

Stedelijke transformatie en grondeigendom

STEDELIJKE TRANSFORMATIE EN GRONDEIGENDOM

Edwin Buitelaar
Arno Segeren
Pia Kronberger

NAi Uitgevers, Rotterdam
Ruimtelijk Planbureau, Den Haag
2008

INHOUD

BEVINDINGEN

Stedelijke transformatie en grondeigendom 9

Inleiding: transformatie van stedelijke gebieden 11

Grond als noodzakelijke voorwaarde 14

Ruimtelijke effecten van grondeigendoms-
verhoudingen 19

Beleidsimplicaties 20

VERDIEPING

Grondeigendom en stedelijke transformatie 31

Grondeigendom 31

De transformatieopgave 34

Tot slot 38

Werkwijze en onderzoekslocaties 45

Werkwijze 45

De acht onderzoekslocaties 48

Oorspronkelijk eigendom en grondverwerving 69

Versnippering van grondeigendom in de aanvangs-
situatie 70

Versnippering van aan grond gebonden rechten 71

Grondwaarden en grondprijzen 76

De eigenaren 80

Rol gemeenten 81

Tot slot 84

Tijdelijk eigendom en grondontwikkeling 87

Grondexploitatie: opbrengsten en kosten 87

Grondexploitatievormen 90

Dynamiek in de exploitatie 93

Geld vanuit en naar de exploitatie 96

Tijdelijke grondeigenaren 98

Tot slot 100

Ruimtelijke effecten van grondeigendom 103

Fysieke inpassing gronden 103

Financiële randvoorwaarden 108

Tot slot 114

Literatuur 115

Bijlage Lijst van geïnterviewde personen 118

Over de auteurs 119

Bevindingen

- De ruimte in Nederland is beperkt. Met stedelijke transformatie kan het bestaand bebouwd gebied beter worden benut. Dit vermindert de noodzaak tot uitbreidingslocaties.
- Voor stedelijke transformatie is grond nodig. Om ergens te kunnen bouwen of renoveren is het nodig de grond (en opstallen) in bezit te hebben of ten minste de rechten daarvoor te hebben.
- De oorspronkelijke grondeigenaren willen of kunnen vaak niet meewerken aan transformatieopgaven. De verantwoordelijkheid daarvoor wordt genomen door gemeenten, corporaties en ontwikkelaars. Zij moeten de grond zien te verwerven en worden dan tijdelijk, dat wil zeggen gedurende het transformatietraject, eigenaar van de grond.
- In stedelijk gebied is het gecompliceerder om grond te verwerven dan op uitbreidingslocaties. De benodigde grond voor een plangebied is vaak in handen van vele, verschillende eigenaren, en de verwervingskosten zijn er hoger.
- Door deze hoge kosten en risico's zijn gemeenten huiverig om grond te verwerven en te ontwikkelen; het initiatief voor stedelijke transformatie ligt vaak bij private partijen en steeds minder bij de gemeente.
- Toch is stedelijke transformatie vaak niet mogelijk zonder hulp van de gemeente. Gemeenten kunnen de private partijen faciliteren in hun ontwikkelingsinitiatief door de nodige, aanvullende percelen te kopen. In tegenstelling tot ontwikkelaars hebben gemeenten de beschikking over het publiekrechtelijk grondbeleidsinstrumentarium, zoals het voorkeursrecht en onteigening, waarmee ze de oorspronkelijke eigenaren kunnen stimuleren of dwingen de grond te verkopen.
- Het grondeigendom en de grondverwervingsproblemen hebben invloed op de ruimtelijke ontwikkeling. Soms lukt het bijvoorbeeld niet om alle grond te verwerven; die percelen moeten dan in de planvorming worden ingepast. De verwervingsmogelijkheden zijn hierdoor leidend voor het plan – in tegenstelling tot bij uitbreidingslocaties, waar de grondverwerving vaak een afgeleide is van de locatiekeuze en de planvorming.
- Bij de transformatie van stedelijke locaties is het vaak moeilijk om een positief exploitatiesaldo te krijgen. De grondverwervingskosten zijn er hoog door de relatief hoge grondprijzen en de langdurige verwervingstrajecten. De grondprijzen zijn met name hoog doordat de waarde van de grond in de oude situatie vaak dicht bij de waarde van de grond en gebouwen in de nieuwe situatie ligt. Ter vergelijking: op uitbreidingslocaties is de waardesprong 'van oud naar nieuw' veel groter, omdat de bestemming van de grond daar verandert van bijvoorbeeld een agrarische in een woonbestemming.

- Om een positief exploitatiesaldo te krijgen, komt het vaak voor dat het ontwerp gedurende het transformatieproces wordt aangepast. Zo wordt geprobeerd de opbrengsten te verhogen door in hogere dichtheden te bouwen, een groter aantal appartementen te realiseren en duurdere koopwoningen in het programma op te nemen. De kosten worden gereduceerd door de woningen en de woonomgeving te versoberen, bijvoorbeeld door een andere inrichting en het gebruik van goedkopere materialen.

Beleidsimplicaties

- Gezien de invloed van grondeigendom op stedelijke transformatie zouden gemeenten 'eigendomsgevoelig' moeten plannen. Of ze nu zelf (een deel van de) percelen kopen, of de ontwikkeling volledig overlaten aan private partijen. Eigendomsgrenzen zijn hierbij leidend voor de (her)ontwikkeling.
- Eigendomsgevoelig plannen houdt bijvoorbeeld in dat gemeenten kennis hebben van grondwaarden, grondprijzen, exploitatie- en bouwkosten. Dat inzicht is essentieel om voor of tijdens het transformatietraject te kunnen besluiten of het ruimtelijke plan of de door de gemeente gestelde randvoorwaarden moeten worden aangepast.
- Wanneer gemeenten zelf percelen willen of moeten aankopen, moeten ze anticiperen op eventuele verwervingsproblemen. Verwervingstrajecten kunnen lang duren en om die reden moet vanaf het allereerste begin duidelijk zijn dat de gemeente de percelen wil verwerven. De gemeenten kunnen hiervoor het voorkeursrecht inzetten en vroegtijdig een onteigeningsprocedure opstarten. Vervullen gemeenten enkel een faciliterende rol, dan moeten zij vooraf duidelijk maken welke randvoorwaarden van toepassing zijn voor een bepaalde locatie. Hier moeten ze zo veel mogelijk aan vasthouden.
- De overheid zou kritisch moeten kijken naar de integrale gebiedsontwikkeling, die de laatste tijd erg in zwang is. Het mengen van functies, en het bezien van locaties in een groter perspectief kunnen een belangrijke meerwaarde opleveren voor een deel van de stad. Maar dit wil niet zeggen dat de uitvoering ook volledig geïntegreerd plaats moet vinden. Door deelgebieden direct organisatorisch en financieel te koppelen, ontstaan er grote risico's: problemen met grondverwerving in een deelgebied kunnen bijvoorbeeld de hele gebiedsontwikkeling vertragen en de financiële haalbaarheid in gevaar brengen.
- Met de komst van de Grondexploitatiewet hebben gemeenten voorlopig voldoende instrumenten om ontwikkelingen te sturen, ook als ze de grond niet in handen hebben. Het gaat er vooral om dat de gemeenten die instrumenten (goed) gaan gebruiken.

Inleiding: transformatie van stedelijke gebieden

Sleutelen aan de stad

Stedelijke transformatie staat in een lange traditie van 'sleutelen' aan de stad. Al voor de Tweede Wereldoorlog vormden sanering van wijken en vervanging van woningen belangrijke elementen om de stad te vernieuwen. En met de wederopbouw en de ontwikkeling van de automobilititeit veroorzaakten verkeersmaatregelen en de bijbehorende doorbraken van straten een belangrijke transformatie in de stad (Van der Cammen & De Klerk 1993).

Met dergelijke fysieke ingrepen in de stad wordt vaak geprobeerd ook andere, economische of sociale doelen te bereiken. Zo worden bedrijven-terreinen vernieuwd om nieuwe bedrijven aan te trekken, die kunnen zorgen voor meer werkgelegenheid. En in een woonwijk die in het slop dreigt te raken, worden nieuwe, kwalitatief goede huizen gebouwd om goedverdienende gezinnen naar de wijk te trekken en de leefbaarheid van de wijk te vergroten.

Stedelijke transformatie neemt een prominente plaats in in het ruimtelijk beleid. In bestaand bebouwd gebied wordt nog steeds driftig gerenoveerd of gesloopt en opnieuw gebouwd. We onderscheiden twee typen transformatielocaties. De *functieveranderingslocaties* zijn ingesloten geraakte bedrijventerreinen en fabriekslocaties, voormalige militaire vliegvelden en kazernes¹, haventerreinen, stationslocaties en spooreplacements en locaties met verouderde voorzieningen, die plaats moeten maken voor andere functies (vaak woningen of kantoren). De functieveranderingslocaties hebben vaak een strategische ligging en bepalen daardoor het aanzien van de stad. Daarnaast zijn er *herstructureringslocaties*, plekken die niet meer voldoen aan de eisen van deze tijd en die meer of minder ingrijpend opnieuw worden ingericht voor gebruik door dezelfde functie.² In de praktijk komen veel mengvormen van beide typen transformaties voor.

In de huidige beleidsdiscussie speelt het onderwerp stedelijke transformatie een rol bij verschillende projecten en doelstellingen. In het vrom-project 'Mooi Nederland' van minister Cramer staan bijvoorbeeld het slimmer en zuiniger omgaan met de ruimte centraal, alsmede de kwaliteit en de duurzaamheid van de woningbouw. Bij transformatie van bestaand bebouwd gebied worden reeds bebouwde gebieden hergebruikt, waardoor de nog aanwezige open ruimte open kan blijven.

Minister Vogelaar heeft het plan om van 40 probleemwijken 40 prachtwijken te maken. Daarvoor zullen veel woningen worden gesloopt en (deels) worden herbouwd, andere zullen worden verkocht aan particulieren onder de voorwaarde dat ze het huis zelf opknappen.

Ook hoog op de politieke agenda staat de vraag wat te doen met de 23.000 hectare aan verouderde bedrijventerreinen (Gordijn e.a. 2007). De terreinen worden slecht onderhouden, bedrijven trekken er weg en de leegstaande panden worden niet opgevuld. Wanneer bijvoorbeeld 25 procent van deze terreinen zou worden getransformeerd naar een

1. Het gaat hierbij niet om heel veel, maar wel om enkele grote locaties. De belangrijkste zijn de vliegvelden Valkenburg, Soesterberg en Twente en het kazernecomplex Ede-oost.
2. Bij de herstructurering van bedrijventerreinen gebruikt het CPB (2001) de termen 'face-lift', 'revitalisering', 'herprofilering' en 'transformatie' om de mate van ingrijpen weer te geven.

woningbouwlocatie met een dichtheid van 25 woningen per hectare, dan zouden hier bijna 150.000 woningen kunnen worden gerealiseerd.

Als laatste noemen we het doel dat de rijksoverheid zich heeft gesteld om in de komende jaren jaarlijks tussen de 80.000 en 100.000 woningen te bouwen. Aanvankelijk was het de ambitie om daarvan 40 procent in bestaand bebouwd gebied te realiseren, maar inmiddels is dit percentage bijgesteld naar 'tussen 25 en 40 procent' (AZ 2007).

De invloed van grondeigendom op stedelijke transformatie

Het realiseren van de transformatieopgave ligt voor een groot deel in handen van de gemeenten. Het huidige kabinet-Balkenende IV heeft dan ook aangekondigd 'decentrale overheden gericht te ondersteunen in de opgave om de mogelijkheden voor binnenstedelijke locatieontwikkeling optimaal te benutten' (AZ 2007).

Voor het realiseren van de stedelijke transformatieplannen is grond nodig; zonder grond kun je niet bouwen. In stedelijk gebied is de grond in bezit van vele, verschillende eigenaren, met andere woorden: het grondeigendom is sterk versnipperd. In Nederland geldt, evenals in veel andere westerse landen, dat degene die de grond heeft, bepaalt hoe de grond wordt gebruikt, uiteraard binnen de grenzen die door het publiek- en privaatrecht worden gesteld.

De eigendomsverhoudingen en -verdelingen blijken een belangrijk obstakel te zijn voor stedelijke transformatie (zie bijvoorbeeld Kolpron 2000; Louw & Wigman 2004; Van der Putten e.a. 2004). Veel plannen worden door de gecompliceerde eigendomsproblematiek niet, gedeeltelijk, vertraagd of tegen hoge (verwervings)kosten gerealiseerd. De bestaande grondeigenaren voelen er bijvoorbeeld weinig voor mee te werken aan een transformatieproject, of willen de grond alleen tegen een hoge prijs verkopen. Soms is de grondeigenaar bereid en in staat conform het bestemmingsplan te handelen; dan vormt particulier grondeigendom een minder grote belemmering voor gemeenten.³ Maar vaak is dat niet het geval, en is er voor de ontwikkeling een tijdelijke eigenaar nodig (Verhage 2002). De ontwikkelaar – publiek of privaat – verkrijgt het grondeigendom om dit na de ontwikkeling over te dragen aan de eindgebruiker.

De onderlinge relatie tussen grondeigendom⁴ en transformatie van stedelijk gebied is in Nederland nog niet diepgaand onderzocht, in tegenstelling tot bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk (Adams e.a. 2002). In dit onderzoek willen we daarom:

Inzicht krijgen in de wijze waarop grondeigendom, en de omgang hiermee, de voortgang en het eindresultaat van stedelijke transformatie voor woningbouw beïnvloedt. Op basis daarvan doen we aanbevelingen aan rijk en gemeenten.

Binnen het grondeigendom maken we onderscheid tussen de oorspronkelijke situatie en de eigendomssituatie tijdens het transformatieproces. In de

3. Wellicht dat het nog wel problemen kan opleveren in verband met de betalingsbereidheid voor publieke voorzieningen (kostenverhaal en verevening).
4. Wanneer we in het vervolg spreken over 'grondeigendom', bedoelen we tevens het eigendom van aan grond gebonden rechten. De eigendomsrechten hebben niet alleen betrekking op de grond, maar ook op het daaraan gekoppelde vastgoed.

praktijk van locatieontwikkeling is tijdens het transformatieproces vaak sprake van 'tijdelijk eigendom': een partij is eigenaar voor de duur van het ontwikkelingstraject.

Een ander belangrijk woord in de doelstelling is 'omgang' met grondeigendom. Het gaat in de praktijk niet alleen om de afbakening van het eigendomsrecht, maar vooral ook om hoe eigenaren met dit recht omgaan. De manier waarop dit gebeurt, verschilt per eigenaar en is van invloed op stedelijke transformatie. Ook de manier waarop gemeenten omgaan met privaat en particulier grondbezit, door bijvoorbeeld het opstellen van een bestemmingsplan, is hier van belang. Met 'voortgang' bedoelen we hier het procesverloop; hierbij kijken we onder andere naar eventuele vertragingen en kostenstijgingen. Onder 'eindresultaat' verstaan we de ruimtelijke inrichting na transformatie, oftewel het gerealiseerde ruimtelijke programma en de verschijningsvorm.

We richten ons op transformatielocaties waar woningbouw wordt gerealiseerd, eventueel in combinatie met andere functies. De kwantitatieve woningbouwopgave is zoals gezegd erg groot; in de komende jaren moet er een enorm aantal woningen worden bijgebouwd.⁵ Die woningen worden overigens niet alleen gerealiseerd in bestaand bebouwd gebied en op transformatielocaties, maar ook buiten bestaand bebouwd gebied op uitleglocaties. De mogelijkheden voor (grootschalige) uitleggebieden raken echter uitgeput; er zijn steeds minder locaties die ontwikkeld kunnen en mogen worden. Daarnaast zijn er in het bestaand bebouwd gebied steeds meer locaties die herontwikkeld moeten worden, omdat ze bijvoorbeeld in verval of onbruik raken.

De nieuwe invulling van het gebied is afhankelijk van bijvoorbeeld de ligging van het gebied ten opzichte van de binnenstad en de vorm en het gebruik van de omliggende bebouwing. Zo wordt op centrumstedelijke transformatielocaties vaak gestreefd naar functiemenging, en wordt er gebouwd in hogere dichtheden (appartementen). Op locaties die verder van de binnenstad af liggen, worden vaak meer monofunctionele woonwijken in lagere dichtheden gebouwd. Projecten verschillen op veel variabelen en kenmerken. Die diversiteit van het programma op een locatie en de morfologie ervan hebben we in de analyse betrokken.

In ons onderzoek staat de ruimtelijke transformatieopgave centraal; sociale, ecologische en economische aspecten blijven buiten beschouwing, hoewel ze soms wel onderdeel vormen van de totale opgave.

Aanpak en leeswijzer

Om de transformatieopgave in beeld te brengen en om de eigendomsproblematiek te illustreren, zijn verschillende databestanden gebruikt. We hebben gegevens gebruikt over het aantal, het type en de locatie van de gebouwde woningen en de ligging van woningbouwprojecten (zie het hoofdstuk 'Grondeigendom en stedelijke transformatie' in de Verdieping).

5. De versnippering van grondeigendom blijkt ook bij bedrijven-terreinen een belangrijke rol te spelen.

Verder hebben we in detail acht transformatieprojecten bestudeerd, te weten Schelphoek (Alkmaar), St. Josephbuurt (Almelo), Hongarenburg/Finnenburg (Den Haag), Op de Bleek (Eibergen), Kop van Oost (Groningen), Deliterrein (Haarlem), Waalhaeve (Nijmegen) en Wallisblok (Rotterdam). We hebben daarbij gelet op de procesgang, het ontwerp en de rol van grondontwikkeling en grondverwervingen. Er is gebruikgemaakt van stedenbouwkundige ontwerpen, kadastergegevens, grond- en opstalexploitaties, correspondentie tussen belanghebbenden en 32 interviews met de belangrijkste betrokken personen (zie voor meer details het hoofdstuk 'Werkwijze en onderzoekslocaties' in de Verdieping).

In dit eerste deel presenteren we de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek. We gaan in op de invloed die grondeigendom heeft op het stedelijke transformatieproces, op de ruimtelijke inrichting, en we inventariseren de rol die de verschillende overheden hierbij (zouden kunnen) spelen.

In het tweede deel, de Verdieping, staan de uitgebreidere bewijsvoering en onderbouwing. In het eerste hoofdstuk ('Grondeigendom en stedelijke transformatie') bespreken we wat grondeigendom behelst en wat voor beperkingen erop kunnen liggen. Daarnaast staat de transformatieopgave in Nederland centraal. In 'Werkwijze en onderzoekslocaties' onderbouwen we de onderzoeksaanpak en introduceren we de acht casussen. In 'Oorspronkelijk eigendom en grondverwerving' besteden we aandacht aan de grondeigendomssituatie vóór de transformatie en de eventuele grondverwervingen. Vervolgens gaan we in 'Tijdelijk eigendom en grondontwikkeling' nader in op de rol van tijdelijk grondeigendom tijdens de stedelijke transformatie. En ten slotte staan we in 'Ruimtelijke effecten van grondeigendom' stil bij de ruimtelijke effecten van grondeigendom en de manier waarop private partijen en overheden hiermee omgaan.

Grond als noodzakelijke voorwaarde

Eigendom en het recht om te bouwen

Degene die de grond heeft, kan transformeren. Het zou dus het handigst zijn als de zittende eigenaren hun grond, indien nodig, transformeren. Woningcorporaties zijn bijvoorbeeld eigenaar van hun grond en opstallen, en pakken zelf de transformatie daarvan aan, zoals in de St. Josephbuurt in Almelo en in Hongarenburg/Finnenburg in Den Haag.

In veel gevallen is de grond echter in handen van mensen en organisaties die niet kunnen of willen transformeren, zoals bedrijven en particulieren. Gemeenten, ontwikkelaars en corporaties pakken dan deze taak op.

De gemeente heeft hierbij een specifieke rol. Ze kan, afhankelijk van de eigendomssituatie, kiezen uit twee gemeentelijke handelingen. Ten eerste kan ze zelf de grond verwerven, bijvoorbeeld door minnelijke verwerving (vrijwillige verkoop), toepassing van de onteigeningswet en het vestigen van een voorkeursrecht door gemeenten (Wet voorkeursrecht gemeenten (wvg)).⁶ Ten tweede kan de gemeente proberen de manier waarop een

6. Het ministerie van vROM doet op dit moment onderzoek naar instrumenten die het mogelijk maken om eigenaren die niet willen meewerken aan vrijwillige stedelijke herverkaveling, hierin laatste instantie toe te dwingen.

eigenaar zijn eigendomsrecht gebruikt, te beïnvloeden. Dit kan bijvoorbeeld door (combinaties van) privaatrechtelijke overeenkomsten, zoals een exploitatieovereenkomst, waarin wordt overeengekomen onder welke voorwaarden een locatie wordt ontwikkeld. Maar ook door het gebruik van publiekrechtelijke bevoegdheden, zoals wijziging van het bestemmingsplan en het verlenen van vrijstelling, subsidies en belastingen, kan het gedrag van eigenaren worden beïnvloed.

De casussen in dit onderzoek laten allerlei combinaties van beide typen handelingen zien. Van het tweede type handeling zien we in elke casus wel een voorbeeld. Zo moet het ruimtelijkordeningsregime in vrijwel alle gevallen worden gewijzigd door een herziening of een vrijstelling van het vigerende bestemmingsplan. Gemeenten verkrijgen niet overal het eigendomsrecht. Bij vijf van de acht casussen heeft de gemeente één of meerdere percelen verworven; de andere percelen zijn in handen van particulieren of private partijen, waaronder woningcorporaties. Bij de overige drie casussen had de gemeente al grond in bezit, waarvan twee in erfpacht uitgegeven aan de woningcorporatie.

Oorspronkelijk eigendom en grondverwerving

In stedelijk gebied is de grond vaak in bezit van veel verschillende eigenaren. Niet alle eigenaren zijn bereid en in staat om tot herontwikkeling over te gaan. Willen gemeenten of private ontwikkelaars toch de locatie transformeren, dan moeten ze de gronden in bezit zien te krijgen. Soms verkrijgen de ontwikkelende partijen de gronden door bijvoorbeeld de sluiting van een school, het opheffen van een kazerneterrein, een bedrijfsluiting of een bedrijfsverplaatsing, of door afboeking van een wooncomplex. En soms moeten ze actief proberen eigenaren tot verkoop te bewegen.

Binnenstedelijke herontwikkeling is in veel gevallen het gevolg van verwervingsmogelijkheden. Met andere woorden, de locatie en het plan worden vaak bepaald door de percelen die kunnen worden verworven. Dit in tegenstelling tot de ontwikkeling van uitbreidingslocaties; daar zijn de locatiekeuze en het plan leidend voor de grondverwerving. Een goed voorbeeld zijn de Vinex-uitleglocaties; hiervoor werden eerst de locaties gekozen en de plangebieden afgebakend, en vervolgens werd de benodigde grond verworven.

Het belangrijkste probleem bij stedelijke transformatie is de versnippering van het grondeigendom. De te transformeren locatie beslaat vaak al meer dan één perceel. Ook is het vaak nodig om aanvullende percelen te verwerven, om een functionele plangrens te krijgen of om schaalvoordelen in de transformatie van de stad te bereiken. Die percelen in het stedelijk gebied zijn meestal in bezit van verschillende eigenaren. In verhouding tot de omvang van het plangebied zijn er dan ook veel grondverwervingen nodig; meer dan bij uitbreidingslocaties het geval is.

Naast versnippering zorgen juridische beperkingen op grondeigendom, zoals huurrechten en erfpacht, bij stedelijke transformatie voor complexe verwervingstrajecten. Hoe meer rechten er moeten worden verworven

des te langer het verwervingstraject, des te hoger de rentelasten en de transactiekosten, en uiteindelijk de verwervingskosten in totaal. Het verwervingstraject in de Nijmeegse Waalhaeve heeft zo uiteindelijk zes jaar geduurd.

Private partijen nemen vaak het initiatief bij stedelijke transformatieprojecten door gronden te verwerven. Maar de rol van gemeenten is lang niet uitgespeeld. Uiteraard hebben gemeenten de publiekrechtelijke taak om bouwplannen te toetsen die door de eigenaar van de grond zijn ingediend, en eventueel het bestemmingsplan te herzien of de eigenaar vrijstelling te verlenen. Daarnaast zijn er nog altijd veel projecten die gemeenten zelf entameren, zoals het Wallisblok in het Rotterdamse Spangen. Hier kocht de gemeente veel slecht onderhouden panden op, om uit te geven voor collectieve renovatie door de nieuwe bewoners.

Maar ook wanneer de initiator een private ontwikkelaar is, heeft de gemeente vaak nog een belangrijke rol als verwerfer van grond. Stuit de ontwikkelaar bij het verwerven op een probleem, dan schakelt hij vaak de hulp van gemeenten in. In sommige gevallen zetten gemeenten alle hun ter beschikking staande instrumenten in, zoals minnelijke verwerving, het verplaatsen van bedrijven, het vestigen van een voorkeursrecht, en het gebruik van subsidies. Als een eigenaar echt niet wil meewerken, en de verwerving is noodzakelijk om het plan doorgang te laten vinden, dan kan de gemeente in het uiterste geval de grond onteigenen. Het meest aansprekende voorbeeld vonden we in het Waalhaeveproject in Nijmegen. De initiatiefnemer, een ontwikkelaar, had daar één perceel gekocht, maar kon de andere percelen niet verwerven. De gemeente heeft vervolgens in afstemming met de ontwikkelaar de andere percelen verworven en heeft hiervoor het decennialang niet gebruikte onteigeningsinstrument 'afgestoft' door een aantal keren tot onteigening over te gaan. In sommige gevallen is het al voldoende om te dreigen met onteigening, zoals de gemeente Alkmaar deed bij oorspronkelijke eigenaren op de Schelphoeklocatie. De nieuwe grondexploitatiewet, die in 2008 van kracht wordt, zal geen verandering brengen in de noodzaak van onteigenen als *ultimum remedium*. De nieuwe wetsartikelen over kostenverhaal en kwalitatieve eisen, stellen gemeenten alleen in staat partijen die *wel* willen ontwikkelen, voorwaarden op te leggen.

Bij elke grondverwerving moeten van tevoren eerst de grondwaarde en vervolgens de grondprijs worden bepaald. Die grondwaarde wordt bijvoorbeeld bepaald door de bestemming van de grond, de locatie en de bebouwigsdichtheid; zo is stedelijke grond duurder dan agrarische grond.

Wanneer de grond wordt ontwikkeld, maakt de waarde vaak een 'sprong'. Vooral als de bestemming van agrarische grond wijzigt in een stedelijke bestemming, zoals bij stedelijke uitbreidingslocaties, is die waardesprong groot. Hier zien we globaal een verschil met stedelijke transformatielocaties: hoewel er geen landsdekkende gegevens van zijn, kan worden gesteld dat bij stedelijke transformatie de grondwaarde bij het nieuwe gebruik niet veel hoger is dan bij het bestaande gebruik.

De kleine waardesprong op stedelijke transformatielocaties heeft twee oorzaken. De residuele waarde van ruwe bouwgrond wordt in vergelijking met uitleglocaties verlaagd door bijvoorbeeld hogere sloopkosten, bodemsanering, en hogere plankosten door de complexiteit en de duur van de ontwikkelingstrajecten. Daarnaast is het zo dat bij het verwerven van gronden de waarde van de grond in bestaand gebruik ook hoog is. Dit geldt zeker wanneer nog operationele bedrijven worden uitgekocht. Doordat de residuele waarde wordt gedrukt door de hogere kosten en doordat de grond vaak nog een substantiële gebruikswaarde heeft, komt het soms voor dat de waarde van de grond onder bestaand gebruik dicht bij, en soms zelfs boven, de residuele waarde ligt (dit wordt verder uitgelegd in het hoofdstuk 'Oorspronkelijk eigendom en grondverwerving').

Deze grondwaarden hebben een belangrijke invloed op de werkelijk betaalde grondprijzen. De betaalde grondprijs vormt een belangrijke kostenpost op de grondexploitatie (zie verder het hoofdstuk 'Tijdelijk eigendom en grondontwikkeling'). Hoe hoger de verwervingskosten, hoe lager het saldo op de grondexploitatie. In de casussen waarvan voldoende financiële gegevens beschikbaar zijn, blijkt dat ten minste 50 procent van de kosten op de grondexploitatie voor rekening komt van de post 'verwervingen'.

Tijdelijk eigendom en grondontwikkeling

Particuliere eigenaren nemen zelden zelf een collectieve transformatie van hun straat of buurt ter hand. Ze kunnen vaak moeilijk inschatten of de inspanningen en investeringen opwegen tegen de opbrengsten. Die opbrengsten zijn namelijk ook afhankelijk van de inspanningen van andere eigenaren. De eigenaren zitten als het ware gevangen in een dilemma, het zogenaemde *prisoner's dilemma* (zie het hoofdstuk 'Oorspronkelijk eigendom en grondverwerving'). Andere partijen, zoals ontwikkelaars, corporaties of gemeenten, moeten dan zorgen voor de herontwikkeling. Zij worden daarvoor tijdelijk eigenaar van de grond.

In Nederland voeren gemeenten van oudsher een actief grondbeleid, waarbij zij de grond aankopen en ontwikkelen. Daardoor bestaat er een scheiding tussen de grond- en opstalexploitatie: in dit traditionele model voert de gemeente de grondexploitatie, waarna een andere partij zorgt voor de vastgoedontwikkeling.

Nu steeds vaker private ondernemers een rol opeisen bij de grondontwikkeling, worden beide exploitaties meer ineen geschoven en zijn ze sterk verweven geraakt. De verwachte winst op de opstalexploitatie stelt belangrijke voorwaarden aan de grondexploitatie en andersom. Vallen de kosten van de grondexploitatie hoog uit, dan wordt vaak geprobeerd de opbrengsten van de opstalexploitatie te verhogen, bijvoorbeeld door meer of duurdere woningen aan het plan toe te voegen. Of er wordt geprobeerd de kosten te reduceren door goedkoper materiaal te kiezen voor de woningen of de woonomgeving. Al met al hebben deze kosten de nodige invloed op de inrichting van het gebied, vooral op de dichtheid, de typen gebouwen en de inrichting van de buitenruimte (zie ook het laatste hoofdstuk van de Verdieping).

Bij stedelijke transformaties kunnen de kosten op de grondexploitatie aanzienlijk zijn. Vooral de sloop van de gebouwen, het bouwrijp maken van de grond, het verwerven van grond en de sanering van de bodem kosten veel geld. We zien in de casussen dat er doorlopend wordt gerekend en getekend. Veranderingen in het ontwerp zorgen voor veranderingen in de grondexploitatie en vice versa.

Ter illustratie van de doorwerking van de grondverwervingskosten kijken we naar het Waalhaeveproject in Nijmegen. De verwervingskosten waren er erg hoog en bedroegen maar liefst 70 procent van de kosten van de grondexploitatie. Dit kwam niet in de laatste plaats omdat er woningen en bedrijven werden verworven van 22 verschillende eigenaren. Niet al deze eigenaren wilden verkopen. Bij de start van het bouwrijp maken, stuitte de gemeente op bodemverontreiniging, een kabel die op een andere locatie lag dan op de tekening, puinresten uit de Tweede Wereldoorlog en bodemvervuiling. Uiteindelijk zijn de opbrengsten op de locatie verhoogd door te bouwen in een zeer hoge dichtheid van 127 woningen per hectare en zijn de kosten verlaagd door te bezuinigen op het materiaalgebruik.

De verdeling van de kosten en de opbrengsten verschilt per 'exploitatie-model'. Op basis van de literatuur en de casussen onderscheiden we grofweg vier modellen: de publieke grondexploitatie, de private grondexploitatie, de gezamenlijke exploitatie en het concessiemodel. Bij de laatste exploitatievorm geeft de gemeente meestal ruwe bouwgrond uit die wordt ontwikkeld door een private partij, waarna de openbare ruimte weer – *turn key* – in handen komt van de gemeente.

In de casussen komt het private exploitatiemodel het meest voor. Hoewel private ontwikkelaars daarbij het voortouw nemen, is de rol van de gemeente zoals gezegd nog aanzienlijk. Uiteraard stellen de gemeenten (ruimtelijke) randvoorwaarden aan de ontwikkeling. Maar in sommige gevallen nemen ze ook financieel risico in de projecten. In de Alkmaarse Schelphoek financiert de gemeente bijvoorbeeld een groot deel van de parkeergarage en een deel van de te graven gracht. En voor de Kop van Oost in Groningen heeft de gemeente de ontwikkelaar geholpen door een aangrenzend tankstation te verwerven.

De grondexploitatie van een project is zelfvoorzienend wanneer de kosten volledig worden gedekt door de inkomsten uit de grondverkoop. In de meeste projecten zijn die inkomsten echter niet voldoende; de projecten moeten met extern geld kostendekkend worden gemaakt. We noemen twee manieren van externe financiering. De eerste is 'tussenplanse' verevening. Hierbij knoopt de gemeente of ontwikkelaar verschillende plannen aan elkaar, waarbij de winstgevende plannen de verlieslijdende plannen compenseren. De tweede mogelijkheid is het aanspreken van reserves of speciale fondsen. De gelden komen onder andere uit de algemene gemeentelijke middelen, de reserves van het grondbedrijf, het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, en soms zelfs vanuit Europa.

Van de onderzochte casussen lijken de twee projecten met 100 procent corporatiebezit – in Almelo en Den Haag – winstgevend te worden. Bij de andere projecten zijn de grondverwervingskosten en de kosten voor het prepareren van de grond te hoog om door de eigen exploitatie gedekt te kunnen worden. Verevening zijn we in de casussen niet tegengekomen; wel werd veelvuldig een beroep gedaan op de reserves en fondsen.

Het is voor gemeenten steeds moeilijker om tussenplannen te verevenen, met andere woorden: het wordt moeilijker projecten aan elkaar te knopen om verlieslijdende projecten te compenseren. Ten eerste is de winst op transformatielocaties zelf gering of afwezig. Wanneer de bestemming van een transformatielocatie wijzigt, stijgt de waarde van de grond niet heel sterk; de waarde op stedelijke locaties ligt al relatief hoog, in vergelijking met uitbreidingslocaties. Ten tweede zijn de opbrengsten op uitleglocaties ('winst') kleiner geworden, als gevolg van ontwikkelingen op de grondmarkt. Een groter deel van de marge valt toe aan de eigenaren van de grond, en steeds minder vaak zijn dat de gemeenten. Ten derde is de verhouding tussen nieuwe uitleglocaties en transformatielocaties veranderd. Het belang van stedelijke transformatielocaties neemt relatief toe doordat er, ten opzichte van de afgelopen decennia, minder (grote) uitbreidingslocaties worden ontwikkeld. Ook hierdoor nemen de opbrengsten af en blijft minder winst over.

Ruimtelijke effecten van grondeigendomsverhoudingen

De ontwikkeling van een locatie heeft effect op de omgeving, en andersom heeft de omgeving effect op de planvorming en de ontwikkeling van een locatie. Wat er op een locatie mag worden gerealiseerd, is afhankelijk van restricties, zoals ruimtelijke randvoorwaarden en bestemmingsplanvoorschriften die daaruit voortvloeien.

Daarnaast zijn de eigendomsverhoudingen van invloed op de locatieontwikkeling. De fysieke (ruimtelijke) effecten van grondeigendom zijn te verdelen in directe en indirecte effecten (zie het laatste hoofdstuk van de Verdieping). Direct zichtbaar is de fysieke inpassing van verworven en niet-verworven percelen. Plannen worden soms aangepast als bepaalde percelen wel of niet verworven kunnen worden. Bij binnenstedelijke locaties is de oorspronkelijke ruimtelijke structuur en de ruimtelijke context van het plangebied daardoor vaak goed terug te zien in het nieuwe plan. Dit geldt bijvoorbeeld voor wegen, waterlopen en monumenten.

Ook is aan het gerealiseerde plan soms te zien of er meerdere tijdelijke eigenaren zijn geweest (meerdere ontwikkelaars). De bouwopgave is dan verdeeld over die verschillende bouwbedrijven. Deze verdeling kan zijn gebaseerd op het oorspronkelijke eigendom (zoals bij de casus in Alkmaar; vergelijk figuur 18 op pagina 74 met figuur 9 op pagina 49) en komt hiermee één op één in het plan terug. In het deel van een van de ontwikkelaars komen appartementen, in het deel van de andere ontwikkelaar komen deze niet omdat die ontwikkelaar het risico te groot acht dat hij ze niet kan verkopen.

