid nog aanvullende problemen met zich meebrengen als gevolg van versnipperd grondeigendom in het gebied. In een dergelijk gebied bestaat het risico dat de verwerving lange tijd in beslag neemt (waardoor de gemeente genoodzaakt is vroegtijdig met de verwerving te starten, hetgeen leidt tot extra rentekosten). Bovendien kan het zo zijn dat de gemeente, door een slechte onderhandelingspositie, relatief veel moet betalen voor de verwerving van gronden.

Een ander belangrijk argument voor actief gemeentelijk grondbeleid – het effectieve kostenverhaal – is inmiddels achterhaald door de invoering van de grondexploitatiewetgeving sinds 2008. Ook indien de gemeente niet zelf over de grond beschikt is kostenverhaal goed mogelijk en eventueel afdwingbaar.

Vanwege bovenstaande redenen zijn gemeenten momenteel terughoudend in het opstarten van nieuwe gebiedsontwikkelingen, gebaseerd op een actief gemeentelijk grondbeleid. Tegelijkertijd zijn veel gemeenten op dit moment in hun binnensteden nog betrokken bij soms al jaren geleden gestarte gebiedsontwikkelingen die vertraging hebben opgelopen door de economische crisis.

⁴ De toelichtingen op de strategieën en instrumenten zijn mede gebaseerd op het rapport 'Onderzoek innovaties bij integrale gebiedsontwikkeling en knooppuntontwikkeling' (Van der Krabben, Lenferink, Martens, Portier en Van der Stoep, 2013).

Gemeentelijke GREX en VEX (ontwikkeling)

Er zijn enkele gevallen bekend waarin een gemeente haar regierol in gebiedsontwikkeling nog verder heeft verzaamd, door naast de grondexploitatie ook de vastgoedexploitatie ter hand te nemen (dan wel te participeren in de vastgoedexploitatie).

In het verleden was de ontwikkeling van het Paleiskwartier in de gemeente Den Bosch hier een voorbeeld van: de gemeente Den Bosch participeerde samen met de projectontwikkelaar in de vastgoedexploitatie in het gebied. Een bekend recent voorbeeld hiervan is de gemeente Edam-Volendam die op een woningbouwlocatie zowel de grond- als de vastgoedexploitatie (woningbouw) geheel voor eigen rekening en risico uitvoert. De grondexploitatie en de vastgoedexploitatie zijn daarbij twee gescheiden exploitaties. Een belangrijk argument voor de gemeente Edam-Volendam om deze stap te zetten is dat de gemeente al eigenaar was van alle grond en ontwikkelaars zeer terughoudend waren in het afnemen van bouwgrond. Aangezien het risico van de grondexploitatie toch al helemaal bij de gemeente lag, besloot zij zelf te gaan ontwikkelen. De gemeente heeft vervolgens de woningbouw Europees aanbesteed waarmee zij de bouwkosten binnen te perken heeft weten te houden: de kostprijs van de woning inclusief de grond ligt onder de marktprijs van die woning. Alle door de gemeente gebouwde woningen worden tegen 'kostprijs' aan bewoners verkocht.

De gevolgen van deze strategie voor de kopers is dat zij 'spekkoper' zijn: zij verwerven de woning tegen een prijs die onder de marktwaarde ligt. Tegelijkertijd werkt de gemeentelijke strategie mogelijk verlamkend op de ontwikkelingsmarkt en worden aanbidders van bestaande woningen mogelijk benadeeld, doordat vergelijkbare woningen door de gemeente tegen kostprijs worden aangeboden.

Leegstandverordening (beheer)

Het toepassen van een leegstandsverordening kan als instrument worden ingezet om leegstand in gebieden aan te pakken (en wellicht te voorkomen). De leegstand van kantoren en woningen kan op deze manier teruggedrongen worden en verloedering kan voorkomen worden. Een leegstandverordening biedt als sluitstuk dwingend handelen. Daarnaast wordt met een leegstandsverordening aangestuurd op het beter benutten van schaarse ruimte in de stad, waardoor de waarden in het gebied beter benut worden.

In gebieden waar deze verordening geldt moet de eigenaar leegstand melden bij de gemeente. Zij gaan dan samen op zoek naar een oplossing. Als de eigenaar niet wil meewerken kan de gemeente een gebruiker voor het gebouw aandragen. Meldt de eigenaar de leegstand niet, dan dreigt een boete. De gemeente zal eerst een analyse moeten maken van de problemen. Waar is sprake van leegstand, welke gebouwen betreft het, welke problemen vloeien er uit voort en wat wil en kan de gemeente daaraan doen? Op dit moment zijn Amsterdam, Tilburg en Brunssum voor zover bekend de enige gemeenten in Nederland met een leegstandsverordening. In Amsterdam werd als eerste de leegstandsverordening voor de gebieden Amstel III en Teleport vastgesteld. De leegstandsverordening voor kantoren is per 1 juli 2011 van kracht.

De Wet Kraken en leegstand, op 1 oktober 2010 ingevoerd door het Rijk, biedt gemeenten de mogelijkheid een leegstandsverordening vast te stellen. De leegstandsverordening dient als een stok achter de deur. Behalve de meldingsplicht en het voorgeschreven leegstandoverleg kan de gemeente als laatste dwangmiddel een verplichtende voordracht van een huurder/gebruiker doen.

Meer informatie:

Agentschap NL (2012) Toolbox financieringsconstructies. Agentschap NL, Den Haag.

Gemeente Amsterdam (2011) Leegstand in Amsterdam: inzet op gebruik, aanpak van leegstand. Dienst Wonen, Zorg & Samenleven, Amsterdam.

<http://www.vng.nl/eCache/DEF/1/03/122.html>

<http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=102942>

Voorbeeld Leegstandsverordening Amsterdam

De gemeente Amsterdam heeft laten weten dat er niet direct boetes worden uitgedeeld aan in gebreke blijvende vastgoedbezitters in het kader van de leegstandsverordening. De gemeente wil het instrument vooral als stok achter de deur inzetten. Per juli 2011 is de leegstandsverordening van kracht. Op basis van de verordening zijn eigenaren van kantoorgebouwen die langer dan een half jaar leegstaan verplicht dit te melden aan de gemeente. Eigenaren die hun leegstand niet melden, kunnen een boete opgelegd krijgen van € 7500. Daarna kan de gemeente eventueel een huurder aandragen die de eigenaar moet accepteren of eventueel zelfs de eigenaar van het pand onteigenen (<http://www.amsterdam.nl/@402704/pagina/>).

3.4.2 Zelforganiserende stad

Organische gebiedsontwikkeling (ontwikkeling)

Bij een organische ontwikkelstrategie wordt ruimte gecreëerd voor en gegeven aan de ‘Spontane Stad’. Deze manier van ontwikkelen wordt gekenmerkt door een geleidelijk proces, waarbij de huidige sfeer, beleving en historie en de huidige gebruikers van het gebied als vertrekpunt worden gebruikt. De ontwikkeling van een gebied of wijk komt tot stand door een zo groot mogelijk draagvlak te creëren. Vanuit het brede draagvlak wordt de ontwikkeling ingezet en op deze manier moet dit resulteren in een geleidelijk groeiende stad met een overheid op de achtergrond.

Het opzetten van een ontwikkeling moet ontstaan door in te spelen op ideeën en initiatieven van marktpartijen. Het bieden van ruimte voor deze spontane initiatieven is essentieel en de markt moet invulling geven aan deze initiatieven, waar de markt de verantwoordelijkheid overneemt van de gemeente. De gemeente treedt in deze situatie faciliterend op en maakt particuliere initiatieven mogelijk door bijvoorbeeld het verbeteren van het investeringsklimaat, het beperken van regels of het inzetten van grondposities om de ontwikkeling in gang te zetten.

