



2015

Ontslakken binnen gebiedsontwikkeling het initiatief centraal



Naam: Daan Verweij
Studentnummer: 1607244
Adres: Beekboog 33 3772 TC Barneveld
Telefoonnummer: 06-50453079
e-mailadres: daan.verweij@student.hu.nl
e-mailadres (zakelijk): dv@debunte.nl

Opleiding: Bouwtechnische Bedrijfskunde
Afstudeerrichting: Projectontwikkeling
Cursuscode: TBTB-V15AFRD-13

Titel afstudeerwerk: Ontslakken binnen
gebiedsontwikkeling het initiatief centraal

Afstudeerbedrijf: De Bunte Vastgoed
Adres: Amsterdamseweg 34a 6712 GJ Ede
Telefoonnummer: 0318-693370

Begeleiding Hogeschool Utrecht:
Debby Goedknegt
Karin Grooten

**HOGESCHOOL
UTRECHT**

DE BUNTE
V A S T G O E D
sterk in ontwikkeling

Titelpagina

Personalia

Student : Daan Verweij
Adres : Beekboog 33 Barneveld
Telefoonnummer : 06-50453079
E-mailadres : daan.verweij@student.hu.nl
Studentnummer : 1607244
Cursuscode: : TBTB-V15AFO-14

Stageperiode

Startdatum : 2 februari 2015
Einddatum : 2 juni 2015
Presentatieweek : 15 t/m 26 juni 2015

Stagebedrijf

Bedrijf : De Bunte Vastgoed
Adres : Amsterdamseweg 34a Ede
Telefoonnummer : (0318)-693370

Externe begeleider

Naam : drs. C. (Kees) de Jong
Functie : Directeur
E-mailadres : cdj@debunte.nl
Telefoonnummer : (0318)-693370 / 06-53543744

Docent begeleiders

1e begeleider

Naam : Debby Goedknecht
E-mailadres : debby.goedknecht@hu.nl
Telefoonnummer : (088)-4818493 / 06-38149077

2e begeleider

Naam : Karin Grooten
E-mailadres : karin.grooten@hu.nl
Telefoonnummer : (088)-4812672 / 06-38149109

Voorwoord

Geachte Lezer,

Deze afstudeerscriptie is de laatste opdracht van mijn vierjarige bachelor Bouwtechnische Bedrijfskunde aan de Hogeschool Utrecht. De Bunte Vastgoed heeft mij de mogelijkheid gegeven om dit onderzoek uit te voeren. Het onderwerp van het onderzoek is het ontslakken van gebiedsontwikkeling. Dit onderwerp is voortgekomen uit enerzijds mijn interesse naar veranderingen in gebiedsontwikkeling en anderzijds uit de wensen van De Bunte Vastgoed.

De afstudeerperiode heb ik als zeer leerzaam ervaren; de opgedane inhoudelijke kennis van gebiedsontwikkeling en ontslakken zal mij in de toekomst zeer zeker van pas komen. Ontslakken is een nieuw fenomeen, maar de combinatie met de bestaande vormen van gebiedsontwikkeling heeft mij ook een breder beeld van gebiedsontwikkeling gegeven.

De begeleiding vanuit de Hogeschool Utrecht heb ik als zeer prettig ervaren. Als ik er even niet uitkwam waren mijn begeleiders altijd bereid om mij weer op gang te helpen. Daarnaast hebben ze het onderzoek door middel van de noodzakelijke feedback sterker gemaakt. Via deze weg wil ik hiervoor mijn afstudeerbegeleiders Debby Goedknegt en Karin Grooten bedanken!

Daarnaast wil ik Kees de Jong van De Bunte Vastgoed bedanken voor de mogelijkheid om mijn onderzoek uit te voeren en voor zijn persoonlijke begeleiding gedurende het traject. Ik werd betrokken bij de gebiedsontwikkeling van Wekerom West en mocht bij belangrijke gesprekken aanwezig zijn. Dit in combinatie met de begeleiding maakt dat ik terugkijk op een zeer leerzame en prettige afstudeerperiode.