Het indirecte effect wordt veroorzaakt door de kosten van de transformatie, waarvan de verwervingskosten een belangrijk deel uitmaken. Wanneer de kosten leiden tot een negatief exploitatiesaldo, wordt het plan namelijk doorgaans aangepast om zo de kosten te reduceren of de opbrengsten te verhogen. Er wordt bijvoorbeeld gekozen voor goedkopere bouwmaterialen en goedkoper straatmeubilair. Of er wordt geprobeerd de opbrengsten te verhogen door het aantal woningen en de dichtheid op te schroeven; de bouw van appartementencomplexen is dan ook populair. Ook de woningbouwafspraken met de rijksoverheid, en de daaraan gekoppelde locatie-subsidies, stimuleren de ontwikkelaars om appartementen te bouwen.

Appartementen zijn de makkelijkste en snelste manier om de kwantitatieve doelstellingen te halen. Inmiddels is het aanbod van appartementen – in relatie tot de prijs – echter dermate hoog, dat ze moeilijk worden verkocht. Weliswaar is niet iedere woningmarkt hetzelfde en worden appartementen op sommige locaties nog steeds goed verkocht, maar de cijfers voor heel Nederland laten zien dat er op 1 januari 2007 meer dan twee keer zoveel appartementen te koop stonden als op 1 januari 2001. Hierdoor duurt het momenteel twee keer zo lang om een appartement te verkopen als een grondgebonden woning en ontstaan afzetproblemen aan het einde van veel ontwikkelingstrajecten. Ontwikkelaars proberen daarom het plan weer aan te passen en meer grondgebonden woningen te realiseren (Korthals Altes 2007). Vertragingen zijn dan het gevolg. In de Alkmaarse Schelphoek hadden de gemeente en de ontwikkelaar de plannen vastgelegd in een overeenkomst, maar op aandringen van de ontwikkelaar werd het plan gewijzigd, omdat er in zijn ogen onvoldoende vraag was naar appartementen.

De kostenreducties en de opbrengstenverhogingen zijn niet altijd genoeg om exploitatietekorten te elimineren. Gemeenten kunnen een beroep doen op vele subsidiebronnen om negatieve exploitatiesaldi te compenseren. Met deze subsidies hopen gemeenten te voorkomen dat te veel concessies moeten worden gedaan aan het ruimtelijk programma en de ruimtelijke inrichting.

Een waarschuwing over deze subsidies is op haar plaats. Met gelden als het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en de locatiegebonden subsidies (BLS), is het mogelijk de kwaliteit van het project te verhogen of in functies te voorzien waar private partijen niet of in onvoldoende mate aan denken (zoals sociale woningbouw). Door het ontbreken van een concrete prestatieprikkel is het niet gegarandeerd dat subsidies ook daadwerkelijk en alleen voor die doelen worden gebruikt. Zo kunnen subsidies ook de prikkel wegnemen om kostenefficiënt te handelen.

Beleidsimplicaties

Rol van particulieren en woningcorporaties

Grondaankopen voor stedelijke transformatie kosten vaak handen vol 'publiek' geld en leiden tot jarenlange transformatietrajecten. Grond

hoeft echter niet altijd verworven te worden. En misschien moet het soms zelfs niet. Het oogt triviaal, maar als een gemeente besluit om geen grond te verwerven voor een transformatieproject, dan is grondverwerving ook geen probleem. Het stimuleren van zelfrealisatie kan de kosten en de duur van transformatie in sommige gevallen verminderen.

Jane Jacobs pleitte eind jaren vijftig en begin jaren zestig al voor meer particulier geïnitieerde stedelijke transformatie (Jacobs 1961). Gemeenten kunnen proberen om particulier initiatief tot renovatie of transformatie – al dan niet collectief – te stimuleren (Van der Wouden 2007). Eigenaren van appartementen kunnen bijvoorbeeld worden gestimuleerd met hun Vereniging van Eigenaren (VVE) niet alleen een fonds te vormen (verplicht vanaf 1 mei 2008), maar ook de inhoud op een voldoende niveau te brengen. Heeft het complex grote ingrepen nodig, dan kunnen die voor een belangrijk deel worden gefinancierd uit dit fonds. Voor grondgebonden woningen, zonder VVE, geldt dit niet. Hier kan particulier initiatief wellicht op een andere manier worden gestimuleerd.

Zogenaemde klushuizen zijn een bijzondere vorm van stedelijke herstructurering op een kleine schaal (Gijsberts & Dagevos 2007). De gemeente koopt daarvoor oude vervallen panden op en verkoopt ze voor weinig geld aan particulieren, onder de voorwaarde dat zij hun huis en straat opknappen. Klushuizen, en de ervaringen met het Wallisblok in Rotterdam, kunnen ook een oplossing bieden voor het *prisoner's dilemma*; huiseigenaren zijn door dit dilemma niet geneigd hun huizen op te knappen (zie voor meer uitleg het hoofdstuk 'Oorspronkelijk eigendom en grondverwerving'). Tot nu toe is, in navolging van Rotterdam, alleen de gemeente Den Haag hierin geïnteresseerd geraakt, zij het dat het daar gaat om individuele, en niet om collectieve particuliere renovaties.

Naast particuliere grondeigenaren kunnen de woningbouwcorporaties een bijdrage leveren aan de transformatieopgave. Gezien hun maatschappelijke positie en hun maatschappelijk vermogen mag van de corporaties ook worden verwacht dat ze (meer) investeren in hun woningen en buurten. Het afgelopen decennium zijn corporaties al meer gaan ondernemen; ze transformeren hun eigen voorraad, starten ontwikkelingen en fungeren soms als achtervang voor de niet-verkochte woningen van projectontwikkelaars. Dit is mede het gevolg van de bruteringsoperatie⁷ in 1995, waardoor corporaties zijn veranderd van instanties met een zuiver publieke taakstelling (het huisvesten van mensen met een laag inkomen) naar maatschappelijk ondernemers die gevoeliger zijn voor hun bedrijfseconomische dynamiek. In het hoofdstuk 'Tijdelijk eigendom en grondontwikkeling' besteden we meer aandacht aan de verschillende rollen die corporaties kunnen spelen.

Rol van gemeenten

Uiteraard is het de taak van de gemeente om verval van de stad tegen te gaan, of om de stad een impuls te geven. Soms kan het dan ook niet uitblijven dat gemeenten gronden aankopen voor transformatie en herstructurering.

7. Onder de bruteringsoperatie wordt verstaan: de uitbetaling van jaarlijkse bijdragen (subsidies) van het rijk aan woningcorporaties ineens, onder gelijktijdige verrekening van uitstaande rijksleningen.

Ze zouden daarbij de volgende aandachtspunten in acht moeten nemen.

Gemeenten kunnen, meer dan nu, rekening houden met grondeigendom, door 'eigendomsgevoelig' te plannen. Zo moeten ze op de hoogte zijn van de waarde van de grond in het economisch verkeer. Is de gebruikswaarde van een stuk grond hoger dan de residuele waarde onder het nieuwe plan, dan moeten er zwaarwegende redenen zijn om de grond toch te verwerven. Immers, bij voorbaat is dan al bekend dat het plan financieel niet uitkan. De gemeente moet vooral gebruikmaken van verwervingsmogelijkheden die zich aandienen. Te graag willen en te veel haast kosten geld (zie ook het hoofdstuk 'Oorspronkelijk eigendom en grondverwerving').

Eigendomsgevoelig plannen betekent ook dat gemeenten enige voorzichtigheid betrachten bij de integrale ontwikkeling van grootschalige locaties. Grootschalige geïntegreerde gebiedsontwikkelingen zijn 'in'. Op strategisch, inhoudelijk niveau is het ook goed om functies op elkaar af te stemmen en zelfs te integreren, maar integrale uitvoering kan tot problemen leiden. Vooral het grondexploitatie-risico is groot, doordat de gemeente veel percelen grond van verschillende eigenaren moet verwerven; van tevoren is vaak onvoldoende duidelijk of dit gaat lukken en tegen welke prijs. Daarnaast bestaat bij een dergelijke integrale ontwikkeling de neiging om alle mogelijke partijen (publiek en privaat) bij het project te betrekken en zoveel mogelijk met elkaar te verknopen. Wanneer één partij in de problemen raakt of een afwijkende beslissing wil nemen, betekent dat een kink in de kabel, waardoor de voortgang van het volledige transformatieproject in gevaar komt.

Gebieden als de Binckhorst in Den Haag, het Waalfront in Nijmegen en de Rijnboog in Arnhem worden zeer grootschalig en geïntegreerd aangepakt, waardoor vooral het grondexploitatie-risico erg groot is. Ook de gemeente Amsterdam neemt vaak veel risico in dit soort grote onzekere projecten (HP *De Tijd*, 11 mei 2007). Bij de herontwikkeling van het stationsgebied van Utrecht heeft onder andere de organisatorische verknoping van de verschillende deelprojecten voor veel vertraging gezorgd (Verbart 2004).

Bij grootschalige gebiedsontwikkeling kan nog een ander, aan grond gerelateerd, probleem spelen. Grootschalige gebiedsontwikkeling versterkt de positie van grote ontwikkelaars, waardoor een oligopolie kan ontstaan aan de aanbodkant van de woningmarkt (Priemus 2007). Het zijn immers vooral de grote ontwikkelaars die in aanmerking komen voor een risico-dragende participatie in de gebiedsexploitatie van projecten met de omvang zoals hierboven genoemd. Bovendien hebben ze landelijk al vele duizenden en zelfs tienduizenden hectaren in portefeuille. Dit is niet goed voor de concurrentie op woningbouwlocaties en ontwikkelaars krijgen een onwenselijk grote invloed op het type en de kwaliteit van nieuwbouwwoningen en het tempo van de woningbouwproductie. Ook vanuit dit perspectief zijn kleinschaliger private en particuliere ontwikkelingen aan te bevelen.

Als gemeenten eenmaal besluiten een project te initiëren of medewerking te verlenen aan een initiatief van derden, dan moeten ze bereid zijn hun volledige arsenaal aan instrumenten in te zetten, waaronder de wv en

eventueel onteigening. Bij gemeenten bestaat niet altijd de menskracht, de expertise en de durf om de daad bij het woord te voegen. Ook al zijn er steeds meer gemeenten die het voorkeursrecht gebruiken, te vaak wordt dit te laat – na de bekendmaking van ontwikkelingsinitiatieven – ingezet.

Daarnaast is het van belang dat gemeenten zich in het contact met (andere) ontwikkelende partijen zakelijk opstellen. Daarvoor moet de gemeente inzicht hebben in de private grond- en opstalexploitatie. Immers, de financieel-economische randvoorwaarden hebben een sterke invloed op het ontwerp en op het bereiken van publieke doelen (zie verder het hoofdstuk 'Tijdelijk eigendom en grondontwikkeling'). Dit inzicht is ook van belang wanneer gemeenten zich niet actief en risicodragend opstellen, en een faciliterend grondbeleid voeren. Ze kunnen bijvoorbeeld een verzoek krijgen van de ontwikkelende partij om de gemeentelijke randvoorwaarden te wijzigen.

Inzicht in de financiën vergroot de mogelijkheid om zo'n verzoek op waarde te kunnen schatten. Tegelijkertijd is het belangrijk dat gemeenten hun randvoorwaarden – op hoofdlijnen – voorafgaand aan het proces helder op een rijtje hebben, die duidelijk maken aan de ontwikkelaars of andere partijen en, waar het wezenlijke zaken betreft, aan die voorwaarden vasthouden.

Rol van het rijk

De rijksoverheid vindt het belangrijk dat er meer in de steden wordt gebouwd, met andere woorden, dat de ruimte in bestaand bebouwd gebied beter wordt benut. Wat kan het rijk doen om stedelijke transformatie, gegeven de grondeigendomsverhoudingen, te stimuleren?

Het is belangrijk dat er een goede balans is tussen transformatie- en uitbreidingslocaties. Dit heeft te maken met de bekostiging van stedelijke transformatie. Hierbij geldt het principe dat uitbreiding ten koste kan gaan van transformatie omdat uitbreiding makkelijker en goedkoper te realiseren is. De verhouding tussen beide kan worden beïnvloed door formeel-juridische grenzen te stellen aan stedelijke uitbreiding (toelatingsplanologie), maar bijvoorbeeld ook door financiële prikkels te geven om uitleg te ontmoedigen en herstructurering te bevorderen.

De *Nota Ruimte* is minder restrictief ten aanzien van het bouwen buiten bestaand bebouwd gebied dan voorgaande nota's, waarin stringenter formeel-juridische grenzen werden getrokken. Maar om stedelijke transformatie te kunnen bekostigen, is het verstandig om voorzichtig om te gaan met het toelaten van extra uitleglocaties. Schaarste van beschikbare gronden, leidt echter tot hogere huizenprijzen en is daarom vanuit het perspectief van voldoende en betaalbare woningen minder wenselijk. Wanneer het rijk moet kiezen voor stedelijke transformatielocaties of uitbreidingslocaties, doet het er goed aan om rekening te houden met zowel de bekostiging van de herontwikkeling als de betaalbaarheid van de woningen voor de eindgebruiker.

Wanneer voor een minder stringente toelatingsplanologie wordt gekozen, dan zou een financiële prikkel uitkomst kunnen bieden. Hierbij kan worden gedacht aan een herstructureringsbijdrage door ontwikkelaars, zoals recent is geadviseerd voor bedrijventerreinen (Gordijn e.a. 2007). Dit is vergelijkbaar met de verwijderingsbijdrage bij huishoudelijke apparatuur. Deze bijdrage zou – wanneer die hoog genoeg is – een financiële prikkel kunnen vormen die ontwikkelaars remt in het (onnodig) ontwikkelen op uitbreidingslocaties. Het geld wordt gestort in een herstructureringsfonds – regionaal of nationaal – dat kan worden aangewend voor stedelijke transformatie. Wellicht dat deze systematiek voor woningbouw verder onderzocht kan worden.

Naast deze beleidsinhoudelijke aandachtspunten, noemen we een aantal kanttekeningen bij het beschikbare instrumentarium op rijksniveau. De rijksoverheid doet er goed om de bestaande subsidiebronnen kritisch tegen het licht te houden. Ze moet in ieder geval voorkomen dat het geld weglekt naar zaken waarvoor het eigenlijk niet bedoeld is. Subsidiebronnen als het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (Isv) en het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) zijn nu niet geoormerkt voor specifieke locatie-doeleinden. Het gevaar bestaat dat deze subsidies, in het proces van gelijktijdig ‘rekenen en tekenen’ waarbij de opbrengsten en de kosten niet vooraf bekend zijn, worden meegenomen aan de inkomstenkant van de grondexploitatie. Vervolgens is niet meer aanwijsbaar waar die gelden aan zijn besteed, en of ze ten goede zijn gekomen aan maatschappelijke doeleinden.

Ook moet gekeken worden naar de effecten van het BLS op de woningbouwproductie. De rijksoverheid heeft met gemeenten afspraken gemaakt over het aantal te realiseren woningen; de hoogte van de subsidie is afhankelijk van de mate waarin het aantal afgesproken woningen wordt gehaald. Gemeenten staan hierdoor onder druk en stimuleren vooral de bouw van appartementen, die sneller en in hogere aantallen zijn te realiseren dan grondgebonden woningen. Sowieso is appartementenbouw al populair bij gemeenten en projectontwikkelaars: de dichtheden en aantallen woningen bij herontwikkelingslocaties worden vaak gemaximaliseerd om de kosten op de exploitaties zoveel mogelijk te dekken.

Door deze twee factoren neemt het aantal te koopstaande appartementen toe, evenals de verkooptijden (zie het laatste hoofdstuk van de Verdieping).⁸ Verdere aanwakkering van de bouw van appartementen lijkt niet wenselijk. Dit heeft namelijk een averechts effect op de woningbouwproductie. Immers, ontwikkelaars gaan pas bouwen als ze 60 tot 70 procent van de woningen hebben verkocht. Wordt er onvoldoende verkocht, dan wordt er dus niet gebouwd.

Nieuwe wetten of wetswijzigingen lijken op dit moment niet nodig. Zeker met de invoering van de Grondexploitatiewet krijgen gemeenten extra publiekrechtelijke middelen in het geval de grond niet in gemeentelijke handen is. Wellicht biedt een instrument als stedelijke herverkaveling wel

8. Dit kan per locatie en per woonmilieu verschillen. Zo kan er bij een grote vraag naar woningen voor eenpersoonshuishoudens een tekort zijn aan appartementen in centrumstedelijke woonmilieus (Janssen e.a. 2006).

wat soelaas, maar dit moet niet worden overschat. Instrumenten doen uit zichzelf helemaal niets. Het probleem bij grondverwerving of het reguleren van grondgebruik lijkt niet zozeer een gebrek aan instrumenten, als wel een probleem van goed gebruik ervan. In het bijzonder op lokaal niveau verdient het aanbeveling om de expertise te behouden en te vergroten.

Daarnaast lijken nieuwe wetten en wetswijzigingen ook niet wenselijk. Een goed opererende markt is gebaat bij enige institutionele rust. Hoe meer zekerheid, hoe kleiner het ontwikkelingsrisico, hoe groter de investeringsbereidheid van partijen (Needham & Verhage 1998). Dit komt stedelijke transformatie alleen maar ten goede.

Verdieping

Grondeigendom en stedelijke transformatie

Grondeigendom is van grote invloed op het gebruik van de grond. De eigenaar bepaalt immers voor een groot deel, binnen de juridische grenzen, wat er met en op zijn grond gebeurt. Die grenzen worden bepaald door de privaot- en publiekrechtelijke beperkingen op het eigendomsrecht.

Wie de eigenaar is en hoe hij omgaat met zijn grondeigendom is dan ook van grote invloed op de stedelijke transformatie. Soms zijn eigenaren niet bereid of in staat om zelf de stedelijke transformatie ter hand te nemen. Wanneer het wel nodig is om bijvoorbeeld een straat of buurt te transformeren, moet een derde partij ingrijpen – in veel gevallen de overheid. Vooral als de grond in bezit is van particulieren, is het belangrijk dat de transformatie wordt geïnitieerd door een – min of meer coördinerende – partij, zoals de gemeente of een woningcorporatie. Die partij zal dan over moeten gaan op grondverwerving en stedelijke transformatie, of ervoor moeten zorgen dat de zittende eigenaren (financieel) geprikkeld worden om zelf hun grond en gebouwen te transformeren.

In dit hoofdstuk staan we eerst in meer algemene zin stil bij het begrip eigendom, en de verschillende eigendomsrechten en -beperkingen. Daarna besteden we aandacht aan de omvang van de transformatieopgave in Nederland.

Grondeigendom

Eigendom is in Nederland het meest omvattende recht op een goed, in dit geval: grond. De eigenaar kan zelf besluiten om een deel van zijn rechten af te splitsen en aan anderen te vergeven, zoals bij huurrecht en erfpacht gebeurt.¹ In dit onderzoek zullen we ons dan ook niet alleen richten op grond en grondeigendom, maar ook op de rechtsbeperkingen die erop kunnen rusten. Van belang is niet alleen het recht op het bezit van de grond, maar vooral het recht om de grond op een bepaalde manier te gebruiken.

Toedeling en afbakening

Om het grondeigendom en de rechten en beperkingen ervan nauwkeurig te specificeren, gebruiken wij twee begrippen die vaker worden gebruikt in de eigendomsrechtenuitvoer (zie bijvoorbeeld Demsetz 1967): *assignment* (toedeling) en *delineation* (afbakening) (Buitelaar e.a. 2007a).

Assignment heeft betrekking op het toekennen van rechten en het veranderen van rechten. Het gaat hierbij ten eerste om de vraag welk stuk grond het betreft en hoe het kadastraal begrensd is. Ten tweede is van groot belang aan wie het is toegedeeld: wie is de eigenaar of wie zijn de eigenaren?

1. De mogelijkheden voor het afsplitsen en verhandelen van rechten zijn in Nederland wel beperkt. Zo kan er in de Nederlandse situatie niet gehandeld worden in huurrechten. Dit in tegenstelling tot enkele landen om ons heen, zoals het Verenigd Koninkrijk. Ook het verhandelbaar maken van ontwikkelingsrechten, zoals in de Verenigde Staten in opkomst is, is om die reden in Nederland niet op dezelfde manier mogelijk.

Als de eigendomsrechten een belemmering vormen bij stedelijke transformatie, hoeft dat niet alleen aan die rechten te liggen; ook de eigenaar van die rechten kan de belemmerende factor zijn. Het voorbeeld van de kantorenmarkt maakt dit duidelijk. Omdat veel kantoren leegstaan, willen sommige gemeenten kantoorlocaties transformeren tot woonlocaties. Maar de kantooreigenaren, vaak beleggers, voelen hier niet veel voor. De kantoren staan nog tegen hoge waarden in de boeken; wanneer beleggers de kantoren verkopen, zodat het gebied kan worden getransformeerd in een woonlocatie, dan nemen ze een verlies op hun investering.

Bij *delineation* gaat het om de afbakening van de inhoud van het recht. Met andere woorden, hoe mag het stuk grond gebruikt worden? In principe mag de eigenaar de grond naar believen gebruiken, mits er geen beperkingen zijn. Die beperkingen worden veelal gesteld door de ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld in de vorm van gemeentelijke bestemmingsplannen. Daarnaast kan erfpacht beperkingen opleggen aan het grondgebruik.

Zowel de toedeling van het eigendomsrecht als de afbakening zijn, zoals we ook in het hoofdstuk 'Oorspronkelijk eigendom en grondverwerving' kunnen zien, van groot belang voor de grondwaarde. Als er geen heldere afbakening is van de individuele rechten op een stuk grond, en er is geen overheid die deze rechten beschermt, dan heeft eigendomsrecht op grond (en dus de grond) geen economische waarde (Bromley 1991). Immers, iedereen heeft er toegang toe. Die grondwaarde heeft weer gevolgen voor de grondprijs, en daarmee voor de verwervingskosten. En die hebben weer gevolgen voor de voortgang en het eindresultaat van de stedelijke transformatie.

Eigendom in het Nederlands recht

Eigendom is in principe een exclusief recht.² Degene die het recht bezit, kan als enige het recht uitoefenen. Toch kan het nooit een absoluut recht zijn, omdat er zoals gezegd beperkingen zijn. De privaatrechtelijke beperkingen kunnen worden opgedeeld in zakenrechtelijke en persoonsrechtelijke beperkingen. Zakenrechtelijk houdt in dat de beperking aan het object is gebonden, in dit onderzoek de grond, en niet aan de persoon die het recht bezit. Bij persoonsrechtelijk is de beperking juist aan de persoon gebonden.

Erfpacht is een voorbeeld van een zakenrechtelijke beperking. Het is na eigendom het meest verstrekkende zakelijk recht, omdat het feitelijke beschikkingsrecht bij de erfpachter ligt; slechts het blote eigendom is in handen van de gemeente (Hijmans & Fokkema 2007). Erfpacht speelt vaak een belangrijke rol bij stedelijke herstructurering, vooral bij corporatiebezit (Keers e.a. 2001), zoals we later in het rapport zullen zien. Ook opstalrechten zijn zakenrechtelijke beperkingen. Het gaat hier om het recht om 'in, op of boven een onroerende zaak van een ander gebouwen, werken, of beplantingen in eigendom te hebben' (artikel 5:101, lid 1 BW). Daarnaast zijn er erfdienstbaarheden, zoals het recht van overpad, uitweg of uitzicht.

2. In het Burgerlijk Wetboek wordt eigendom omschreven als 'het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben' (artikel 5:1, lid 1 BW). Het tweede lid van ditzelfde artikel zegt: '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.' Het derde lid zegt: 'De eigenaar van de zaak wordt, behoudens rechten van anderen, eigenaar van de afgescheiden vruchten.' In het geval van eigendom van grond gaat het volgens de wetgever (zie art 5:20 BW) om de bovengrond, de zich daaronder bevindende aardlagen, aan de oppervlakte gekomen grondwater, water dat zich op de grond bevindt, duurzaam met de grond verenigde gebouwen en werken, en met de grond verenigde beplantingen.

Met de opkomst van de stapelbouw is in de jaren vijftig een nieuw zakelijk recht ontwikkeld: het appartementsrecht. Dit recht bestaat uit twee delen, namelijk een onverdeeld aandeel in mede-eigendom van een registergoed, zoals het wooncomplex (inclusief gemeenschappelijke ruimten) als geheel, en het gebruiksrecht van een privédeel waar het appartementsrecht betrekking op heeft (Hijmans & Fokkema 2007). Er zijn nog meer zakelijke rechten, zoals burenrrecht, mandeligheid en vruchtgebruik, maar die laten we hier verder buiten beschouwing.

Andere privaatrechtelijke beperkingen die van belang kunnen zijn voor transformatie, zijn persoonsrechtelijk van aard, zoals het huurrecht, de pacht of bruikleen. Vooral bij de herstructurering van grootschalige wooncomplexen spelen de gevestigde huurrechten een belangrijke rol, maar ook op verouderde bedrijventerreinen zitten vaak veel verschillende (onder)huurders en gebruikers van gebouwen.

Naast deze privaatrechtelijke beperkingen zijn er publiekrechtelijke beperkingen op grond. Hierbij kan worden gedacht aan beperkingen die voortvloeien uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening (zoals bestemmingen en bestemmingsplanvoorschriften), de Wet Milieubeheer, de Wet Bodembescherming, de Woningwet en de Monumentenwet.

Omgang met grondeigendom

De invloed van grondeigendom op het transformatieproces wordt voor een belangrijk deel bepaald door de manier waarop de verschillende partijen omgaan met de eigendomssituaties. De overheid speelt bijvoorbeeld een grote rol bij de afbakening en toedeling van eigendomsrechten en daarmee bij de stedelijke transformatie (Zhu e.a. 2006).

De manier waarop de partijen omgaan met de formele regels, zoals eigendomsrechten en de beperkingen hierop, hangt voor een belangrijk deel af van informele regels en praktijken. Een voorbeeld van informele regels is de gewoonte van gemeenten om voor woongebieden gedetailleerde in plaats van globale bestemmingsplannen te maken. De informele regels kunnen per locatie verschillen. Zo kan de ene gemeente de gewoonte hebben om een actief grondbeleid te voeren, en de buurgemeente niet. Ook wordt er binnen Nederland verschillend gedacht over eigendom van grond (Segeren e.a. 2005a) of over het zelf (laten) bouwen van woningen door particulieren (Dammers e.a. 2007); in de ene streek is particulier opdrachtgeverschap bijvoorbeeld populair bij gemeente en burger, en in de andere niet. De hieruit voortkomende informele regels verschillen dan ook per locatie.

Eigendomsverhoudingen kunnen belemmeringen opleveren voor stedelijke transformatie. Gemeenten en overheden hebben ambitieuze doelen en wanneer de grondeigenaar niet wil meewerken dan worden die doelen doorkruist. Ligt het dan altijd aan die eigenaar of kunnen ook die doelen een bron voor de belemmering zijn? En in hoeverre wordt er bij het formuleren van doelstellingen en het ontwerpen van ruimtelijke plannen rekening gehouden met de eigendomsverhoudingen? In ieder geval is er een wederkerigheid tussen publieke doelen en private doelen.

In Nederland wordt over het algemeen instrumenteler omgegaan met grondeigendom dan in andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten (zie ook Buitelaar & Needham 2007; Jacobs 1998; Teijmant 1988). Van den Bergh (1979) spreekt van 'vermaatschappelijking van het eigendom', om aan te duiden dat grond vaak als een maatschappelijk goed wordt gezien – in plaats van privaat en particulier – dat dienstig is aan maatschappelijke doelen.

In de casussen zullen we zien dat de instrumentele rationaliteit die gemeenten en ontwikkelende partijen volgen, en een rationaliteit waarbij eigendom belangrijke symbolische waarden vertegenwoordigt voor de eigenaar, nogal eens botsen. De marxistische planoloog Foglesong (1986) spreekt in dit verband over de *property contradiction*: de staat moet collectieve voorzieningen realiseren, zoals infrastructuur en openbare ruimte, en sociaalruimtelijke problemen oplossen ter wille van het functioneren van het kapitalistische systeem, maar wordt daarbij vaak gehinderd door de centrale institutie van datzelfde systeem: privaat eigendom.

De transformatieopgave

Twee (rijks)overheidsdoelstellingen zijn relevant als het gaat om het in kaart brengen van de transformatieopgave: het aantal jaarlijks te bouwen woningen en het aandeel van deze woningen dat gebouwd moet worden binnen bestaand bebouwd gebied.

Het kabinet-Balkenende IV bepaalde dat er jaarlijks tussen de 80.000 en 100.000 woningen gebouwd moeten worden (AZ 2007). Dit betreft een jaarlijkse toevoeging van 0,5 tot 0,6 procent aan de voorraad. Dit is fors meer dan de productie in de afgelopen jaren, die eigenlijk al sinds de jaren tachtig een afnemende tendens toont (zie figuur 1). Zo is een productie van 80.000 woningen de laatste acht jaar nooit gehaald. Voor een productie van 100.000 woningen moeten we zelfs bijna twintig jaar terug, naar 1989. De laatste paar jaren stijgt de productie van woningen weer iets, mede als gevolg van de verhoogde bouwproductie door woningcorporaties. Later zullen we zien dat hier echter ook veel woningen voor worden gesloopt en de netto toevoegingen aan de voorraad (nog) lager liggen.

In de *Nota Ruimte* is aangegeven dat verdichtingsmogelijkheden in bestaand bebouwd gebied zo goed mogelijk moeten worden benut. Voor de woningbouw geldt als streefgetal: 40 procent van het totale uitbreidingsprogramma (VROM 2004b).³ Het kabinet-Balkenende IV nuanceerde en differentieerde dit streven: 'Extra druk op mobiliteit en ruimte wordt voorkomen door 25 tot 40 procent binnen bestaand bebouwd gebied te bouwen' (AZ 2007: 35). Dit is conform de eerdere constatering van voormalig minister Dekker dat de streefwaarde van 40 procent voor alle regio's te grof zou zijn (VROM 2006).

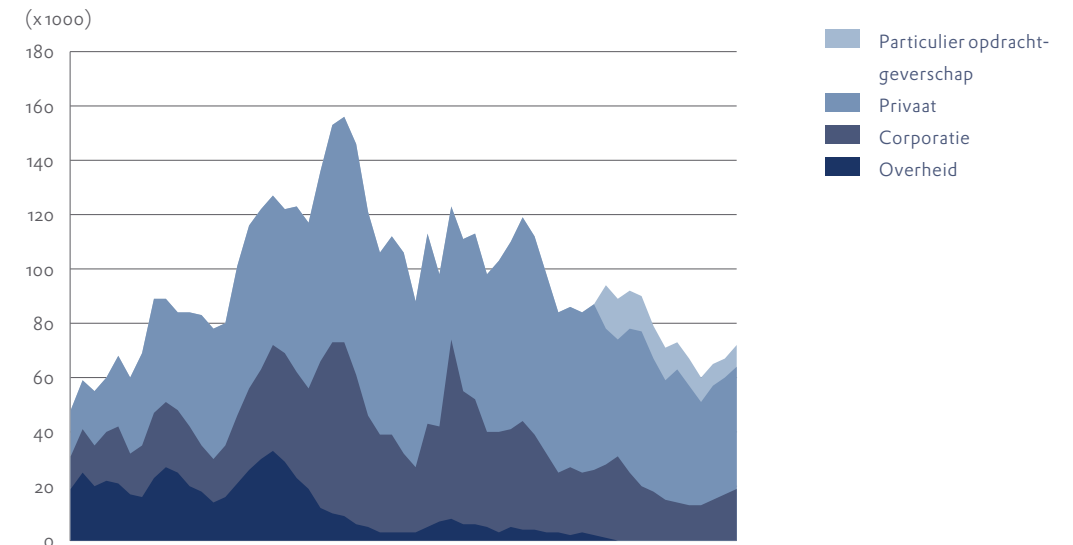
Binnen de gehanteerde contour voor 'bestaand bebouwd gebied 2000 (bg2000)' bevindt zich op dit moment 90 procent van de bestaande woningvoorraad van in totaal 6,9 miljoen woningen.⁴ Jaarlijks moeten er tussen

3. Later zullen we zien dat de term 'uitbreidingsprogramma' discussie oproept.

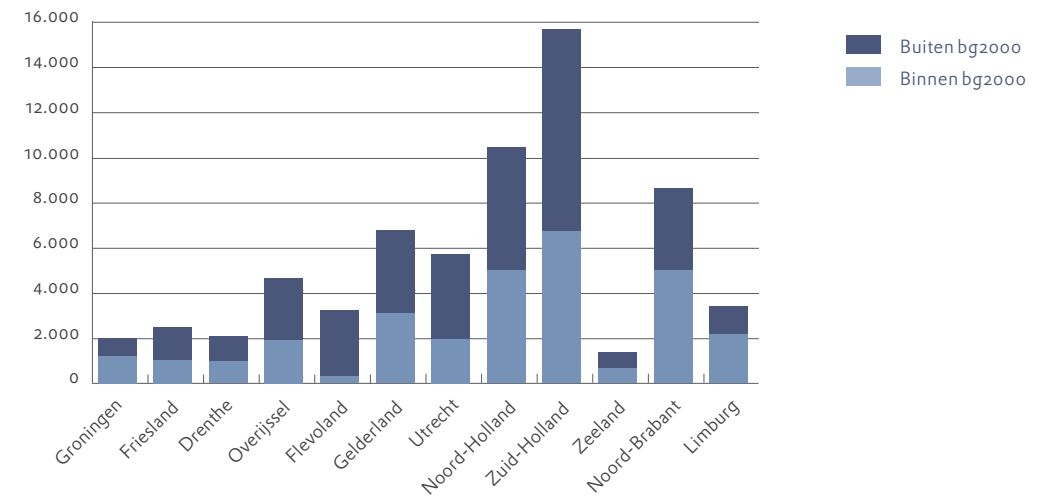
4. Dit aandeel is uiteraard een gevolg van de wijze waarop de gebiedsindeling tot stand is gekomen: op basis van bestaande bebouwing. Zie VROM (2004b) voor een beschrijving van de methodiek.

5. Particulier opdrachtgeverschap is in de figuur vanaf 1995 afgesplitst van de categorie privaat. Tot 1995 zijn geen afzonderlijke cijfers beschikbaar. Tussen 1995 en 2006 daalt het aandeel particulier opdrachtgeverschap in de totale bouwproductie van 17 naar 11 procent.

Figuur 1. Jaarlijks aantal gebouwde woningen. Bron: CBS Statline, bewerking RPB⁵



Figuur 2. Aantal gebouwde woningen per provincie (gemiddelde 2001-2005). Bron: CBS Woningmutaties; bewerking RPB



de 20.000 (25 procent van 80.000) en 40.000 (40 procent van 100.000) woningen worden gebouwd op een plek waar al woningen of andere gebouwen staan, waar bedrijventerreinen of andere bebouwde gebieden omgevormd worden tot woningbouwlocaties of waar zich nog open plekken bevinden tussen de bestaande bebouwing. Het aantal laatstgenoemde plekken – de zogeheten inbreidingslocaties – is beperkt. Bovendien zijn er andere redenen om ze niet te bebouwen; bijvoorbeeld het bewaren van het evenwicht tussen ‘rood’ en ‘groen/blauw’ (VROM 2006). De meeste woningen binnen de contour komen om die reden terecht op locaties die moeten worden getransformeerd.

De cijfers over het aantal nieuwbouwwoningen in bestaand bebouwd gebied moeten met de nodige voorzichtigheid worden gebruikt. Bij de interpretatie moeten we rekening houden met drie punten. Ten eerste: het aantal woningen dat wordt gesloopt en gebouwd toont jaarlijks sterke pieken en dalen, ook als geaggregeerd wordt naar provincie. Ten tweede: het is bij de interpretatie van de cijfers niet altijd duidelijk of het gaat om nieuwbouwwoningen of om de (netto) toevoegingen aan de woningvoorraad. Ten derde: de grens die volgens de *Nota Ruimte* gehanteerd moet worden voor bestaand bebouwd gebied (namelijk bebouwd gebied 2000 (bg2000)), is gebaseerd op het Bestand Bodemgebruik Nederland van het CBS. Hoewel de indeling onder bepaalde voorwaarden een goede benadering is van de ‘ervaren’ grens van de bebouwde kom, is de begrenzing van grote invloed op de uitkomsten (Snellen e.a. 2006; De Vries e.a. 2006).

Het eerste probleempunt hebben we opgelost door bij de berekeningen de gemiddelden over vijf jaar (de periode 2001 tot en met 2005) te hanteren. Het tweede punt is opgelost door de netto- én brutocijfers te presenteren, mede omdat inzicht in het aandeel sloop relevant is voor het in beeld brengen van de transformatieopgave.⁶ Het derde punt blijft een gegeven; bij de interpretatie van de uitkomsten moet hier rekening mee gehouden worden.