Verschillende ontwikkelingen in Nederland zijn te karakteriseren als voorbeeld van een organische ontwikkelstrategie. Zo is de wijkontwikkeling Klarendal in Arnhem een succesvol voorbeeld. Het Open Lab Ebbinge in Groningen is eveneens een voorbeeld van een gebiedsontwikkeling, waar het gebied door middel van een organische ontwikkelstrategie tot bloei moet komen.

Voorbeeld Wijkontwikkeling Klarendal Arnhem

De wijkaanpak in Klarendal is een voorbeeld van een organische ontwikkeling van een gebied. Het perspectief wordt dan ook vaak bepaald door ideeën en initiatieven van de bewoners en ondernemers van de stad. Bij de realisatie van het opgestelde wijkperspectief zijn in Klarendal onverwachte kansen aangegrepen, die bepalend zijn geweest voor de ontwikkeling van de wijk. Door het creëren van draagvlak onder de huidige bewoners is het uitgangspunt bepaald met de modesector als aanjager. Door de kansen in de wijk te benutten en plannen voortdurend aan te passen aan de veranderende omstandigheden, door voortdurend in contact te blijven met bewoners middels het wijkplatform en met ondernemers door de actieve ondernemersvereniging, blijft de wijk zich verder ontwikkelen en kan de wijkontwikkeling als succes worden gezien (<http://www.devastgoedrapportage.nl/het-verdiepend-onderzoek/arnhem-klarendal/>)

Organische gebiedsontwikkeling is toepasbaar binnen de huidige wetgeving. Verschillende voorbeelden in Nederland geven aan dat de manier van ontwikkelen een geleidelijk proces is, waarin verschillende actoren zich committeren aan een ontwikkeling. Pbl (2012) wijst overigens wel op de wenselijkheid van enkele aanpassingen in de bestaande regelgeving.

Meer informatie:

Agentschap NL (2012) Toolbox financieringsconstructies. Agentschap NL, Den Haag.

Coops, R. & B. Wolting (2011) Proeftuin voor de organische gebiedsontwikkeling. In: Cobouw, 09-12-2011.

Meijboom, P. (2011) Tijdelijk gebruik van bestaand vastgoed. Een ontwikkelmethode voor gebiedstransformatie. Thesis MSRE. Amsterdam School of Real Estate, Amsterdam.

Peek, G.J. & Y. van Remmen (2012) Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl. Handreikingen voor samenwerking en verdienmodellen. In opdracht van het Ministerie I&M, Den Haag.

Planbureau voor de Leefomgeving (Pbl) (2012) Vormgeven aan de spontane stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling. Pbl, Den Haag.

Sijbers, S. (2009) De waarde van tijdelijke functies. Thesis MSRE. Amsterdam School of Real Estate, Amsterdam.

Stipo & Stad² (2012) Kostenverhaal bij organische transformatie. Mogelijke nieuwe instrumenten voor Cruquiusweg en Zeeburgerpad. Gemeente Amsterdam, Amsterdam.

Suntjens R. (2011) De blauwdruk voorbij. Een verkenning naar nieuwe vormen van samenwerking, financieringen en aangepaste wet- en regelgeving binnen organische gebiedsontwikkeling. MUAD, Utrecht.

Watertorenberaad (2010) Deelnemers zijn gezichtsbepalende bestuurders en directeuren van overheid (ministerie, provincie, gemeenten), corporaties, private ontwikkelaars en beleggers, banken, adviesbureaus en vakorganisaties. Werkboek Watertorenberaad, Rotterdam.

<http://www.devastgoedrapportage.nl/het-verdiepend-onderzoek/arnhem-klarendal/>
Bestemmingsvrij maken van gebieden

Stedelijke herverkaveling (ontwikkeling)

In Nederland bestaan goede instrumenten en wetgeving voor een publiek dan wel publiek-privaat gestuurde gebiedsontwikkeling. De (wettelijke) voorwaarden voor privaat-private samenwerking in gebiedsontwikkeling zijn echter minder goed uitgewerkt. Stedelijke herverkaveling als ontwikkelstrategie biedt juist een kader voor privaat-private samenwerking, met het initiatief bij die private partijen (en niet bij de overheid). Stedelijke herverkaveling is een manier om eigendomsrechten te verenigen met het doel om tot een duurzame gebiedsontwikkeling over te gaan, wanneer er sprake is van een (sterk) versnipperd grondeigendom. De aanwezigheid van verschillende eigenaren in een gebied leidt tot meer complexiteit, doordat de partijen verschillende belangen hebben in een gebied. Bij de (her)ontwikkeling van een dergelijk gebied zullen uitvoerende partijen te maken krijgen met moeizame en kostbare verwervingen met hoge ontwikkelingskosten en lange doorlooptijden van projecten als resultaat (Adams, 2002; Buitelaar e.a., 2008). Het toepassen van stedelijke herverkaveling zou mogelijk uitkomst bieden in een situatie van versnipperd grondeigendom, waarbij de huidige eigendomsverhoudingen belemmerend werken voor de gewenste herontwikkeling van het gebied. Daarnaast kan stedelijke herverkaveling bijdragen aan een versnelling van de herstructurering (Akro Consult, 2004).

Bij stedelijke herverkaveling wordt de beschikkingsmacht over het vastgoed, in een situatie waar meerdere eigenaren betrokken zijn, tijdelijk overgedragen om tot planrealisatie over te gaan. Er ontstaat hierdoor als het ware een samenwerking tussen de eigenaren in het gebied, die zich verenigen

om de gebiedsontwikkeling tot stand te laten komen. De gronden (met de opstallen) in het te herontwikkelen gebied worden heringedeeld, zodat deze herindeling tot een meerwaarde zal leiden voor de betrokken partijen. Na het herindelen van de gronden en het herontwikkelen van de gronden zullen de kosten naar rato verdeeld worden tussen de partijen. Vervolgens krijgen de partijen weer een belang in het gebied terug.

Uit eerdere onderzoeken en publicaties van onder meer De Haan (jaren '80), Nota Grondbeleid, Akro Consult en Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft in 2004 en het OTB in samenwerking met Seinpost in 2007 is gebleken dat de toepassing van stedelijke herverkaveling als instrument van toegevoegde waarde kan zijn. Onder meer de gedachte dat herverkaveling als instrument ingezet kan worden om de financiering van gebiedsontwikkelingen te vereenvoudigen is interessant. Het versnipperde grondeigendom speelt geen rol meer in het gebied, waardoor tot beter exploitabele ontwikkelingslocaties overeen gekomen kan worden (Geuting, 2011).

Bij een stedelijke herverkaveling kunnen zowel professionele vastgoedeigenaren als particuliere eigenaren (eigenaar-bewoners) betrokken zijn. Gezien de noodzaak om gezamenlijk te investeren en gezamenlijk risico's te dragen in gebiedsontwikkeling ligt het echter voor de hand dat de strategie vooral interessant is voor een collectief van professionele vastgoedeigenaren. Op kleine schaal is een stedelijke herverkaveling met particuliere eigenaren – bijvoorbeeld particuliere eigenaren van winkelpanden in een binnenstad – echter zeker ook denkbaar.

Voorbeeld Landelijk proefprogramma stedelijke herverkaveling

Vanuit de Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Binnenlandse Zaken en Koninkrijk relaties is in 2012, in samenwerking met de TU Delft en de Radboud Universiteit, een landelijk proefprogramma stedelijke herverkaveling gestart om de mogelijkheden en toepasbaarheid van het instrument te onderzoeken. Hierbij worden verschillende experimenten uitgevoerd om de toepasbaarheid van het instrument te kunnen toetsen. De ervaringen uit deze experimenten vormen input voor een discussie over nut en noodzaak van de invoering van een wettelijk instrument stedelijke herverkaveling (mogelijk als onderdeel van de nieuwe Omgevingswet).