Ook wil ik Wendy de Hoog en Jos Feijtel van het actieteam ontslakken bedanken voor de inhoudelijke gesprekken waardoor zij mij verder hebben geholpen met dit onderzoek. Voor het controleren en aanscherpen van mijn teksten wil ik Brigitte Verweij bedanken en tot slot wil ik alle respondenten bedanken voor hun kennis en interessante gesprekken.

Utrecht, 2 juni 2015

Daan Verweij



Samenvatting

Vanaf de jaren zeventig is het aantal Europese, nationale maar ook lokale regels langzamerhand uitgegroeid tot een nagenoeg ondoordringbaar woud aan regels. Sectoren als water, milieu, natuur, infrastructuur en veiligheid gingen steeds sterker hun deelbelangen met eigen wetten en regels beschermen. Door de economische welvaart en de enorme woningvraag was hier ook reden toe. Nu deze enorme woningvraag is weggefallen maakt de optelsom van al deze (sectorale) regels de weinige projecten die er zijn en/of duur en/of in tijd niet te doen. Het doel van ontslakken is om de weinige gebiedsontwikkelingen die er zijn niet onnodig te vertragen door deze regels, dit gebeurt enerzijds door de gemeentelijke regelgeving op te schonen en anderzijds door de werkwijze en houding te veranderen. Dit heeft gevolgen voor de samenwerking tussen de gemeente en marktpartijen bij gebiedsontwikkeling.

Het onderzoek is uitgevoerd bij De Bunte Vastgoed, een projectontwikkelaar die betrokken is bij een pilotproject in Wekerom Oost waarbij ontslakt wordt. Dit onderzoek heeft betrekking op de veranderingen op de samenwerking met de Gemeente Ede door het toepassen van ontslakken. In dit onderzoek is de vraag centraal gesteld: *'Hoe verandert de samenwerking tussen de gemeente Ede en De Bunte Vastgoed als gevolg van ontslakken?'*

Door middel van literatuuronderzoek is allereerst de samenwerking bij traditionele en organische gebiedsontwikkeling onderzocht en geformuleerd. Vervolgens is door middel van literatuuronderzoek en een interview met één van de oprichters van ontslakken de samenwerking bij ontslakken volgens de theorie opgesteld. Deze samenwerking (volgens de theorie) is vervolgens getoetst aan de praktijk door middel van 5 interviews waarvan 3 met gemeenten en 2 interviews met marktpartijen die betrokken zijn en ervaring hebben met ontslakken. De uitkomsten uit deze interviews hebben de theorie van ontslakken op sommige punten bevestigd, daarnaast zijn er aandachtspunten bij en aanpassingen op de theorie geformuleerd. Aan de hand van de theorie en de aanpassingen en aandachtspunten uit de praktijk is een conceptueel model voor de samenwerking bij ontslakken opgesteld. Dit conceptuele model is vergeleken met de samenwerking bij traditionele en organische gebiedsontwikkeling om aan de hand daarvan de veranderingen door ontslakken te onderzoeken en formuleren.

Uit het onderzoek zijn de onderstaande (belangrijkste) veranderingen op de samenwerking bij ontslakken ten opzichte van traditionele en organische gebiedsontwikkeling gebleken:

- Doordat bij ontslakken minder wordt dichtgeregeld - of anders met regels wordt omgegaan - ontstaat er meer flexibiliteit. In combinatie met de geleidelijke en kleinschalige aanpak kunnen marktpartijen daardoor beter in spelen op de veranderende markt.
- Grote traditionele gebiedsontwikkelingen waar programmering, grondprijzen, samenwerkingsovereenkomsten en contracten zo groot en complex zijn dat ze sleepbankers worden, kunnen door te ontslakken worden omgezet naar een kleine schaal.
- Plannen worden gestuurd door de noodzakelijke wettelijke kaders, alles daarbuiten wordt zoveel mogelijk losgelaten en er wordt slechts een gewenste richting (als stip op de horizon) in een langere termijn visie vastgelegd.
- Gemeenten en marktpartijen werken samen met gezamenlijk belang als basis, hierbij wordt gewerkt op basis van vertrouwen in een zo'n eenvoudig mogelijke samenwerkingsvorm.
- De rol van de gemeente verandert waarbij de gemeente andersom werkt, dit houdt in dat initiatieven niet meer worden beoordeeld op basis van regels maar op basis van de meerwaarde voor de gemeente.
- De rol van ontwikkelaars verandert door de andere rol die de gemeente inneemt, zij worden samenwerkingspartner van de gemeente en krijgen daarbij meer verantwoordelijkheden.

Aan de Bunte Vastgoed wordt aanbevolen de pilot in Wekerom het geformuleerde conceptuele model toe te passen en rekening te houden met de geformuleerde veranderingen. Daarna kan op basis van de opgedane ervaringen in Wekerom onderzoek verricht worden naar manieren om het model verder aan te scherpen.

Summary

Since the seventies the amount of European, national and also local rules is slowly growing to an jungle of regulating. This is caused by the fact that all the sectors off water, environment, nature, infrastructure and safety are protecting their own sectors with their own laws and rules. The reason for this was the economic prosperity and the massive demand off houses. Now this massive demand disappeared, the sum of all these rules is causing that the few locations of urban development become very expensive or infeasible in time. The purpose of 'ontslakken' is to not unnecessary delay the few locations of urban development by all these rules. This will be achieved on the one hand by reducing the amount of local rules and on the other hand by changing the attitude and manner of working. Applying 'ontslakken' on urban development has effects on the collaboration between the local government and projectdevelopers.

This research is performed at the company De Bunte Vastgoed, which is a projectdeveloper involved in the urban development of a pilot 'ontslakken' in Wekerom. This research refers to the changes in the collaboration between the local government and projectdevelopers by applying 'ontslakken'. In this research I try to answer the following question: 'How does the collaboration between the local government Ede and De Bunte Vastgoed changes by applying 'ontslakken'?

First of all the collaboration at traditional- and organic urban development is investigated and described by doing a literature research. Then the collaboration (in theory) by 'ontslakken' is investigated and described by doing a literature research and an interview with one of the co-founders and experts of the so called action team 'ontslakken'. This theoretical description of the collaboration by 'ontslakken' is then tested to the practice by doing five interviews, three with the local government and two with projectdevelopers. The results of the interviews confirm the theory of 'ontslakken' at some points but also are used to adjust the theory by formulating points of attention and also adjustments. With the combination of theory and practice is a conceptual model of the collaboration by 'ontslakken' created. This conceptual model is compared with the collaboration at traditional- and organic urban development, based on that equation the changes caused by 'ontslakken' are investigated and formulated.

The most important outcomes on the changes on the collaboration of this study are:

- Reducing the amount of rules (or changing the manner of working with these rules) creates more flexibility. The combination of this flexibility and the progressive and the small scale makes it possible for projectdevelopers to adjust their products on the changing market.
- Big traditional urban development projects with programming, land prices, complicated cooperation agreements and where contracts became so big and complicated that these became drag anchors for the development could make the transition to a smaller scale under the influence of 'ontslakken'.
- Giving direction on plans by only fixing the most necessary legal frameworks, and leaving everything besides that legal framework free by only drafting a longer period vision for the area. This longer period vision must be seen as an required direction.
- Local government and projectdevelopers collaborate based on jointly interest, the basis of this collaboration is mutually thrust. With the aim on the most simple form of cooperation.
- The role of the local government changes, instead of judging initiatives based on rules the local government will judge initiatives based on the value for the town.
- The role of projectdevelopers is also changing caused by the different role of the local government. Projectdevelopers will become partner of the local government and will get more responsibilities.