Verleden

Een vergelijking met de woningbouwproductie in de afgelopen jaren laat zien hoe ambitieus de huidige doelstelling van het kabinet is.

a. Woningproductie

Gemiddeld zijn er in de periode 2001 tot en met 2005 66.300 nieuwe woningen per jaar gebouwd (zie figuur 2). Hiervan is 45 procent gerealiseerd binnen bestaand bebouwd gebied. Dit percentage ligt ruim boven de doelstelling van 40 procent. Maar dit percentage is een bruto getal; de gesloopte woningen zijn niet in de berekening opgenomen. Gemiddeld zijn de meeste woningen in Zuid-Holland gebouwd, jaarlijks 15.700; een kwart van het Nederlandse totaal.

b. Sloop

Naast de woningproductie zijn er in dezelfde periode jaarlijks gemiddeld 13.400 woningen gesloopt (zie figuur 3). Dit is 0,2 procent van de voorraad.

6. Overigens gaat het bij de doelstellingen van het kabinet om netto toevoegingen aan de voorraad.

Hiervan ligt 88 procent in bestaand bebouwd gebied. De verdeling van de sloop van woningen binnen en buiten bestaand bebouwd gebied komt dus overeen met de verdeling van de voorraad (90 procent : 10 procent). Uitschieter bij de sloop van woningen, in absolute aantallen, is de provincie Zuid-Holland. Hier zijn jaarlijks gemiddeld 4.200 woningen gesloopt, een derde van alle gesloopte woningen in Nederland. Maar als aandeel van de voorraad (0,25 procent) ligt het percentage in Zuid-Holland maar iets hoger dan het Nederlandse gemiddelde (0,2 procent). Bij sloop als aandeel van de voorraad is Groningen met 0,5 procent de uitschieter. In Zeeland en Flevoland komt sloop van woningen nauwelijks voor.

c. Toevoegingen aan de voorraad

De gemiddelde jaarlijkse productie minus de gemiddelde jaarlijkse sloop resulteert in een gemiddelde jaarlijkse toename van ‘slechts’ 52.900 nieuwe woningen. De verschillen tussen de provincies zijn groot (zie figuur 4). In het centrale deel van Nederland worden in absolute aantallen de meeste woningen aan de voorraad toegevoegd.

De netto toevoegingen aan de voorraad laten een aandeel zien van gemiddeld 34 procent binnen bestaand bebouwd gebied (zie figuur 5). Het doel uit de *Nota Ruimte* van 40 procent ligt, als er zo invulling aan wordt gegeven, dus redelijk hoog. Maar voor we hier al te snelle conclusies aan verbinden, is het verstandig om te differentiëren naar regio. We zien dan dat de verschillen tussen de provincies groot zijn, vandaar waarschijnlijk ook de differentiatie van het huidige kabinet. Maar ook binnen de provincies zijn de verschillen groot, sommige gemeenten hebben bijvoorbeeld veel meer inbreidingsmogelijkheden dan andere. Enkele opvallende punten zijn:

- Groningen bouwde in de afgelopen vijf jaar binnen bestaand bebouwd gebied gemiddeld eigenlijk alleen terug wat ze sloopte. Dit komt waarschijnlijk door de grootschalige sloop in Delfzijl.
- Het lage aandeel toevoegingen binnen de bestaande bebouwing in de nog jonge provincie Flevoland is goed te verklaren; er is immers veel minder verouderd en hierdoor te transformeren gebied.
- Het landelijk gemiddelde wordt vooral naar beneden gehaald door de provincie Zuid-Holland. Het hoge aantal toevoegingen aan de woningvoorraad komt voor slechts 24 procent terecht binnen de bestaande bebouwing.
- In Noord-Brabant en Limburg komt de toevoeging voor meer dan 50 procent terecht binnen de bestaande bebouwing. Ook Zeeland en Gelderland halen in de periode 2001 tot en met 2005 gemiddeld de ‘norm’ van 40 procent. Dit komt wellicht door de wijze waarop de grens van ‘bestaand bebouwd gebied’ is vastgesteld; bij veel verspreide bebouwing bevat de begrenzing van bestaand bebouwd gebied relatief veel niet-bebouwde ruimte waardoor vervolgens de doelstelling makkelijker gerealiseerd kan worden.
- Het gaat in de provincies, met uitzondering van Zeeland, met een hoog aandeel netto toegevoegde woningen binnen de bestaande bebouwing,

veelal om landschappen met veel verspreide bebouwing (Pols e.a. 2005). In dit soort landschappen zou de ambitie wellicht hoger mogen zijn.

Toekomst

Voor het in beeld brengen van de toekomstige transformatieopgave kijken we naar ruimtelijke plannen binnen de huidige bebouwingsgrenzen, die zijn te vinden in de Nieuwe Kaart van Nederland (NKN). Deze exercitie moet met de nodige voorzichtigheid worden uitgevoerd. Het is van plannen immers niet zeker of ze daadwerkelijk worden uitgevoerd, en plannen kunnen in een verschillend stadium in de Nieuwe Kaart zijn opgenomen.⁷ Daar staat tegenover dat gemaakte plannen ook een 'werkelijkheid' vertegenwoordigen. Eigenaren van grond en gebouwen en potentiële kopers ervan anticiperen op de plannen van gemeenten en andere overheden.

Ongeveer 25 procent van de 89.000 hectare aan 'rode' plannen uit de NKN is van toepassing op het huidige bebouwd gebied.⁸ Per provincie loopt dit niet ver uiteen. Uitzondering vormt de provincie Flevoland, maar dit is logisch, gezien de nog jonge historie van deze provincie. Wel loopt de oppervlakte in absolute zin uiteen (zie figuur 6). In de provincie Zuid-Holland bestaat er voor 4.500 hectare aan concrete (rode) plannen in het huidige bebouwd gebied. Ook in de provincies Noord-Holland en Noord-Brabant zijn er veel bouwplannen in het bestaand bebouwd gebied. In Flevoland en Zeeland is dit oppervlak met rond de 300 hectare per provincie het laagst.

Geconcludeerd kan worden dat er veel plannen zijn voor transformatie van bestaand bebouwd gebied. In totaal maakten de verschillende overheden plannen voor zo'n 21.000 hectare, maar niet altijd zal woningbouw onderdeel van de nieuwbouwopgave zijn. Qua verdeling loopt de oppervlakte van de plannen in bestaand bebouwd gebied achter bij de oppervlakte van de plannen erbuiten. Om toch aan de doelstelling van 40 procent te voldoen, zal er binnenstedelijk in hogere dichtheden moeten worden gebouwd. De verdeling van de plannen zit op de ondergrens van de nieuwe, meer gedifferentieerde doelstelling van 25 tot 40 procent. Welk percentage uiteindelijk in bestaand bebouwd gebied wordt gerealiseerd, is sterk afhankelijk van het aantal woningen dat op de, gemakkelijk tot ontwikkeling te brengen, uitleglocaties wordt gebouwd.

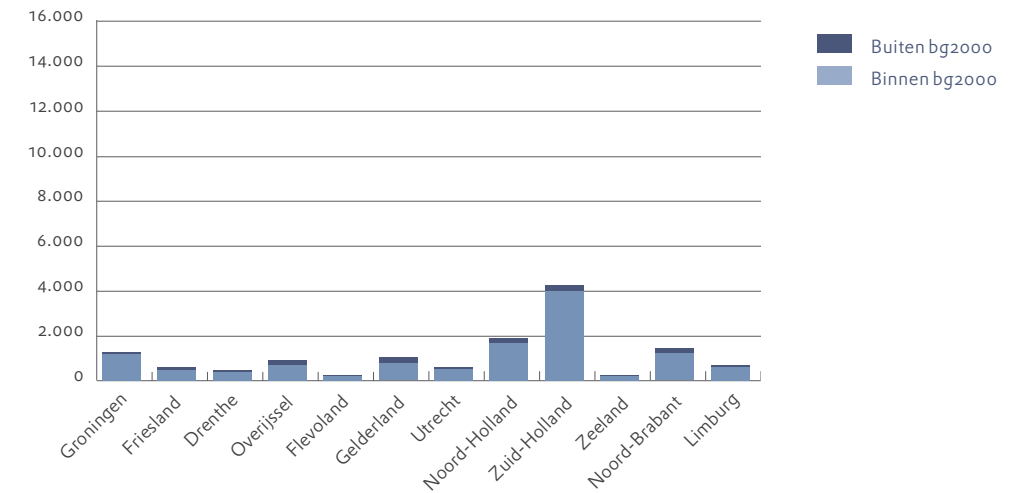
Tot slot

In Nederland bezit een eigenaar van grond alle eigendomsrechten, tenzij anders bepaald. Het recht om op een locatie woningbouw te ontwikkelen valt toe aan de eigenaar van de grond. Eigendom is geen onbeperkt recht. Eigenaren worden door publiek- en privaatrechtelijke beperkingen, zoals bestemmingsplannen, erfpacht en huurovereenkomsten, beknot in de uitoefening van hun eigendomsrecht. Die beperkingen kunnen bijvoorbeeld bepalen dat het gebruiksrecht van de grond niet toevalt aan de eigenaar

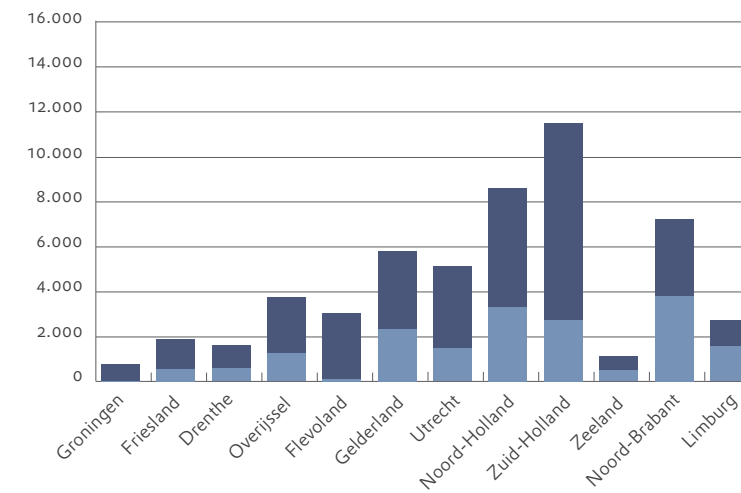
7. Zo zou het kunnen dat plannen in het bebouwd gebied pas in een later stadium, bij meer zekerheid over de daadwerkelijke start van het project, worden opgenomen. Dit is van invloed op de hierna gepresenteerde cijfers.

8. Bij de selectie van plannen is uitgegaan van in de NKN begrensd aangegeven plannen (dus geen zoekgebieden en symbolen) op het gebied van woningen, bedrijventerreinen, detailhandel, kantoren, voorzieningen, verkeer en vervoer en verblijfsrecreatie of mengvormen hiervan.

Figuur 3. Aantal gesloopte woningen per provincie (gemiddelde 2001-2005). Bron: CBS Woningmutaties; bewerking RPB



Figuur 4. Netto aantal bijgekomen woningen per provincie (gemiddelde 2001-2005). Bron: CBS Woningmutaties; bewerking RPB



van de grond; of dat een eigenaar een recht niet mag uitoefenen, zoals een fabriek bouwen in een woonwijk.

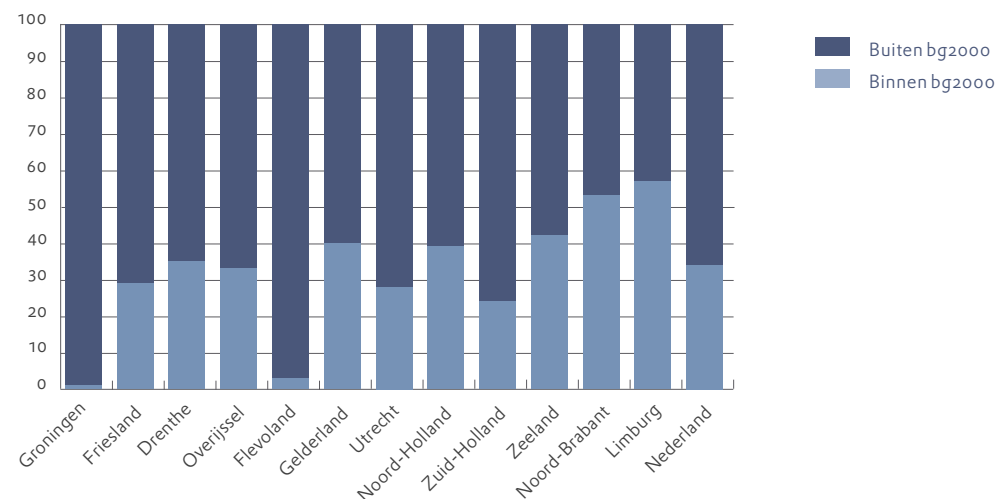
Het overgrote deel van de grond is in handen van private partijen en particulieren. In Nederland worden private gronden vaak als ‘maatschappelijk goed’ gezien die – in plaats van aan private en particuliere – dienstig zijn aan maatschappelijke doelen. Een taak van de overheid is om binnen het bestaand stedelijk gebied collectieve voorzieningen te realiseren en sociaal-ruimtelijke problemen op te lossen. In die zin wordt privaat eigendom vaak als een belemmering gezien voor het realiseren van maatschappelijke doelen.

Bij transformatie van stedelijke gebieden voor woningbouw is het van belang om te weten wie welk stuk grond heeft en op welke wijze dit eigendom mag worden gebruikt (toedeling en afbakening van eigendom). In de volgende twee hoofdstukken zullen we het belang hiervan zien, zowel wat betreft het oorspronkelijk eigendom (‘Oorspronkelijk eigendom en grondverwerving’) als – indien van toepassing – het tijdelijk eigendom (‘Tijdelijk eigendom en grondontwikkeling’).

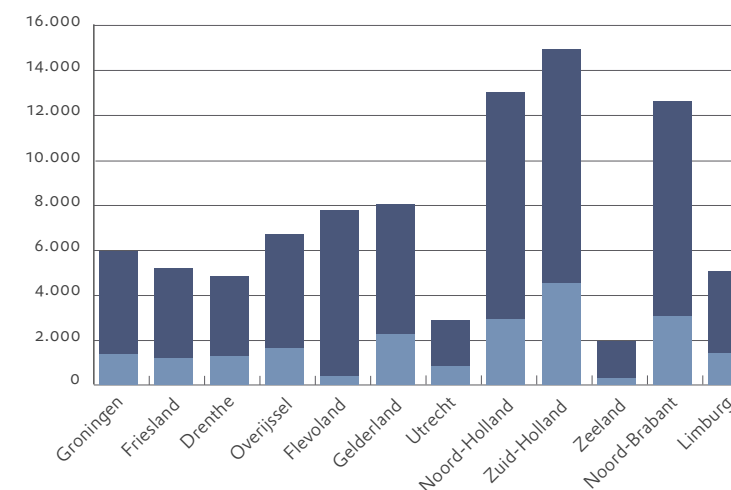
De eigendomssituatie is voornamelijk belangrijk met het oog op de ambities die er zijn voor woningbouw in het algemeen, en in bestaand bebouwd gebied in het bijzonder. De grond is vaak in private handen, terwijl de doelen voor de woningbouwproductie vanuit de overheid komen. Hiertussen bestaat soms frictie.

De rijksoverheid heeft zichzelf ten doel gesteld om de woningbouwproductie te verhogen (naar 80.000 tot 100.000 woningen per jaar) en om meer in te breiden/te verdichten (25 tot 40 procent in bestaand bebouwd gebied). De doelstelling voor inbreiding wordt, zeker na differentiatie van 40 procent naar tussen 25 en 40 procent, tot op heden gehaald. Vrijwel alle provincies halen dit aandeel in de afgelopen vijf jaar. Indien de sloop buiten beschouwing blijft, zitten vrijwel alle provincies boven het aandeel van 40 procent.

Figuur 5. Procentuele verdeling van netto aantal toegevoegde woningen per provincie (gemiddelde 2001-2005). Bron: CBS Woningmutaties; bewerking RPB



Figuur 6. Oppervlakte aan rode plannen per provincie (2007). Bron: Nieuwe Kaart van Nederland, ministerie van VROM; bewerking RPB



Werkwijze en onderzoekslocaties

Om inzicht te verkrijgen in hoe (verandering in) het grondeigendom de voortgang en het eindresultaat van stedelijke transformatieprocessen kan beïnvloeden, hebben we acht woningbouwprojecten nader onderzocht.¹ Het gaat om de casussen Schelphoek (Alkmaar), St. Josephbuurt (Almelo), Hongarenburg/Finnenburg (Den Haag), Op de Bleek (Eibergen), Kop van Oost (Groningen), Deliterrein (Haarlem), Waalhaeve (Nijmegen) en Wallisblok (Rotterdam).² In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de selectie van de projecten en bespreken we hoe we deze stapsgewijs hebben geanalyseerd. De resultaten van deze analyse bespreken we uitvoerig in de volgende drie hoofdstukken; we vervolgen dit hoofdstuk met een korte introductie van de acht projecten waarop ons onderzoek grotendeels is gebaseerd.

Werkwijze

Selectie van casussen

Om voor selectie in aanmerking te komen, moesten de projecten aan drie basiscriteria voldoen. Ten eerste moest het in de (her)bestemming primair gaan om woningbouw. Ten tweede moest het gaan om kleine en middelgrote locaties, met een (deel)plan voor maximaal 500 woningen.³ Ten derde moest het (deel)plan recent zijn gerealiseerd of moest er minstens een ontwerp-bestemmingsplan ter inzage zijn gelegd.

Om de invloed van het grondeigendom zo goed mogelijk te kunnen onderzoeken, is er in de volgende fase van het selectieproces op gelet dat de projecten ook voldoende variatie vertonen. Een belangrijk differentiatie-criterium is de mate van versnippering van het grondeigendom; we definiëren een locatie als versnipperd indien er vijf of meer verschillende eigenaren in het gebied grond bezitten en geen van hen meer dan driekwart van de grond in bezit heeft.⁴ Daarnaast hebben we voldoende spreiding over het land als criterium gekozen, maar ook de specifieke variaties in de privaatrechtelijke beperkingen, zoals erfpacht, huurrechten en appartementsrechten. Een vierde differentiatie-criterium is de initiatiefnemer van het project; dat kan de gemeente zijn, maar ook een (semi)private ontwikkelaar of de oorspronkelijke eigenaar. Een vijfde criterium betreft de variatie in het type transformatie; hierbij hebben we onderscheid gemaakt in gebieden die van functie veranderen (functieveranderingslocaties) en gebieden die al een woonfunctie hadden en worden geherstructureerd (herstructureringslocaties). Ten slotte is geprobeerd te variëren in specifieke omstandigheden als de aan- of afwezigheid van bodemverontreiniging of historisch erfgoed.

In figuur 7 zijn voor de acht gekozen projecten de belangrijkste uitkomsten van deze selectie samengevat; de spreiding van de projecten over Nederland is weergegeven in figuur 8.

1. Het gaat hierbij alleen om projecten die doorgang hebben gevonden en soms zelfs al zijn afgerond. In de praktijk kan de eigendomssituatie er evenwel toe leiden dat bepaalde gebieden niet in aanmerking komen voor transformatie, of er tijdens het ontwikkelingsproces toe nopen om van het vervolg van een project af te zien. Om meer inzicht te krijgen in het niet doorgaan van projecten, hebben we tijdens de interviews specifiek gevraagd naar de momenten van 'go-or-no-go'.

2. De gekozen projecten betreffen overigens niet uitsluitend woningbouw; ook andere functies spelen veelal een rol.

3. Bij grootschalige projecten met meer dan 500 woningen bestaat het gevaar dat ze qua omvang en complexiteit moeilijk te onderzoeken zijn. De grens van 500 woningen is uiteraard arbitrair, maar wordt niettemin vaker gehanteerd.

4. In het volgende hoofdstuk operationaliseren we dit verder door het definiëren van een 'versnipperingsmaat'.

Figuur 7. Enkele kenmerken van de acht geselecteerde projecten

	Versnippering	Type	Privaatrechtelijke beperkingen	Initiatiefnemer	Specifieke omstandigheden
Alkmaar-Schelphoek	hoog	functieverandering	–	ontwikkelaars (o.a. corporatie)	bodemverontreiniging erfgoed
Almelo-St. Josephbuurt	laag	herstructurering	erfpacht huurrecht	woningcorporatie (is ontwikkelaar)	–
Den Haag-Hongarenburg/ Finnenburg	laag	herstructurering	erfpacht huurrecht	woningcorporatie	–
Eibergen-Op de Bleek	laag	functieverandering	–	ontwikkelaar	bodemverontreiniging erfgoed
Groningen-Kop van Oost	laag	functieverandering	–	ontwikkelaar	bodemverontreiniging
Haarlem-Deliterrein	hoog	functieverandering	huurrecht	gemeente	bodemverontreiniging
Nijmegen-Waalhaeve	hoog	functieverandering/ herstructurering	huurrecht	gemeente/ ontwikkelaar	bodemverontreiniging erfgoed
Rotterdam-Wallisblok	laag	herstructurering	appartementenrecht	gemeente	–

Stapsgewijze analyse

We hebben per project eerst de morfologische situatie en de eigendomsverhoudingen voorafgaand aan de transformatie geanalyseerd. Bij de morfologische analyse is aandacht besteed aan de functie, de verkaveling en het type bebouwing van het plangebied in de aanvangssituatie. Bij de eigendomsverhoudingen is onderzocht hoe het eigendom was verdeeld, hoe de verkaveling eruitzag en of de eigenaar ook gebruiker was. Voor deze analyse is gebruikgemaakt van kadastragegevens, (oude) bestemmingsplannen en gemeentelijke nota's.

Vervolgens is gekeken naar hoe met het grondeigendom is omgegaan tijdens het transformatieproces. Hierbij hebben we onderscheid gemaakt tussen de fase van de grondverwerving en die van de grondontwikkeling. Er is gelet op de belangen, houdingen en strategieën van betrokken partijen, de door de gemeente gebruikte instrumenten (minnelijk, Wet voorkeursrecht gemeenten (wvg), onteigening) en de gehanteerde grondexploitatie(vorm). Daarnaast is de planvorming onderzocht, met vragen als: wie nam het initiatief voor de ontwikkeling, wat is het programma, welke randvoorwaarden zijn hierbij door de gemeente gesteld, speelde eigendom een rol bij de nieuwe verkaveling, en is het plan in de loop van het proces inhoudelijk aangepast? Hierbij hoort ook het verloop van de formele procedures, met aandacht voor de begrenzing, de inhoud en het moment van vaststellen van het bestemmingsplan, de inspraak bij en eventuele bezwaren tegen dat plan, en de eventuele procedures die zijn gevolgd indien het bestemmingsplan nog niet is vastgesteld. Ten slotte hebben we het grondeigendom en de omgang hiermee in verband gebracht met het procesverloop en het fysieke eindresultaat van het transformatieproces.

Figuur 8. Spreiding van de projecten over Nederland



De acht onderzoekslocaties

Alkmaar-Schelphoek

Schelphoek (zie figuur 9) is een functieveranderingslocatie; het gaat om een voormalig industrieterrein net buiten de binnenstad van Alkmaar, aan het Noordhollands Kanaal, met hier en daar een woning. In de toekomst wordt die verhouding precies andersom: het wordt een woningbouwlocatie, met enkele kleinschalige bedrijven. Het plan omvat 443 woningen (appartementen en grondgebonden woningen), een nieuwe gracht, een ondergrondse parkeergarage en een passantenhaven. Initiatiefnemers zijn BAM Vastgoed en Eendragt c.v. De laatste is een ontwikkelcombinatie van een woningcorporatie en twee lokale bouwbedrijven.

Eigendom

De meeste grond in het plangebied was in het bezit van twee grote industriële bedrijven (Eriks en Machinefabriek Alkmaar). Daarnaast waren er enkele kleinere private eigenaren van grond en bebouwing (deels rijksmonumenten) en zes woonbooteigenaren. De twee ontwikkelende partijen hebben elk de grond van een van de twee industriële bedrijven verworven. Na de verwerving van deze twee grote percelen – samen meer dan de helft van het plangebied –, namen zij in 2002 contact op met de gemeente Alkmaar. Die heeft vervolgens de resterende percelen verworven, met uitzondering van de monumenten, twee woonboten en één woning. De percelen werden in 2004 geleverd.

Proces

2003-2005: Eerste masterplan

Het eerste masterplan is een gezamenlijk product van de gemeente, BAM en Eendragt. Het plan was afgestemd op de hoofdlijnen van de gemeentelijke *Kanaaloeversvisie* van 2003: de oevers moesten openbaar toegankelijk zijn, de verschillende buurten langs het kanaal moesten via een langzaamverkeersroute worden verbonden, en de voorgevels van de nieuwe panden moesten op het kanaal zijn gericht. De gemeente beoogde een centrumstedelijk woonmilieu, wat resulteerde in een 'stedelijk' woningprogramma van in totaal 608 woningen: 176 grondgebonden woningen en drie solitaire appartementenblokken met 432 woningen. Bestaande panden en woonboten die niet konden worden verworven, werden in het plan geïntegreerd. Dit masterplan is uiteindelijk omgezet in een bestemmingsplan.

2005-2007: Herziening masterplan

In 2006 ontstonden er bezwaren tegen de hoogbouw. Burgers stonden zich aan de hoogte van de appartementenblokken, en BAM meende dat het plan gezien de geldende marktomstandigheden te veel appartementen telde. De gemeente verruilde daarop haar nevenschikte rol voor een meer op de regie gerichte rol. Het masterplan werd gewijzigd door er minder appartementen, minder water en minder openbaar groen in op te nemen. Het aantal



Schaal 1:4.000



Figuur 9. Alkmaar-Schelphoek

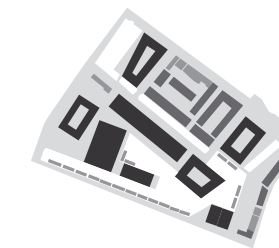
Plankaart



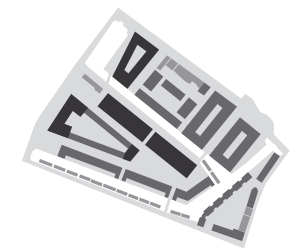
Oorspronkelijke bebouwing



Eerste masterplan



Toekomstige bebouwing



Kengetallen

Oppervlakte plangebied: 5,6 hectare
 Aantal gesloopte woningen: ongeveer 10 + 4 woonboten (verplaatst)
 Aantal behouden woningen: ongeveer 15
 Aantal nieuwe woningen: 443 waarvan:
 - grondgebonden koopwoningen: 176 geschakelde woningen
 - koopappartementen: 267 in vijf blokken
 - Woonboten: 2
 Dichtheid: 79 woningen per hectare (FSI = 1,9)

woningen werd van 608 naar 443 teruggebracht. Voor het gewijzigde deel zal een nieuw bestemmingsplan worden gemaakt; voor de eerste fase blijft het eerder gemaakte bestemmingsplan van kracht.

Huidige situatie

De oude bebouwing is inmiddels gesloopt en het terrein ligt braak. Naar verwachting wordt in de loop van 2008 gestart met de bouw van de woningen in het eerste deel van het plangebied.

Almelo-Sint Josephbuurt

De Sint Josephbuurt (zie figuur 10) is een stedelijke herstructureringslocatie in het noordoosten van Almelo. De buurt bestond uit sociale huurwoningen die begin twintigste eeuw waren gebouwd. Nu ligt er een ontwerp voor 118 nieuwbouwwoningen, waarvan ongeveer de helft koopwoningen en -appartementen. De wijk moet een modern 'tuindorp' worden, met grondgebonden woningen en een bescheiden toren met 15 appartementen. Onder invloed van de transformatie van het naastgelegen Hedemanterrein, wordt een deel van het plangebied gebruikt voor een parkeerplaats voor een nieuw winkelcentrum op het Hedemanterrein. In combinatie met het grotendeels in stand houden van het oude stratenpatroon zorgt dit voor belemmeringen bij de realisatie van de gewenste tuindorpallure.

Eigendom

Bijna alle grond was in het bezit van de gemeente Almelo en in erfpacht uitgegeven aan de Woningstichting St. Joseph Almelo (StJA). Na het aflopen van de erfpachtovereenkomst werd de grond aan StJA verkocht, die vervolgens het initiatief nam tot herstructurering van het gebied. De zittende huurders wilden aanvankelijk niet meewerken, maar na bemiddeling en het opstellen van een sociaal plan nam het verzet af. Slechts enkele huurders zullen na de nieuwbouw terugkeren. De grond werd in 2002 geleverd.

Proces

1998-2001: Afspraken na afloop erfpachtovereenkomst

De afloop van de erfpachtovereenkomst was aanleiding voor het maken van nieuwe afspraken tussen de gemeente en de woningstichting. De gemeente verkocht de met erfpacht belaste grond voor een relatief laag bedrag, maar er werden ook aanvullende afspraken gemaakt over de herstructurering van het gebied, zoals vastgesteld in het *Wijkontwikkelingsplan* (1997). De kosten voor de infrastructuur, de inrichting van de openbare ruimte en de ambtelijke voorbereiding moesten door StJA worden gedragen.

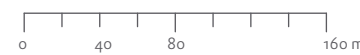
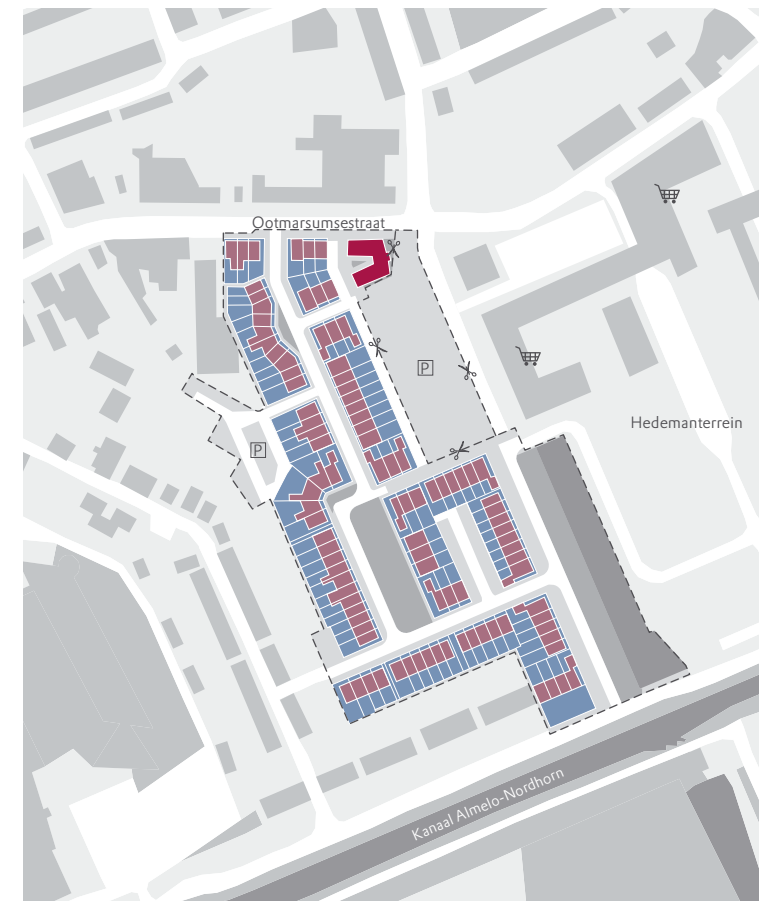
2001- heden: Planvorming

Op basis van de afspraken en gemeentelijke randvoorwaarden ontwikkelde StJA een nieuwbouwplan voor de St. Josephbuurt. De afspraken bleken echter niet waterdicht te zijn, wat tot een aantal problemen (met financiële en ruimtelijke gevolgen) leidde. Zo rekende StJA het vervangen van de



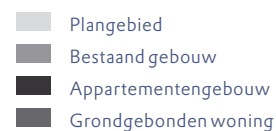
Figuur 10. Almelo-St. Josephbuurt

Plankaart

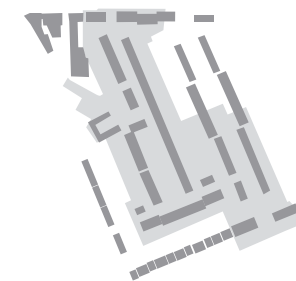


Kengetallen

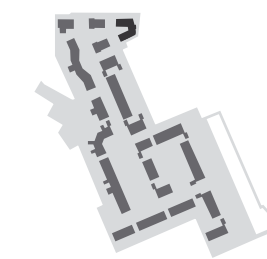
- Oppervlakte plangebied: 3,1 hectare
- Aantal gesloopte woningen: 154
- Aantal behouden woningen: 0
- Aantal nieuwe woningen: 118 waarvan:
 - grondgebonden koop- en huurwoningen: 103 geschakelde woningen (verdeling huur : koop = 50 : 50)
 - koopappartementen: 15 in een blok
- Dichtheid: 38 woningen per hectare (FSI = 0,6)



Oorspronkelijke bebouwing



Toekomstige bebouwing



riolering niet tot haar verantwoordelijkheid; om op de kosten te besparen handhaafde zij het bestaande stratenpatroon. Daarnaast moest er vanwege de ontwikkeling een naastgelegen weg worden voorzien van geluidsarme bestrating, maar was onduidelijk wie de kosten hiervoor moest dragen. Bovendien moest stJA ter compensatie van het gebrek aan bewonersparkeerplaatsen aanvullend grond kopen van twee particulieren. stJA stelde aan de andere kant de grond voor de parkeerplaats voor het winkelcentrum ter beschikking, maar de sloopkosten van de woningen aldaar waren voor rekening van de gemeente.

Huidige situatie

Inmiddels is een groot deel van de woningen gesloopt en is de parkeerplaats voltooid.

Den Haag-Hongarenburg/Finnenburg

De herstructureringslocatie Hongarenburg/Finnenburg (zie figuur 11) ligt in de woonwijk Mariahoeve, in het westen van Den Haag. Mariahoeve werd eind jaren vijftig van de vorige eeuw ontworpen en in de jaren zestig gebouwd, vanuit het gedachtegoed van 'de moderne stad' en het hiermee verbonden samenlevingsideaal, met veel gestapelde bouw en een continue groene ruimte. Het project startte in 1999, toen de gemeente tot herstructurering besloot met behoud van de karakteristieke (stede)bouwkundige kenmerken (de stempels) van Mariahoeve. Het ontwerp voor deelgebied 1 op de locatie Hongarenburg/Finnenburg is inmiddels gereed. De vier nieuwbouwblokken met collectieve en privétuinen staan grofweg op de voetafdruk van de oude gebouwen, maar in plaats van appartementen komen er grondgebonden woningen terug. Deelgebied 2 is nog in ontwerp; duidelijk is al wel dat de oorspronkelijke bebouwingsstructuur niet wordt overgenomen en er een appartementencomplex zal worden ontwikkeld van rond de 100 woningen. De bouwhoogte van dit complex zal veel hoger zijn dan gebruikelijk is in Mariahoeve.

Eigendom

Voor heel Mariahoeve geldt het systeem van erfpacht. In Hongarenburg/Finnenburg is het blote eigendom in het bezit van de gemeente Den Haag en het erfpachtrecht in handen van woningcorporatie HaagWonen. Door de herstructureringsplannen van HaagWonen moest er worden onderhandeld over de gemeentelijke afroming van de waardevermeerdering die zou ontstaan met het nieuwe plan; in dat plan wordt niet meer voorzien in sociale huurwoningen, slechts koopwoningen. HaagWonen zal binnenkort aan ontwikkelaar Era Bouw verkopen.

Proces

1999-2004: *Herhuisvestiging huurders*

Initiatiefnemer voor de herstructurering van Hongarenburg/Finnenburg is HaagWonen. Maar de hulp van de gemeente was onontbeerlijk: het gebied

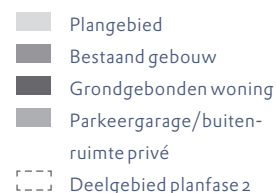


Figuur 11. Den Haag-Hongarenburg/Finnenburg

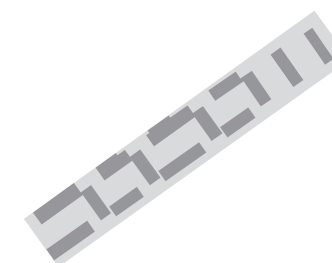
Plankaart



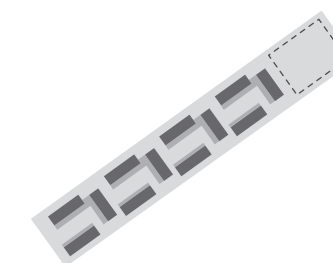
Kengetallen (deelgebied 1, exclusief appartementen)
 Oppervlakte plangebied: 1,7 hectare
 Aantal gesloopte woningen: 236
 Aantal behouden woningen: 0
 Aantal nieuwe woningen: 88 geschakelde, grondgebonden koopwoningen
 Dichtheid: 53 woningen per hectare (FSI = 1,0)



Oorspronkelijke bebouwing



Toekomstige bebouwing



moest als actiegebied worden verklaard, zodat de bewoners met voorrang elders konden worden gehuisvest. Dit heeft lang geduurd; de corporatie heeft tot in laatste instantie geprocedeerd met onwillige huurders. Een groot deel van de bewoners kwam terecht in een nieuwbouwcomplex met ouderwoningen in Zwedenburg, dat pas in 2004 werd opgeleverd.