Het instrument van stedelijke herverkaveling is binnen de huidige wet- en regelgeving op vrijwillige basis toepasbaar. Het dwingende karakter van het instrument, waarbij een minderheid van eigenaren kan worden gedwongen te participeren in grondruil op basis van een ruilverkavelingsplan, past momenteel niet binnen de huidige regelgeving, maar wordt momenteel wel overwogen, mogelijk in relatie tot de nieuwe Omgevingswet. Een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling kan in bepaalde gevallen een vangnet of stok achter de deur bieden voor situaties waarin privaat-private samenwerking niet tot stand komt.

Meer informatie:

Bregman, A.G. & H.W. de Wolff (2012) Herverkaveling op ontwikkelingslocaties. Onderzoeksinstituut OTB TU Delft & Instituut voor Bouwrecht, Delft.

Hong, Y.H. & B. Needham (2007) Analyzing Land Readjustment. Economics, Law and Collective Action. Lincoln Institute of land policy, Cambridge, Massachusetts.

Geuting, S. (2011) Marktstructurering als ruimtelijke ordeningsinstrument: verkenning van drie rechtsarrangementen in de woningbouwmarkt. Ipskamp Drukkers, Enschede.

Krabben, van E. & B. Needham (2008) Land readjustment for value capturing. A new planning tool for urban redevelopment. TPR, 79 (6) 2008.

Larsson, G. (1997) Land Readjustment: A tool for urban development. Habitat, vol. 21, no. 3, pp. 141-152, 1997.

Lin, T.C. (2005) Land assembly in a fragmented land market through land readjustment. Land Use Policy 22 (2005), p. 95-102.

Munoz Gielen, D. & W.K. Korthals Altes (2007) Lessons from Valencia. Separating infrastructure provision from land ownership. TRP, 78 (1) 2007.

Zeeuw, de F. (2011) Herverkaveling nu invoeren! In: publicatie www.gebiedsontwikkeling.nu, 11 oktober 2011.

Particulier beheer buitenruimte (beheer)

Het particulier beheren van de buitenruimte is een innovatie gericht op het beheer van een gebied na een gebiedsontwikkeling. Het achterliggende idee achter de benadering is om de gecreëerde waarde ook ná het moment van bouwen binnen een gebied te houden. Het uitgangspunt dat hierbij ingenomen wordt is gericht op het genereren van inkomsten door particuliere partijen om de openbare voorzieningen in een bepaald gebied op peil te houden. Er is hierbij dus sprake van gewijzigde verantwoordelijkheden in de exploitatie van een gebied, waarbij een particuliere organisatie verantwoordelijk wordt voor openbare voorzieningen in plaats van de gemeente. Lidmaatschap van en afdrachten aan de organisatie in een bepaald gebied moeten hierbij verplicht worden gesteld; ook de gemeente betaalt bepaalde afdrachten aan de stichting. De handhaving van parkeren in een bepaald gebied kan bijvoorbeeld als een aanvullende incentive voor de stichting gelden, waarbij degene die de incentives ontvangt ook verantwoordelijk wordt voor de handhaving ervan.

Met de strategie kunnen geldstromen voor het particulier beheer van de buitenruimte worden gegeneerd, om op deze manier actief te sturen op de waardeontwikkeling van het gebied. Hierbij gaat juist de private partij, in plaats van de publieke partij, de inkomsten genereren om de buitenruimte te kunnen onderhouden. De vertegenwoordiging van partijen in het gebied kan op deze manier zelf bepalen hoe de gelden worden ingezet en kiezen tussen zelfstandig uitvoeren van het beheer of de uitbesteding aan een commerciële partij. Het collectief regelen en contracteren van zaken als collectieve levering van groene stroom, warmte en koude opslag (WKO) en radio & tv-aansluitingen kan tevens bijdragen aan kostenbesparingen (op inkoop). Het betrekken van partijen als energiebedrijven en netwerkbeheerders in het beheer van het gebied is hierbij een mogelijkheid.

In verschillende gebieden in Nederland worden private initiatieven voor het beheer van de buitenruimte toegepast. Voorbeelden van dergelijke initiatieven zijn Park Rozendaal in Leusden, De Boomgaard in Almere, EVA Lanxmeer, Céramique in Maastricht, het Chassé Park te Breda of in Berkel en Rodenrijs de Parkwijk (Agentschap NL, 2011).

Het oprichten van een Vereniging van Eigenaren (VvE) voor een gebied is een mogelijkheid om de organisatie juridisch vorm te geven en past binnen de huidige wetgeving. Het verplicht stellen van deelname aan de VvE is dan een voorwaarde bij de aankoop van onroerend goed. Daarnaast kunnen gemeenten een stimulans bieden met bijdragen voor onder meer groenbeheer, die normaal gesproken ook worden uitgegeven aan het beheer van de openbare ruimte. Deze gelden kunnen ter beschikking worden gesteld aan een VvE op voorwaarde dat de openbare ruimte op een bepaald standaardniveau wordt onderhouden. Zo worden goed lopende verenigingen beloond voor zelfredzaamheid.

Voorbeeld Particulier beheer Parkstad Leusden / Groenstichting Rozendaal

In de wijk Rozendaal in Leusden leveren de gemeente en de bewoners van een wijk een financiële bijdrage aan een beheerstichting. In de stichting komen de geldstromen van de gemeente en van de huishoudens samen. Daarbij wordt het beheer van de wijk op sommige onderdelen met een aantal vooraf geformuleerde randvoorwaarden aan de wijkbewoners zelf overgelaten. Zij kunnen met deze beheerstichting hun kwalitatieve beheerdoelstellingen realiseren. Lidmaatschap en daarmee ook afdracht aan de stichting is verplicht voor alle bewoners. Daartegenover staan (groeierende) verdiensten. Oorspronkelijk ging het om groenbeheer en –onderhoud, samen met toegang en gebruik van de tennisvelden en het zwembad. Tegenwoordig is er een energielidmaatschap opgericht, die de mogelijkheden voor woningverbeteringen bekijkt en wordt er centraal televisie en radio via de kabel ingekocht. Dat levert een aanzienlijke kostenbesparing tegenover de gebruikelijke individuele contracten. Ook de kwaliteit van het gebied Parkstad wordt als bijzonder hoog ervaren (Agentschap NL, 2011).

http://www.groenstichtingrozendaal.nl/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=20&tmpl=component&format=raw&Itemid=27

Meer informatie:

Agentschap NL (2011) Toekomstwaarde Nu! Duurzaamheid verzilveren in gebiedsontwikkeling 2011. Agentschap NL , Den Haag.

Gensler & Urban Land Institute (2011) Open space: an asset without a champion? Gensler/ULI

KEI (2011) Ontwikkelen en openbare ruimte. In: publicatie KEI, V84, 6 april 2011.

Puylaert, H., H. Werksma e.a. (2011) Duurzame gebiedsontwikkeling: doe de tienkamp!

Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, Delft.

Raatgever, A. (2010) Ontwikkelen en behouden. In: publicatie KEI, A5, nummer 32, november 2010.

Rooy, van P. (2011) Verdienmogelijkheden. Cahier gebiedsontwikkeling. Publicatie Innovatieprogramma Nederland Boven Water.