The report recommends to De Bunte Vastgoed to apply the conceptual model of 'ontslakken' and take the changes into account for the pilot project in Wekerom. Doing research based on the experience with the model (in Wekerom) to adjust the model.

Inhoudsopgave

Titelpagina	2
Voorwoord.....	3
Samenvatting.....	4
Summary.....	5
Hoofdstuk 1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding.....	8
1.2 Probleemstelling en hoofdonderzoeksvraag.....	9
1.3 Onderzoeksdoelstelling	10
1.3.1 Theoretische relevantie.....	10
1.3.1 Praktische relevantie	11
1.4 Leeswijzer	11
Hoofdstuk 2 Onderzoeksmethodiek.....	12
2.1 Gebruikte methodiek	12
2.2 Betrouwbaarheid & Validiteit.....	13
2.3 Beperkingen van het onderzoek.....	13
Hoofdstuk 3 Gebiedsontwikkeling en samenwerking.....	14
3.1 Gebiedsontwikkeling	14
3.1.1 Algemeen en definitie	14
3.1.2 Ontwikkelingsproces bij gebiedsontwikkeling	15
3.1.3 Typen gebiedsontwikkelingen	16
3.1.4 Vormen van gebiedsontwikkeling	16
3.2 De samenwerking binnen gebiedsontwikkeling.....	17
3.2.1 Het speelveld	17
3.2.2 De samenwerking	17
3.3 Traditionele vorm van gebiedsontwikkeling	18
3.3.1 Algemeen.....	18
3.3.2 Het speelveld binnen traditionele gebiedsontwikkeling.....	18
3.3.3 De samenwerking binnen traditionele gebiedsontwikkeling.....	20
3.4 Organische vorm van gebiedsontwikkeling.....	22
3.4.1 Algemeen.....	22
3.4.2 Het speelveld binnen organische gebiedsontwikkeling	22
3.4.3 De samenwerking binnen organische gebiedsontwikkeling	23
3.5 Schematische vergelijking traditionele en organische gebiedsontwikkeling.....	26
Hoofdstuk 4 Ontslakken	29
4.1 Algemeen.....	30
4.2 Het speelveld bij ontslakken.....	30

4.2.1 Aanpak.....	31
4.2.2 Schaal.....	32
4.2.3 Plan	33
4.2.4 Wijze van organiseren	34
4.2.5 Planologievormen.....	35
4.3 Conceptueel model van het speelveld	36
4.4 De invloed van ontslakken op het speelveld	36
4.5 De samenwerking bij ontslakken.....	38
4.5.1 Basis voor het aangaan van de samenwerking	39
4.5.2 Rol van gemeente.....	40
4.5.3 Rol en type ontwikkelaar	42
4.6 Conceptueel model over de samenwerking.....	43
4.7 De invloed van ontslakken op de samenwerking.....	43
4.8 Deelconclusie.....	45
Hoofdstuk 5 Conclusie en aanbeveling	48
5.1 Beantwoording centrale deelvraag	48
5.2 Aanbevelingen	51
Literatuur.....	52
Interviews	54

Hoofdstuk 1 Inleiding

Het eerste hoofdstuk beschrijft de aanleiding van het onderzoek en het probleem dat speelt. Daarnaast worden de onderzoeksvraag en de bijbehorende deelvragen omschreven.

1.1 Aanleiding

In de periode 1950 tot 2010 groeide de Nederlandse woningvoorraad met bijna vijf miljoen woningen. Om dit enorme aantal woningen te kunnen realiseren was het hele productieproces gericht op schaalvoordelen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). Braakliggende terreinen en leegstaand vastgoed zijn de eerste tekenen dat deze aanpak van traditionele gebiedsontwikkeling niet meer werkt (Boerma, 2012). De voornaamste reden hiervoor is de financiële crisis die ertoe heeft geleid dat een structurele onbalans is ontstaan op de vastgoedmarkt (Boerma, 2012). Andere oorzaken van de veranderingen binnen de gebiedsontwikkeling zijn demografische ontwikkelingen: de bevolkingsgroei in Nederland stagneert, er treedt krimp op in sommige regio's, de samenstelling verandert en consumenten zijn meer kwaliteitsbewust geworden (Gellecum, 2012).