2003-2005: Eerste plan

De gemeente heeft lange tijd vastgehouden aan een beleid waarin Mariahoeve zou worden aangewezen als beschermd stadsgezicht. Zij stelde in 2003 de stedenbouwkundige randvoorwaarden op voor de herstructurering van het gebied. Op basis hiervan schreef HaagWonen een ontwikkelcompetitie uit voor de locatie Hongarenburg/Finnenburg. De winnaar was ontwikkelaar Era Bouw, die wel met een plan binnen de randvoorwaarden kwam, maar met veel minder woningen (108) dan in de oude situatie (236).

2005-heden: Herziening plan

Uiteindelijk botste het lage terugbouwpercentage van het eerste plan met de doelstellingen van de woningbouwopgave tot 2010 (16.400 woningen in heel Den Haag). De kritiek richtte zich vooral op de benoeming van Mariahoeve tot beschermd stadsgezicht. Op initiatief van wethouder Norder moesten concessies worden gedaan aan de oude stedenbouwkundige structuur en werd het aantal te bouwen woningen verhoogd. Hongarenburg/Finnenburg werd in twee deelgebieden geknipt, die in fases worden gebouwd. Met deze opsplitsing lukt het waarschijnlijk om deelgebied 1 (met 88 grondgebonden woningen) voor 2010 op te leveren. De verwachting is dat de bouw van deelgebied 2 (100 appartementen) pas in 2009 van start kan gaan.

Huidige situatie

Inmiddels zijn de woningen gesloopt en worden de werkzaamheden voor de bouw voorbereid.

Eibergen-Op de Bleek

Op de Bleek (zie figuur 12) is een functieveranderingslocatie, gelegen op het terrein van de voormalige textiel fabriek Koninklijke Textiel Veredelings-industrie (KTV). Het terrein ligt aan de rivier de Berkel, in het noordwestelijk deel van Eibergen, op loopafstand van het centrum. Initiatiefnemer voor het project is Ter Steege Vastgoed, dat van het terrein een dorpsachtig woon-gebied wil maken. De transformatie heeft twee belangrijke vertrekpunten: een oude arm van de Berkel, de Ramsbeek, wordt weer in het gebied teruggebracht, en enkele beeldbepalende fabrieksgebouwen worden als industrieel erfgoed behouden. Deze stedenbouwkundige randvoorwaarden bepalen mede de opzet van de circa 230 nieuwbouwwoningen. Opvallend is de grote variëteit aan woningtypen en woonmilieus op een relatief beperkt oppervlak. Langs de Ramsbeek in het noordelijk en zuidelijk deel komen vooral vrijstaande villa's en twee-onder-een-kapwoningen op ruime kavels, daartussen zullen enkele appartementengebouwen uitsteken. Het midden-



Figuur 12. Eibergen-Op de Bleek

Plankaart

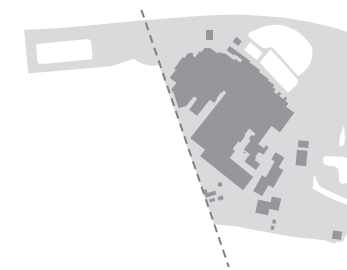


Kengetallen

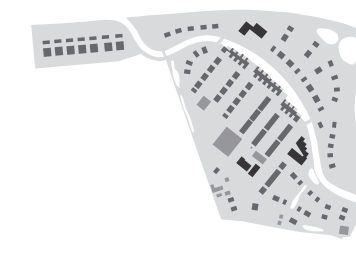
Oppervlakte plangebied:
11,5 hectare (bruto; inclusief spoor en groengebieden)
Aantal gesloopte woningen: 0
Aantal behouden woningen: 3
Aantal nieuwe woningen: maximaal 230
waarvan:
- grondgebonden koop- en huurwoningen: ongeveer 150 geschakelde en vrijstaande woningen
- koop- en huurappartementen: ongeveer 70 in drie blokken
- bedrijfswoningen: 7
Dichtheid: 20 woningen per hectare (FSI = 0,3)



Oorspronkelijke bebouwing



Toekomstige bebouwing



deel wordt iets dichter bebouwd, met rijwoningen en enkele oude fabrieksgebouwen die tot woningen worden verbouwd. In het noordwestelijk deel van het gebied is bovendien nog een rij bedrijfswoningen gepland.

Eigendom

De oorspronkelijke eigenaar van het terrein, textielfabriek KTV, wilde al langer verhuizen en zocht een partner die het onroerend goed wilde overnemen. Uiteindelijk werd het terrein in juli 2000 verkocht aan Ter Steege Vastgoed, en voor vier jaar in erfpacht teruggeleverd aan KTV. Dit vormde de start van de ontwikkeling. De locatie is vervolgens uitgebreid met een stuk grond van de gemeente, die hier de opbrengsten van krijgt, en een stuk van bouwbedrijf Dura Vermeer, die hier zelf zal ontwikkelen.

Proces

2000-2005: Eerste plannen

Nog voor de verkoop vroeg KTV aan de gemeente Eibergen of woningbouw op het terrein mogelijk was; met een woonbestemming zou het terrein beter te verkopen zijn en had het bovendien een hogere grondwaarde. Na aankoop stelden Ter Steege Vastgoed en de gemeente Eibergen eerst de randvoorwaarden voor de transformatie vast. Op grond van de afspraken werd een ontwerpcompetitie uitgeschreven. Het winnende ontwerp bleek echter financieel niet haalbaar.

2005-2007: Herziening plannen

Begin 2005 presenteerde Ter Steege Vastgoed een nieuw ontwerp aan de gemeente. Dit plan werd vervolgens getoetst aan de gemeentelijke eisen en afgestemd met provincie en waterschap. De belangrijkste eisen waren gevarieerd bouwen voor (primair) de lokale behoefte, het hergebruik van de fabrieksgebouwen en het terugbrengen van de Ramsbeek. Bovendien werden randvoorwaarden over de woningdichtheid, het te realiseren woonmilieu (dorpsachtig) en de openbare ruimte vastgesteld. Daarnaast waren er gedetailleerdere eisen over de bodemsanering, riolering, waterberging, verkeer en parkeren, architectuur en beeldkwaliteit.

Huidige situatie

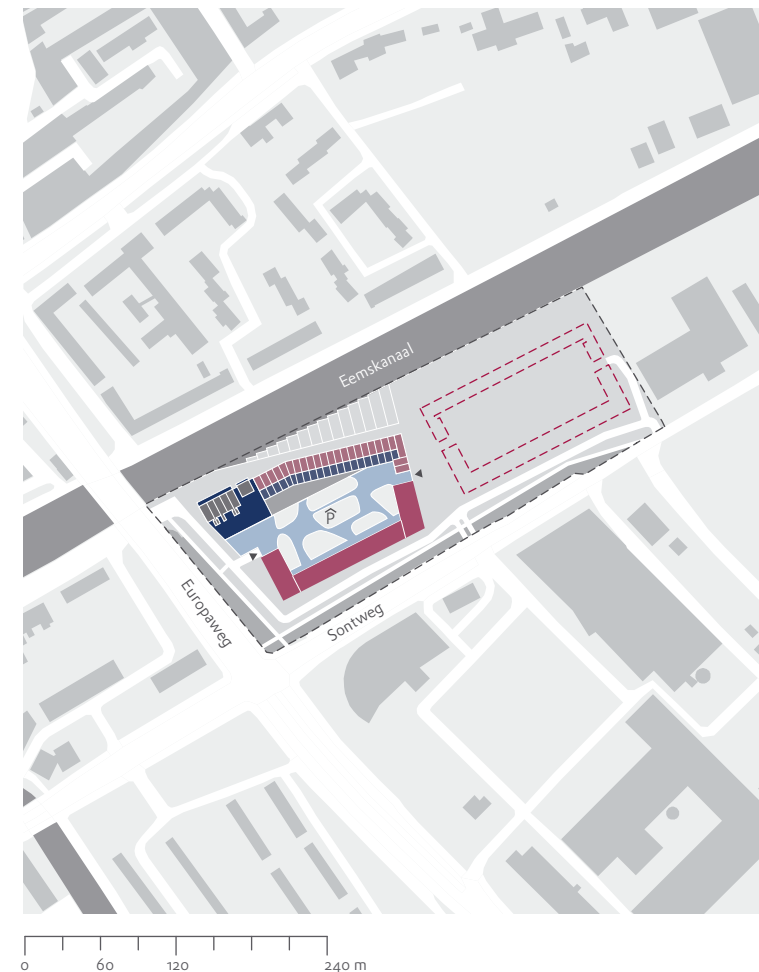
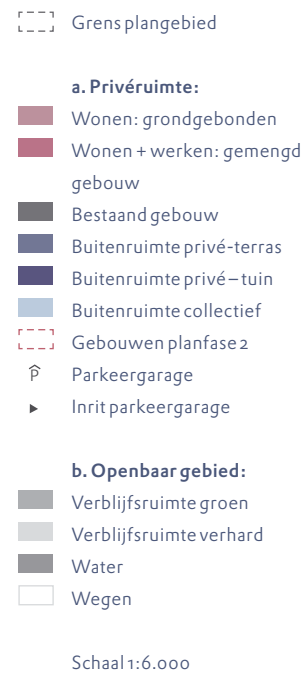
De fabriek is gesloopt. Het stedenbouwkundig ontwerp is inmiddels definitief, hoewel het aantal appartementen nog kan verminderen als de complexen niet worden gerealiseerd en de invulling van het industrieel erfgoed nog niet volledig is. Het bestemmingsplan en de exploitatieovereenkomst zijn in conceptversie gereed.

Groningen-Kop van Oost

De functieveranderingslocatie Kop van Oost (zie figuur 13) ligt dicht bij het centrum van Groningen, aan het Eemskanaal. Tot 2003 was hier hout-handel Kunst Oberman gevestigd. Aan de rand van het terrein bevonden zich enkele woningen en een benzinstation. Volgens de plannen verandert

Figuur 13. Groningen-Kop van Oost

Plankaart



Kengetallen (fase 1; eerste bouw-blok)

Oppervlakte plangebied: 2,2 hectare

Aantal gesloopte woningen: 0

Aantal behouden woningen: 6 (buiten het plangebied)

Aantal nieuwe woningen: ongeveer 195

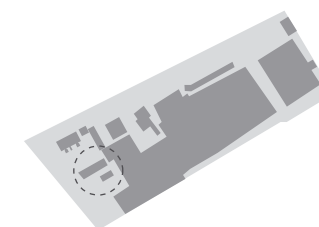
waarvan:

- grondgebonden koopwoningen: 25 geschakelde woningen

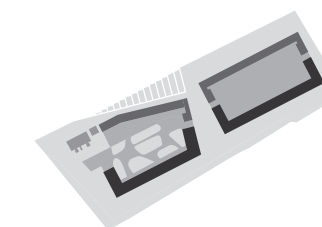
- koop- en huurappartementen: ongeveer 170 in een blok met drie torens

Dichtheid: 89 woningen per hectare (FSI = 1,7)

Oorspronkelijke bebouwing



Toekomstige bebouwing



de hele locatie in een centrumstedelijk woongebied, met 400 woningen en 4.200 vierkante meter commercieel vastgoed. De nieuwbouw geschiedt in twee fasen, in de vorm van twee gesloten bouwblokken. Het ontwerp voor het eerste bouwblok, met ongeveer 195 woningen, is inmiddels voltooid. Aan de Eemskanaalzijde komen kadewoningen, in het verlengde van een rijtje bestaande woningen met monumentale waarde, langs de weg aan de andere zijde van de locatie komen appartementengebouwen, met (deels) commerciële voorzieningen in de plint. Het binnenterrein is vormgegeven als collectief verblijfsgebied, met daaronder een parkeergarage.

Eigendom

De huidige eigenaar van vrijwel de gehele locatie is ontwikkelaar Heijmans Vastgoed. Heijmans kwam in het bezit van de grond na overname van ontwikkelaar IBC, die het terrein op zijn buurt weer had overgenomen van Hollesteller, een lokale ontwikkelaar. De gemeente verwierf de grond van het benzinstation pas in 2007, en leverde die vervolgens aan Heijmans door. Daarnaast bevinden zich op het terrein nog enkele particuliere kadewoningen, maar die zijn buiten het plangebied gehouden.

Proces

1996-1997: Eerste initiatieven

In eerste instantie nam Hollesteller het initiatief tot de transformatie van het terrein. Nadat de gemeente toestemming had gegeven om er woningbouw te realiseren (300 woningen), kocht Hollesteller het terrein van de houthandel. Hollesteller stelde vervolgens een eerste plan op, met een insteekhaven en een grote diversiteit aan woongebouwen. De gemeente Groningen stelde vooraf nauwelijks randvoorwaarden; via voortdurend overleg had zij vooral een sturende rol.

1999-2004: Visie Eemskanaalzone

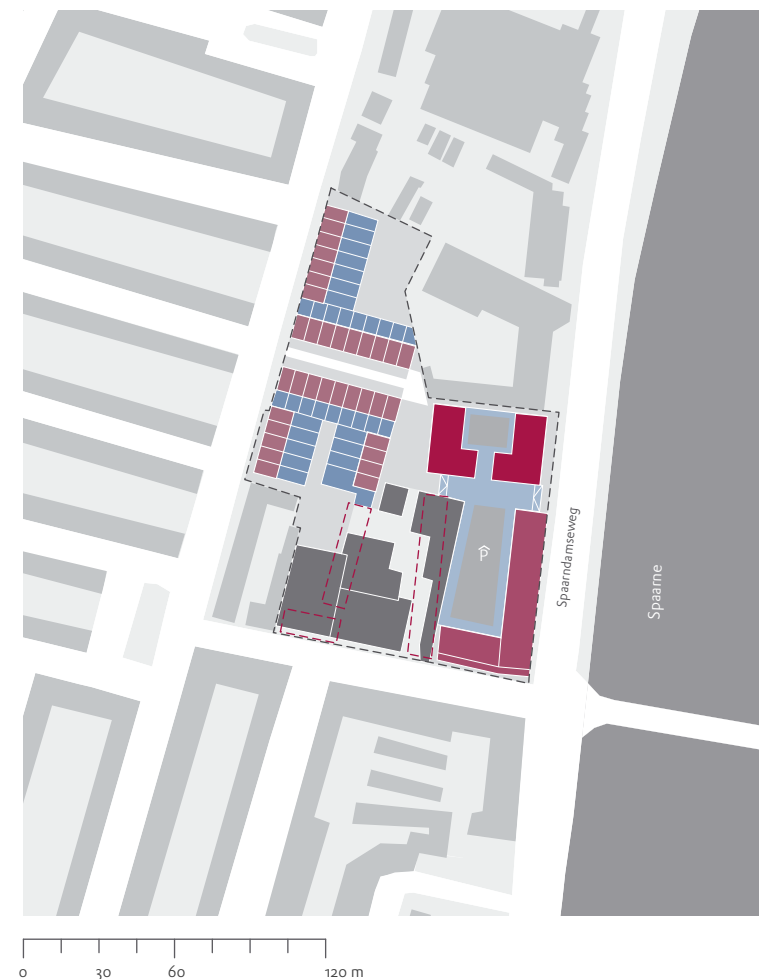
De Kop van Oost maakt deel uit van de herontwikkelingsplannen voor de Eemskanaalzone. De zone als geheel krijgt een centrumstedelijke woonfunctie, en vormt de verbinding met het nieuwe woongebied aan de oostzijde van Groningen. Het programma (uiteindelijk 2.000 woningen) is vastgelegd in de gemeentelijke *Visie Eemskanaalzone*.

2003-2005: Herziening plannen

De wisselingen van eigenaar hadden grote invloed op de verdere planvorming. Het project lag lange tijd stil, en ten tijde van de overname door Heijmans, in januari 2004, werd er al van de elfde planvariant gesproken. De laatste (zeventiende!) variant heeft niets meer gemeen met de eerste plannen van Hollesteller. Tijdens de planvorming behield de gemeente haar begeleidende rol, zonder mee te ontwerpen, maar de inrichting van de openbare ruimte bleef in haar handen. Heijmans werd ontwikkelaar en betrok daarbij woningcorporatie IN als medeontwikkelaar en achtervang voor de woningen die niet worden verkocht. Hierdoor kunnen er uiteindelijk tot

Figuur 14. Haarlem-Deliterrein

Plankaart

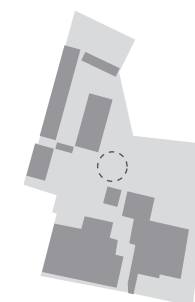


Kengetallen

Oppervlakte plangebied: 1,1 hectare (fase 1 en 2)
 Aantal gesloopte woningen: 0
 Aantal behouden woningen: 0
 Aantal nieuwe woningen: 138 waarvan:
 - grondgebonden koop- en huurwoningen: 34 geschakelde woningen
 - koop- en huurappartementen: 104 in twee torens en een appartementengebouw
 Dichtheid: 127 woningen per hectare (FSI = 2,5)



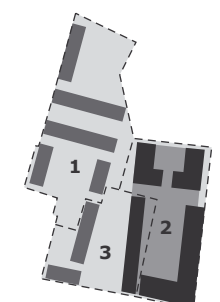
Oorspronkelijke bebouwing



Eerste masterplan



Toekomstige bebouwing



maximaal de helft huurders in het complex komen, maar de verwachting is dat dit niet zal gebeuren.

Huidige situatie

De industriegebouwen zijn inmiddels gesloopt, het benzinstation is verplaatst en de bouw is gestart.

Haarlem-Deliterrein

De functieveranderingslocatie Deliterrein (zie figuur 14) was de vestigingsplaats van de gasfabriek Schoten in het noorden van Haarlem, gelegen aan het Spaarne. Na het vertrek van de gasfabriek is het terrein lange tijd als gemeentewerf gebruikt. Bovendien maakte een voormalig benzinstation onderdeel uit van het gebied. Initiatiefnemer voor de transformatie is de gemeente Haarlem, die er circa 140 woningen heeft gepland. Aan de zijde van het Spaarne komt een appartementencomplex met commerciële functies in de plint en een collectieve buitenruimte/parkeergarage. Aan de achterzijde, aansluitend aan enkele bestaande woningen, komen grondgebonden woningen met privétuinen. De nieuwe gebouwen grenzen aan enkele niet-verworven percelen in het plangebied, met in het midden gebouwen van twee bedrijven. Als het lukt deze percelen te verwerven, zullen ook zij in de toekomst worden bebouwd.

Eigendom

Bij de start van de ontwikkeling, in 1999, was het Deliterrein in het bezit van de gemeente, de eigenaar van het voormalige benzinstation (Shell) en twee bedrijven. De gemeente probeert de grond van de twee bedrijven over te nemen. Het gemeentelijk terreindeel is een convenantslocatie en is inmiddels verkocht aan woningcorporatie Pré Wonen, die het terreindeel gaat ontwikkelen. BAM Vastgoed is in onderhandeling met Shell om de grond te verwerven.

Proces

1995-2000: Structuurschets en eerste plannen

De eerste plannen voor het Deliterrein, vanaf 1999, werden gemaakt op basis van de *Gemeentelijke structuurschets voor de Spaarnezona* (1995). Complicerende factoren waren van meet af aan de zware bodemverontreiniging en de afspraken over sociale woningbouw (30 procent van de woningen), waardoor de opbrengsten flink beperkt worden.

2001-2007: Aangepast stedenbouwkundig programma van eisen en herziening plannen

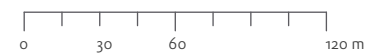
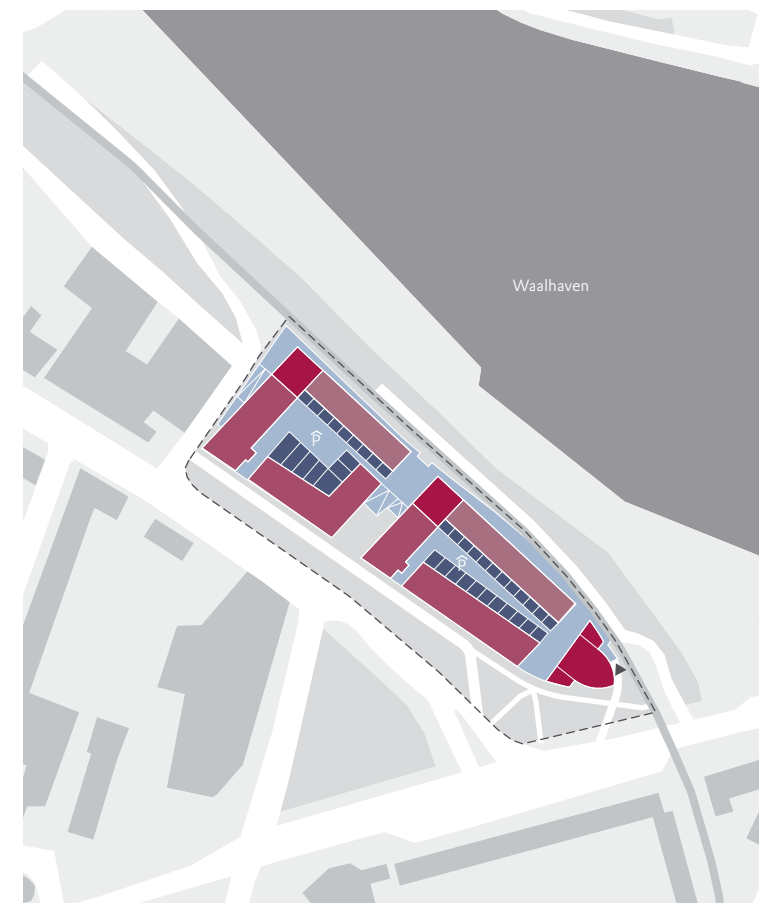
De betrokken partijen voor de verdere planvorming waren de gemeente Haarlem, woningcorporatie Pré Wonen en BAM Vastgoed. De twee private partijen constateerden dat het plan tot een te gering financieel resultaat zou leiden. Bovendien kwam de gemeente niet tot overeenkomst met een van de twee zittende eigenaren, waardoor ook het perceel van de ander niet kon



Schaal 1:3.000

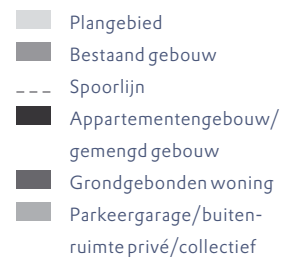
Figuur 15. Nijmegen-Waalhaeve

Plankaart

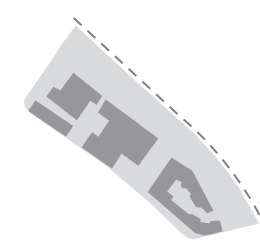


Kengetallen

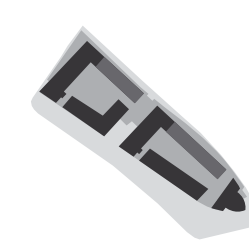
Oppervlakte plangebied: 1,3 hectare
 Aantal gesloopte woningen en bedrijfspanden: 15-20
 Aantal behouden woningen: 0
 Aantal nieuwe woningen: 163 waarvan:
 - grondgebonden koopwoningen: 39
 - koopappartementen: 124 in zes gebouwen, waarvan drie torens
 Dichtheid: 127 woningen per hectare (FSI = 2,4)



Oorspronkelijke bebouwing



Toekomstige bebouwing



worden ontwikkeld. De gemeente stelde vervolgens in 2007 een aangepast stedenbouwkundig programma van eisen op, op basis waarvan het huidige ontwerp tot stand kwam. De gebouwen van planfase 1 (laagbouw) en 2 (hoogbouw) worden op het grondgebied van de gemeente en Shell/ BAM ontwikkeld. Planfase 3 zal pas na succesvolle verwerving van de percelen van de twee resterende eigenaren van start kunnen gaan.

Huidige situatie

De herziene planvariant kent nog enkele risico's. Zo is er nog geen overeenstemming tussen BAM en Shell, wat tot vertraging kan leiden en zelfs tot het niet kunnen realiseren van de hoogbouw. Daarnaast is het onzeker of de percelen van de twee bedrijven daadwerkelijk kunnen worden aangekocht (de gemeente is nog steeds in onderhandeling), waarbij de verwervings-, sloop- en bodemsaneringskosten flink kunnen oplopen.

Nijmegen-Waalhaeve

Waalhaeve (zie figuur 15) is een gecombineerde functieveranderings- en herstructureringslocatie. Het plangebied ligt ten zuiden van de rivier de Waal in Nijmegen, en maakt deel uit van het zogenoemde Waalfront Nijmegen; verouderde bedrijventerreinen aan de Waal moeten in de toekomst plaatsmaken voor aantrekkelijke woon-werkgebieden. De transformatie van Waalhaeve is inmiddels voltooid: waar vroeger bedrijfsgebouwen en grondgebonden woningen stonden, staan nu twee gesloten nieuwbouwblokken met appartementen, grondgebonden woningen en commerciële ruimte. Opvallend is de hoge woningdichtheid (127 woningen per hectare). Drie van de zes appartementengebouwen tellen vijf verdiepingen; van de drie woontorens aan de Waalzijde heeft de hoogste toren aan de kop van het gebied 16 verdiepingen en de twee overige torens hebben er 12. De bouwblokken zijn verbonden door een halfverdiepte parkeergarage met daarop privéterrassen en collectieve buitenruimten.

Eigendom

Het plangebied was oorspronkelijk opgedeeld in 46 (kadastrale) percelen van 22 verschillende eigenaren, vooral ondernemers en private eigenaren van woonpanden. Daarnaast was er ook een aantal huurders. Begin jaren negentig kwam ontwikkelaar Heilijgers in het bezit van één perceel, van meubelhandelaar Van der Heijden. De gemeente Nijmegen verwierf in de periode 1997-2003 de overige percelen en verkocht deze door aan Heilijgers. Dit was een moeizaam proces: vier eigenaren zijn onteigend en er is huuruitkoop toegepast.

Proces

1992-1998: Eerste plannen en afspraken

Vooruitlopend op private initiatieven ontwikkelde de gemeente de *Visie kop Weurtseweg* (1992), later betiteld als *Project Waalhaeve*. De gemeente wilde eerst duidelijkheid hebben over wat er met het gebied moest gebeuren,

zonder de intentie om actief te verwerven en te ontwikkelen. Uiteindelijk nam de nieuwe grondeigenaar Heilijgers het initiatief tot herontwikkeling, maar deze slaagde er niet in de overige percelen te verwerven. Daaruit volgde in 1998 een intentieovereenkomst tussen gemeente en ontwikkelaar. De gemeente stemde in met de verwerving van de overige percelen, tegen betaling van de grondverwervingskosten en de kosten voor het bouwrijp maken door de ontwikkelaar.

1997-2003: Grondverwerving en koopovereenkomst

In de exploitatieopzet werd duidelijk dat de gemeentelijke kosten rond een derde hoger uitvielen dan verwacht en afgesproken; deze kosten zijn voor het grootste deel voor rekening van de gemeente gekomen. Was de verwerving langdurig en kostbaar, ook het bouwrijp maken van de grond viel duurder uit. Er kwamen onverwachte kosten bij (onder andere voor archeologisch onderzoek, bodemsanering, kabels en leidingen). Om de meerkosten financieel enigszins sluitend te krijgen, werden gemeentelijke gelden (uit de gemeentelijke begroting en het stadsvernieuwingsfonds) en rijkssubsidies (onder andere een herstructureringsbijdrage van het ministerie van VROM) vrijgemaakt. De woningdichtheid is zo hoog geworden om het negatieve exploitatiesaldo te drukken.

2003-2006

Het initiële plan van 1992 bleef in hoofdlijnen intact. De woningdichtheid is uiteindelijk nog wat hoger uitgevallen; omdat de duurdere, grote appartementen niet allemaal werden verkocht, zijn er meer kleinere woningen toegevoegd. Nadat 60 procent van de woningen was verkocht, begon Heilijgers met bouwen. Het complex is in 2006 opgeleverd.

Rotterdam-Wallisblok

De herstructureringslocatie Wallisblok (zie figuur 16) ligt in de woonwijk Spangen in Rotterdam. Het ontwerp voor Spangen wordt aangemerkt als een stedenbouwkundig hoogtepunt uit de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw, maar het grote publiek kende Spangen tot voor kort vooral als een van de meest verloederde wijken van Rotterdam. Inmiddels is dit enigszins veranderd: grote delen van Spangen worden geherstructureerd en ook het Wallisblok is, in collectief opdrachtgeverschap, grondig gerenoveerd; de renovatie werd in 2007 voltooid. Deze renovatie geldt voor driekwart van het blok; de woningen aan de Spangesekeade waren al in de jaren tachtig, ten tijde van de stadsvernieuwing, gerenoveerd. In het resterende blokdeel zijn 96 woningen samengevoegd tot 39 ruime appartementen, met een grote breedte aan woningtypen. De oude voorgevel is behouden en de achtergevel is opnieuw en collectief opgebouwd. Het binnenhof bestaat uit privétuinen en een collectieve tuin.

Eigendom

De woningen in het Wallisblok waren in particulier bezit. De gemeente heeft geleidelijk aan bijna alle woningen (die of waren verhuurd, of leegstonden) langs minnelijke weg verworven, weliswaar met hulp van aanschrijvingen voor woningonderhoud; veel zittende eigenaren wilden niet investeren. Na verwerving van vrijwel alle woningen is een overeenkomst gesloten met een net daarvoor opgerichte kopersvereniging; de verwerving van de rest volgde later. De kopers kregen de woning 'om niet', in ruil voor de verplichting het pand te renoveren op 'nieuwbouwniveau' van het Bouwbesluit. De woningcorporatie Woonbron diende als achtervang voor het geval er onvoldoende kopers werden gevonden.

Proces

2002-2004: Plan van aanpak Spangen

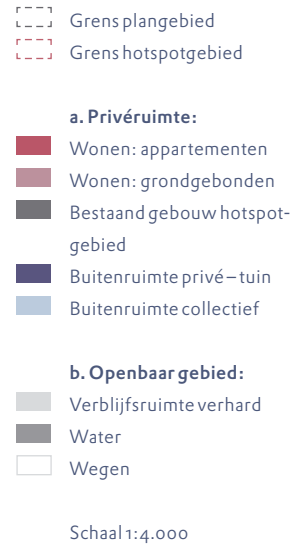
In 2002 besloot het Rotterdamse college negen achterstallige wijken groot-schalig en op korte termijn te herstructureren. De 'hotspot' Wallisblok/Koppen Vosmaer moest binnen vijf jaar (2003-2008) fysiek worden aangepakt. Dit was echter lastig, omdat projectontwikkelaars toen moeilijk waren te vinden. Hulshof architecten en het Steunpunt Wonen kwamen daarop met een alternatief voorstel: renovatie in collectief opdrachtgeverschap. Op basis van een haalbaarheidsonderzoek gaf de gemeente aan deze aanpak de voorkeur boven sloop en nieuwbouw. Het Wallisblok werd 'voorloperproject' van de rest van de hotspot.

2004-2007: Planvorming en renovatie Wallisblok

Uiteindelijk waren er 33 (later 39) belangstellenden die samen een kopersvereniging hebben opgericht. De planning was erg krap. De woningen moesten (onder leiding van Hulshof architecten en Steunpunt Wonen) binnen een half jaar worden ontworpen en verdeeld. Daarnaast kwamen er nog enkele onverwachte problemen bij. Zo moesten de kopers een wijkontwikkelingsmaatschappij oprichten om de betaling van overdrachtsbelasting te vermijden, en was de ontsplitsing en samenvoeging van oude Verenigingen van Eigenaren voor de gemeente een langdurig proces.

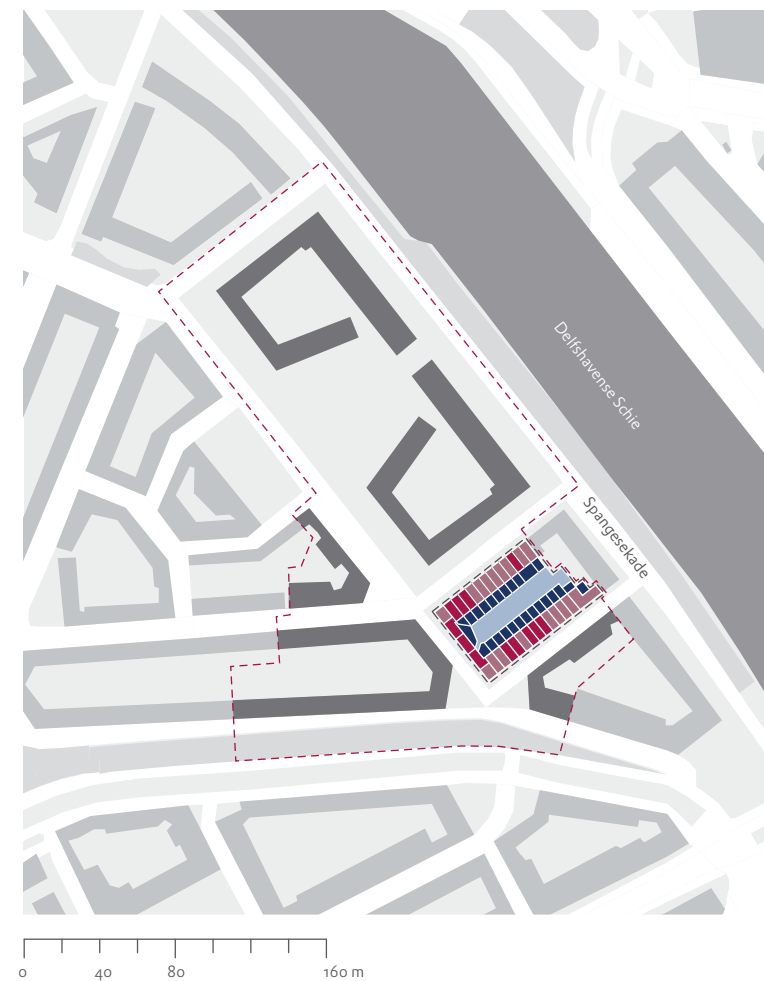
Huidige situatie

De renovatie van het Wallisblok is in 2007 voltooid. Het enige wat op het moment van schrijven nog resteert, is de aanleg van de binnenruimte. Naar alle waarschijnlijkheid zullen vrijwel alle individuele tuinen tot één collectieve binnentuin worden samengevoegd.



Figuur 16. Rotterdam-Wallisblok

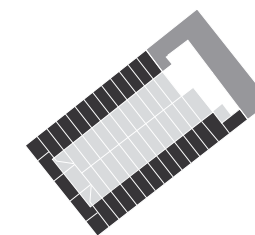
Plankaart



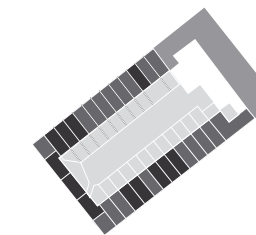
Kengetallen

Oppervlakte plangebied: 0,4 hectare (enkel wallisblok; bouwblokdeel dat collectief werd gerenoveerd)
Aantal samengevoegde woningen: 96
Aantal resulterende woningen: 39 koopappartementen
Dichtheid: 100 woningen per hectare (FSI = 1,5)

Oorspronkelijke bebouwing



Toekomstige bebouwing



Oorspronkelijk eigendom en grondverwerving

Het is inmiddels een bekend adagium om het belang van grondeigendom aan te geven: 'wie de grond heeft, die bouwt'. Om die reden voeren gemeenten vaak een actief grondbeleid: ze verwerven de grond, maken deze bouwrijp en verkopen de grond vervolgens aan een ontwikkelende partij, die al dan niet al grond in het gebied in zijn bezit heeft. Deze manier van werken zien we ook terug in de casussen in Haarlem (Deliterrein) en Nijmegen (Waalhaeve). Steeds vaker komt het voor dat ontwikkelende partijen direct zelf de grond kopen en vervolgens met een initiatief tot herontwikkeling naar de gemeente gaan. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in de Kop van Oost in Groningen en Op de Bleek in Eibergen, waar een ontwikkelaar fabriekslocaties heeft aangekocht. In de Alkmaarse Schelphoek gebeurde hetzelfde met een locatie met meerdere bedrijven en meerdere ontwikkelaars.

Niet alleen gemeenten of andere grondontwikkelaars kunnen grond ontwikkelen. Eigenaren die al langer eigenaar zijn van een locatie, kunnen zelf het initiatief nemen tot herontwikkeling. In de St. Josephbuurt in Almelo en Hongarenburg/Finnenburg in Den Haag zijn de woningbouwcorporaties, als eigenaren van het recht van erfpacht, bijvoorbeeld zelf begonnen met de herontwikkeling.