<http://www.kei-centrum.nl/pages/23588/Projecten/Breda-Chass-park-organisatie--financiering.html>

Open bestemmingsplan (beheer en ontwikkeling)

Het 'open bestemmingsplan' – het 'bestemmingsvrij maken' van een gebied - is een juridisch instrument voor een publieke partij om vorm te geven aan haar faciliterende beleid. De gemeente stelt zich hierbij flexibel en faciliterend op en formuleert enkel de kwaliteitseisen en kaders voor bepaalde gebieden. Private partijen krijgen hiermee de ruimte om plannen te ontwikkelen en te realiseren binnen de vastgestelde kwaliteitseisen en kaders geldend voor het gebied. Het gebied wordt hiermee voorop gesteld en de bestemming hangt af van wat nodig is in een bepaald gebied en wat het beste binnen het gebied past, waardoor meerwaarde gecreëerd kan worden. Publieke kaders stellen zowel kaders in een globaal bestemmingsplan of structuurvisie, vooral gericht op kwaliteitseisen, en kaders geldend in het gebied. De marktpartijen krijgen hiermee de ruimte om met eigen creativiteit de waarde in het gebied te benutten en de ruimte om plannen te ontwikkelen en te realiseren binnen de vastgestelde kwaliteitseisen en kaders geldend voor het gebied. Hierbij kunnen ook investeringen in groen, water en infrastructuur zijn inbegrepen. Op deze manier kan uitnodigingsplanologie vormgegeven worden door publieke partijen.

Het instrument is toepasbaar binnen de huidige wet- en regelgeving. Een 'open bestemmingsplan' is echter niet zonder problemen. In de eerste plaats kan het voor de gemeente in het geval van een open bestemmingsplan moeilijk zijn om de financiële haalbaarheid van het plan aan te tonen (een voorwaarde bij de totstandkoming van een bestemmingsplan), omdat nog niet bekend is welke ontwikkeling plaats zal vinden. In de tweede plaats ontstaan er mogelijk problemen met kostenverhaal, omdat vooraf niet vastgesteld kan worden of de ontwikkelingen in het gebied voldoende kostenverhaal mogelijk maken (het risico voor de gemeente is dan dat zij zelf voor de kosten moet opdraaien). In de derde plaats is er mogelijk een risico dat de gemeente verantwoordelijk wordt gehouden voor planschade, wanneer een ontwikkeling in het gebied plaatsvindt die tot schade leidt voor andere eigenaren in het gebied.

Tot nu toe zijn er, waarschijnlijk samenhangend met deze overwegingen, nog niet veel concrete voorbeelden van een open bestemmingsplan-procedure. De gemeente Houten heeft een structuurvisie opgesteld voor 'het eiland Schalwijk' met gebiedswaarden en ambities die ondernemers moeten uitdagen om te investeren in het gebied. Hierbij wordt gewerkt met een duidelijk beoordelingskader voor plannen in het gebied, waarmee bestaande en nieuwe ondernemers in het gebied beschermd worden die meewerken aan de duurzame ontwikkeling van het gebied. Een goed voorbeeld van uitnodigingsplanologie met het instrument open bestemmingsplan. In de gemeente Assen wordt infrastructuur als uitgangspunt voor de ruimtelijke planning en investeringen genomen. Dit illustreert de trend dat mobiliteit en infrastructuur een steeds grotere invloed op de gebouwde omgeving hebben en hiermee als uitgangspunt van planvorming en indeling van de ruimte wordt genomen (Van Rooy, 2012).

Voorbeeld Ontwikkeling Rijnhavengebied in Alphen aan den Rijn

Bij de ontwikkeling van het Rijnhavengebied in Alphen aan den Rijn is door de gemeente Alphen aan den Rijn de Rijnhavenwijzer als richtlijn neergelegd met kaders en ambities op hoofdlijnen voor het gebied. Hiermee probeert de gemeente de ontwikkeling van het gebied van de grond te krijgen en marktpartijen de mogelijkheid te geven om binnen de vastgestelde kaders en ambities tot ontwikkeling te laten komen. Voor het gebied Rijnhaven-Oost is bijvoorbeeld een flexibel bestemmingsplan toegepast, dat moet zorgen voor de nodige flexibiliteit en mogelijkheden voor de herontwikkeling. In samenwerking met eigenaren, marktpartijen en gebruikers van het gebied zal Rijnhaven-Oost moeten uitgroeien tot een werk-, woon- en verblijfsgebied aan de haven. De gemeente initieert zelf de projecten die nodig zijn om het voor marktpartijen aantrekkelijk te maken om in het gebied te investeren en op die manier bij te dragen aan de ontwikkeling van het gebied <http://www.alphenaandenrijn.nl/Ondernemers/Bedrijfshuisvesting/Rijnhaven/Rijnhavenwijzer/>.

Meer informatie:

Rooy, van P. (2011) Verdienmogelijkheden. Cahier gebiedsontwikkeling. Publicatie Innovatieprogramma NederlandBovenWater.

Zeeuw, de F., A. Franzen & J. Mensink (2012) Bulletin bij het congres Gebiedsontwikkeling slim vlottrekken. Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft.

<http://www.alphenaandenrijn.nl/Ondernemers/Bedrijfshuisvesting/Rijnhaven/Rijnhavenwijzer/>

Bedrijfs- en Woon Investeringszone (BIZ / WIZ) (beheer)

Een Investeringszone is een aangewezen gebied waar een speciale belasting wordt geheven over eigendommen van aanwezige eigenaren die profiteren van een publieke investering. Het instellen van deze gebieden wordt in het buitenland gedaan om bijvoorbeeld de ontwikkeling van de riolering, watervoorzieningen of straten in een gebied te financieren. Op deze manier betalen de eigenaren indirect voor het nut dat zij genieten van verbeteringen in de openbare ruimte en gebouwde omgeving. Projecten waar een gebiedsontwikkeling gepaard gaat met infrastructuur- en mobiliteitsvraagstukken kunnen op deze manier gekoppeld worden binnen een gebied.

Het initiatief voor een BIZ kan bijvoorbeeld van een ondernemersvereniging komen, maar kan ook door de gemeente worden genomen. Met het instellen van een investeringszone heeft een lokale overheid de mogelijkheid om een opslag op de OZB op te leggen, die vervolgens weer in het gebied geïnvesteerd kan worden. Een voorwaarde voor het instellen van een heffing binnen een gebied is dat de meerderheid van de eigenaren in het gebied akkoord moet gaan met een Investeringszone. Met andere woorden, zonder die meerderheid van de eigenaren als voorstander van een BIZ is de instelling van een BIZ niet mogelijk.

Wanneer een meerderheid (of dubbele meerderheid) van eigenaren instemt met de verhoogde belastingheffing kan worden overgegaan tot het instellen van een investeringszone. Alle eigenaren zijn dan verplicht mee te betalen. Op deze manier worden *free riders* uitgesloten en worden er middelen vrijgemaakt vanuit de huidige eigenaren, die op de langere termijn de baten ontvangen van de investeringen. De investeringen in het gebied zullen gedaan worden in samenspraak met de ondernemers. De hoogte van de heffing moet in directe relatie staan met de kosten van de investering en de verwachte voordelen die de eigenaren in het gebied zullen hebben.

Met het uitvoeren van de experimentenwet Bedrijven Investeringszones (BIZ) is er in Nederland inmiddels ervaring met het instellen van investeringszones, zowel voor bedrijventerreinen als winkelgebieden. Hierbij wordt door de aanwezige eigenaren gezamenlijk gewerkt aan het in stand houden van de infrastructuur, veiligheid in het gebied, de ruimtelijke kwaliteit bovengronds of een (duurzame) energievoorziening in het gebied. In het buitenland is al jaren ervaring met het instellen van investeringszones, wat niet alleen op bedrijventerreinen toegepast wordt. In het Verenigd Koninkrijk zijn voorbeelden van dergelijke constructies in binnensteden, waarbij winkeliers in een bepaald gebied belast worden. In het algemeen gaat het om relatief kleine investeringen.