Dergelijke grote partijen zijn in staat zelf het initiatief te nemen. Voor individuele, particuliere eigenaren is dat minder waarschijnlijk, onder andere vanwege de uitwerking die Klosterman aan het zogenoemde *prisoner's dilemma* geeft (1985). Hij beschrijft dat er een 'dilemma' ontstaat, als de straat of buurt in verval raakt. Als iemand zijn huis wil renoveren, maar de rest van de straat doet dat niet, dan blijft de straat achteruit gaan. Die bewoner kan dan beter niets doen. Als de rest van de straat zijn huis opknappt, dan loont het ook om niets aan je huis te doen, want je profiteert van de waardevermeerdering als gevolg van de inspanningen van anderen. In beide gevallen loont het dus om geen onderhoud te plegen. Maar als iedereen er zo over denkt, dan zal de straat achteruit blijven gaan en zal ook de waarde van het eigen bezit dalen. Transformatie geïnitieerd door de bewoners komt dan ook nauwelijks voor, met uitzondering van enkele voorbeelden van 'spontane' *gentrification* (zoals in de Jordaan). Dit prisoner's dilemma is in het Wallisblok in Rotterdam doorbroken door een financiële prikkel te geven. De gemeente heeft de woning 'om niet' aangeboden met als verplichting dat het blok als geheel collectief – door een kopersvereniging – geherstructureerd zou worden. De gemeente kan in het transformatietraject dus ook een andere rol spelen dan die van grondverwerfer.

Formeel ligt het primaat voor de transformatie bij de eigenaar. De eigenaar kan zich beroepen op het zelfrealisatiebeginsel. Dit houdt in dat hij de bestemming zelf mag realiseren. Als hij daartoe bereid is en op basis van vastgestelde

criteria¹ toe tot staat wordt geacht, kan hij niet onteigend worden. Toch blijkt in de praktijk dat niet de oorspronkelijke eigenaren, maar andere, tijdelijke eigenaren, na verwerving van de grond, een gebied herontwikkelen.

Wanneer de gemeente of ontwikkelaar besluit de grond te verwerven en tijdelijk eigenaar te worden, dan zijn verschillende zaken van belang. Hoeveel percelen moeten worden verworven? Welke aanvullende beperkingen rusten daarop? Welke waarde vertegenwoordigt die grond en welke prijs moet worden betaald? Hoe stellen de oorspronkelijke eigenaren zich op? En welke rol neemt de gemeente aan? Deze vragen komen hieronder achtereenvolgens aan de orde.

Versnippering van grondeigendom in de aanvangssituatie

In het vorige hoofdstuk spraken we van versnippering als er vijf of meer verschillende eigenaren in het gebied grond bezitten (inclusief de gemeente), en niet één eigenaar meer dan driekwart van de grond bij de start van de ontwikkeling in bezit heeft. We hebben ervoor gekozen om de eigendomsituatie in beeld te brengen op de eerste januari nadat het besluit tot transformatie is genomen. Maar, wanneer de start tot herontwikkeling precies is, blijft een arbitraire keuze. In figuur 18 is aangegeven op welke datum het eigendom in beeld is gebracht.

In het plangebied van de casus in Nijmegen, Alkmaar en Haarlem was er sprake van versnipperd eigendom bij de start van de herontwikkeling. Hier werden de gronden van respectievelijk 22, 35 en 5 eigenaren verworven of ze moeten nog verworven worden (Haarlem). Versnippering hoeft niet alleen zichtbaar te zijn op de plattegrond, maar kan zich ook driedimensionaal voordoen, vooral bij meergezinswoningen. In het Wallisblok in Rotterdam ging het bijvoorbeeld om 32 percelen, maar om 96 woonheden en evenzoveel appartementsrechten. De versnipperingsmaat is in dit geval dan ook gebaseerd op het aantal appartementsrechten.

In Eibergen waren er ook meerdere eigenaren (zes in totaal), maar daar is het totale oppervlakte van het plangebied groot en heeft de ontwikkelende partij meer dan driekwart van de grond in bezit. In Den Haag, Almelo en Groningen was de grond niet of nauwelijks versnipperd. In Almelo en Den Haag werd het initiatief tot herontwikkeling genomen door de erfpachter – de corporatie – en was de gemeente de enige andere eigenaar.² In Groningen hoefde slechts één aanvullend perceel verworven te worden. Door het delen van de oppervlakte van een locatie door het aantal eigenaren ontstaat een ‘versnipperingsmaat’. Een lage score betekent een hoge mate van versnippering (zie figuur 17).

Overigens moet worden opgemerkt dat de versnippering van eigendom geen voldongen feit is, maar het gevolg van een door de initiatiefnemers geconstrueerde afbakening van het plangebied. Versnippering is dus vaak het gevolg van een bewuste keuze. In veel gevallen worden bijvoorbeeld enkele aangrenzende percelen later in het plangebied opgenomen om de

1. Zie voor een helder overzicht van deze criteria Overwater (2002).

2. De huurrechten binnen het corporatiebezit zijn niet in de versnipperingsmaat opgenomen.

Figuur 17. Mate van versnippering in de casussen

Naam	Oppervlakte (ha)	Aantal eigenaren	Mate van versnippering
Rotterdam-Wallisblok	0,4	96	0,004
Nijmegen-Waalhaeve	1,3	22	0,058
Alkmaar-Schelphoek	5,6	35	0,161
Haarlem-Deliterrein	1,1	5	0,218
Groningen-Kop van Oost	2,2	3	0,730
Den Haag-Hongarenburg/ Finnenburg	1,7	2	0,835
Almelo-St. Josephbuurt	3,1	2	1,555
Eibergen-Op de Bleek	11,5	6	1,917

3. De beschikbare gegevens gaan niet ver genoeg terug in de tijd om de exacte maat te berekenen.

ontwikkeling ruimtelijk beter mogelijk te maken. Dit was het geval bij de casussen in Alkmaar, Groningen, Almelo en Eibergen (zie ook het hoofdstuk ‘Ruimtelijke effecten van grondeigendom’).

De mate van versnippering is op stedelijke inbreidingslocaties veel groter dan op stedelijke uitbreidingslocaties. De percelen net buiten de stad zijn in ieder geval gemiddeld groter en ‘rationeler’. Als de versnipperingsmaat wordt toegepast op de vier uitleglocaties in *De grondmarkt voor woningbouwlocaties* (Segeren 2007), dan blijkt dat de versnippering in alle gevallen kleiner is dan in de stedelijke casussen (met uitzondering van de casus in Eibergen). De mate van versnippering in de twee ‘meest versnipperde’ uitlegcasussen ligt tussen twee en drie. De beide andere uitlegcasussen hadden een mate van versnippering van tien en hoger.³

Een belangrijke oorzaak hiervan is de ruilverkaveling. Sinds de Ruilverkavelingswet in 1924 tot aan nu is twee derde van het landelijk gebied herverkaveld. De ruilverkaveling werd geïntroduceerd om de agrarische productie te verhogen. Maar de wet bleek ook grote invloed te hebben op de grondverwerving voor stedelijke uitbreiding. De vergroting en rationalisering van de percelen en de vermindering van het aantal eigenaren stelden ontwikkelaars bijvoorbeeld in staat om relatief eenvoudig gronden te verwerven op de Vinex-locaties (Needham 2007).

Versnippering van aan grond gebonden rechten

Behalve de ruimtelijke versnippering van grondeigendom binnen een plangebied, kunnen ook de rechten binnen het eigendom versnipperd zijn. Zo kan het ‘blote eigendom’ op een stuk grond in handen zijn van de gemeente, terwijl het recht van erfpacht in bezit is van een particuliere woningbezitter. Twee van de rechtsbeperkingen die in de casussen invloed hadden op de verwerving, ontwikkeling en transformatie, worden hieronder besproken: de huurrechten en de erfpacht.

Huurrechten

Het huurrecht is een persoonsrechtelijke beperking en is daardoor niet overdraagbaar. Voor huurders van woon- en bedrijfsruimte is een uitgebreide huurbescherming van kracht; die voor grondgebruikers is aanzienlijk minder uitgebreid.⁴ De wet (het Burgerlijk Wetboek) kent voor huur een aantal opzeggingsgronden, waarvan 'dringend eigen gebruik' door de eigenaar en het verwezenlijken van het bestemmingsplan van de gemeente er twee zijn. Van dringend eigen gebruik is bijvoorbeeld sprake als er sloop- en nieuwbouwplannen zijn of als de exploitatie verlies lijdt. Dit was het geval in de Nijmeegse Waalhaeve. In Nijmegen heeft de gemeente niet alleen veel eigenaren, maar ook enkele huurders van particulier verhuurde woningen uitgekocht.

In Almelo en Den Haag moesten de huurders door de corporatie worden verplaatst naar andere complexen. In Almelo ging dit gepaard met behoorlijke weerstand. De bewoners waren fel tegen de sloop van hun huizen en tegen de nieuwbouwplannen. Uiteindelijk gingen ze akkoord toen ze een sociaal pakket kregen aangeboden, waar een verhuisvergoeding van 6.500 euro onderdeel van uitmaakte. Slechts enkele bewoners zullen terugkeren. Een deel hiervan zit in de 'wisselwoningen' die na afloop van de transformatie worden afgebroken.

De Haagse gemeenteraad keurde in 1999 een plan, een initiatief van corporatie HaagWonen, goed om het complex aan het Hongarenburg/Finnenburg te slopen. Om de bewoners met voorrang elders in de regio Haaglanden te kunnen huisvesten, verklaarde de gemeente het complex tot actiegebied. De bewoners verhuisden niet alleen naar woningen van HaagWonen maar ook naar die van de andere corporaties. Voor een belangrijk deel was de uitplaatsing afhankelijk van de voortgang van een bouwproject van HaagWonen in een nabijgelegen straat (het Zwedenburg). De ontwikkeling van Zwedenburg startte in 2000 en in 2004 werd het complex opgeleverd; de laatste bewoners konden toen pas het plangebied verlaten. De rol van de gemeente was beperkt. Ze had het gebied weliswaar tot actiegebied verklaard, maar de volledige verantwoordelijkheid voor de herhuisvesting lag bij HaagWonen. De corporatie heeft tot in 2004 geprocedeerd tegen huurders die weerstand boden.

Erfpacht

Het is niet altijd mogelijk het eigendom van de grond te verwerven; soms is het alleen mogelijk een recht van erfpacht te verkrijgen. Hiermee heeft de erfpachter een bijna volledige bevoegdheid om het onroerend goed te gebruiken.⁵ De erfverpachter blijft eigenaar van het blote eigendom, terwijl de erfpachter de feitelijke beschikkingsmacht heeft. De wet geeft veel vrijheid aan de invulling van het erfpachtrecht. In principe kan iedereen grond in erfpacht uitgeven, maar in de praktijk zijn het bij binnenstedelijke grond meestal gemeenten.⁶

Er kunnen drie wezenlijk van elkaar verschillende erfpachtvormen worden onderscheiden (De Wolff e.a. 2006). De eerste is erfpacht voor bepaalde tijd,

4. Wel bestaat er binnen de landbouw de Pachtwet, die de gebruiker uitgebreid beschermt.

5. In de regel moet de erfpachter voor het recht een canon betalen.

Veel gemeenten, waaronder Amsterdam, hanteren een periodieke canon. Dit is meestal een jaarlijkse betaling, die voor een bepaalde periode kan worden afgekocht. In de praktijk komt het overigens vaak voor dat gemeenten en erfpachter overeenkomen dat het erfpachtrecht eeuwigdurend wordt afgekocht.

6. Binnen de landbouw bestaat het systeem van 'erfpachtfinanciering'. Agrariërs verkopen hun grond aan institutionele beleggers die deze vervolgens in erfpacht aan dezelfde agrariërs uitgeven. Daarbij worden voorwaarden opgesteld over de prijs waarvoor de erfpachter de grond na verloop van tijd weer terug kan kopen en bijvoorbeeld over aan wie de grond toevalt bij bedrijfsbeëindiging, pensionering of faillissement.

een vorm die nauwelijks meer wordt gebruikt. Rotterdam en Schiedam waren hier de bekendste voorbeelden van. Dit houdt in dat de overeenkomst na het verstrijken van de looptijd opnieuw afgesloten moet worden, eventueel onder andere voorwaarden. Een andere vorm is de voortdurende erfpacht. Dit is erfpacht voor onbepaalde tijd, waarbij de rechtsverhouding is geregeld voor bepaalde tijd, in veel gevallen 50 of 100 jaar. Het staat de gemeente na de termijn vrij om de voorwaarden (en de hoogte van de canon) te veranderen. In Amsterdam wordt deze vorm gebruikt. De derde vorm is de eeuwigdurende erfpacht, waarbij zowel het erfpachtrecht als de daar aan verbonden voorwaarden geldig zijn voor onbepaalde tijd. Den Haag, Utrecht en Delft geven erfpachtrecht op deze manier uit.

Voor gemeenten is het grote voordeel van erfpacht dat er in het contract beheerbepalingen kunnen worden opgenomen die in een reguliere eigendomssituatie niet of nauwelijks kunnen worden geregeld. Zo kan eigenbewoning worden afgedwongen, maar ook de verplichting om de grond te gebruiken voor (sociale)huurwoningen.⁷ Om het grondgebruik te kunnen veranderen, wat bij herstructurering vaak nodig is, moeten de erfpachtvoorwaarden worden aangepast.

In de St. Josephbuurt in Almelo en Hongarenburg/Finnenburg in Den Haag werden buurten van respectievelijk 154 en 236 sociale huurwoningen getransformeerd. De gemeente Almelo gebruikte het aflopen van de erfpachtovereenkomst (vijftigjarentermijn) om met beide binnen de gemeente actieve woningcorporaties overeen te komen dat de erfpacht werd afgeschaft. De gemeente ontving na jaren onderhandeling 10 miljoen gulden van de corporaties voor het blote eigendom van de grond. Dat komt overeen met tussen de 2.500 en 3.500 gulden per woning. Daarnaast zijn aanvullende afspraken gemaakt over de herstructurering van het gebied, bijvoorbeeld over de infrastructuur en de inrichting van de openbare ruimte (wegen, speelvoorzieningen, groen). Voor de gemeente moest de ontwikkeling van de gebieden in beginsel kostenneutraal worden uitgevoerd; de kosten, ook die van de ambtelijke voorbereiding, kwamen voor rekening van de corporaties.

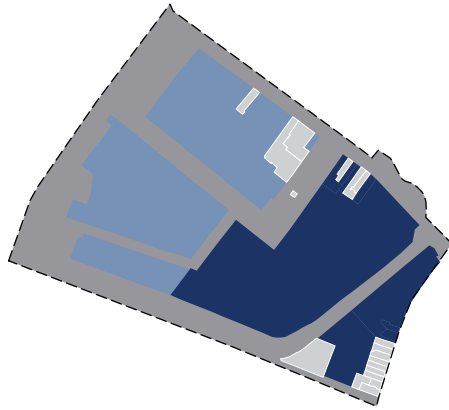
In het project Hongarenburg/Finnenburg (Den Haag) besloot de corporatie (HaagWonen) de woningen te slopen en het recht van erfpacht door te verkopen aan een ontwikkelaar (Era Bouw). De ontwikkelaar heeft inmiddels een plan ontwikkeld voor bijna 190 woningen in de vrije sector. Voor al deze woningen zal de ontwikkelaar een aparte erfpachtovereenkomst (eeuwigdurend) met de gemeente moeten sluiten namens de toekomstige bewoners.

Een groot aantal gemeenten, zoals Rotterdam, heeft het uitgeven van grond in erfpacht inmiddels afgeschaft. Het maatschappelijk draagvlak voor erfpacht is namelijk zeer gering (Hijmans & Fokkema 2007). Erfpacht kan echter ook dienen als sturingsinstrument, en bovendien levert het heffen van de canon of de betaling ineens een bijdrage aan de financiële huishouding van gemeenten, in het bijzonder het gemeentelijk grondbedrijf.

7. Met de intrede van de Grondexploitatiewet wordt het mogelijk dit ook publiekrechtelijk op te leggen bij grondontwikkeling. Dit is uiteraard niet zo duurzaam als bij erfpacht omdat niet kan worden opgenomen dat de woningen ook in de toekomst een dergelijk gebruik moeten houden.

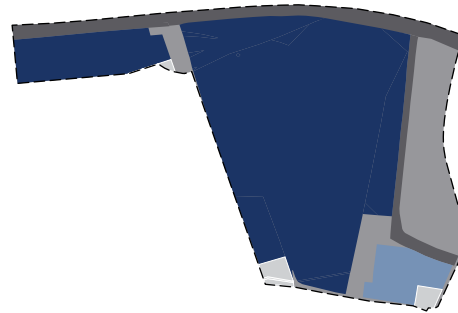
Figuur 18. De eigendomssituatie bij aanvang van de ontwikkeling. Bron: Kadaster; bewerking RPB

Alkmaar-Schelphoek (begin 2005)
Schaal 1:6.000



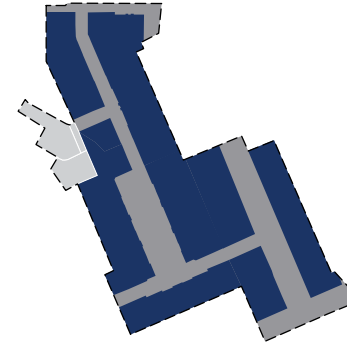
- Grens plangebied
- BAM Vastgoed
- Eendracht cv
- Overige eigenaren
- Gemeente Alkmaar

Eibergen-Op de Bleek (begin 2001)
Schaal 1:10.000



- Grens plangebied
- Ter Steege Vastgoed
- Dura Vermeer Vastgoed
- Waterschap Rijn en IJssel
- Overige eigenaren
- Gemeente Eibergen

Almelo-Sint Josephbuurt (begin 2003)
Schaal 1:6.000



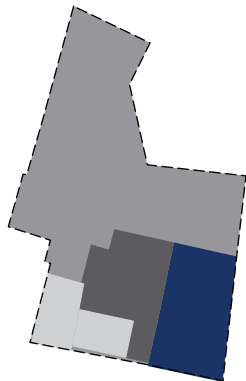
- Grens plangebied
- Woningstichting Sint Joseph Almelo
- Overige eigenaren
- Gemeente Almelo

Den Haag-Hongarenburg/Finnenburg (begin 2000)
Schaal 1:6.000



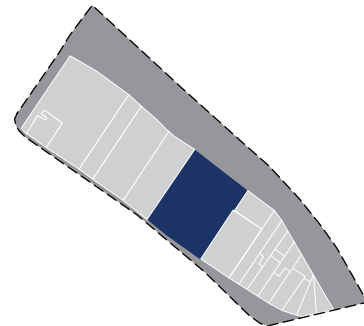
- Grens plangebied
- Woningcorporatie HaagWonen
- Gemeente Den Haag

Haarlem-Deliterrein (begin 2000)
Schaal 1:4.000



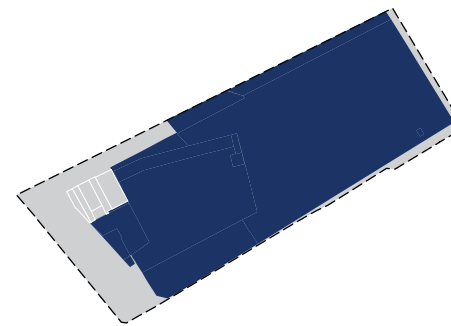
- Grens plangebied
- Shell
- Eigenaar A
- Eigenaar B
- Gemeente Haarlem

Nijmegen-Waalhaeve (begin 1998)
Schaal 1:4.000



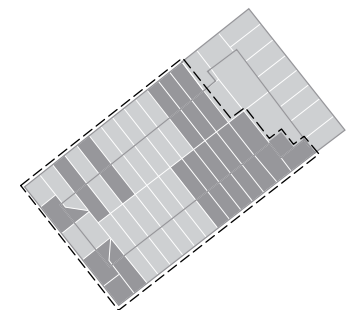
- Grens plangebied
- Heilijgers
- Overige eigenaren
- Gemeente Nijmegen

Groningen-Kop van Oost (begin 2004)
Schaal 1:7.000



- Grens plangebied
- Heijmans Vastgoed
- Overige eigenaren
- Gemeente Groningen

Rotterdam-Wallisblok (begin 2004)
Schaal 1:2.500



- Grens plangebied
- Overige eigenaren
- Gemeente Rotterdam

Steden als Den Haag en Amsterdam houden nog wel vast aan dit beleid. In Den Haag zijn twee soorten gebieden: gebieden waar je als persoon of organisatie kunt kiezen tussen eigendom en erfpacht, en gebieden waar uitsluitend erfpacht van kracht is. Van de recent uitgegeven gronden valt op dat de bedrijventerreinen en detailhandelslocaties in erfpacht worden uitgegeven en de woongebieden (zoals Ypenburg, Leidschenveen en Wateringse Veld) in eigendom. In Amsterdam worden ook de woongebieden (zoals IJburg) in erfpacht uitgegeven.

In de rest van Nederland is erfpacht ook (nog) niet verdwenen. In vrijwel alle Nederlandse gemeenten (95 procent) is er grond in erfpacht uitgegeven, maar bij slechts 7 procent van de gemeenten gaat het om een aandeel van de totale gemeentelijke oppervlakte van meer dan 5 procent (Segeren 2007).

Het erfachtstelsel stuit niet alleen op maatschappelijke weerstand, het levert ook specifieke problemen op rond herstructurering (De Kam 2005). Allereerst is voor herstructurering vaak een wijziging van opstal of gebruik nodig, waardoor de erfpachtovereenkomst moet worden aangepast. Dit leidt meestal tot een hogere canon of, wanneer de erfpacht eeuwigdurend is afgekocht, een afroming van een eventuele meerwaarde ineens. In het volgende hoofdstuk wordt dit geïllustreerd aan de hand van de casussen in Den Haag en Almelo. Ten tweede kan erfpacht de verkoop van bestaande huurwoningen belemmeren, aangezien het potentieel een prijsdempend effect heeft. En ten slotte geven corporaties aan dat de gemeentelijke inkomsten uit erfpacht als gevolg van herstructurering vaak niet terugvloeien naar de herstructurering. De hogere canon of de waardeafroming in een keer gaan ten dele op aan gemeentelijke diensten. In Den Haag gaat het geld naar het volkshuisvestingsfonds (Keers e.a. 2001), waardoor het voor een deel indirect naar de stedelijke herstructurering toe gaat.

Grondwaarden en grondprijzen

Voor elke grondverwerving moet worden vastgesteld wat de waarde is van het eigendomsrecht op de grond. Pas daarna kunnen de kopende en verkopende partij gaan onderhandelen over de prijs. Bij de grondwaarde op transformatielocaties spelen twee soorten waarde een belangrijke rol, die we hieronder nader toelichten: de residuele waarde en de gebruikswaarde.

Residuele waarde

Vanaf begin jaren negentig wordt de waarde van grond in toenemende mate residueel berekend, door gemeenten en andere partijen die betrokken zijn bij locatieontwikkeling. De residuele waarde (de grondwaarde) wordt bepaald door het verschil tussen de verwachte *opbrengsten* van een te realiseren functie en de verwachte *kosten* van die realisatie (Buitelaar e.a. 2004). Wil een gemeente of ontwikkelaar tot een positieve exploitatie komen, dan moeten ze bij het kopen van grond niet meer bieden dan deze residuele grondwaarde.

De residuele methode is terug te voeren op Ricardo's (1817) grondprijs-theorie, die als simpele basisassumptie heeft dat de grondwaarde wordt afgeleid van wat er op de grond gebeurt (en dus niet andersom). Grond met een woonbestemming is bijvoorbeeld meer waard dan diezelfde grond met een agrarische bestemming.

In dit rapport staat de transformatie naar woningbouw centraal. De opbrengsten en kosten van de te realiseren woningbouw bepalen dan ook in belangrijke mate de waarde van de grond. Daarbij speelt een aantal factoren een grote rol (Kruijt e.a. 1990).

Zo is uiteraard de vrij-op-naamprijs of de huurprijs van de woningen van groot belang. De woningmarkt is een voorraadmarkt. Dit betekent dat de woningprijs van nieuwbouwwoningen voor een belangrijk deel wordt afgeleid van de prijzen van de bestaande voorraad (Renes e.a. 2006). In een gespannen woningmarkt met een laag aanbod en/of een hoge vraag wordt meer betaald voor een woning dan in een ontspannen woningmarkt. Daarnaast zijn de locatie en de omgeving van de woning van belang voor de prijs. De verschillende kenmerken van een locatie bepalen voor ongeveer 50 procent de woningprijs (Visser & Van Dam 2006). Natuurlijk zijn ook de kenmerken van de woning zelf van groot belang. Naast de woningprijs is het aantal woningen en de dichtheid van het plangebied belangrijk voor de opbrengsten in een project. Binnen de randvoorwaarden die gelden voor de locatie (bouwhoogte, verdeling woningtypen e.d.) kunnen de grondopbrengsten worden gemaximaliseerd door te schuiven in het aantal woningen, de grootte, het type en de prijs van de woningen.

Naast de opbrengsten zijn de verwachte grondexploitatiekosten en de opstalexploitatiekosten van invloed op de grondwaarde. Onder grondexploitatiekosten vallen de sloopkosten, de planvoorbereidingskosten, de kosten van bouw- en woonrijp maken en eventuele bodemsaneringskosten (meer hierover in het volgende hoofdstuk). Onder opstalexploitatiekosten worden de bouw- en bijkomende kosten verstaan. De bouwkosten vormen hiervan verreweg de grootste kostenpost. De afgelopen tien jaar zijn de bouwkosten aanzienlijk gestegen, zij het gemiddeld minder dan de verkoopprijs van woningen (zie figuur 19). Bijkomende kosten zijn bijvoorbeeld de kosten voor marketing en makelaardij.

Wanneer deze grondexploitatie- en de vastgoedkosten stijgen, wordt het residu – de grondwaarde – kleiner. De prijs die de koper zal willen betalen om de grond te verwerven, neemt dan ook af, waardoor de verwervingskosten dalen. In de praktijk zien we echter ook gevallen waarbij de betaalde grondprijs – zeker binnenstedelijk – niet altijd gelijk is aan de residuele grondwaarde. Dit kan onder andere komen doordat de hoogte van de gebruikswaarde soms hoger is dan de residuele waarde.

Gebruikswaarde

Bij grondverwerving op transformatielocaties speelt naast de residuele waarde, de gebruikswaarde een rol. De gebruikswaarde is de waarde van de grond onder het huidige gebruik. De gebruikswaarde wordt bepaald

door de verwachte toekomstige inkomsten te verminderen met de toekomstige uitgaven (onder andere onderhoud, beheerkosten, belastingen en verzekeringen) teruggerekend naar het heden (Schutte e.a. 2002).

De grond op sommige transformatielocaties is nog niet in gebruik als woonlocatie, maar bijvoorbeeld als bedrijventerrein. Op dergelijke locaties moet de gemeente het bestemmingsplan wijzigen in een woonbestemming. Bij een verandering van het bestemmingsplan kan de eigenaar kiezen op welke manier hij de grond gebruikt: conform het nieuwe bestemmingsplan of volgens het bestaande gebruik. Hij kan zich namelijk beroepen op het 'overgangsrecht' (Van Buuren e.a. 2006); bij een bestemmingsverandering kan een eigenaar niet worden verplicht – niet zonder onteigening – zijn huidige grondgebruik op te geven.

De waarde van de grond bij huidig gebruik kan behoorlijk verschillen van de grondwaarde bij toekomstig gebruik. Een uitstapje naar uitbreidingslocaties illustreert dit goed. Op onbebouwde locaties die voor woningbouw zijn aangewezen, is de agrarische gebruikswaarde bijvoorbeeld een stuk lager dan de waarde bij toekomstig (stedelijk) gebruik. Dit komt tot uitdrukking in de betaalde prijs voor landbouwgrond. Het verschil in de gemiddeld betaalde prijs per provincie tussen agrarische grond met blijvend agrarisch gebruik en ruwe bouwgrond (grond in agrarisch gebruik met mogelijke toekomstige bebouwing) is een factor vijf tot acht.⁸ Uiteindelijk wordt er voor bouwrijpe grond op woningbouwlocaties gemiddeld het 60 tot 75-voudige betaald van de gemiddelde agrarische prijs (Segeren 2007).⁹

Bij de verkoop van een stuk grond waarvan de bestemming is gewijzigd, zijn de zogenoemde *transfer earnings* of 'alternatieve kosten' van belang (Kruijt e.a. 1990: 30-32). De *transfer earnings* zijn het bedrag dat aan de eigenaar moet worden betaald voor het meest gunstige gebruiksalternatief van zijn grond. Deze 'alternatieve kosten' moeten worden gemaakt om de woningbouw te kunnen garanderen (of behouden).

Op veel uitleglocaties is er maar één alternatief, namelijk agrarisch gebruik; de alternatieve kosten van woningbouw zijn hierdoor gelijk aan de waarde van de grond in agrarisch gebruik. Het deel dat de uiteindelijk betaalde grondprijs voor woningbouw uitstijgt boven die alternatieve kosten (plus de bouwkosten) wordt ook wel de *economic rent* genoemd.¹⁰ Ten tijde van de grondverwervingen voor de Vinex-locaties ging veel van die *economic rent* naar de oorspronkelijke eigenaren van de grond, de boeren of projectontwikkelaars die de grond in een vroeg stadium in bezit hadden gekregen.

Op locaties in bestaand stedelijk gebied is het verschil tussen de *transfer earnings* en de uiteindelijk betaalde grondprijs veel kleiner. Dit komt door twee factoren. Allereerst is de residuele grondwaarde vaak lager dan op uitleglocaties door de relatief hoge kosten voor sloop, bouw- en woonrijp maken, door hogere plankosten en soms door (hoge) bodemsaneringskosten.¹¹ En ten tweede zijn de *transfer earnings* doorgaans hoger dan bij uitleg, omdat de in de stad aanwezige operationele ondernemingen meestal een hogere productiviteit per hectare hebben. Het komt soms voor dat de

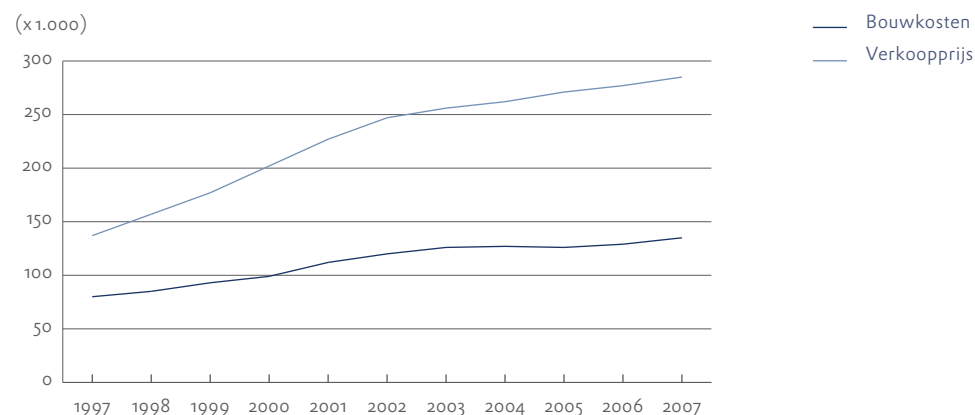
8. Er moet worden opgemerkt dat het niet alleen het agrarische gebruik is dat de waarde van agrarische grond bepaalt, maar bijvoorbeeld ook de verstedelijkingsdruk. Agrarische grond in de Randstad is duurder dan in Groningen. Een veel gemaakt onderscheid is daarom het onderscheid tussen de feitelijke gebruikswaarde en de verwachtingswaarde, die rekening houdt met eventueel toekomstig gebruik (Cotteleer e.a. 2007; Segeren e.a. 2005b). Deze ruwe bouwgrond moet vervolgens nog bouwrijp worden gemaakt. Dit gaat gepaard met kosten, maar ook dan is er over het algemeen weer sprake van een marge.

9. Gemiddeld wordt slechts 60 procent van de grond uitgegeven. Er is in de cijfers gecorrigeerd voor dit verschil in bruto en netto oppervlakte.

10. In de neoklassieke definitie van een 'optimale marktsituatie' is de betaalde grondprijs gelijk aan de *transfer earnings* of de alternatieve kosten. Eris dan geen *economic rent*. Maar omdat deze theoretisch optimale situatie in werkelijkheid niet kan ontstaan, zijn er vrijwel altijd *transfer earnings*.

11. In principe zijn de kosten van bodemsanering voor degene die de vervuiling heeft veroorzaakt, maar die is niet altijd makkelijk te achterhalen en de kosten worden dan bij de grondkosten gerekend.

Figuur 19. Ontwikkeling prijs nieuwbouwwoningen en bouwkosten. Bron: Monitor Nieuwe Woningen, CBS Statline



transfer earnings de residuele grondwaarde voor woningbouw overstijgen. Er is dan een negatieve *economic rent*. Dit is bijvoorbeeld het geval als er een bedrijf zit dat nog goed functioneert en voorlopig niet van plan is om te stoppen.

In de casussen hebben we gezien dat er bij transformatie vaak grond moet worden gekocht van een operationeel bedrijf. In het Nijmeegse project Waalhaeve wist de ontwikkelaar slechts één perceel te verwerven; deze eigenaar, een meubelhandelaar, wilde wel verhuizen. Andere zittende bedrijven waren aanvankelijk niet verhuisgeneigd. In de Alkmaarse Schelphoek hielp de gemeente het bedrijf Eriks te verhuizen naar een ander bedrijventerrein in Alkmaar, waarna de grond kon worden verkocht. Het perceel in de Schelphoek werd aangekocht door de ontwikkelcombinatie Eendragt. Het andere grote perceel in dit gebied kwam in handen van BAM, na enkele grondspeculaties, omdat Machinefabriek Alkmaar zijn bedrijfsvoering had beëindigd. De andere percelen op de locatie waren in handen van mensen en bedrijven die geen verhuisplannen hadden. De verhuisgeneigd is negatief gecorreleerd met de gebruikswaarde.

Wanneer de huidige gebruikswaarde van het stuk grond hoger is dan de waarde die het stuk grond onder het plan zal krijgen, dan vormt die gebruikswaarde de grondwaarde. Als de gemeente of ontwikkelaar toch besluit de grond te verwerven, dan leidt dit, zonder subsidie, tot een vermindering van het exploitatiesaldo en mogelijk tot een negatief exploitatiesaldo van het hele project. De waarde van een stuk grond in het huidige economische verkeer is daarmee van groot belang voor de grondprijs, daarmee voor de grondverwervingskosten en dus voor de financiële haalbaarheid van een plan. Hier komen we in het volgende hoofdstuk op terug.

Schadeloosstelling bij onteigening

Wanneer een grondeigenaar weigert zijn grond te verkopen, kan de gemeente in het uiterste geval overgaan tot onteigening. Artikel 40 van de Onteigeningswet schrijft voor dat de onteigende, de grondeigenaar, volledig schadeloos gesteld moet worden. Dit houdt in dat zijn vermogens- of inkomenspositie er door de onteigening niet op achteruit mag gaan. Het belangrijkste element bij de bepaling van de schadeloosstelling is de werkelijke waarde van de grond en opstallen. Hierbij wordt gekeken naar de gebruikswaarde en een eventueel toekomstige waarde als gevolg van een bestemmingsplanwijziging, oftewel de residuele waarde. De hoogste waarde wordt doorgaans meegenomen in de bepaling van de schadeloosstelling (De Graaf-Kouijzer 2006).¹²

In de praktijk wordt niet veel onteigend, maar toch heeft het onteigeningsinstrument de nodige invloed. Het beïnvloedt namelijk ook de grondprijzen bij minnelijke verwerving – een transactie op vrijwillige basis – door gemeenten. Immers, een gemeente kan bij minnelijke verwervingen niet onder de onteigeningswaarde gaan zitten, anders verkoopt de eigenaar niet. Die eigenaar zal dan de schadeloosstelling op basis van onteigening verkiezen.

Het residu verandert

Ook al is de grondprijs gelijk aan de residuele waarde, dan nog kunnen de totale kosten van het grondverwervingsproces de totale opbrengsten overstijgen. Dit leidt voor een of meerdere organisaties in het ontwikkelingstraject tot een negatief saldo.

Aan het begin van een transformatietraject bestaat vaak nog geen duidelijkheid over de ontwikkeling van kosten en opbrengsten; die blijven altijd een schatting. Wanneer de grondprijs en de grondwaarde dicht bij elkaar liggen, gaat de factor tijd een belangrijke rol spelen. Zijn er verdragen, dan kunnen bijvoorbeeld renteverliezen en hogere plan- en proceskosten het gevolg zijn. Hierdoor kunnen de totale investeringskosten de opbrengsten van het project gaan overstijgen. Het resultaat is een niet sluitende exploitatie die aangezuiverd moet worden met externe middelen. Hier komen we in het volgende hoofdstuk op terug.

De eigenaren

Bij de grondverwerving voor stedelijke transformatie valt op dat er in veel gevallen geen concreet plan of initiatief schuilgaat achter het besluit om grond te verwerven. In de casussen in Alkmaar, Groningen, Nijmegen, Eibergen en Haarlem zien we dat de gemeenten of ontwikkelaars min of meer toevallig de mogelijkheid kregen om een stuk grond te verwerven. Een zittend bedrijf fuseerde en ging verder op een andere locatie (Groningen), verplaatste zich naar een andere locatie met meer mogelijkheden (Nijmegen), beëindigde de bedrijfsvoering door faillissement (Eibergen), of enkele percelen kwamen vrij door overlijden van de eigenaar (Nijmegen, Haarlem). Ook komt het voor dat de grond al een tijdje min of

12. Dit is meestal het geval. De comparatieve methode voor grondwaardebepaling – oftewel het vergelijken van de waarde van vergelijkbare objecten – die door taxateurs wordt gebruikt, kan leiden tot een waarde die lager is dan de hoogst mogelijke waarde

meer braak lag en/of dat (delen van) de bebouwing leegstond doordat er geen geschikte gebruiker voor gevonden kon worden (percelen in Haarlem, Alkmaar, Nijmegen en delen van het bedrijf in Eibergen).

Die vaak toevallige verwerving heeft in veel gevallen partijen wel doen besluiten het plangebied uit te breiden en nog meer gronden te verwerven. Dit om een project van voldoende omvang te realiseren of om een logische plangrens – zonder onderbrekingen – te krijgen.

Ook de collectieve transformatie van het Wallisblok Rotterdam was min of meer toevallig. De gemeente had niet de bedoeling om de panden te verwerven; ze had elke eigenaar een brief gestuurd met het verzoek zijn vervallen pand op te knappen. Iedereen die zo'n aanschrijving ontving, besloot echter om de woning aan de gemeente te verkopen. De gemeente verkocht de panden vervolgens aan particulieren onder de voorwaarde dat het blok collectief zou worden opgeknapt. Zo ontstond vrij toevallig een vorm van collectief opdrachtgeverschap.

Bij de projecten in Den Haag en Almelo was het niet nodig grond te verwerven; de corporaties bezaten het recht van erfpacht al. Interessant is dat in beide steden is gekozen voor het grotendeels behouden van de oude stedenbouwkundige structuur. Later werd deze structuur weer deels losgelaten om het plan aan andere eisen te laten voldoen. In Almelo is een deel van het plangebied opgeofferd aan parkeerplaatsen voor het winkelcentrum in het naastgelegen gebied. Dit is een forse aanpassing van de oude stedenbouwkundige structuur. In Den Haag is ervoor gekozen om op een deel van de grond (ongeveer 20 procent) een appartementencomplex te laten verrijzen om op die manier meer woningen in het gebied te realiseren. Dit complex is niet conform de oude stedenbouwkundige structuur. Hierover meer in het laatste hoofdstuk van de Verdieping.

De manier waarop de grond kan worden verworven, is duidelijk afhankelijk van het type oorspronkelijke eigenaar. De gemeente en ontwikkelaars behandelen grond en grondeigendom vaak heel instrumenteel, als een productiefactor, maar voor veel eigenaren is grond emotie. Vooral voor veel bewoners en kleine zelfstandigen, zoals nadrukkelijk het geval bleek in de Waalhaeve (Nijmegen), het Deliterrein (Haarlem) en de St. Josephbuurt (Almelo), betekent grond veel. Het huis en het bedrijfspand – en de plek ervan – zijn objecten waaraan mensen identiteit ontleen. Ook omwonenden kunnen identiteit ontleen aan de grond of de gebouwen. De Koninklijke Textiel Veredelingsindustrie (Eibergen), de Houthandel Kunst Oberman (Groningen) en de Gasfabriek Schoten (Haarlem) gaven identiteit aan een groter gebied dan de locatie en aan meer mensen dan de eigenaren.

Rol gemeenten

De wijze waarop particuliere grondeigenaren handelen, is voor een belangrijk deel afhankelijk van de rol die de gemeente aanneemt en vice versa. De gemeente kan een actief of een faciliterend grondbeleid voeren. Bij een

actief grondbeleid is de gemeente zelf actief op de grondmarkt, en ze benut haar privaatrechtelijke mogelijkheden. Bij een faciliterend beleid handelt de gemeente niet zelf in grond. Ze valt dan terug op haar publiekrechtelijke bevoegdheid tot het vaststellen van het bestemmingsplan en haar plicht tot het handhaven van de andere criteria volgend uit artikel 44 van de Woningwet. Onder die voorwaarden vallen bijvoorbeeld ook de gemeentelijke bouwverordening en het Bouwbesluit.

Een actief grondbeleid wordt vooral op uitleglocaties gevoerd, ook al staat dit onder druk (Korthals Altes & Groetelaers 2000; Segeren 2007). Voor herontwikkeling in bestaand stedelijk gebied lijken gemeenten minder geneigd om, anticiperend op de ontwikkeling, gronden te verwerven. In geen van de acht onderzochte projecten heeft de gemeente besloten om actief gronden te verwerven met het doel deze zelf (alleen) actief te ontwikkelen. In het Wallisblok in Rotterdam zijn de panden uiteindelijk allemaal door de gemeente verworven, maar de gemeente had destijds daarmee niet het doel om te ontwikkelen. Een puur faciliterend grondbeleid heeft de gemeente slechts in twee gevallen gevoerd, in Den Haag en Almelo.¹³

In veel gevallen gaat de gemeente in een later stadium van de transformatie wel over tot grondverwerving, veelal op verzoek van de ontwikkelende partijen. Er zijn twee belangrijke redenen waarom ontwikkelende partijen hier om vragen. Ten eerste kunnen zij zo een deel van het risico tijdens de grondontwikkeling bij de gemeente neerleggen. En ten tweede beschikt de gemeente over publiekrechtelijke instrumenten, zoals het vestigen van een gemeentelijk voorkeursrecht en het gebruik van onteigening. In een aantal gevallen heeft de gemeente langs minnelijke weg – zonder tussenkomst van publiekrechtelijke instrumenten – gronden verworven. Bijvoorbeeld bij de Kop van Oost in Groningen, waar de naastgelegen benzinepomp is aangekocht, en bij de Schelphoek in Alkmaar, waar de gemeente enkele percelen aan de rand van het gebied heeft aangekocht. Soms bleek het gebruik van het voorkeursrecht en zelfs onteigening noodzakelijk (Waalhaeve in Nijmegen en Op de Bleek in Eibergen). Daarnaast bezitten de gemeenten vrijwel altijd al grond op een locatie, waaronder de bestaande infrastructuur of andere openbare ruimte. Deze wordt dan ingebracht in ruil voor aanvullende voorwaarden, een deel van de grondopbrengsten of in ruil voor de nieuw aan te leggen openbare ruimte.

Wet voorkeursrecht gemeenten

Met de Wet voorkeursrecht gemeenten kan een gemeente voor maximaal twee jaar plus nog twee jaar verlenging een voorkeursrecht vestigen op een locatie. Dat houdt in dat als de eigenaar zijn perceel op die locatie wil verkopen, hij dit eerst moet aanbieden aan de gemeente. Het voorkeursrecht moet voorkomen dat er met de grond gespeculeerd gaat worden wanneer de locatie een bestemmingswijziging krijgt – iets wat veelvuldig gebeurde tijdens de realisatie van de Vinex-opgave (sinds begin jaren negentig). Overheden onderschatten toen de waardevermeerderende werking van de wijziging in een woningbouwbestemming (Nooteboom & Needham 1995).

13, En zelfs in die twee gevallen had de gemeente een actieve rol, namelijk door het verkopen van het bloot eigendom van de in erfpacht zijnde gronden.

De waardesprong leidde ertoe dat private partijen massaal grond gingen verwerven, waardoor zij, en niet de gemeenten, het surplus opstrijken.

In 2006 gebruikte ongeveer twee derde van de gemeenten het voorkeursrecht. Het ging hierbij in totaal om 40.800 hectare. Beide cijfers vormden een verdubbeling van de situatie in het jaar 2000. Dit heeft alles te maken met de wetwijziging in 2004; voor die tijd konden alleen gemeenten met een uitbreidingstaak een voorkeursrecht vestigen. Eerder, in 1996, werden de mogelijkheden voor het gebruik van de wvg al uitgebreid van stadsvernieuwingsgebieden naar gemeenten met een taakstelling op uitbreidingslocaties.

De wvg speelt bij de door ons onderzochte projecten een rol in Alkmaar en Nijmegen. In de Schelphoek in Alkmaar werd het voorkeursrecht gevestigd om de resterende percelen voor de ontwikkelende partijen te verwerven. In de Nijmeegse Waalhaeve vestigde de gemeente al een voorkeursrecht in januari 1998. In oktober 1999 werd dit met twee jaar verlengd. De totale grondverwerving duurde maar liefst van 1997 tot en met 2003. Veel langer derhalve dan dat het voorkeursrecht gevestigd was, maar inmiddels was de gemeente dan ook overgegaan op onteigening (zie hieronder).

Onteigeningswet

Wil een eigenaar zijn grond niet verkopen, dan kan de overheid door onteigening de grond en het vastgoed in bezit krijgen. Wel bestaat hiervoor een aantal criteria. Ten eerste moet de gemeente een bestemmingsplan of een concreet bouwplan voor het gebied klaar hebben. Ten tweede moet met de onteigening het algemeen belang gediend zijn en dit algemene belang moet niet op een andere manier bereikt kunnen worden. De aanleg van infrastructuur, woningen en bedrijventerreinen vallen bijvoorbeeld onder het algemeen belang. Ten derde moet de overheid eerst proberen de grond op een minnelijke manier te verwerven. Als laatste is het zo dat wanneer de eigenaar aannemelijk kan maken dat hij de plannen van de overheid zelf kan en wil realiseren, de grond niet onteigend kan worden. Dit is het eerder genoemde zelfrealisatiebeginsel.

Onteigening speelt een rol in twee casussen. Voor de Waalhaeve heeft de gemeente Nijmegen 4 van de 22 verschillende eigenaren onteigend op basis van het in 1999 vastgestelde bestemmingsplan. In de geschiedenis van Nijmegen kwam een dergelijke onteigening bij meerdere eigenaren nauwelijks voor. Door het 'afstoffen' van de procedure, zoals de gemeente dit zelf noemt, zal zij met de ervaring die ze heeft opgedaan, niet meer zo terughoudend zijn het instrument in te zetten. In Eibergen is de gemeente een onteigeningsprocedure gestart om een klein stukje grond te kunnen kopen voor Op de Bleek. Zonder dit stukje grond kan de transformatie niet volgens plan worden uitgevoerd. De gemeente wil namelijk de beek – die in het plangebied wordt teruggebracht – net als vroeger onder de voormalige spoorbrug door laten lopen. Tot op heden zijn de ontwikkelaar en de eigenaar van het perceel het niet met elkaar eens over de verkoop van de grond.

De Alkmaarse Schelphoek laat zien dat ook het dreigen met onteigening

kan zorgen voor het kunnen aankopen van percelen. Maar de casus toont ook dat ontwikkelende partijen niet altijd kunnen of willen wachten op feitelijke onteigening. Van een eigenaar in Alkmaar die niet wilde verkopen, wordt het perceel ingepast in de ontwikkeling. In de casus in Haarlem geeft de gemeente aan dat met de kennis van nu het verstandiger geweest zou zijn om het onteigeningsinstrument in te zetten.

Tot slot

Wanneer op een locatie woningbouw moet worden gerealiseerd, hoeft de grond daarvoor niet altijd door gemeenten verworven te worden. Op binnenstedelijke locaties blijken gemeenten ook minder dan op uitleglocaties de gewoonte te hebben zelf de grond te verwerven. Bij sterk versnipperd eigendom is de gemeente echter ook in stedelijk gebied nog altijd de aangewezen organisatie die de grond in bezit probeert te krijgen.

Gemeenten en andere ontwikkelpartijen rekenen bij grondtransacties tegenwoordig volgens de residuele methode. De residuele waarde van grond op een stedelijke locatie wordt, ten opzichte van uitleglocaties, sterk gedrukt door de kosten voor het geschikt maken van de grond, zoals sloop of sanering. Daarnaast is de gebruikswaarde van grond in bestaand stedelijk gebied – vooral bij bedrijventerreinen – nog aanzienlijk; die gebruikswaarde is bijvoorbeeld hoger dan grond in agrarisch gebied. Hierdoor is het verschil tussen de nieuwe grondwaarde (met een woonbestemming) en de bestaande grondvoorwaarde minder groot. Die verhouding tussen de nieuwe en bestaande waarde heeft grote invloed op de grondverwerving en vervolgens op de exploitatie. Op binnenstedelijke locaties ligt de grondwaarde van het bestaande gebruik soms hoger dan de residueel berekende grondwaarde in het toekomstige gebruik.

Mede hierdoor zien we dat grondverwerving in de praktijk vaak een gevolg is van min of meer toevallige mogelijkheden, en dat er geen gemeentelijk plan aan ten grondslag ligt. Deze praktijk reduceert de verwervingskosten. Immers, een kopende partij die geen druk voelt, zal minder betalen dan een koper die (te) veel haast heeft.

Gemeenten 'faciliteren' ontwikkelaars: ze kopen aanvullende percelen (om een logische plangrens te bereiken) en maken zo de ontwikkeling van woningbouw mogelijk. Gemeentelijke gronden worden vaak in de grondexploitatie ingebracht tegen verwervingskosten, in ruil voor aanvullende voorwaarden of, indien mogelijk, tegen een vergoeding gebaseerd op de gemaakte kosten.

Tijdelijk eigendom en grondontwikkeling

Na de fase van de grondverwerving start de fase van de grondontwikkeling: het bouw- en woonrijp maken van de locatie. Daarna volgt de vastgoed- of opstalontwikkeling: het bouwen van de woningen, eventueel gecombineerd met ander vastgoed. De berekening van de kosten en opbrengsten van beide vormen van ontwikkeling (de grond- en vastgoed- of opstalexpliatie) zijn nauw met elkaar verweven. Het van oudsher in Nederland gemaakte onderscheid tussen deze exploitaties is enigszins kunstmatig (Verhage 2002), en houdt verband met de traditie van actief grondbeleid door gemeenten, waarin de gemeente vrijwel altijd de grondontwikkeling ter hand nam en een andere partij de vastgoedontwikkeling. Met de opkomst van gebiedsontwikkeling worden beide ontwikkelingen echter steeds vaker door dezelfde partij uitgevoerd (al dan niet samen met de gemeente), en daarmee vaak samengevoegd in één exploitatiebegroting (Zweedijk & Harkes 2004).

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we eerst in op de grondexploitatie; hoe wordt die berekend en welke kosten en opbrengsten zijn daarmee gemoeid? Daarna bespreken we de uiteenlopende vormen van grondexploitatie. De keuze voor een bepaalde exploitatievorm is daarbij sterk afhankelijk van de vraag wie bij aanvang van een project de eigenaar van de grond is en wie die grond vervolgens gaat ontwikkelen; wanneer de grondontwikkeling niet door de oorspronkelijke eigenaar wordt uitgevoerd, spreken we van 'tijdelijke eigenaren' en 'tijdelijk eigendom' (Verhage 2002). We laten daarna zien hoe in de praktijk van grondontwikkeling gelijktijdig wordt gerekend en getekend en welke gevolgen dat kan hebben voor de inhoudelijke randvoorwaarden én de exploitatie. We kijken hoe positieve of negatieve surplussen binnen de verschillende exploitaties kunnen ontstaan en wie dat surplus afroemt dan wel draagt. We besluiten het hoofdstuk met de rol van tijdelijke eigenaren.

Grondexploitatie: opbrengsten en kosten

Wanneer residueel wordt geredeneerd, dan vormt het saldo uit de opstalexploitatie de inkomsten van de grondexploitatie; met andere woorden: uitgaande van sluitende exploitaties, moet het saldo uit de opstalexpliatie de grondexploitatiekosten dekken.

In de opstalexpliatie vinden we aan de opbrengstenkant de inkomsten uit woningverkoop of -verhuur, aan de kostenkant de bouwkosten en bijkomende kosten (zie figuur 20 voor een vereenvoudigde weergave).

Bij koop wordt de verwachte VON-prijs (vrij op naam) vermenigvuldigd met het aantal woningen. Als het om huurwoningen gaat, moet eerst worden

berekend wat op het moment direct na de bouw de waarde is van toekomstige opbrengsten: de bruto contante waarde (Schutte e.a. 2002). Dit soort berekeningen wordt ook gebruikt voor sociale huurwoningen (De Kam 2002). Wanneer behalve woningen andere functies onderdeel van het programma zijn, zullen deze uiteraard ook aan de opbrengstenkant worden opgenomen. In de praktijk gaat het hier vaak om verkoop of verhuur van winkelruimte, zoals in de casussen in Groningen, Haarlem, Nijmegen en Alkmaar. Als er parkeerruimte los van de woningen wordt verkocht of verhuurd, zoals in de casussen in Haarlem, Alkmaar, Groningen, Den Haag en Nijmegen, komt dit ook als post aan de opbrengstenkant van de opstal-exploitatie te staan.

Daarnaast moet ook rekening worden gehouden met de looptijd van de opstal-exploitatie, en dus met inkomsten en kosten tijdens de bouw; dit geldt voor de grondexploitatie nog veel sterker, aangezien projecten in de fase voorafgaand aan de bouw vaak vele jaren in beslag nemen. Alle kosten en opbrengsten tijdens de verwachte looptijd worden toegerekend naar het einde van het project – de (dynamische) eindwaarde –, rekening houdend met inflatie, kosten- en opbrengstenstijgingen en rente. Vervolgens wordt het saldo weer teruggerekend naar de euro's van vandaag, ofwel de contante waarde (Kalt 2006). Dit impliceert dat de opbrengsten zo vroeg mogelijk moeten worden gegenereerd en de kosten zo laat mogelijk moeten worden gemaakt. Dit houdt ook in dat gemaakte kosten bij een vertraging in het proces zwaarder op het uiteindelijke saldo gaan drukken.

De opbrengsten uit de grondexploitatie (zie figuur 21) worden, wanneer die sluitend is, primair bepaald door inkomsten uit grondverkoop. In theorie (bij residueel rekenen) moet het residu uit de opstal-exploitatie gelijk zijn aan de gronduitgifteprijs, en dus aan de kosten uit de grondexploitatie. In de praktijk is dat, om vele redenen, vaak niet het geval. De grondontwikkelaar kan winst hebben gemaakt, maar ook verlies hebben geleden of externe financiering hebben moeten organiseren, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies.

De grondverwerving kan een belangrijke kostenpost zijn, vooral bij versnipperd eigendom zoals in de casussen in Rotterdam, Alkmaar, Nijmegen en Haarlem. Zo maakte de grondverwerving in de Schelphoek in Alkmaar ruim de helft van de grondexploitatiekosten uit, en in de Waalhaeve in Nijmegen zelfs bijna 70 procent.¹ In het Wallisblok in Rotterdam vormen de verwervingskosten bijna 100 procent van de grondexploitatiekosten. Behalve de kosten voor funderingsherstel heeft de gemeente hier verder geen exploitatiekosten, zoals sloopkosten en kosten voor het bouw- en woonrijp maken, hoeven te dragen. Op het Deliterrein in Haarlem zijn nog niet alle gronden verworven, maar ook daar lijkt de verwerving een aanzienlijke kostenpost te gaan worden.

In het vorige hoofdstuk kwam al naar voren dat de residuele waarde van de grond en de gebruikswaarde van groot belang zijn voor de grond-

1. De percentages en cijfers die hier en verder in dit hoofdstuk voor de casussen worden genoemd, duiden een orde van grootte aan. Omdat de financiële overzichten dynamisch zijn en we niet altijd de allerlaatste financiële overzichten hebben verkregen, kunnen de percentages en cijfers nog (marginaal) zijn veranderd.

Figuur 20. Vereenvoudigde weergave opstal-exploitatie

Opbrengsten	Kosten
Koop: aantal woningen x von-prijs	Bouwkosten
Huur: aantal woningen x huurprijs	Bijkomende kosten, waaronder:
	- marketing
	- makelaarskosten
	- leges bouwvergunning
	- aansluitkosten
	- enzovoort

Figuur 21. Vereenvoudigde weergave grondexploitatie

Opbrengsten	Kosten
Gronduitgifte	Verwervingen
Subsidies	Kosten bouwrijp en woonrijp maken
	Kosten bovenwijkse voorzieningen
	Plankosten

verwervingskosten, en dus voor de financiële haalbaarheid van het plan. Opvallend is dat de twee projecten waarvoor geen of nauwelijks grond verworven hoefde te worden – in Den Haag en Almelo – financieel sluitend zijn of lijken te worden.

Bij het bouwrijp maken gaat het om alle kosten voor het gereedmaken van de grond vóór het vastgoed kan worden ontwikkeld. Hieronder kunnen bodemsanerings- en sloopkosten vallen, maar ook kosten voor het egaliseren van de grond en het aanleggen van riolering en bouwwegen. Bij het woonrijp maken gaat het onder andere om kosten voor het aanbrengen van definitieve verhardingen (straten, trottoirs, pleinen) en de inrichting van de openbare ruimte.

Behalve voor de infrastructuur en openbare ruimte binnen een plangebied houden veel gemeenten geld apart voor bovenwijkse voorzieningen. Een bepaald bedrag daarvan komt ten laste van de exploitatie (de zogenoemde omslagkosten) en wordt in een fonds gestort, bijvoorbeeld ter financiering van gemeentelijke ontsluitingswegen. Soms worden bij noodzakelijke voorzieningen, bijvoorbeeld een brug, de kosten volledig ten laste van een locatie gebracht, hoewel ook andere gebieden van die voorziening profiteren. Deze praktijk komt vooral voor op uitleglocaties, omdat de waardesprong daar ruimte geeft om de waarde af te romen ten behoeve van bovenwijkse voorzieningen. Op transformatielocaties is dit veel moeilijker; in onze onderzoekslocaties zijn we hier ook geen voorbeelden van tegengekomen.

De plankosten omvatten de uitgaven voor planontwikkeling en de voorbereiding van en het toezicht houden op de uitvoering van de fysieke werken.² Bij het laatste wordt vaak een aandeel van 22 tot 25 procent aangehouden van de kosten voor het bouwrijp maken van de locatie. Deze kostenpost is van tevoren zeer moeilijk in te schatten, zeker bij complexe transformatieopgaven. In Nijmegen bijvoorbeeld, vielen de plankosten driemaal zo hoog uit als voordien ingeschat. Dit had vooral te maken met de lange duur van het project.

Posten als plankosten en kosten voor bovenwijkse voorzieningen verhalen gemeenten nu vaak door zelf de exploitatie te voeren of een (vrijwillige) exploitatieovereenkomst te sluiten met ontwikkelaars. De nieuwe Grondexploitatiewet maakt het straks makkelijker om, ook wanneer de gemeente de grond niet in eigendom heeft, langs publiekrechtelijke weg kosten te verhalen.

Grondexploitatievormen

De keuze voor een bepaalde exploitatievorm is als gezegd sterk afhankelijk van de vraag wie in de oorspronkelijke situatie de grond bezit en wie die grond vervolgens gaat ontwikkelen. We bespreken in deze paragraaf vier ideaaltypische modellen, in volgorde van een afnemende rol van de gemeente in termen van gedragen risico's.

2. Hier zijn vele afkortingen voor in omloop, waaronder VAT (voorbereiding, administratie en toezicht) en vtu (voorbereiding, toezicht en uitvoering).

Publiek exploitatiemodel

In dit model heeft of verwerft de gemeente alle grond, besluit zij ook zelf de grondexploitatie ter hand te nemen, en verkoopt zij de grond ten slotte bouwrijp aan een corporatie of ontwikkelaar. Deze exploitatievorm ligt bij herontwikkeling van bestaand stedelijk gebied in het algemeen niet in de lijn der verwachting vanwege het op deze locaties veelvoorkomende gefragmenteerde grondeigendom. Cijfers over hoe vaak dit model wordt gebruikt bij stedelijke transformatie zijn niet bekend. Over Vinex-uitleglocaties is meer bekend. Daar komt dit publieke model vaak voor; Korthals Altes en Groetelaers (2000) stellen op grond van een representatieve steekproef vast dat 64 procent van de woningen daar via publieke exploitatie is gerealiseerd. Onder dit publieke model vallen ook bouwclaimovereenkomsten waarbij private partijen de grond hebben verworven, deze daarna overdragen aan de gemeente om de grond bouwrijp te maken, en die dan vervolgens weer terugkrijgen om te bebouwen.

Van onze onderzoekslocaties kunnen we alleen Waalhaeve in Nijmegen en het Wallisblok in Rotterdam enigszins onder het publieke model scharen. De gemeente Nijmegen verwierf op één perceel na alle grond, voerde daarna de grondexploitatie uit en droeg de opstalontwikkeling vervolgens over aan projectontwikkelaar Heilijgers. Toch is er geen duidelijke scheiding tussen de opstal- en grondexploitatie. De partijen werkten met open exploitaties, en voor de grondverwervingen overlegden gemeente en ontwikkelaar veelvuldig over de grondprijzen die de gemeente maximaal zou kunnen en mogen betalen, rekening houdend met de exploitatie van Heilijgers. Immers, die kosten zouden worden doorberekend aan de ontwikkelaar. Hier lijkt dus eerder sprake van een gezamenlijke exploitatie.

Ook bij het Wallisblok is er eigenlijk geen echte grondexploitatie aan te pas gekomen; de gebouwen zijn niet gesloopt, er is niet gesaneerd, laat staan dat de grond bouwrijp gemaakt hoefde te worden. De gemeente Rotterdam heeft echter wel alle panden verworven, de fundering hersteld en het blok – om niet – overgedragen aan de kopersvereniging die vervolgens verplicht was het complex te renoveren. Voor de opstalexploitatie is uitgegaan van een soort collectieve exploitatie, door de kopersvereniging, met specificaties voor de afzonderlijke appartementen.

Gezamenlijke grondexploitatie

Private en publieke partijen kunnen ook besluiten om gezamenlijk de grondexploitatie ter hand te nemen. De samenwerking kan vorm krijgen in de oprichting van een gemeenschappelijke rechtspersoon waarin alle betrokken partijen hun gronden inbrengen. Er zijn ook samenwerkingsvormen waarbij zowel grond- als opstalexploitatie gezamenlijk worden uitgevoerd. Aan de kostenkant staan dan alle kosten, waaronder de bouwkosten, de bijkomende kosten, de grondkosten en de grondverwervingskosten. De gemeente participeert daarmee ook risicodragend in de vastgoedontwikkeling; een van de eerste voorbeelden van deze vorm van samenwerking is de transformatie van het stationsgebied in Den Bosch (Bruil e.a. 2004).

Alleen op het Haarlemse Deliterrein is gekozen voor een gezamenlijke grond-exploitatie. Gemeenten zijn in het algemeen huiverig om bij binnenstedelijke ontwikkelingen risicodragend te participeren, met als belangrijkste reden dat het surplus in de bouwkolom meestal geringer is dan bij uitleglocaties; waar-deafroming is daarmee maar zeer beperkt mogelijk.

Concessiemodel

Het concessiemodel krijgt, net als het vorige model vorm via een uitgifte-overeenkomst, en veronderstelt daarmee dus gemeentelijk grondbezit. Er zijn echter enkele belangrijke verschillen (Hijmans & Fokkema 2007). Het gaat vaak om de verkoop van ruwe bouwgrond, in plaats van bouwrijpe grond. Binnen de (gezamenlijk) opgestelde voorwaarden ontwikkelt de private partij het plan, inclusief de openbare voorzieningen. De openbare ruimte wordt na afronding overgedragen aan de gemeente. De gemeente kiest hierbij de ontwikkelaar, al dan niet via een ontwikkelcompetitie of tender.

In onze onderzoekslocaties komt dit model niet voor, althans niet in zijn zuiverste vorm; de St. Josephbuurt in Almelo komt er het dichtst bij in de buurt. Het blote eigendom van de in erfpacht uitgegeven grond is aan de erfpachter, de corporatie, verkocht. Deze ontwikkelt binnen de randvoorwaarden van de gemeente en levert de openbare ruimte vervolgens aan haar terug. Het ging om ruwe bouwgrond; immers, er moesten nog kosten worden gemaakt om de grond daadwerkelijk te kunnen bebouwen.³ Maar belangrijker is dat de gemeente in dit geval geen keuze had bij het aanwijzen van de ontwikkelaar, omdat de woningcorporatie als bezitter van het erfpachtrecht de enige gegadigde was. Volgens sommigen is dit model in opkomst en vooral geschikt voor kleinere projecten tot 500 woningen (De Zeeuw 2007). Echter, als veel grond in handen is van andere partijen – zoals vaak voorkomt bij binnenstedelijke herontwikkeling –, dan ligt dit model minder voor de hand.

Privaat exploitatiemodel

De meeste casussen kunnen worden gezien als een voorbeeld van private exploitatie. Dit betekent dat een ontwikkelaar, bouwer of corporatie – of combinatie – de grondexploitatie uitvoert. Dit is in het algemeen dezelfde partij als degene die de vastgoedexploitatie doet. In zulke gevallen beperkt de gemeente zich primair tot haar publiekrechtelijke taken.

Hongarenburg/Finnenburg in Den Haag valt onder dit model. De corporatie nam het initiatief tot herontwikkeling, en Era Bouw, geselecteerd na een ontwikkelcompetitie, is de ontwikkelaar. De gemeente werkt mee door het volgen van een artikel-19-procedure; verder beperkt zij zich tot haar publiekrechtelijke taak van toetsing van bouwplannen aan de formele regels. De locatie heeft dan ook niet de formele status van project (met bijbehorend budget) binnen de gemeente. Daarnaast is de gemeente erfverpachter van de grond. Hierdoor is de waardevermeerdering van het recht als gevolg van de ontwikkeling afgeroomd (zie ook de paragraaf 'Geld vanuit en naar de exploitatie').

3. Het stratenpatroon in Almelo blijft grotendeels gelijk, maar in de loop van het proces is gebleken dat de riolering moest worden vervangen.

Ook de Schelphoek in Alkmaar is een typisch voorbeeld van private exploitatie, in dit geval door twee partijen die enigszins los van elkaar opereren. BAM Vastgoed en de ontwikkelcombinatie Eendragt ontwikkelen ieder ongeveer de helft van het plangebied. Beide ontwikkelaars hadden een groot perceel verworven en wilden zelfstandig hun bezit ontwikkelen, aangevuld met door de gemeente verworven percelen. De gemeente vond echter wel dat er voor het hele gebied een gemeenschappelijk en geïntegreerd masterplan moest komen. Dat kwam er ook, zij het dat het eerste plan onder druk van een van de ontwikkelaars van tafel is verdwenen. De exploitaties zijn wel gescheiden van elkaar gevoerd; beide partijen hadden geen inzicht in elkaars grond- en opstalexloitatie.

In Op de Bleek in Eibergen is het bijzondere dat de private exploitatie zelfs geldt voor de grond die in gemeentelijk bezit is. Daar is voor gekozen, omdat het slechts om een klein deel van het gebied gaat (met ruim 0,5 hectare netto uitgeefbaar gebied), waardoor de uniformiteit kan worden bewaakt. Ter Steege vastgoed ontwikkelt hier conform de randvoorwaarden van de gemeente. De gemeente krijgt de openbare ruimte teruggesteerd, maar krijgt ook de grondopbrengsten voor haar deel van het grondbezit. De andere grondeigenaar ontwikkelt zelf, maar werkt wel samen met Ter Steege aan het stedenbouwkundig plan en het bouw- en woonrijp maken.

De Kop van Oost in Groningen laat de meest zuivere vorm van private grond- en vastgoedexploitatie zien, met dien verstande dat de gemeente gedurende het hele proces heeft bijgestuurd en het plan in gezamenlijk overleg tot stand is gekomen. Het ontwerp voor de openbare ruimte is zelfs door de gemeentelijke stedenbouwkundige gemaakt (de kosten worden door de ontwikkelaar vergoed). Verder was de gemeente betrokken bij de aankoop en verplaatsing van een tankstation. Aanvankelijk zou de grond gesaneerd aan de ontwikkelaar (Heijmans) worden geleverd, maar uiteindelijk voert Heijmans de bodemsanering zelf uit.

Dynamiek in de exploitatie

In het verleden werd er in veel gemeenten eerst ontworpen alvorens het ontwerp werd doorgerekend, maar tegenwoordig wordt er vaak gelijktijdig getekend en gerekend. Hierdoor hebben veranderingen in het ontwerp meestal direct gevolgen voor de financieel-economische parameters, en andersom. Wanneer een ontwikkeling door een andere partij wordt uitgevoerd, hebben gemeenten niet altijd het overzicht van alle kosten en opbrengsten. Zolang de uitkomst voor de gemeente kostenneutraal is, lijkt dit ook niet relevant. Niettemin is een goed overzicht wel degelijk van belang, omdat de gemeente (als het goed is) in belangrijke mate de randvoorwaarden bepaalt. Wanneer zij (met het oog op de financiële haalbaarheid van een project) het verzoek krijgt tot aanpassing van randvoorwaarden die gevolgen hebben voor het ontwerp of het gebruik van materialen, moet zij goed kunnen afwegen in hoeverre dat verzoek legitiem is.

Een interessant voorbeeld van de wisselwerking tussen rekenen en tekenen vormt de Schelphoek in Alkmaar. In 2005 stelde de gemeenteraad voor deze locatie een masterplan vast. Het plan was een gezamenlijk product (onder supervisie van een onafhankelijke stedenbouwkundige) van de gemeente Alkmaar en twee ontwikkelende partijen, BAM Vastgoed en ontwikkelcombinatie Eendragt c.v. Vertegenwoordigers van (onder andere) de Historische Vereniging, wijkraden, bewonersverenigingen en woonbootbewoners fungeerden daarbij als begeleidingsgroep. Deze groep heeft een belangrijk stempel op het plan gedrukt; op hun voorstel is een gracht in het plangebied opgenomen, in het verlengde van de binnenstedelijke Oudegracht. Omdat de kosten daarmee toenamen, moest opnieuw worden gerekend om de grondexploitatie sluitend te krijgen. Hierop werd besloten de drie centrale, solitaire appartementenblokken op te hogen, maar het resultaat was nog steeds een tekort van 2,1 miljoen euro. Vervolgens stelde de gemeente voor dit bedrag met BAM en Eendragt te delen. Bij nadere berekening viel het tekort mee; het bleek geen 2,1 maar 1,25 miljoen euro te zijn, wat neerkwam op 417.000 euro per partij.

Dit masterplan is uiteindelijk omgezet in een bestemmingsplan. Dit plan werd, ondanks enige kritiek op de hoogte van de drie appartementenblokken – die niet zou passen bij de schaal van de binnenstad –, in juli 2006 vastgesteld door de raad en goedgekeurd door Gedeputeerde Staten. Daarna ontstond er commotie onder omwonenden over de geplande hoogbouw van de appartementenblokken. Vrijwel gelijktijdig kwam ontwikkelaar BAM onverwacht met een verzoek om aanpassing van het master- en bestemmingsplan. Volgens BAM telde het plan gezien de op dat moment geldende marktomstandigheden te veel appartementen, en kwam met het voorstel deze te vervangen door grondgebonden woningen. De gemeente vond echter dat het plan integraal moest worden gezien, omdat de drie solitaire appartementengebouwen aanvankelijk als de ruggengraat van het plan waren bedacht.

Dit leidde in 2007 tot een nieuw masterplan voor het hele gebied (zie voor de stedenbouwkundige opzet figuur 9 op pagina 49). Alleen voor het zuidwestelijk deel (ten opzichte van de gracht in het plangebied) wordt een nieuw bestemmingsplan in procedure gebracht; het plan is zo herontworpen dat het noordoostelijk deel nauwelijks verandert. De belangrijkste overwegingen hierbij zijn voor de private partijen kostenbesparing, en voor de gemeente de druk van woningbouwafspraken.⁴ Volgens het nieuwe plan zal de uitstraling van het gebied aanzienlijk veranderen. De gemeente wilde destijds met de drie appartementenblokken een grootstedelijk woonmilieu creëren, maar het nieuwe plan is meer in lijn met de woonmilieus die Alkmaar al heeft. Het masterplan van 2007 telt 267 appartementen en 176 grondgebonden woningen (tegenover 432 appartementen en hetzelfde aantal grondgebonden woningen in het masterplan van 2005). De reductie van het aantal woningen wordt deels financieel gecompenseerd door een sterke reductie van de hoeveelheid water en openbaar groen in het plangebied.