In de afgelopen jaren is ervaring opgedaan met de toepassing van de Experimentenwet BIZ. Wetgeving is noodzakelijk om eigenaren zo nodig te dwingen tijdelijk extra OZB af te dragen (indien een vastgestelde meerderheid van eigenaren in het gebied instelling van een BIZ wenst). Inmiddels heeft het kabinet aangekondigd deze experimentenwet om te zetten in permanente wetgeving voor het instellen van een BIZ. Overigens worden momenteel ook pilots uitgevoerd om de haalbaarheid van wooninvesteringszones te onderzoeken. In een dergelijke zone zijn het niet de ondernemers die gezamenlijk besluiten te investeren in een gebied, maar de bewoners.

Voorbeeld Bedrijven Investeringszones (BIZ)

Betrokken partijen: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, MKB Nederland, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en VNO NCW

Het instellen van een Bedrijven Investeringszones is een instrument waarbij ondernemers in een gebied een extra belasting wordt opgelegd die worden gebruikt voor verbeteringen in een bepaald gebied. Op deze manier is dit instrument een mogelijkheid om middelen te genereren die binnen een bepaald gebied geïnvesteerd kunnen worden. Het instrument wordt ingezet vanuit de gedachte dat de ondernemers meebetalen aan de investeringen in een gebied en dat zij hier op de lange termijn van profiteren. De ondernemers worden hierdoor gestimuleerd om gezamenlijk te investeren in een aantrekkelijke en veilige bedrijfsomgeving. De experimentenwet BIZ loopt in Nederland nog door tot 2015 om te bekijken of het instellen van de zones de gewenste resultaten opleveren (www.biz-nl.nl).

Meer informatie:

Agentschap NL (2011) Toekomstwaarde Nu! Duurzaamheid verzilveren in gebiedsontwikkeling 2011. Agentschap NL, Den Haag.

Adair, A., J. Berry & S. McGreal (2003) Financing property's contribution to regeneration. Urban studies 2003 vol. 40: 1065-1080.

Center for Transit-Oriented Development (2008) Capturing the value of transit. In: publicatie in opdracht van United States Department of Transportation, Federal Transit Administration.

Hagendijk, K. (2011) Innovatieve financieringsvormen uit Engeland. Verslag bijeenkomst Financieringsconstructies.

Website landelijk experiment BIZ: www.biz-nl.nl

3.4.3 Stad als speel veld / Ontspannen stad

Tax Increment Financing (TIF) (ontwikkeling)

Het instrument van 'tax incremental financing' (TIF) kan worden ingezet om publieke gelden lokaal in te zetten in projecten die zonder overheidsingrepen niet kansrijk worden geacht. Er wordt uitgegaan van een toekomstige waardevermeerdering in een bepaald gebied als gevolg van de (her)ontwikkeling van het gebied. De toekomstige stijging aan belastingen, die voortkomt uit de waardevermeerdering van het vastgoed in een gebied (door toevoeging van vastgoed), wordt geïnvesteerd in het gebied. De verwachte hogere opbrengsten worden gezien als 'the increment' die gebruikt kunnen worden voor bijvoorbeeld het afdekken van tekorten in de grondexploitatie, waardoor het aantrekkelijk wordt voor private partijen om te investeren. De verwachte stijging van de onroerende zaakbelasting, die tot stand komt naar aanleiding van een investering in een gebiedsontwikkeling, kan zodoende aan de voorzijde geïnvesteerd worden en de investering benodigd voor de ontwikkeling mogelijk maken. Daarnaast kan TIF als instrument voor lagere overheden bijdragen in haar taak en bijdrage in ruimtelijke planning en op deze wijze, zonder actief grondbeleid te voeren, ruimtelijke ontwikkelingen te stimuleren.

Het instellen van een TIF moet zorgen voor een investering vanuit een publieke partij, die de investering van particuliere partijen aanmoedigt. De investering zorgt voor een verhoogde aantrekkelijkheid voor private partijen om te investeren in de ontwikkeling, doordat extra belastinginkomsten ten gevolge van de toekomstige ontwikkeling als incentive voor private investeerders moet fungeren om ook in het gebied te investeren. Bij de instelling van een TIF wordt uitgegaan van het kapitaliseren van toekomstige *extra* ozb-opbrengsten over een periode van 20-30 jaar. Bij de instelling van een TIF worden tevens de gebiedsgrenzen van het gebied waarop de TIF van toepassing is vastgesteld. Tevens wordt bij de instelling van een TIF altijd uitgegaan van het zogenaamde 'but for' criterium: aangetoond moet worden dat zonder de inzet van TIF de gewenste ontwikkeling van het gebied niet mogelijk zou zijn. Indien dat niet kan worden aangetoond is de instelling van een TIF niet toegestaan.

Voorals in de Verenigde Staten is deze vorm van financieren populair en wordt deze in bijna alle staten toegepast. Andere landen, zoals Groot-Brittannië, overwegen invoering van het instrument (en experimenteren daarmee) (RICS, 2012). In Nederland is enige ervaring met het inzetten van een op TIF lijkende regeling (Waalfront project, Nijmegen).

Het instrument van TIF past binnen de huidige wet- en regelgeving. Wél is het zo dat de toepasbaarheid in de Nederlandse context beperkt is: indien een gemeente, na de (her)ontwikkeling van een gebied, extra inkomsten ontvangt aan OZB, dan wordt dit deels 'te niet gedaan' door een lagere uitkering uit het Gemeentefonds, die daar het gevolg van is.

Meer informatie:

Adair, A., J. Berry & S. McGreal (2003) Financing property's contribution to regeneration. *Urban studies* 2003 vol. 40: 1065-1080.

Blocher, J. & J.Q. Morgan (2008) Questions About Tax Increment Financing. In: *Community and Economic Bulletin*, UNC School of Government, number 5, august 2008.

Brueckner, J.K. (2001) Tax increment financing: a theoretical inquiry. *Journal of Public Economics* 81, 321–343.

Council of Development Finance Agencies & International Council of Shopping Centres (2007) Tax Increment Finance Best Practices Reference Guide.

Hagendijk, K. (2011) Innovatieve financieringsvormen uit Engeland. Verslag bijeenkomst Financieringsconstructies.

Reich, J.A. (2011) Tax Increment Financing. Pacifica Law Group, Seattle.

Royal Institute of Chartered Surveyors (RICS) (2012) Tax Increment Financing – An Opportunity for the UK? RICS,

Skidmore, M. & R. Kashian (2010) On the relationship between tax increment finance and property taxation. *Regional Science and Urban Economics* 40 (2010) 407–414

Smith, B.C. (2006) The impact of tax increment finance districts on localized real estate: Evidence from Chicago's multifamily markets. *Journal of Housing Economics* 15 (2006) 21–37.

Squires, G. & A.D. Lord (2012) The transfer of Tax Increment Financing (TIF) as an urban policy for spatially targeted economic development. In: *Land Use Policy*, number 29, pp. 817-826.

Weber, R., S. Dev Bhatta & D. Merriman (2007) - Spillovers from tax increment financing districts: Implications for housing price appreciation. *Regional Science and Urban Economics* 37 (2007) 259–281

Ontkoppelen van vastgoedontwikkeling en parkeren (ontwikkeling en beheer)

Het instrument van *unbundled parking* kan gezien worden als een ontwikkelstrategie, waarbij parkeervoorzieningen niet verplicht aan de gebiedsontwikkeling gekoppeld worden. Normaal gesproken is een parkeernorm gekoppeld aan een functie die vastgelegd is voor bepaalde bestemmingen. Bij een vastgoedontwikkeling moeten daardoor vaak hoge kosten gemaakt worden voor het realiseren van het vastgestelde aantal parkeerplaatsen 'op eigen terrein'. Vooral op binnenstedelijke locaties zorgt de realisatie van parkeerplaatsen voor een onrendabele top, omdat dit veelal ondergronds moet gebeuren door de beperkte ruimte op binnenstedelijke locaties. Door het toepassen van *unbundled parking* wordt de verplichting om deze parkeervoorzieningen te realiseren losgekoppeld van de gebiedsontwikkeling.

Doordat bij het toepassen van *unbundled parking* het realiseren van parkeervoorzieningen wordt losgekoppeld van de gebiedsontwikkeling vallen de hoge kosten van parkeren weg uit de grondexploitatie. Het realiseren van parkeervoorzieningen moet anders opgevangen worden. Dit kan

bijvoorbeeld door het realiseren van collectieve parkeervoorzieningen op een locatie die minder geschikt is voor gebiedsontwikkeling en waar de mogelijkheid bestaat om bovengrondse voorzieningen te realiseren. De kosten worden hierdoor lager en gedeeld over een collectief van partijen. Daarnaast kan de exploitatie vanuit een parkeerfonds worden gefinancierd en hoeft de onrendabele top van parkeren niet in verband gebracht te worden met de grond- en opstalexploitatie van de integrale gebiedsontwikkeling.

Door groeiende tekorten op de grondexploitatie wordt er gezocht naar mogelijkheden om deze tekorten terug te brengen. Een van de mogelijkheden is om anders om te gaan met parkeerproblematiek bij integrale gebiedsontwikkeling. In Nederland zijn nog maar beperkte voorbeelden van unbundled parking toegepast. In het buitenland wordt het instrument echter al veel langer gebruikt wordt.

Het instrument van Unbundled parking kan in principe binnen de huidige wetgeving worden toegepast in Nederland. Gemeentelijke verordeningen over parkeernormen verhinderen dit echter vaak op lokaal niveau. Door het toepassen van parkeernormen blijft het verplicht om in nieuwe ontwikkelingen rekening te houden met parkeren en hier dus ook voorzieningen voor te treffen.

Meer informatie:

Millard-Ball, A. (2002) "Putting on their parking caps", Planning, April 2002, pp.16(6).

Shoup, D. (2005) The high cost of free parking. American planning association, Chicago.

Litman, T. (2011) Parking management. Comprehensive implementation guide. In: publicatie Victoria Transport Policy Institute, 8 juni 2011.

Litman, T. (2011) Parking Pricing Implementation Guidelines. How More Efficient Parking Pricing Can Help Solve Parking And Traffic Problems, Increase Revenue, And Achieve Other Planning Objectives. In: publicatie Victoria Transport Policy Institute, 1 maart 2011.

Fondsvorming (beheer)

Het gebruiken van fondsvorming als financieringsconstructie is mogelijk een interessant instrument om bijdragen van verschillende partijen te bundelen. Er zijn allerlei combinaties van publieke en private partijen mogelijk. Partijen in een gebied kunnen een gezamenlijke bijdrage leveren door een fonds te vormen, waarmee bepaalde investeringen in het gebied worden gedaan. Gedacht kan worden aan zowel de financiering van de ontwikkeling als het beheer van het gebied.

Het karakter van een fonds wordt bepaald door de looptijd en de spelregels die op hun beurt bepaald worden bij het oprichten van het fonds. Het oprichten van een fonds kan vanuit verschillende initiatieven worden gedaan en er kunnen verschillende partijen bij betrokken zijn. Een integrale gebiedsontwikkeling heeft bijvoorbeeld een lange looptijd, wat vanzelfsprekend ook zijn weerslag zal hebben op de looptijd van een dergelijk op te richten fonds en de specifieke voorwaarden die van toepassing zijn.

Er zijn in Nederland verschillende voorbeelden van fondsvorming bij gebiedsontwikkeling. Het financieringsmodel van woningcorporaties kan gezien worden als een vorm van een revolving fund. De

Nationale Hypotheek Garantie (NHG) kan gezien worden als een garantiefonds door de overheid. Daarnaast zijn er enkele voorbeelden van private investeringsfondsen en sloopfondsen, die de ontwikkeling van een gebied financieren. Deze initiatieven zijn echter op vrijwillige basis tot stand gekomen, waardoor er geen druk uitgevoerd kan worden met het instrument en het niet altijd ingezet kan worden. In het buitenland zijn wel enkele voorbeelden en ervaringen met het vormen van fondsen om gebieden te ontwikkelen. Onder andere in de Verenigde Staten, waar in verschillende staten sloopfondsen bij wet geregeld zijn en in Duitsland waar banken een financiële bijdrage aan de sloop van leegstaande woningen leveren om ervan verzekerd te zijn dat de waarde van het vastgoed niet te veel daalt (Van Dam e.a., 2006). In Nederland wordt momenteel gesproken over de (gedwongen) invoering van regionale sloopfondsen voor leegstaande kantoren.

Voorwaarde voor de oprichting van een gezamenlijk fonds is dat de investering die vanuit het fonds gedaan wordt uiteindelijk tot een positief financieel resultaat leidt. Indien een aantal eigenaren bijvoorbeeld gezamenlijk besluit tot de oprichting van een sloopfonds voor een gebied, dan zullen zij dit alleen maar doen als ze verwachten daar uiteindelijk allemaal baat bij te hebben. Met het sloopfonds zou bijvoorbeeld een eigenaar van een 'rotte appel' in het gebied een financieel steuntje in de rug kunnen krijgen om zijn pand te slopen. Dat kan leiden tot waardevermeerdering voor alle eigenaren in het gebied.

Voorbeelden van fondsvorming bij integrale gebiedsontwikkeling (Agentschap NL, 2011; Agentschap NL, 2012; Rooy, 2011; Stipo & Stad², 2012):

Revolving fund

Bij een revolving fund wordt geld beschikbaar gesteld voor investeringen die uiteindelijk geldstromen genereren, die vervolgens weer terug zullen vloeien in het fonds. Op deze manier wordt het fonds weer aangevuld met opbrengsten uit andere projecten en kunnen deze gelden opnieuw geïnvesteerd worden.

Privaat Investeringsfondsen

Het private investeringsfonds zal vooral dienen voor de financiering van kansrijke projecten, waar een voorinvestering voor nodig is. Private partijen participeren in het fonds en zorgen voor kapitaal dat geïnvesteerd kan worden en hiermee kan fungeren als aanjager van een gebiedsontwikkeling.

Crowdfunding

Het instrument van crowdfunding is een innovatie waarbij het kapitaal door particulieren wordt gegenereerd en deze middelen ingezet worden bij gebiedsontwikkelingsprojecten. Het kapitaal wordt door particulieren gegenereerd in een fonds, waar projecten mee gefinancierd kunnen worden.

Sloopfonds

Het instellen van een sloopfonds zou het mogelijk maken om kwalitatief slechte bebouwing of overaanbod in een gebied te slopen. Met het fonds zou de sloop gefinancierd kunnen worden met als doel de kwaliteit van gebieden te verbeteren of juist om schaarste in een markt te creëren.

Garantiefonds

Met een garantiefonds kan een verantwoorde hefboom tussen vreemd en eigen vermogen ontstaan, waardoor een financiering van een project kan worden opgezet. Een garantiefonds met publieke participatie kan in deze situatie een oplossing bieden, waarmee een bepaald risico bij de gemeente of provincie komt te liggen die garant staan middels het fonds maar dit veelal door haalbare projecten wordt afgedekt.

Groenfonds

Een groenfonds is gerelateerd aan de exploitatie van het gebied. Hierbij worden groenaandelen uitgegeven om de groene ruimte in gebieden te behouden en ook te onderhouden. Met het groenfonds wordt de financiering van een deel van de exploitatie van het gebied geregeld. Groenaandelen kunnen hiermee de betrokkenheid van gebruikers en eigenaren en de leefomgeving vergroten.