4. De gemeente Alkmaar heeft met het rijk afgesproken dat er voor 1 januari 2010 3.400 woningen worden gerealiseerd.

Een tweede voorbeeld van deze wisselwerking is de Waalhaeve in Nijmegen. In het ontwerp voor dit project is regelmatig gesleuteld aan het aantal en de kwaliteit van de woningen, om zo enerzijds de opbrengsten te verhogen en anderzijds de kosten te verlagen. Om de kosten te kunnen dragen, kreeg dit project uiteindelijk een hoge dichtheid (zie ook het volgende hoofdstuk), maar desondanks kon de Waalhaeve niet uit de eigen exploitatie worden gefinancierd. Voor dit tekort zijn enkele kostenposten verantwoordelijk, om te beginnen die voor de verwerving. Deze viel aanzienlijk duurder uit; werden de totale verwervingskosten aanvankelijk (in oktober 1997) geraamd op ongeveer 3 miljoen euro, uiteindelijk (in maart 2007) zijn ze op bijna het dubbele uitgekomen. Ook de kosten van het bouwrijp maken vielen relatief hoog uit, omdat er veel puin op de locatie lag.⁵ Bovendien zijn de plankosten in de grondexploitatie meer dan verdrievoudigd, wat voor een groot deel is veroorzaakt door de lange doorlooptijd (2000-2006). Ten slotte was er ook aan de opbrengstenkant een tegenvaller, toen aan het eind van het traject, bij de verkoop, duidelijk werd dat de Waalhaeve te veel appartementen in het dure segment telde. Het plan werd daarop aangepast: een deel van de duurdere appartementen werd vervangen door – meer – kleinere en goedkopere woningen.

Een derde voorbeeld is het Haarlemse Deliterrein. Dit project is in oppervlakte, programma en intensiteit vergelijkbaar met de Nijmeegse Waalhaeve. Ook hier zijn de grondexploitatiekosten dermate hoog, in dit geval voornamelijk als gevolg van bodemverontreiniging, dat deze alleen nog enigszins kunnen worden gedekt door in een hoge dichtheid te bouwen. Het gelijktijdig rekenen en tekenen wordt voor het Deliterrein echter bemoeilijkt, omdat nog niet alle gronden zijn verworven en ook onduidelijk is of dat binnen afzienbare tijd gaat gebeuren. Hierdoor wordt het project met veel onzekerheid omgeven, en is er zowel aan de opbrengsten- als kostenkant nog steeds onduidelijkheid over de hoogte én de verdeling van de bedragen. Volgens de laatste informatie wordt het project in verschillende fasen gerealiseerd; de laatste fase, waarvoor de grond nog niet is verworven, blijft voorlopig buiten het plan. De extra opbrengsten uit deze laatste fase zijn volgens het huidige ontwerp gering, omdat er slechts veertig extra woningen worden gebouwd; de kosten blijven evenwel hoog, omdat de bodemverontreiniging aanzienlijk is, er moet worden gesloopt en zittende huurders en gebruikers moeten worden geherhuisvest. In deze casus komen daarnaast ook duidelijk de beperkingen naar voren die bij een verhoging van de dichtheid ontstaan door de parkeernorm. Meer woningen en appartementen leiden tot meer behoefte aan parkeerplaatsen; tegelijkertijd is daarvoor steeds minder ruimte beschikbaar en zijn duurdere – ondergrondse – oplossingen noodzakelijk, wat de kosten weer opdrijft.

Een laatste voorbeeld is de Kop van Oost in Groningen. Voor deze locatie zijn twee basisontwerpen gemaakt, met in totaal 17 varianten. Tijdens de planvorming namen de grondexploitatiekosten toe doordat de grond tussen-

5. Dit puin is het gevolg van het 'vergissingsbombardement' dat Nijmegen aan het einde van de Tweede Wereldoorlog trof.

tijds tweemaal werd verhandeld en tegen hogere verwervingskosten op de exploitatiebegroting kwam te staan. Hieruit blijkt overigens dat er niet altijd residueel wordt gerekend; de grond zou dan immers ook tussentijds niet verder dan de waarde in prijs mogen stijgen. Daarnaast stegen, naar aanleiding van nieuwe veiligheidseisen tegen overstromingen, de kosten ook vanwege het verhogen van de kade aan het Eemskanaal. Het uiteindelijke ontwerp dat nu wordt gerealiseerd, is door verdiscontering van deze kosten ten opzichte van het eerste ontwerp sterk versoerd en gerationaliseerd.

Geld vanuit en naar de exploitatie

De gebruikte exploitatievorm heeft belangrijke consequenties voor wie welk deel van het surplus uit de gecombineerde bouwkolom afroemt. Het gaat in veel gevallen om slechts een zeer klein overschot, en soms zelfs om een negatief surplus. De vraag is dan wie dat negatieve surplus draagt. Zoals we hiervoor al zagen, kan niet elk project vanuit de eigen vastgoed- en grondexploitatie worden gefinancierd. In die gevallen moeten de kosten worden gedekt met geld van buiten de exploitatie. Vaak gaat het dan om overheidsgeld, vanuit algemene gemeentelijke middelen, de reserve van het grond- of ontwikkelingsbedrijf, specifieke rijksbijdragen (zoals gelden uit de Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)), en soms zelfs subsidies vanuit Europa (bijvoorbeeld uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, EFRO).

In een aantal gevallen is het surplus positief; waarschijnlijk niet toevallig bij de twee casussen – in Almelo en Den Haag – waar geen of nauwelijks grond hoefde te worden verworven en waar de bodem niet is gesaneerd.⁶ In directe zin heeft het de gemeenten Almelo en Den Haag zelfs geld opgeleverd, omdat de locaties op erfpachtgronden liggen.

De gemeente Den Haag roomde een deel van de waardevermeerdering af. In 1993 besloot zij over te stappen van een systeem van tijdelijke erfpachtcontracten (van 50 of 100 jaar) op een stelsel van eeuwigdurende erfpacht. De convertering vond plaats in 1995 (Keers e.a. 2001). De corporaties waren aanvankelijk niet geïnteresseerd in het openbreken van het contract en de canon in een keer eeuwigdurend af te lossen. Met de bruteringsoperatie in 1995 veranderde dat, omdat zij het toekomstige subsidiebedrag van de rijks-overheid toen ineens ontvingen. Dit bedrag moest worden geïnvesteerd, wat er in Den Haag toe leidde dat corporaties massaal overgingen op het openbreken en opnieuw afsluiten van erfpachtovereenkomsten onder de nieuwe voorwaarden.

Voor Hongarenburg/Finnenburg betekende dit een heruitgifte in 1996. Daaraan waren aanvullende afspraken gekoppeld over de waardebepaling van de grond (in bestaand gebruik) bij de herontwikkeling van het corporatiebezit, het betrekken van de sloopkosten en het bouwrijp maken bij de waardebepaling en de eventuele verkoop van de woningen. Er werd per woning uitgegaan van een gefixeerd bedrag van 190.000 gulden (prijsspeil 1996), inclusief de sloopkosten en kosten voor het bouwrijp

6. Al is dit in Almelo nog niet helemaal zeker, omdat over een aantal kostenposten nog discussie bestaat tussen gemeente en woningcorporatie. Bovendien is de corporatie niet van zins een exploitatie op te stellen en zo inzicht te geven in de kosten en opbrengsten.

maken, vermeerderd met een grondquote van 15 procent voor meergezinswoningen en 20 procent voor eengezinswoningen. Voor Hongarenburg/Finnenburg moest dit bedrag worden vermenigvuldigd met 236 woningen (gecorrigeerd voor het huidige prijspeil). Het totaalbedrag leverde de huidige grondwaarde op.

De bruto residuele grondwaarde van het nieuw te ontwikkelen plan is berekend door de opbrengsten (VON-prijzen) te verminderen met de bouwkosten. Door hiervan de huidige grondwaarde af te trekken, ontstond een netto residuele grondwaarde van 1,2 miljoen euro. De gemeente stelde voor hiervan 850.000 euro af te romen; daarnaast golden enkele aanvullende afspraken, waaronder het leveren van een stukje grond voor een fietspad en storting in het volkshuisvestingsfonds). Dit bedrag is vastgesteld tot aan een residuele grondwaarde van 1,4 miljoen. Als de grondwaarde daarboven zou uitkomen, zou de gemeente 40 procent van de meerwaarde afromen; als het verschil onder de 850.000 euro zou komen te liggen, moesten nieuwe afspraken worden gemaakt. Deze afspraak is op het moment van schrijven nog altijd van kracht, zij het dat de bedragen behoorlijk zijn veranderd. Het plan is inmiddels gewijzigd (meer woningen en dus een grotere waarde-sprong). Het uiteindelijke bedrag komt ten goede aan het volkshuisvestingsfonds.

De gemeente Almelo verkocht het blote eigendom van al haar erfpachtgrond aan de woningcorporaties, voor een totaalbedrag van tussen de 4 en de 5 miljoen euro. Als de opbrengsten evenredig over het aantal woningen worden verdeeld, dan zijn deze betrekkelijk gering: ongeveer 250.000 euro voor de grond van alle 154 oorspronkelijke woningen in de St. Josephbuurt. Bovendien maakt de gemeente kosten die voortkomen uit de ontwikkeling van de locatie.

In Alkmaar is de exploitatie nog in volle gang en het dus moeilijk om afspraken te doen. BAM Vastgoed geeft wel aan dat het heel moeilijk zal worden om zijn deel van de exploitatie van de Schelphoek sluitend te krijgen. Wel is nu al bekend dat de gemeente twee belangrijke kostenposten zal dragen: het publieke deel van de parkeergarage onder twee van de bouwblokken en een derde van de kosten van de gracht die later in het plan is opgenomen. De totale kosten zijn op dit moment geraamd op ruim 6,5 miljoen euro.

Op de Bleek in Eibergen kent vooralsnog een positieve exploitatie. Ook voor de gemeente heeft de ontwikkeling een positief resultaat, omdat ze de grondopbrengsten krijgt van dat deel van de grond dat in haar bezit is en waarop in het plan vrijstaande, grondgebonden woningen worden gerealiseerd. Het gaat hierbij naar schatting om een half miljoen euro.

In Groningen maakt de gemeente voor de Kop van Oost kosten die niet op de ontwikkelaar worden verhaald. De door de gemeente gedragen kosten van het verplaatsen van het tankstation en het ophogen van de kade, bedragen in totaal 800.000 euro. Daarnaast geeft de gemeente aan dat lang niet alle plankosten kunnen worden verhaald, omdat er hiervoor simpelweg te veel alternatieven zijn ontwikkeld en beoordeeld. Vanwege onduidelijk-

heid over de verwerving van de gronden en de kosten van bodemsanering, is onbekend wat het uiteindelijke resultaat van de grondexploitatie zal worden; de gemeente streeft minimaal naar het neutraal houden van de grondexploitatie. Wel is duidelijk dat het exploitatieresultaat negatief zou zijn zonder provinciale subsidie voor de bodemsaneringskosten en een bijdrage uit het eigen stadsvernieuwingsfonds.

Zoals in de vorige paragraaf al naar voren kwam, kon de Nijmeegse Waalhaeve niet volledig uit de grondexploitatie worden gefinancierd. Het residu uit de opstalexploitatie bedroeg ongeveer 6 miljoen euro, terwijl de gemeente voor 9 miljoen euro aan kosten had gemaakt. Ze wist vervolgens diverse subsidies aan te boren, waaronder een bijdrage uit het stadsvernieuwingsfonds, een EFRO-subsidie voor de openbare ruimte, een herstructureringsubsidie van het ministerie van VROM, en een bijdrage uit de algemene gemeentelijke middelen. In totaal leverde dit de benodigde 3 miljoen euro op.

Bij het Rotterdamse Wallisblok konden de kosten niet door de opbrengsten worden gedekt, omdat de woningen om niet werden overgedragen aan de bewoners. De gemeente maakte wel kosten, hoofdzakelijk voor de verwerkingen en het funderingsherstel. In totaal ging het om ruim 4,5 miljoen euro. Dit is uiteindelijk gecompenseerd door inkomsten uit het stadsvernieuwingsfonds en het ISV. Een overzicht van de tekorten en overschotten in de acht casussen, en wie deze draagt of ontvangt, is weergegeven in figuur 22.

Tijdelijke grondeigenaren

Projectontwikkelaars, gemeenten en steeds vaker woningcorporaties vervullen bij woningbouwontwikkeling de rol van tijdelijk eigenaar. Zoals hiervoor, bij de besprekingen van de casussen, al naar voren kwam, hebben deze partijen een grote invloed op het eindresultaat.

Uit de paragraaf over de diverse exploitatievormen is al duidelijk geworden dat gemeenten zich heel verschillend kunnen opstellen. Maar ook ontwikkelaars handelen zeer uiteenlopend. Dat houdt (uiteraard) deels verband met de locatie, deels met de kenmerken van de organisatie (zoals de grootte, specialisatie en geografische oriëntatie) en de ontwikkelingscultuur (Guy e.a. 2002). Dé ontwikkelaar bestaat niet (Beekmans 2007). Dit is goed zichtbaar in de Alkmaarse Schelphoek, waar een lokale ontwikkelcombinatie en een grote, nationale ontwikkelaar (BAM) actief zijn. Volgens de gemeente stelt de laatste zich minder constructief op dan de lokale partij. Er zal uiteindelijk ook verschil merkbaar zijn tussen de deelgebieden; in het deel van BAM komen geen appartementen meer voor.

Tussen woningcorporaties bestaan er eveneens grote verschillen, onder andere in organisatiestijl (zie ook Gruis 2007). Er zijn corporaties die zich richten op de traditionele taak van exploitatie en beheer van hun voorraad, maar er zijn er ook die zich opstellen als entrepreneur en op zoek zijn naar nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden. Zulke verschillen zijn er ook in onze onderzoekslocaties, maar duidelijk is ook dat corporaties een zeer prominente

Figuur 22. Externe toevoegingen en onttrekkingen aan de grondexploitatie

Gebied	Saldo (euro's)	Opmerkingen
Alkmaar-Schelphoek	-6.600.000	6,1 miljoen hiervan is voor onrendabele topparkeergarage en herinrichting toegangswegen
Almelo-St. Josephbuurt	0	Inkomsten verkoop erfpacht door gemeente van dezelfde orde als gemeentelijke kosten: 250.000
Den Haag-Hongarenburg/Finnenburg	n.b.	Waardeafroaming door de gemeente van ten minste 1 miljoen, in verband met erfpachtrecht
Eibergen-Op de Bleek	500.000	Schatting positief saldo door opbrengsten 9 kavels. Niet opgenomen: inbreng 'om niet' stukje gemeentegrond
Groningen-Kop van Oost	-800.000	Verplaatsen tankstation en ophogen kade. ISV-subsidie voor bodemsanering (25 procent)
Haarlem-Deliterrein	n.b.	Provinciale subsidie voor bodemsanering (30 procent); subsidie uit stadsvernieuwingsfonds
Nijmegen-Waalhaeve	-3.000.000	Gedekt door verschillende lokale, nationale en Europese subsidies
Rotterdam-Wallisblok	-4.500.000	Volledig gedekt door ISV en stadsvernieuwingsfonds

Figuur 23. Rol van de corporaties

Gebied	Rol corporatie
Alkmaar-Schelphoek	Initiatiefnemer, ontwikkelaar, achtervang
Almelo-St. Josephbuurt	Initiatiefnemer, ontwikkelaar
Den Haag-Hongarenburg/Finnenburg	Initiatiefnemer
Eibergen-Op de Bleek	Achtervang
Groningen-Kop van Oost	Ontwikkelaar
Haarlem-Deliterrein	Ontwikkelaar
Nijmegen-Waalhaeve	Geen
Rotterdam-Wallisblok	Achtervang

rol (kunnen) spelen bij transformatie; alleen in de Nijmeegse Waalhaeve is geen woningcorporatie betrokken. Soms gaat het om het transformeren van de bestaande voorraad, soms om het ontwikkelen van recent verworven gronden. Maar steeds vaker fungeren corporaties ook als achtervang voor ontwikkelaars bij de verkoop van woningen (zie ook Dol & Van der Heijden 2007); zij verlagen het afzetrisico voor ontwikkelaars door zich garant te stellen voor de overname van niet-verkochte woningen. De diverse rollen die corporaties in de onderzoekslocaties spelen, zijn weergegeven in figuur 23. De recente discussie over probleemwijken – ‘prachtwijken’ – onderstreept hun belang. Corporaties hebben veelal het vermogen om te investeren, en hebben van oudsher ook de taak om ‘in het algemeen belang’ te opereren.

Tot slot

De scheiding tussen de grond- en opstalexploitatie is kunstmatig, en komt voort uit de tijd waarin de grondexploitatie vrijwel altijd door gemeenten werd uitgevoerd. Daarbij ging het vaak om uitleglocaties. Aan binnenstedelijke locaties kleven voor gemeenten grotere risico's, waardoor ze daar ook minder actief en minder risicodragend bij zijn betrokken dan bij uitleg. Vooral de grondverwervingskosten zijn vaak hoog en van tevoren moeilijk in te schatten. Toch springen gemeenten vaak bij wanneer ontwikkelaars niet in staat zijn alle gronden te verwerven. In de huidige situatie, waarin de grond- en opstalexploitatie steeds vaker door dezelfde partij worden uitgevoerd (al dan niet samen met de gemeente), heeft de splitsing ook in de praktijk minder betekenis. Maar of beide exploitaties nu al dan niet gescheiden worden uitgevoerd, de resultaten van beide zijn sterk afhankelijk van elkaar.

Zo zijn veranderingen in het ontwerp van invloed op het financiële resultaat en de verdeling van de kosten en opbrengsten van een locatie. En andersom stellen de saldi op de exploitaties belangrijke voorwaarden aan het ontwerp. Gelijktijdig rekenen en tekenen biedt voordelen, de ontwikkeling wordt minder star, maar we zien in de praktijk dat het veelvuldig wijzigen van de plannen ook tot vertraging en oplopende kosten kan leiden, of tot het doen van concessies aan van tevoren belangrijk geachte randvoorwaarden.

Het verzoek tot wijziging van de randvoorwaarden kan komen van private, ontwikkelende partijen. Dit gebeurt vaak met een verwijzing naar de financiële haalbaarheid. Wanneer een project niet haalbaar lijkt, kunnen de randvoorwaarden worden bijgesteld of kan subsidie worden verstrekt. Maar om te kunnen vaststellen of de door de gemeente gestelde randvoorwaarden ook daadwerkelijk financieel onhaalbaar zijn, is inzicht in de private grond- en opstalexploitatie een noodzakelijke voorwaarde.

Binnenstedelijke locaties kennen in veel gevallen een klein of zelfs negatief surplus. In de praktijk worden tekorten aangevuld met geld van buiten de exploitatie, bijvoorbeeld door subsidies. Ook corporaties spelen in veel gevallen een belangrijke rol bij het (financieel) mogelijk maken en realiseren van woningbouwprojecten.

Ruimtelijke effecten van grondeigendom

De wijze waarop gronden worden verworven en hoe deze vervolgens worden ontwikkeld, bepalen sterk het fysieke resultaat van transformatie. Deze processen staan niet op zich en hebben ook een institutionele en ruimtelijke context, in de zin dat het handelen van grondeigenaren ook sterk wordt beïnvloed door hun omgeving (Buitelaar e.a. 2006). Bij de institutionele context kan worden gedacht aan de door een gemeente gestelde randvoorwaarden voor woningbouw, parkeren, infrastructuur, inrichting van de openbare ruimte of het behoud van monumenten en ander cultuurhistorisch erfgoed. Bij de ruimtelijke context kan het gaan om ontwikkelingen in de directe omgeving van een locatie, maar ook om wat er in de rest van de stad of de regio gebeurt. De relatie is niet eenzijdig: het handelen van grondeigenaren bepaalt mede de randvoorwaarden en de ruimtelijke mogelijkheden in de omgeving. Deze wisselwerking en de effecten hiervan op het fysieke eindresultaat van stedelijke transformaties staan in dit hoofdstuk centraal.

Fysieke inpassing gronden

De bouwlocatie moet worden ingepast in de omgeving, die op haar beurt van invloed is op de bouwplannen. Bij de omgeving gaat het niet alleen om de fysieke aspecten van een bouwlocatie, maar ook om de eigenaren en de gebruikers ervan. Bovendien is de inpassing soms niet alleen afhankelijk van de directe omgeving, maar speelt ook de ruimtelijke structuur van de wijk of de stad een rol. Deze wederzijdse relatie leidt tot randvoorwaarden voor de locatieontwikkeling en soms tot aanpassingen van reeds ontwikkelde bouwplannen.

Aanpassing van de plangebiedsgrenzen

In de praktijk van locatieontwikkeling worden de grenzen van het plangebied vaak pas in de loop van de ontwikkeling definitief bepaald. Zoals we in het hoofdstuk 'Oorspronkelijk eigendom en grondverwerving' al aangaven, is versnippering van het eigendom hierbij vaak een bewuste keuze: veelal worden enkele aangrenzende percelen later bij het plangebied betrokken om de ontwikkeling ruimtelijk beter mogelijk te maken.

Bij de Kop van Oost in Groningen is het naastgelegen tankstation opgekocht en onderdeel van de ontwikkeling geworden. Dit leidde tot extra kosten, maar met het tankstation en zijn hinderzone had de ontwikkeling hoe dan ook geen doorgang kunnen vinden. De Eibergse fabriekslocatie Op de Bleek grenst direct aan de bebouwde kom. Ter verbetering van de aansluiting met het dorp zijn ook de tussenliggende percelen bij de ontwikkeling

betrokken. Hierdoor kwam er ook, naast initiatiefnemend ontwikkelaar Ter Steege, een tweede ontwikkelaar bij (Dura Vermeer). In Rotterdam zijn in het Wallisblok de woningen van zittende eigenaren die aanvankelijk niet wilden verkopen, in een later stadium bij de planontwikkeling betrokken. Dit vergemakkelijkte de collectieve aanpak van het blok.

Maar ook het omgekeerde komt voor: het in een latere ontwikkelingsfase verkleinen van het plangebied. Zo is het op het Deliterrein in Haarlem tot op heden niet gelukt om alle percelen te verwerven, en is nog steeds onduidelijk of alle percelen wel ontwikkeld gaan worden. Een van de zittende eigenaren wil namelijk niet verkopen tegen het door de gemeente geboden bedrag. Ook na tussenkomst van de provincie als bemiddelende partij is er geen minnelijke overeenstemming bereikt; desondanks is het onteigeningsinstrument niet gebruikt. Het plangebied is nu opgedeeld in drie fases (zie ook figuur 14 op pagina 59). Voor fase 1 is in december 2007 een bouw-aanvraag ingediend; voor deze fase wordt de grond gebruikt die in het bezit is van de gemeente, en de grond van een eigenaar met wie wel overeenstemming is bereikt. Voor fase 2 wordt medio 2008 een bouw-aanvraag verwacht; hier zal óf de eigenaar zelf (een bouwbedrijf) ontwikkelen, óf de gemeente en de ontwikkelaar als de huidige eigenaar alsnog bereid is om te verkopen. Probleem is wel dat de extra opbrengsten van de tweede fase beperkt zullen zijn, omdat er weinig woningen zijn gepland, terwijl de kosten (vooral van de bodemsanering) aanzienlijk zijn. Wanneer fase 3 van start kan gaan, is nog onbekend.

In Alkmaar is het plangebied voor de Schelphoek enerzijds kleiner geworden doordat een perceel niet kon worden verworven. Inmiddels is besloten niet te onteigenen, maar het betreffende pand op kosten van ontwikkelaar BAM – die in dat deel van het plangebied ontwikkelt – te renoveren en in het plan in te passen. Anderzijds werd het plangebied weer groter door verwervingen van gemeentewege, op verzoek van de twee ontwikkelende partijen (BAM en Eendragt).

Ook in Almelo is het plangebied zowel vergroot als verkleind. Door de bouw van een winkelcentrum op het aangrenzende Hedemanterrein ontstond er een parkeerprobleem, dat is opgelost door een deel van de oude bebouwing in de St. Josephbuurt niet te vervangen, maar er een parkeerterrein van te maken. Later is de locatie weer met enkele percelen uitgebreid, omdat anders niet aan de parkeernorm kon worden voldaan (zie ook figuur 10 op pagina 51).

Inpassing van bestaande bebouwing

In veel gevallen wordt de bestaande bebouwing geheel gesloopt, maar soms worden enkele bestaande gebouwen (bijvoorbeeld monumenten of gebouwen die niet aangekocht konden worden) behouden en in het plangebied ingepast.

In de Kop van Oost in Groningen zijn langs het Eemskanaal zes kadewoningen behouden, maar omdat daar verder niets aan hoefde te gebeuren, zijn ze buiten het plangebied gehouden; de 25 nieuwe kadewoningen in het

plangebied sluiten bij dit zestal aan. In Alkmaar is uiteindelijk één pand dat niet kon worden verworven in het plangebied ingepast. Van de zes woonboten zijn er vier opgekocht en worden de andere twee verplaatst en ingepast in het plan. Ook in Op de Bleek (Eibergen) zullen enkele bestaande panden worden ingepast, en in Haarlem hebben belemmeringen bij de verwerving ertoe geleid dat de bestaande bebouwing vooralsnog in het Deliterrein wordt ingepast.

Soms worden gebouwen ook ingepast vanwege hun cultuurhistorische betekenis. In de Schelphoek in Alkmaar gaat het hierbij om een voormalige zoutziederij die onder de Monumentenwet valt. In de Eibergse Op de Bleek gaat het om industrieel erfgoed. Volgens de gemeente is de voormalige textielfabriek KTV van dermate grote invloed op het dorp geweest dat zij enkele karakteristieke gebouwen en objecten in en nabij het plangebied wilde integreren; op grond van hun historisch belang, specifieke bouwstijl en herbestemmingsmogelijkheden blijven een oude spoorbrug, twee dienstwoningen, de portiersloge, de schoorsteen met machinekamer, een ruwdoekmagazijn, het kantoorgebouw en het schaftlokaal behouden. De gemeente en ontwikkelaar Ter Steege werken de nieuwe invulling en aanpassing van deze gebouwen aan een woonfunctie verder uit. Het ruwdoekmagazijn is inmiddels toch gesloopt, niet alleen vanwege zijn slechte bouwkundige staat, maar ook omdat de bodem eronder gesaneerd moest worden. Dit gebouw wordt echter in originele staat, weliswaar met aanpassingen voor een woonfunctie, teruggebouwd.

Niet alleen gebouwen, ook ondergrondse historische overblijfselen kunnen de planvorming beïnvloeden. Zo bleek na uitgebreid archeologisch onderzoek in het Nijmeegse Waalhaeve dat er op de plek van de bouwlocatie een deel van de oude Romeinse stad heeft gelegen. Dit heeft in fysieke zin geen invloed gehad op de ontwikkeling, maar wel voor vertraging gezorgd. In Op de Bleek in Eibergen bleek een oude hoofdriool door het gebied te lopen. De grond boven deze rioolbuis kan niet worden bebouwd. Daar komt een kleine waterpartij die deel gaat uitmaken van de ecologische verbindingzone door het gebied.

Inpassing in de wijk en stad: formele restricties

De bebouwing in de omgeving en het gebruik ervan kunnen eveneens grote invloed hebben op de planontwikkeling. Soms zijn de effecten daarvan van tevoren bekend en kunnen ze worden opgenomen in de randvoorwaarden van het plan. Maar soms komen in de loop van het proces ook nieuwe zaken naar boven of veranderen de regels, en moeten de plannen tussentijds worden aangepast.

In Nederland bepalen milieucondities in het algemeen en luchtkwaliteit (onder andere fijnstof) in het bijzonder voor een belangrijk deel waar mag worden gebouwd. De concentratie fijnstof waaraan de bevolking gemiddeld of op piekmomenten wordt blootgesteld, wordt in Nederland alleen zeer plaatselijk overschreden, doorgaans alleen langs drukke straten of snelwegen. Vooral bij binnenstedelijke bouwlocaties vormt fijnstof relatief vaak

een probleem. De koppeling tussen luchtkwaliteit en ruimtelijke ordening is overigens niet verplicht op grond van EU-richtlijnen; met deze koppeling probeert de Nederlandse overheid aan de EU-grenswaarden te voldoen (volgens het Besluit Luchtkwaliteit 2001, als implementatie van de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit). Op basis hiervan is in het verleden op veel bouwlocaties een bouwstop afgekondigd (MNP 2007). Inmiddels is het Besluit Luchtkwaliteit in 2005 aangepast. Een van de consequenties daarvan is dat de luchtkwaliteit over een ruimer gebied dan voorheen wordt beoordeeld en dat een lokale verslechtering mag worden gecompenseerd door een verbetering elders in het gebied (SER 2006). Het aantal bouwstops is met deze aanpassing in de regelgeving in de afgelopen jaren sterk verminderd.

In onze onderzoekslocaties zien we de fijnstofproblematiek terug in Haarlem en Groningen. Tussen het Deliterrein in Haarlem en het Spaarne ligt een drukke doorgaande weg (de Spaarndamseweg) die bijdraagt aan de te hoge concentratie fijnstof op de bouwlocatie. Met het in gebruik nemen van een nieuwe brug ten noorden van het plangebied (de Schoterbrug), zal de brug ten zuiden van het gebied (de Waarderbrug) worden ontlast. Hierdoor zal de fijnstofconcentratie in de toekomst dalen. Bij de Kop van Oost wordt de snelheid op de aangrenzende toegangsweg tot de binnenstad (de Europaweg) van Groningen verlaagd om op de locatie zelf aan de luchtkwaliteitseisen te kunnen voldoen.

Behalve de luchtkwaliteit vormt geluid- en geurhinder een criterium om bouwplannen op te toetsen, zoals in het geval van de projecten in Almelo en Nijmegen in ons onderzoek. In de St. Josephbuurt in Almelo is de doorgaande straat langs het plangebied van invloed vanwege de geluidbelasting ervan op de gevels van bestaande en nieuw te bouwen woningen. Deze weg is uit stedenbouwkundige overwegingen (ter verkrijging van één visueel geheel) met klinkers bestraat, maar deze leveren veel meer geluidbelasting op dan (geluidarm) asfalt. Andere maatregelen dan de aanleg van geluidarme bestrating, zoals het aanpassen van de snelheid (tot een 30-kilometerzone), zijn niet mogelijk vanwege de doorgaande busverbinding door de straat.

In het Waalhaeveproject in Nijmegen is veel tijd besteed aan het bepalen van de precieze grens van de geluidhinderzone rond het aldaar aanwezige goederenspoor; de ironie wil dat dit spoor na realisatie van het project buiten gebruik is genomen. Daarnaast speelde de geur- en hindercirkel rond de Honigfabriek een rol bij de begrenzing van het plangebied van Waalhaeve; deze fabriek zal overigens voor de verdere ontwikkeling van het Waalfront als geheel wel moeten worden verplaatst.

Inpassing in de wijk en stad: stedenbouwkundige randvoorwaarden

Aan de fysieke inpassing van de bouwlocaties zijn, tot slot, veelal ook stedenbouwkundige randvoorwaarden van gemeentewege verbonden, die grenzen stellen aan hoe de grond in het plangebied kan worden gebruikt. Daarbij komen enkele onderwerpen nadrukkelijk naar voren: de stedenbouwkundige structuur, infrastructuur en parkeren, verbinding met het water en bouwhoogte.

De stedenbouwkundige structuur speelt als onderwerp het meest expliciet een rol in Hongarenburg/Finnenburg in Den Haag. Daar is de bestaande structuur van Mariahoeve dermate belangrijk dat deze in de vorm van handhaving van de footprint van de gebouwen als randvoorwaarde aan de ontwikkeling is meegegeven. In Almelo speelde in de St. Josephbuurt, naast het argument dat de tuindorpenmerken moesten worden gehandhaafd, een andere, meer pragmatische overweging: het handhaven van het bestaande stratenpatroon en de riolering zou kostenreducerend werken. De ingrepen ten behoeve van parkeerplaatsen hebben er echter toe geleid dat aan het tuindorpallure afbreuk is gedaan. Bij het Wallisblok in Rotterdam is met de renovatie het gesloten bouwblok gehandhaafd, passend bij de stedenbouwkundige structuur van Spangen. In Alkmaar besloot de gemeente om de binnenstedelijke Oudegracht tot in de Schelphoek te verlengen, en in Op de Bleek in Eibergen gold het terugbrengen van de Ramsbeek als randvoorwaarde. In Haarlem ten slotte, moest de ontwikkeling van het Deliterrein aansluiten op het stratenpatroon van de omliggende wijk.

De ontwikkeling van een locatie gaat vrijwel altijd gepaard met aanpassingen aan de infrastructuur: de locatie zelf moet worden ontsloten en het gebruik van de infrastructuur op de locatie heeft invloed op het gebruik ervan in de omgeving – zeker bij grotere locaties. Infrastructuur voor de auto behoort tot de hardere randvoorwaarden die gemeenten stellen. Meestal (in Haarlem, Den Haag, Rotterdam, Nijmegen en Groningen) wordt het plangebied als het ware ‘ingebouwd’ tussen de bestaande infrastructuur, maar in de overige onderzoekslocaties zijn er in het gebied zelf ook wegen. In Almelo wordt het bestaande stratenpatroon gehandhaafd, in Eibergen en Alkmaar, de twee grootste locaties, zijn er nieuwe wegen nodig om het gebied te ontsluiten.

Voldoende parkeergelegenheid is voor alle gemeenten een belangrijke randvoorwaarde. Daarbij wordt een parkeernorm gehanteerd waarin de benodigde parkeerruimte is afgestemd op het aantal en het type woningen; een hogere woningdichtheid leidt tot een toename van de parkeerdruk. Tegelijkertijd is de grond te kostbaar voor parkeren op maaiveld, wat vaak multifunctioneel ruimtegebruik tot gevolg heeft. Omdat ook geheel ondergrondse parkeergarages kostbaar zijn, wordt vaak gekozen voor halfoverdekte parkeergarages (zoals in Nijmegen, Haarlem, Groningen en Den Haag). Op het dak bevinden zich dan vaak privéterrassen of collectieve ruimten als alternatief voor een reguliere tuin. In de Schelphoek in Alkmaar zal een ondergrondse parkeergarage worden gebouwd, niet alleen voor bewoners, maar ook voor bezoekers van de binnenstad.

In Haarlem, Groningen en Nijmegen gaat de locatieontwikkeling gepaard met het creëren van verbindingen met het water, respectievelijk het Spaarne, het Eemskanaal en de Waal, niet alleen voor de bewoners van de nieuwbouw, maar ook voor verdere omwonenden.¹ In Groningen is dit bereikt door de

openbaar toegankelijke waterkant als promenade in te richten. Toch was de relatie met het water in de oorspronkelijke plannen veel nadrukkelijker aanwezig, onder andere in de vorm van een haven, maar dit bleek financieel onhaalbaar. De plannen voor de Kop van Oost vormen daarnaast een eerste stap in het ontwikkelen van de volledige Eemskanaalzone tot een verbindingzone tussen het centrum van de stad en het nieuwe megawoonplan Meerstad ten oosten van Groningen. In Nijmegen en Haarlem is de verbinding met het water vooralsnog slechts ten dele gelukt, omdat de infrastructuur tussen de locatie en het water een barrière vormt; dit zal in beide gevallen in de nabije toekomst ook niet veranderen. In Alkmaar wordt van de locatieontwikkeling gebruikgemaakt om een gracht in het plangebied te realiseren. Daarnaast zijn de plannen voor de Schelphoek opgenomen in de bredere, gemeentelijke *Kanaaloeversvisie*. In Op de Bleek in Eibergen was het terugbrengen en weer laten meanderen van een oude arm van de Berkel (de Ramsbeek) in het plangebied een randvoorwaarde, waaraan in de loop van het proces ook is vastgehouden. Dit levert wel een probleem op, omdat er voor het traject van de beek onder de historische spoorbrug een stukje grond van een perceel nodig is dat de huidige eigenaar niet wil verkopen. De gemeente is hiertoe inmiddels een oenteigeningsprocedure gestart.

Financiële randvoorwaarden

Naast het fysiek mogelijk maken van een ontwikkeling, moet deze ook financieel haalbaar zijn. Vergelijken met uitleglocaties worden er op transformatielocaties vaak hogere kosten gemaakt om de grond te verwerven (zie het hoofdstuk 'Oorspronkelijk eigendom en grondverwerving') en deze vervolgens gereed te maken voor nieuwe bebouwing (zie het vorige hoofdstuk). Deze kosten hebben hun uitwerking op de locatieontwikkeling; de marges zijn te klein om aan alle wensen en doelstellingen tegemoet te komen. Vaak wordt het woningbouwprogramma aangepast om de opbrengsten te verhogen, en om de kosten te verlagen wordt vaak ingeleverd op de kwaliteit van de woning of woonomgeving.