Parkeerbonds

In een parkeerbonds kunnen projectontwikkelaars en investeerders van nieuwe ontwikkelingen in een gebied een gezamenlijk fonds oprichten, waarmee zij kunnen voorzien in de vastgestelde, genormeerde parkeervoorzieningen.

Momenteel kunnen fondsen op vrijwillige basis tot stand komen. Afhankelijk van de positie van verschillende partijen zou eventueel aanvullende wetgeving – in de vorm van een stok achter de deur om *free riders* te dwingen mee te doen - moeten zorgen voor een dwingend karakter van fondsvorming. Onder meer in het kader van de Innovatieagenda voor de bouw- en vastgoedsector wordt momenteel nagedacht over mogelijkheden voor fondsvorming in gebiedsontwikkeling en –beheer.

Voorbeeld Vrijwillig Stedenfonds Amsterdam

Betrokken partijen: Woningcorporaties Het Oosten en De Key, Rabo Vastgoed en institutionele beleggers

Opgave : Fonds om de herstructurering en het bouwtempo van huurwoningen voor de middeninkomens te bevorderen.

In Amsterdam hebben bovenstaande partijen zich verenigd in een fonds, waarmee geïnvesteerd wordt in commercieel vastgoed (particuliere huurwoningen) en woning- en gebiedsbeheer. Hierbij hebben partijen gezamenlijk (zonder overheid) kapitaal gegenereerd om ontwikkelingen te financieren, maar ook om gebieden te beheren. Verlies van te slopen gebouwen en derving van huuropbrengsten worden verrekend tussen partijen betrokken in het fonds. Het principe gaat ervan uit dat er iets ingeleverd wordt om de rest van de waarde in het gebied te behouden en juist te versterken (<http://www.nul20.nl/issue25/interview>).

Meer informatie:

Agentschap NL (2011) Toekomstwaarde Nu! Duurzaamheid verzilveren in gebiedsontwikkeling 2011. Agentschap NL , Den Haag.

Agentschap NL (2012) Toolbox financieringsconstructies. Agentschap NL, Den Haag.

Alphenaar, A., C. Nauta & F. Mulder (2011) De ondergrond voorbij. Gebiedsontwikkeling van verontreinigde terreinen. Ministerie I&M, Agentschap NL, Den Haag.

Bouwteam (2012) De woning- en utiliteitsbouw sterker uit de crisis?! Houtskoolschets “investerings- en innovatieagenda woning- en utiliteitsbouw”. Bouwteam, Den Haag.

CoP Oneindig Laagland (2010) Acht tips om duurzaam te investeren. In: Magazine CoP Oneindig Laagland, eerste uitgave, december 2010.

Ginkel, J. van (2010) Inventarisatie financieringsconstructies: anders denken en doen. Ecorys, Rotterdam.

Ministerie van Infrastructuur & Milieu (2011) Concept handreiking Duurzame Ruimtelijke Ontwikkeling. Ministerie van I&M, Den Haag.

Rooy, van P. (2011) Verdienmogelijkheden. Cahier gebiedsontwikkeling. Publicatie Innovatieprogramma NederlandBovenWater.

Watertorenberaad (2011) Opzet van gebiedsfondsen. In: Verslag Werksessie naar andere manieren van investeren, woensdag 9 februari 2011.

Woestenburg (2010) Fondsvorming ten behoeve van ruimtelijke ontwikkeling. Masterthesis Radboud Universiteit, Nijmegen.

4. Conclusies

4.1 Onzekerheden en ordenende principes

Binnensteden zullen ook in de toekomst dynamische gebieden blijven. Een deel van de bestaande gebruikers van binnensteden zal verdwijnen, maar er zullen zich ook weer nieuwe gegadigden melden. Het moge duidelijk zijn dat die dynamiek soms met horten en stoten gaat, met ongewenste gevolgen zoals leegstand of verloederung van delen van de binnenstad. Het is moeilijk om op een goede manier voor te sorteren op de toekomst, omdat er veel onzekerheden zijn. Die onzekerheden hebben op dit moment vooral betrekking op:

- Conjuncturele ontwikkelingen: de huidige economische crisis heeft grote gevolgen voor sommige retailbranches; het is onbekend hoelang die gevolgen nog aanhouden;
- Consumentengedrag: consumenten doen steeds meer aankopen via internet; het is onbekend in welke mate dit nog verder zal toenemen;
- Retailconcepten: nieuwe retailconcepten met andere vestigingsvoorwaarden (veel m²; directe autobereikbaarheid; parkeergelegenheid; denk aan ketens als Decathlon en MediaMarkt) verdringen bestaande (binnenstedelijke) winkelformules;
- Ruimtelijk beleid: (regionale) overheden zijn op dit moment vaak niet doortastend genoeg bij het beoordelen van plannen voor perifere retailparken. Dat betekent dat in sommige regio's plannen 'boven de markt' blijven hangen. Bij projectontwikkelaars en sommige retailers is veel belangstelling voor de ontwikkeling van deze locaties.
- Afwijkende belangen vastgoedeigenaren: door de grote verscheidenheid onder vastgoedeigenaren zijn er ook duidelijke verschillen in investeringsbereidheid. Sommige eigenaren hebben een lange termijn belang en willen investeren in waardebehoud of –vermeerdering van hun vastgoed; andere eigenaren hebben een korte termijn belang en zijn minder investeringsgeneigd.

Zoals gezegd heeft dit essay niet tot doel om een visie op de toekomst van de binnenstad te geven. Toch is het wel nuttig om enkele ordenende principes aan te houden met betrekking tot de wijze waarop veranderingen in de binnenstad in de toekomst vormgegeven kunnen worden. De zojuist aangegeven 'onzekerheden' vormen in feite ook zo'n ordenend principe. Andere ordenende principes:

- Binnensteden verouderen; investeringen in beheer, transformatie en herontwikkeling blijven noodzakelijk om een goede ruimtelijke kwaliteit te behouden;
- Het detailhandelsbeleid in Nederland is traditioneel behoorlijk 'conserverend' geweest: de huidige winkelstructuur moet zoveel mogelijk gehandhaafd blijven. De ontwikkeling van nieuwe locaties wordt altijd aan de hand van dit principe afgewogen. Naar mijn mening is het, naar de toekomst toe, niet noodzakelijk om alle bestaande winkellocaties in hun huidige vorm te handhaven;

- Ruimtelijke ordening in Nederland is in de afgelopen decennia in sterke mate gebaseerd geweest op de ruimtelijke scheiding van functies; ik pleit er voor om daar waar kansen zijn juist functiemenging weer te stimuleren;
- Het opvangen van groei (van de bevolking, van de economie, van de ruimtebehoefte) is lange tijd een belangrijk uitgangspunt geweest voor de ruimtelijke ordening. Naar de toekomst toe zal er wat dit betreft sprake zijn van aanzienlijke regionale verschillen: in sommige regio's zal nog steeds sprake zijn van groei; in andere regio's is er sprake van stabilisatie van de groei of krimp.

4.2 De toekomst van de binnenstad?

Andere functies in de binnenstad?

- De binnenstad is meer dan alleen een winkelgebied. In bijna alle binnensteden bevinden zich ook andere functies. Een aantrekkelijke en succesvolle binnenstad wordt gekenmerkt door een aantrekkelijke combinatie van functies.
- De behoefte aan winkelruimte zal in de toekomst waarschijnlijk afnemen en mogelijk verder gespreid zijn over bestaande en nieuwe winkellocaties. Het winkelgebied, als onderdeel van de binnenstad, zal daardoor compacter worden.
- Steden doen er goed aan na te denken over het ruimte bieden aan nieuwe functies in de binnenstad die baat hebben bij een centrale locatie in de stad. Daarmee kan de 'vrije ruimte' mogelijk worden ingevuld. Naast ruime voor de hand liggende functies als horeca en appartementen, kan ook nagedacht worden over andere functies, zoals zorgfuncties (gezondheidscentra, tandarts- en fysiotherapiepraktijken), onderwijsvoorzieningen, kantoorruimte, bedrijfsmatige functies en recreatieve en sportvoorzieningen (fitnesscentra).
- Een ontwikkeling tot een compacter winkelgebied en het ruimte bieden aan 'nieuwe' functies leidt automatisch tot een transformatieopgave.
- Op basis van genoemde onzekerheden en mogelijke verschuivingen in de zojuist genoemde ordenende principes is het voorstelbaar dat, meer dan in het verleden, binnensteden in de toekomst zich langs verschillende lijnen zullen ontwikkelen:
 - binnensteden die in omvang stabiel blijven of zelfs groeien, maar ook binnensteden die compacter worden;
 - Binnensteden die primair een functie als winkelgebied blijven behouden, maar ook binnensteden die 'van kleur veranderen' en kansen bieden voor nieuwe functies, zoals publieksfuncties, onderwijs, bedrijfsmatige functies en zorgvoorzieningen.

De toekomst van de winkelvegoedmarkt?

- De situatie op de winkelvegoedmarkt is in veel binnensteden nogal divers. Hoge huren en weinig leegstand op A1-locaties; toenemende leegstand in andere delen van het

winkelgebied. Het huurprijsniveau lijkt niet of nauwelijks te reageren op de oplopende leegstand.

- Ook voor wat betreft het eigendom van het winkelvastgoed is er vaak sprake van een grote diversiteit: institutionele belegger, particuliere (lokale) beleggers en eigenaar-gebruikers. Die verschillende typen eigenaren maken, vanuit hun verschillende posities, ieder voor zich een afweging met betrekking tot de bereidheid (en de mogelijkheden) om al dan niet te investeren in beheer of (her)ontwikkeling van hun eigendommen.
- In veel binnensteden is er in feite sprake van twee door elkaar lopende deelmarkten voor winkelvastgoed. Enerzijds de landelijk opererende winkelketens, anderzijds de lokale detaillisten. Terwijl de ketenwinkels vaak wel in staat zijn om de huidige winkelhuren te betalen, heeft een groeiend deel van de lokale ondernemers moeite om de relatief hoge huren op te brengen. Dit leidt tot een vervlakking of misschien zelfs verschraling van het winkellandschap. De lokale detaillisten, die vaak de 'couleur locale' van de binnenstad vormen, dreigen langzamerhand uit het straatbeeld te verdwijnen. Vrij algemeen wordt de mening gedeeld dat dit een ongewenste ontwikkeling zou zijn voor de binnenstad.
- Een mogelijke strategie om dit te voorkomen zou kunnen zijn dat vastgoedeigenaren meer gaan diversificeren in de huren die zij vragen. Hiermee zou in feite een systeem van omzethuren worden geïntroduceerd. In Nederland worden omzethuren op dit moment niet vaak gehanteerd; in het buitenland daarentegen veel vaker (in de Verenigde Staten beschikt ruim 90% van alle winkelhuurcontracten over een omzetcomponent). Zonder hier uitgebreid onderzoek naar te hebben gedaan lijken er geen onoverkomelijke juridische bezwaren tegen omzethuren te bestaan.
- De winkelvastgoedmarkt in binnensteden wordt vaak sterk beïnvloed door gemeentelijk en regionaal ruimtelijk-economisch beleid. De mate waarin nieuwe (perifere) winkelontwikkelingen worden toegestaan heeft effect op koopstromen in de binnenstad en daarmee op de vraag naar winkelvastgoed.
- Veel van de transformaties in binnensteden in de afgelopen jaren waren 'ontwikkelaar-gedreven', met vaak ook een actieve, investerende rol van de gemeente. Het is de vraag of deze ontwikkelstrategie naar de toekomst toe dominant blijft. Grote integrale herontwikkelingen vragen om grote, vaak risicovolle voorinvesteringen. Zowel bij overheden als bij projectontwikkelaars is de bereidheid tot (en de financiële basis voor) dit soort investeringen fors afgenomen.
- Het ligt voor de hand dat we, naast nog steeds wel af en toe wat grootschaliger integrale herontwikkelingen, vaker een organische (her)ontwikkeling van de binnenstad zullen zien. Het initiatief voor de (her)ontwikkeling komt dan in toenemende mate bij de eigenaren (of collectieven van eigenaren) van het vastgoed te liggen.

Nieuwe ontwikkel- en beheerstrategieën?

- Gezien de conjuncturele, maar misschien wel structurele veranderingen op de winkelvegoedmarkt, de veranderde investeringsbereidheid van projectontwikkelaars en gemeenten, maar tegelijkertijd de te verwachten ‘verkleuring’ van de binnensteden ontstaat er behoefte aan nieuwe ontwikkelstrategieën en financieringsinstrumenten gericht op een duurzaam beheer en, waar nodig, transformatie van de binnenstad.
- Deze ontwikkelstrategieën dienen aan te sluiten bij een organische, stapsgewijze ontwikkelstrategie waarbij het initiatief meer dan in het verleden bij vastgoedeigenaren of collectieven van vastgoedeigenaren komt te liggen.
- Met het oog op herontwikkeling waarbij meerdere eigenaren zijn betrokken biedt stedelijke herverkaveling de mogelijkheid om een dergelijke ontwikkelstrategie te voeren.
- Met het oog op het duurzaam beheer van de binnenstad kan gedacht worden aan de verdere uitbouw van het instrument van de Bedrijfs Investeringszones (BIZ). Waar een BIZ nu nog vooral wordt ingezet voor relatief kleine gezamenlijke initiatieven zou dit in de toekomst, net als in sommige andere landen, ook voor grotere gezamenlijke investeringsprojecten ingezet kunnen worden.
- Zowel voor het instrument stedelijke herverkaveling als voor de BIZ is het belangrijk dat het instrument door wetgeving wordt ondersteund. Hiermee kunnen eventuele ‘free riders’ gedwongen worden te participeren. Waarschijnlijk is de zogenaamde schaduwwerking van dergelijke wetgeving (stok achter de deur) voldoende om op grotere schaal vrijwillige samenwerking te bewerkstelligen. Voor de BIZ wordt al voorzien in een dergelijke wettelijke regeling (Experimentenwet BIZ wordt omgezet in permanente wet). Voor stedelijke herverkaveling bestaat nog geen wettelijke regeling, maar dit wordt momenteel wel onderzocht (in samenhang met de voorbereiding van de nieuwe Omgevingswet).
- Bij een organische gebiedsontwikkeling zal het kostenverhaal van publieke investeringen in toenemende mate problematisch worden, onder meer omdat het moeilijk zal zijn vooraf de omvang van de publieke investeringen goed in te schatten, maar ook omdat de grondexploitaties – zeker in binnenstedelijk gebied – minder ruimte bieden voor kostenverhaal. Om die reden moeten overheden na gaan denken over andere mogelijkheden om publieke investeringen in infrastructuur te financieren. Het instrument ‘Tax Increment Financing’ biedt zo’n mogelijkheid.
- Gemeentelijke overheden kunnen tenslotte organische gebiedsontwikkeling stimuleren door bepaalde delen van de binnenstad (gedeeltelijk) bestemmingsvrij te maken.

Gebruikte literatuur

Bruijn, J.A. de & Ten Heuvelhof, E.F. (1991) *Sturingsinstrumenten voor de overheid; over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden: Stenfert Kroese.

Evers, D., Kooijman, D. & Van der Krabben, E. (2011) *Planning van winkellocaties en winkelgebieden in Nederland*. Den Haag: Sdu.

Groetelaers, D. (2004) *Instrumentarium locatieontwikkeling; Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*. Delft: Delft University Press.