Hoge kosten sturen de ontwikkeling

De prijs waartegen een perceel wordt verworven, zou bij een residuele benadering het resultaat moeten zijn van een berekening waarin alle kosten van de opbrengsten moeten worden afgetrokken om de waarde te kunnen bepalen.² In de praktijk zijn er verschillende redenen denkbaar waarom er niet residueel wordt gerekend (zie ook de paragraaf 'Grondwaarden en grondprijzen' in het hoofdstuk over het oorspronkelijk eigendom). Zo is het vaak tijdens de grondverwerving nog heel moeilijk om een volledige inschatting te maken van de opbrengsten en kosten gedurende de grondontwikkeling. Het geschatte residu is daarom vrijwel nooit hetzelfde als – en vaak lager dan – het uiteindelijk gerealiseerde residu. Ook komt het voor dat de gebruikswaarde de residuele waarde overstijgt, waardoor de grondprijs eerder zal worden afgeleid van de gebruikswaarde. Het gevolg is dan wel dat

1. Water speelt in veel van onze casussen een rol. Dit beeld past bij de (internationale) trend van de 'herontdekking' van het water in de vorm van transformaties van waterfronts en havengebieden (zie voor een uitwerking van enkele Nederlandse en Belgische voorbeelden Vallet e.a. 2007).
2. Wanneer de bestaande waarde hoger is dan de residueel bepaalde waarde, zal er enkel tot aankoop worden overgegaan als er andere positieve effecten zijn te verwachten.

de verwervingskosten niet kunnen worden gedekt door de opbrengsten in het project.

Te hoge verwervingskosten kunnen er dus toe leiden dat een plan eigenlijk financieel niet haalbaar is, maar er uiteindelijk toch wordt gebouwd. Hoge verwervingskosten hebben een belangrijke rol gespeeld in de casussen in Nijmegen, Haarlem, Rotterdam, Groningen en Alkmaar (zie verder de twee vorige hoofdstukken). Zoals we hierna zullen zien, werken deze kosten door in het fysieke eindresultaat van het project, onder andere in de dichtheid.

Transformatielocaties brengen ook vaak hoge sloop- en bodemsaneringskosten met zich mee. Met uitzondering van het Wallisblok in Rotterdam vormen sloopkosten in alle casussen een belangrijke kostenpost, en alleen op de locaties in Den Haag en Almelo, die al van oudsher een woonfunctie hebben, heeft vroeger gebruik geen gevolgen voor de bodemkwaliteit gehad. In alle overige casussen heeft de bodemverontreiniging tot aanzienlijke saneringskosten geleid, in het bijzonder op het Deliterrein in Haarlem (zie verder de paragraaf 'Dynamiek in de exploitatie' in het vorige hoofdstuk). Vaak moeten dan subsidies worden aangeboord.

De hiervoor geschetste, ingewikkelde combinatie van hoge kosten en ambitieuze opgaven leidt vaak tot langdurig overleg tussen belanghebbende partijen en het veelvuldig aanpassen van de plannen. Dit speelt zeer nadrukkelijk een rol in Groningen, Haarlem, Alkmaar en Nijmegen. Maar met het aanpassen van de plannen worden ook kosten gemaakt; alle uren en plannen moeten uiteindelijk worden betaald, terwijl de financiële ruimte daarvoor beperkt is. En om bij stijgende kosten de ontwikkeling toch mogelijk te maken, moet de grondexploitatie sluitend worden gemaakt door de opbrengsten te verhogen en/of de kosten te verlagen.

Hogere dichtheden

Een manier om de opbrengsten te verhogen is het bouwen van meer woningen. Dit kan worden uitgedrukt in de woningdichtheid (het aantal woningen per hectare), die in de onderzochte casussen varieert tussen de 16 en 129 woningen per hectare. Een internationaal veelgebruikte maat is de Floor Space Index (FSI); dit is de ratio tussen het bruto vloeroppervlak van de bebouwing en de totale omvang van de percelen waarop de bebouwing staat. In deze maat is ook het vloeroppervlak van andere bebouwing dan woningbouw opgenomen.³ De FSI in de onderzochte projecten varieert tussen 0,3 en 2,5 (zie figuur 24). Ter vergelijking: een gemiddelde Vinex-wijk heeft een FSI van 0,45 (30 woningen per hectare; 150 vierkante meter per woning). Met uitzondering van het project in Eibergen hebben alle onderzoekslocaties dus een hogere dichtheid en intensiteit dan Vinex-locaties (waarvoor een hoge dichtheid juist als een van de kernprincipes geldt). Vooral het Deliterrein in Haarlem en Waalhaeve in Nijmegen springen er op beide maten uit.

3. Bij zowel woningdichtheid als FSI moet worden bedacht dat de uitkomst sterk afhankelijk is van de percelen die worden meegenomen in de berekening – indien aangrenzende, niet-bebouwde percelen niet worden meegenomen, ontstaat een hogere dichtheid en FSI. Maar dit geeft dan een onjuiste weer-gave van de 'ervaren' dichtheid door de toekomstige bewoners.

Meer appartementen

Deze verdichting leidt vrijwel automatisch tot het bouwen van meer appartementen en minder grondgebonden woningen. Vooral in Nijmegen is het aantal appartementen almaar toegenomen ten behoeve van de financiële haalbaarheid van het plan. Mede door het grote aantal appartementen, de hoogte van de prijzen ervoor en wellicht het feit dat zij steeds minder vaak van buitenruimten en bergingen zijn voorzien, neemt de gemiddelde tijd dat appartementen te koop staan meer toe dan bij grondgebonden woningen; inmiddels duurt het twee keer zo lang om een appartement verkocht te krijgen (www.monitornieuwewoningen.nl). Hierdoor vormen appartementen inmiddels meer dan 50 procent van het aantal te koop staande woningen; in Noord-Holland in 2006 zelfs 65 procent. In 2000 was dit landelijk nog minder dan 30 procent.⁴

Ook aan het aantal te koop staande nieuwbouwwoningen is te zien dat appartementen op dit moment moeilijk worden verkocht. In figuur 25 zijn de te koop staande nieuwbouwwoningen uitgedrukt als percentage van de in dat jaar gebouwde woningen. Bij de appartementen bereikte dit percentage zijn hoogtepunt eind 2004.⁵

Deze verkoop(tijd)problematiek is, met uitzondering van de Rotterdamse casus, in alle onderzoekslocaties naar voren gekomen tijdens de interviews. Toch neemt het aandeel appartementen in de bouwproductie de laatste jaren toe (zie figuur 26). Er zitten in vrijwel alle steden bovendien nog veel projecten in de 'pijplijn', en mede door de woningbouwafspraken met het rijk (tot 2010) zullen het aantal woningen en de dichtheid nog verder worden opgevoerd. De woningbouwafspraken hebben bijvoorbeeld in Hongarenburg/Finnenburg in Den Haag expliciet geleid tot planaanpassingen – meer appartementen –, en in de Schelphoek in Alkmaar tot een andere fasering van het plan. In Alkmaar is besloten het plan op te knippen, zodat in een deel van het gebied zo snel mogelijk kan worden begonnen met bouwen.

De praktijk van het verhogen van het woningaantal heeft ook zijn grenzen; locaties worden namelijk pas ontwikkeld zodra 70 procent van de woningen is verkocht, en bij onvoldoende belangstelling voor de geplande appartementen wordt de kans dat er daadwerkelijk gebouwd gaat worden erg klein. Projectontwikkelaars lijken de voorkeur te geven aan wachten tot de woningen wel zijn verkocht of aan aanpassing van het plan boven het laten zakken van de prijzen. Zo zijn in de casussen in Alkmaar, Groningen en Nijmegen de plannen aangepast vanwege afzetproblemen, en komt planaanpassing volgens enkele respondenten wellicht in de toekomst aan de orde in de St. Josepbuurt in Almelo en Op de Bleek in Eibergen. Enkele kleinere appartementengebouwen zullen daar uiteindelijk niet worden gerealiseerd als er onvoldoende vraag naar is.

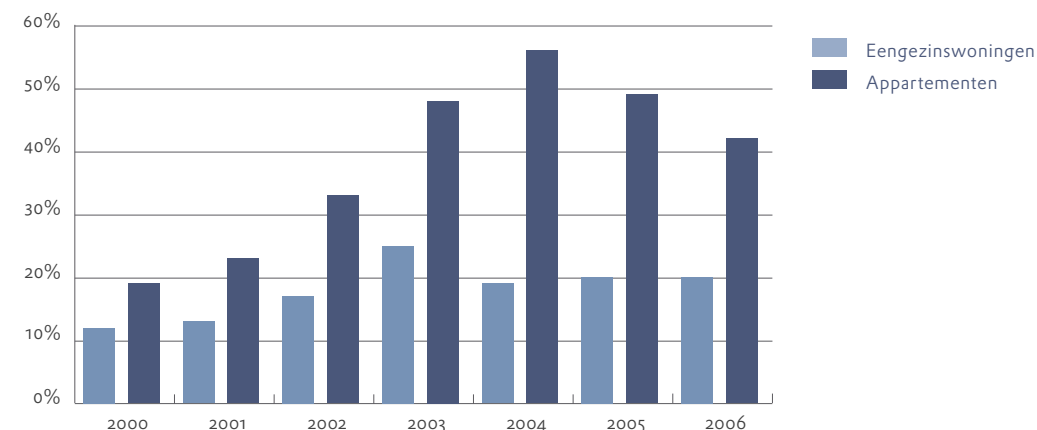
Naast de verkoopproblematiek speelt ook de bouwhoogte van de appartementen, wederom met uitzondering van Rotterdam, in alle onderzoekslocaties een rol, al is het alleen maar omdat anders de gewenste aantallen

4. In absolute aantallen is de toename nog veel hoger; het aantal woningen in de verkoopportefeuille is in de betreffende periode ook meer dan verdubbeld. In totaal zijn er gemiddeld nu zo'n 20.000 woningen in portefeuille.
5. Dit is slechts een indicatie. Er moet namelijk rekening worden gehouden met het feit dat de productie van een jaar wordt vergeleken met een standgegeven: de te koop staande nieuwbouwwoningen op 31 december van het betreffende jaar.

Figuur 24. Bebouwingsdichtheid in twee maten

Project	FSI	woningen/ha
Haarlem-Deliterrein	2,5	127
Nijmegen-Waalhaeve	2,4	127
Alkmaar-Schelphoek	1,9	79
Groningen-Kop van Oost	1,7	89
Rotterdam-Wallisblok	1,5	100
Den Haag-Hongarenburg/Finnenburg	1,0	53
Almelo-St. Josepbuurt	0,6	38
Eibergen-Op de Bleek	0,3	20

Figuur 25. Te koop staande nieuwbouwwoningen (stand 31 december) als percentage van de bouwproductie dat jaar (2000-2006). Bron: CBS Statline, Monitor Nieuwe Woningen; bewerking RPB



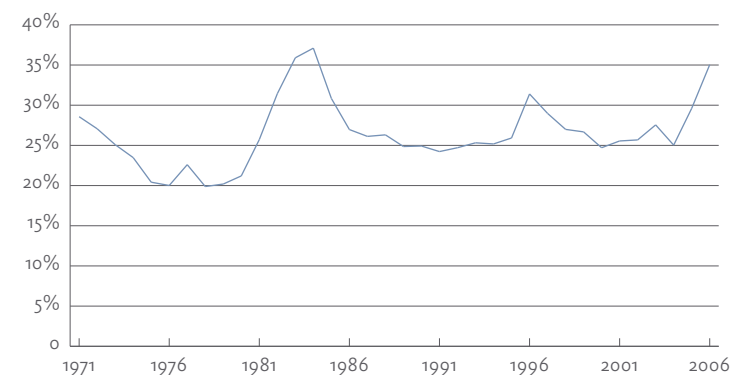
woningen niet worden gehaald. In Groningen hebben omwonenden – aan de andere zijde van het Eemskanaal – vergeefs bezwaar aangetekend tegen de drie geplande torens op de Kop van Oost, vanwege de schaduwwerking die hiervan uit zou gaan. In Haarlem komt hoogbouw terug in de discussie over grondopbrengsten versus stedenbouwkundige kwaliteit van de ontwikkelingen langs het Spaarne. Wanneer op een locatie hoogbouw mogelijk is, heeft dit positieve gevolgen voor de waarde van die locatie. In twee varianten van het plan voor het Deliterrein kwam de hoogbouw op een ander perceel. Dit bracht de gemeente in een lastige positie, omdat ze aan de ene kant een financieel belang heeft omdat ze eigenaar is van een perceel, en aan de andere kant bepaalt waar de hoogbouw plaats mag vinden. Uiteindelijk kwam de gemeente met de (beoogde) ontwikkelaar tot een voorlopige overeenstemming over de verdeling van de kosten en opbrengsten voor het hele plan. In Den Haag was handhaving van de stedenbouwkundige structuur een van de randvoorwaarden voor de ontwikkeling van Hongarenburg/Finnenburg, maar om de gewenste woningbouw aantallen te kunnen halen, is tóch besloten van de oude structuur af te wijken en een appartementencomplex te ontwikkelen. In Almelo verwacht de gemeente problemen bij de realisatie van het geplande appartementencomplex in de St. Josephbuurt. Zij vreest voor bezwaren van omwonenden tegen de hoogte, maar belangrijker is wellicht nog dat de woningstichting stJA geen interesse meer heeft in het bouwen van de appartementen omdat de markt verzadigd zou zijn. Om die reden is het bestemmingsplan voor het gebied opgeknijpt, zodat de rest van de locatie geen gevaar loopt. In Op de Bleek in Eibergen is een appartementengebouw gepland aan de rand van het gebied. De gemeente koos bewust voor deze locatie direct aan de rivier de Berkel, die volgens haar in stedenbouwkundig opzicht een markante afronding van de noordzijde van het plangebied geeft. De appartementen hebben vanwege het uitzicht ook nog eens een meerwaarde. In Alkmaar is mede onder druk van oppositie uit de omgeving een aantal bouwblokken van de Schelphoek gedurende het proces verlaagd.

Duurdere woningen

Een tweede manier om de opbrengsten op te voeren, is het verhogen van het aandeel dure koopwoningen ten koste van het aandeel sociale huurwoningen of goedkopere koopwoningen. In het verleden ging de discussie vooral over het aandeel sociale huurwoningen, maar de woningmarkt en het beleid zijn inmiddels dusdanig veranderd dat de ambitie nu meer ligt bij het realiseren van koopwoningen (Korthals Altes 2007). De St. Josephbuurt in Almelo bestond in de oude situatie geheel uit sociale huurwoningen. In de nieuwe situatie komt daar de helft van terug, met daarnaast koopwoningen in verschillende prijssegmenten. Op het Haarlemse Deliterrein komt een kwart van de woningen in de prijsklasse boven de 275.000 euro te liggen; het gaat hier om grondgebonden woningen. De overige driekwart betreft goedkopere appartementen in de prijsklasse tot 195.000 euro, waarbij de verdeling tussen huur en koop nog niet bekend is.⁶ In Eibergen moet, con-

6. Overigens is voor de aankoop van een woning van rond de tweeton een gemiddeld huishoudensinkomen nodig, bij een maximale lening van viermaal het gemiddelde bruto huishoudensinkomen van 49.600 euro per huishouden (in 2005; bron: CBS Statline) Voor een eenpersoonshuishouden of een huishouden met slechts één kostwinner is het kopen van een huis hierdoor in veel gevallen problematisch.

Figuur 26. Aandeel appartementen in het totale aantal gebouwde woningen (1971-2006).
Bron: CBS Statline; bewerking RPB



form het provinciale en gemeentelijk beleid, 23 procent van de woningen in Op de Bleek in de prijsklasse tot 170.000 euro v.o.n. vallen; het gaat hier om zogeheten starterswoningen. In Alkmaar en Groningen gaat het in principe alleen om koopwoningen, maar fungeren woningcorporaties als achtervang waardoor er alsnog huurwoningen in het plan kunnen komen. De appartementsprijzen in de Kop van Oost zijn afhankelijk van de keuzes van potentiële kopers volgens het zogenoemde Wenswonenconcept, waarbij de prijzen variëren naar het oppervlak en de inrichting van het gekozen appartement. De goedkopere appartementen, die starten bij 96.000 euro (voor een appartement van 40 vierkante meter), blijken daarbij het meest geliefd te zijn. In Rotterdam, Den Haag en Nijmegen gaat het voor 100 procent om koopwoningen in de vrije sector. Opvallend hierbij is dat de woningvoorraad voor de herstructurering van Hongarenburg/Finnenburg in Den Haag geheel uit sociale huurwoningen bestond. Voor de Waalhaeve in Nijmegen gold een beleid van 40 procent sociale woningen, koop of huur, met voor koopwoningen als (gebruikelijke) bovengrens 172.000 euro. Het effect hiervan is echter dat veel ontwikkelaars ervoor kiezen de 'sociale' woningen rond deze bovengrens te verkopen. Van echt sociale woningbouw is dan nauwelijks sprake.

Versobering van woning en woonomgeving

Opbrengstverhoging is als gezegd niet de enige manier om de grondexploitatie sluitend(er) te krijgen. Dit kan ook door in een later stadium van het project de kosten proberen te reduceren; daarbij gaat het om nog niet gemaakte kosten die ook niet noodzakelijkerwijs hoeven te worden gemaakt. Gedacht kan worden aan goedkopere materialen voor de woningen, maar ook aan bezuinigingen op de inrichting van de woonomgeving (ontwerp en materialen). Ook in ons onderzoek komen volgens onze respondenten zulke kostenbesparende maatregelen voor. Zo wordt in Nijmegen gesproken van 'versobering van de materialen voor het complex',

in Groningen over 'verkleining en versobering van de openbare ruimte'. In Op de Bleek in Eibergen waren gemeente en ontwikkelaar het oneens over het materiaalgebruik voor de bestrating; de ontwikkelaar wilde betonmateriaal gebruiken, maar de gemeente hield vast aan duurdere gebakken klinkers. De ontwikkelaar van het Deliterrein in Haarlem stelt dat het ontwerp en het materiaalgebruik in overeenstemming zijn met de beperkte kwaliteit van de omgeving. In meer dan de helft van de onderzoekslocaties (in Groningen, Nijmegen, Haarlem, Almelo en Alkmaar) is de hoeveelheid groen (en blauw) in de woonomgeving beperkt als gevolg van de intensivering en de benodigde parkeerruimte. De keuze voor ondergronds of half-overdekt parkeren gaat vaak samen met collectief gebruik van het dak, waarmee vaak privétuinen en openbare (groene) ruimte zijn vervangen. Eigenlijk is de openbare groene ruimte alleen in Eibergen onderdeel van de locatieontwikkeling; in de directe omgeving van de locaties is er verder alleen in Hongarenburg/Finnenburg in Den Haag relatief veel groen te vinden.

Tot slot

De grondverwerving en de grondexploitatie zijn bepalend voor het fysieke resultaat van transformatie, zowel direct als indirect. Direct doordat de vorm van de percelen in de uitgangssituatie van de ontwikkeling, de aanwezige waterlopen en wegen soms zijn terug te zien in het gerealiseerde plan. Direct ook, wanneer in de loop van het proces de plangrenzen worden aangepast omdat bepaalde gronden niet kunnen worden verworven, of wanneer bepaalde percelen of gebouwen op de locatie moeten worden ingepast, bijvoorbeeld omdat een pand onder de Monumentenwet valt.

Een indirect ruimtelijk effect betreft de doorwerking van de verwervingskosten in het eindresultaat. Hoge verwervingsprijzen kunnen de druk op de exploitatie vergroten, waardoor de opbrengsten moeten worden verhoogd of de kosten worden gereduceerd. Dit kan onder andere leiden tot een hogere woningdichtheid, met meer appartementen, of tot duurdere woningen, maar kan ook ten koste gaan van de kwaliteit van woning en de woonomgeving.

De bij locatieontwikkeling betrokken partijen kunnen het plan en de exploitatie niet naar hartenlust optimaliseren. Behalve de directe en indirecte mogelijkheden van de locatie, zijn er allerlei andere invloeden van belang. De belangrijkste zijn restricties en randvoorwaarden die aan de ontwikkeling op de locatie zelf worden gesteld (bijvoorbeeld door het bestemmingsplan voor de locatie), of aan het gebruik van de gebouwen en de percelen in de omgeving van de locatie (bijvoorbeeld de aanwezigheid van een bestemming in de buurt waarvan hinder uitgaat). Daarnaast spelen enkele externe factoren een rol. Zo maken de verschillende overheden woningbouwafspraken die hun uitwerking hebben op een locatie, en zijn de (veranderingen in de) lokale woningmarktomstandigheden van invloed op de verkoopmogelijkheden van bepaalde typen woningen.

LITERATUUR

- Adams, D., A. Disberry, N. Hutchison & T. Munjoma (2002), 'Land policy and urban renaissance. The impact of ownership constraints in four British cities', *Planning Theory and Practice* 2: 195-217.
- AZ (Ministerie van Algemene Zaken) (2007), *Beleidsprogramma 2007-2011. Brief minister-president ter aanbieding van het beleidsprogramma 'Samen werken, samen leven' voor de periode 2007-2011, Bijlage bij kamerstuk 31070 nr. 1, 15 juni 2007*, Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.
- Beekmans, J. (2007), *Investeringsgedrag bij stationslocaties*, Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Bergh, G.C.J.J. van den (1979), *Eigendom. Grepen uit de geschiedenis van een omstreden begrip*, Deventer: Kluwer.
- Bromley, D.W. (1991), *Environment and economy. Property rights and public policy*, Oxford (UK)/Cambridge (USA): Blackwell.
- Bruil, A.W., F.A.M. Hobma, G.J. Peek & G. Wigmans (red.) (2004), *Integrale gebiedsontwikkeling. Het stationsgebied 's-Hertogenbosch*, Amsterdam: SUN.
- Buitelaar, E. & B. Needham (2007) 'Epilogue. Property rights between tools and social values', *Town Planning Review* 78 (1): 119-122.
- Buitelaar, E., B. de Deugd & E. Geuting (2004), 'Naar een residueel bepaalde grondprijs voor sociale woningbouw?', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 6: 56-60.
- Buitelaar, E., R. van der Heijden & R. Argioli (2007a), 'Managing traffic by privatisation of road capacity. A property rights approach', *Transport Reviews* 27 (6): 699-713.
- Buitelaar, E., A. Lagendijk & W. Jacobs (2007b), 'A theory of institutional change. Illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy', *Environment and Planning A* 39 (4): 891-908.
- Buitelaar, E., H. Mertens, B. Needham & G. de Kam (2006), *Sturend vermogen en woningbouw. Een onderzoek naar het vermogen van gemeenten om te sturen bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties*, Den Haag/Utrecht: D.G.W./NETHUR.
- Buuren, P.P.J. van, C.W. Backes, A.A.J. de Gier & A.G.A. Nijmeijer (2006), *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer.
- Cammen, H. van der & L.A. de Klerk (1993), *Ruimtelijke ordening. De ontwikkelingsgang van de ruimtelijke ordening in Nederland*, vierde druk, Utrecht: Aula.
- Cotteleer, G., J. Luijt, J.W. Kuhlman & C. Gardebroek (2007), *Oorzaken van verschillen in grondprijzen. Een hedonische prijsanalyse van de agrarische grondmarkt*, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- CPB (Centraal Planbureau) (2001), *Veroudering van bedrijventerreinen, een structuur voor herstructurering*, Den Haag: CPB.
- Dammers, E., H.L. Pálsdóttir, L. van den Broek, W. Klemm, A. Tisma & L. Bijlsma (2007), *Particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw*, Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/RPB.
- Demsetz, H. (1967), 'Toward a theory of property rights', *The American Economic Review* 57: 347-359.
- Dol, K. & H. van der Heijden (2007), *Knelpuntenmonitor woningproductie 2007*, Delft: OTB.
- Foglesong, R. (1986), *Planning the capitalist city*, Princeton: Princeton University Press.
- Gijsberts, M. & J. Dagevos (red.) (2007), *Interventies voor integratie. Het tegengaan van etnische concentratie en bevorderen van interetnisch contact*, Den Haag: SCP.
- Gordijn, H., G. Renes & M. Traa (2007), *Naar een optimaler ruimtegebruik door bedrijventerreinen. Een verkenning van enkele beleidsopties*, Den Haag: RPB.
- Graaf-Kouijzer, M.S. de (2006), *Onteigening. Volledige schadeloosstelling fictie of werkelijkheid*, Amsterdam: ASRE.
- Gruis, V. (2007), 'Bedrijfsstijlen in theorie en praktijk', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 6: 50-55.
- Guy, S., J. Henneberry & S. Rowley (2002), 'Development cultures and urban regeneration', *Urban Studies* 7: 1181-1196.
- Hijmans, E.R. & M. Fokkema (2007), *Recht rond grondbeleid*, Deventer: Tauw BV.
- Jacobs, H.M. (red.) (1998), *Who owns America? Social conflict over property rights*, Wisconsin: The University of Wisconsin Press.
- Jacobs, J. (1961), *The death and life of great American cities*, New York: Random House.

- Janssen, L.H.J.M., V.R. Okker & J. Schuur (red.) (2006), *Welvaart en leefomgeving. Een scenariostudie voor Nederland in 2040*, Den Haag/Bilthoven: CPB, MNP & RPB.
- Kalt, N. (2006), *Grondzaken doen. Handen en voeten aan het grondbeleid*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Kam, G. de (2002), *Corporaties op de grondmarkt. Een handreiking uit de praktijk*, Hilversum: Aedes vereniging van woningcorporaties.
- Kam, G. de (2005), *Grondexploitatie bij herstructurering*, Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Keers, G., G. Muller, T. Sneijkens, R. de Wildt & G. de Kam (2001), *Erfpacht en herstructurering*, Amsterdam: RIGO.
- Klosterman, R.E. (1985), 'Arguments for and against planning', *Town Planning Review* 56 (1): 5-20.
- Kolpron (2000), *Grondbeleid en stedelijke herstructurering*, Rotterdam: Kolpron.
- Korthals Altes, W.K. (2007), 'The impact of abolishing social-housing grants on the compact-city policy of Dutch municipalities', *Environment and Planning A* 39 (6): 1497-1512.
- Korthals Altes, W.K. & D.A. Groetelaers (2000), 'De ontwikkeling van uitbreidingslocaties. Context en praktijk', *Achtergrondinformatie* 1: 35-45.
- Kruijt, B., B. Needham & T. Spit (1990), *Economische grondslagen van grondbeleid*, Amsterdam: Stichting voor Beleggings- en Vastgoedkunde.
- Louw, E. & G. Wigmans (2004), 'Grond als voorwaarde', pp. 316-332 in A.W. Bruil, F.A.M. Hobma, G.J. Peek & G. Wigmans (red.), *Integrale gebiedsontwikkeling. Het stationsgebied 's-Hertogenbosch*, Amsterdam: SUN.
- MNP (Milieu en Natuurplanbureau) (2007), *Milieubalans 2007*, Bilthoven: MNP.
- Needham, B. (2007), 'The search for greater efficiency. Land readjustment in the Netherlands', pp. 115-132 in Y.-H. Hong & B. Needham, *Analyzing land readjustment. Economics, law and collective action*, Cambridge (MA): Lincoln Institute of Land Policy.
- Needham, B. & R. Verhage (1998), 'The effects of land policy. Quantity as well as quality is important', *Urban Studies* 1: 25-44.
- Nooteboom, L.W. & B. Needham (1995), 'Een miscalculatie op de grondmarkt', *Economisch-Statistische Berichten* 4031: 982-984.
- Overwater, P.S.A. (2002), *Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid. Wie de grond heeft, die bouwt*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Pols, L., F. Daalhuizen, A. Segeren & C. van der Veecken (2005), *Waar de landbouw verdwijnt. Het Nederlandse cultuurland in beweging*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Priemus, H. (2007), 'Van bouwkartel naar grondpositie. Nieuwe opgaven voor professioneel opdrachtgeverschap', *Building Business* 2: 54-59.
- Putten, E. van der, R. de Lint & H. de Wolff (2004), *Onderzoek naar de mogelijkheden van een regeling voor stedelijke herverkaveling*, Den Haag/Delft: Akro Consult/OTB Delft.
- Renes, G., M. Thissen & A. Segeren (2006), *Betaalbaarheid van koopwoningen en ruimtelijk beleid*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Schutte, A., P. Schoonhoven & I. Dolmans-Budé (2002), *Commercieel vastgoed*, Utrecht: Berenschot Osborne BV/Elsevier bedrijfsinformatie bv.
- Segeren, A. (2007), *De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Segeren, A., J. Groen & J. Luijt (2005b), 'De markt voor landbouwgrond', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* 1: 44-47.
- Segeren, A., B. Needham & J. Groen (2005a), *De markt doorgrond. Een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- SER (Sociaal-Economische Raad) (2006), *Nederlanden EU-milieurichtlijnen*, Den Haag: SER.
- Snellen, D., H. Farjon, R. Kuiper & N. Pieterse (2006), *Monitor Nota Ruimte. De opgave in beeld*, Rotterdam/Bilthoven/Den Haag: NAI Uitgevers/MNP/RPB.
- Teijmant, I. (1988), 'Grondeigendom in ons cultuurpatroon', *Sociologische Gids* 5: 302-319.
- Vallet, N., K. Marchand, P. Stouthuysen & K. Vandenbergh (red.) (2007), *Stadsinnovatie. Herbruik is herwaarderen. Op zoek naar succesvolle managementpraktijken*, Brussel: Uitgeverij Politeia.
- Verbart, J. (2004), *Management van ruimtelijke kwaliteit. De ontwikkeling en verankering van inrichtingsconcepten in het Utrechtse stationsgebied*, Delft: Eburon.
- Verhage, R. (2002), *Local policy for housing development. European experiences*, Aldershot: Ashgate.
- Visser, P. & F. van Dam (2006), *De prijs van de plek. Woonomgeving en woningprijs*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Vries, A. de, H. van Amsterdam & H. Thorborg (2006), *Indelen en afbakenen. Ruimtelijke typologieën in het beleid*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) (2004a), *Begrenzing bebouwd gebied 2000*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2004b), *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2006), *Verstedelijking. Briefminister ter aanbieding 180-rapport 'Locatiekeuzes bij woningbouw'*, Kamerstuk 30647 nr. 1, 6 juli 2006, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Wolff, H. de, H. Ploeger & J. de Jong (2006), *Toekomst van het Haagse gronduitgiftesysteem*, Delft: OTB.
- Wouden, R. van der (2007), *Een nieuwe stedelijke agenda. Overwegingen voor een toekomstig grotestedenbeleid*, Beleidsadviezen 04, Den Haag: RPB.
- Zeeuw, F. de (2007), *De engel uit het marmer. Reflecties op gebiedsontwikkeling*, Delft: TU Delft.
- Zhu, J., L. Sim & X. Liu (2006), *Place-remaking under property rights regimes. A case study of Niucheshui, Singapore*, Singapore: National University of Singapore.
- Zweedijk, A. & N. Harkes (2004) 'Van grondexploitatie naar gebiedsexploitatie', *Achtergrondinformatie* 1: 15-20.

BIJLAGE LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Verkennde gesprekken

Dirk Kazemier (ministerie van vrom)
Dirk de Klerk (ministerie van vrom)
Hanna-Lara Pálsdóttir (ministerie van vrom)
Valentin Neevel (ministerie van vrom)
Edo Muller/Herman Sol (Inbo)
Barrie Needham (Radboud Universiteit Nijmegen)
Arnold Reijndorp (RPB/Universiteit van Amsterdam)

Casus Alkmaar-Schelphoek

Gert-Jan Engberts (gemeente Alkmaar)
Jaap Wilschut (gemeente Alkmaar)
Barbara Bakker (gemeente Alkmaar)
Patrick Lammers (Eendragt cv)
Rene Hogeveen (BAM Vastgoed bv)

Casus Almelo-St. Josephbuurt

Harm Schippers (gemeente Almelo)
Bert Haakmeester (gemeente Almelo)
Dhr. G. A. Wils (Woningstichting St. Joseph Almelo)

Casus Den Haag-Mariahoeve

Femke van Gerven (gemeente Den Haag)
Leo van Driel (gemeente Den Haag)
Hans Pronk (HaagWonen)

Casus Eibergen-Op de Bleek

Harry ter Beeke (gemeente Berkelland)
Barry Hegeman (Ter Steege Vastgoed Rijssen bv)

Casus Groningen-Kop van Oost

Jaap Haks (gemeente Groningen)
Bert Popken (gemeente Groningen)
Jola Meijer (gemeente Groningen)
Vincent Tuiten (Heijmans Vastgoed bv)

Casus Haarlem-Deliterrein

Ingrid Vlucht (gemeente Haarlem)
Fred Woltjer (gemeente Haarlem)
Andries Meyer (BAM Vastgoed bv)
Jan-Willem Snelder (Woningcorporatie Pré Wonen;
schriftelijk)

Casus Nijmegen-Waalhaeve

Peter Koopmans (gemeente Nijmegen)
Wout van Hees (gemeente Nijmegen)
Stefanie Wolff (gemeente Nijmegen)
Paul Goedknecht (gemeente Nijmegen)
Peter Jensen (gemeente Nijmegen)
Erik-Jan de Jong (Heilijgers-BAM)

Casus Rotterdam-Wallisblok

Ditty Blom (gemeente Rotterdam)
Laura Weeber (bewoner)
Ineke Hulshof (Hulshof architecten)
Frank van Hulten (Steunpunt wonen)
Wilger van Duinhoven (bewoner, voorzitter kopersvereniging
Wallisblok)

OVER DE AUTEURS

Edwin Buitelaar studeerde planologie aan de Universiteit Utrecht. Van 2002 tot 2007 werkte hij bij de vakgroep planologie van de Radboud Universiteit Nijmegen, eerst als promovendus, daarna als universitair docent. In maart 2007 promoveerde hij op het proefschrift *The cost of land use decisions. Applying transaction cost economics to planning & development* (Blackwell). Sindsdien werkt hij als onderzoeker bij het RPB, waar hij zich richt op de regulering van grondmarkten, in het bijzonder in relatie tot woningbouw en stedelijke herstructurering.

Arno Segeren studeerde agrarische economie aan de Landbouw-universiteit Wageningen, met als specialisatie recreatie & toerisme. Sinds 2002 werkt hij als onderzoeker bij het RPB. Hij bestudeert de werking van grondmarkten, mede als onderdeel van zijn promotieonderzoek (aan de Radboud Universiteit Nijmegen) naar het gedrag van actoren op grond- en vastgoedmarkten. Daarnaast houdt hij zich bezig met de ruimtelijke gevolgen van ontwikkelingen in de landbouw en de vrijetijdsbesteding van mensen. Hij is coauteur van onder meer de RPB-studies *De markt doorgrond* (2005), *Waar de landbouw verdwijnt* (2005), en auteur van *De grondmarkt voor woningbouwlocaties* (2007).

Pia Kronberger is architect en regionaal onderzoeker. Ze werkt sinds 2006 bij het RPB. Ze studeerde bouwkunde aan de Technische Universiteit Wenen, de École d'Architecture et de Paysage de Bordeaux en de Technische Universiteit Delft. Ze doet vooral morfologisch onderzoek naar nieuwe stedenbouwkundige en landschappelijke ontwikkelingen in en om de stad. In 2003 was ze betrokken bij de oprichting van YEAN, een internationaal onderzoeksnetwerk met leden in Wenen, Innsbruck, Bordeaux en Rotterdam. Ze is coauteur van de RPB-studie *Overstromingsrisico als ruimtelijke opgave* (2007).

COLOFON

Onderzoek

Edwin Buitelaar (projectleider)

Arno Segeren

Pia Kronberger

Supervisor

Ries van der Wouden

Met dank aan

Hans van Amsterdam (RPB)

Frank van Dam (RPB)

Maaïke Galle (RPB)

Hugo Gordijn (RPB)

George de Kam (Radboud Universiteit Nijmegen)

Barrie Needham (Radboud Universiteit Nijmegen)

Leo Nooteboom (ministerie van VROM)

Illustraties

Pia Kronberger en Arno Segeren in samenwerking met Typography & Other Serious Matters

Eindredactie

Nienke Noorman

Heleen Ronden

Ontwerpen productie

Typography Interiority & Other Serious Matters, Den Haag

Druk

Drukkerij de Maasstad, Rotterdam

© NAI Uitgevers, Rotterdam/Ruimtelijk Planbureau, Den Haag/2008. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912jo het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

NAI Uitgevers is een internationaal georiënteerde uitgever, gespecialiseerd in het ontwikkelen, produceren en distribueren van boeken over architectuur, beeldende kunst en verwante disciplines.

www.naipublishers.nl

ISBN 978 90 5662 6211