Sinds we in een vragersmarkt zijn beland, ligt het risico bij de afzet van projecten. Het is noodzakelijk dat er onderscheid tussen kansrijke locaties en minder prioritaire gebieden wordt gemaakt. Alleen gebiedsontwikkeling op locaties die zelfs in de huidige marktomstandigheden nog kansrijk zijn, kan worden doorgezet (Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling, 2013). De ontwikkeling van deze gebieden is minder grootschalig. In tegenstelling tot de gebiedsontwikkeling voor de crisis waarbij het gehele productieproces gericht is op het behalen van schaalvoordelen, leveren schaalvoordelen in deze tijd geen meerwaarde meer op en zijn daarmee geen basis meer voor het aangaan of in stand houden van samenwerking (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). Doordat nu sprake is van economische tegenwind, komt de voortgang van gebiedsontwikkeling en ook de benodigde samenwerking tussen overheid en private partijen regelmatig onder hoge druk te staan (Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling, 2013). Voortgang en samenwerking worden steeds lastiger, omdat de (financiële) belangen groot zijn en behoorlijk uiteen kunnen lopen. Door vertraging komen grondexploitaties onder extra druk te staan en lopen rentes op, terwijl de mogelijkheden van opstalontwikkeling juist afnemen. Ondertussen besteden overheid en marktpartijen steeds meer tijd aan overleg, regels afvinken en voorbereiding (Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling, 2013).

De veel voorkomende lokale remming van gebiedsontwikkeling ontstaat door het pakket van eigen lokale regels. In tal van, vaak door de gemeenteraad geaccordeerde beleidsnota's, verordeningen en (bestemming-)plannen zijn regels vastgesteld (Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling, 2013). De complexiteit van het stelsel van Europese, nationale maar ook lokale normen en richtlijnen in het domein van ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, natuur en veiligheid groeit nog steeds gestaag. Dit ondanks het feit dat het kabinet deregulering al in 2003 tot actiepoint in het regeerakkoord maakte (Hof, 2009). De optelsom van deze (sectorale) regels maakt projecten vaak onhaalbaar en/of duur en/of in tijd niet te doen. Soms zijn de regels uit de verschillende beleidsnota's onderling strijdig (Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling, 2013).

Wat in de praktijk vooral tot frustratie leidt, is het effect dat door de veelheid aan regelgeving deelbelangen de boventoon gaan voeren. Onder deelbelangen worden de belangen bedoeld die de verschillende experts vertegenwoordigen; op het gebied van hun expertise streven zij naar een zo goed mogelijke uitwerking van hun belang, maar vergeten hierbij vaak andere belangen. In Nederland zijn we erg bedreven in het institutionaliseren van die deelbelangen, waardoor bij een project van een beetje omvang al gauw meer dan tien vertegenwoordigers van overheid en maatschappelijke organisaties aan tafel zitten. Een integrale afweging is dan welhaast onmogelijk (Hof, 2009). Nieuwe initiatieven kunnen pas tot bloei komen als het speelveld en de spelregels ook ruimte bieden voor nieuwe initiatieven. Dat is nu nog niet het geval. De huidige praktijk en regelgeving zijn ingericht op grootschalige ontwikkelingen en bevoordelen daarmee de bestaande

partijen en de grotere spelers. We zijn ingesteld op het behalen van ‘schaalvoordelen’, ‘meters maken’, productieaantallen halen en succesformules herhalen, want dat is efficiënt en voorspelbaar.

De voordelen van de kleine schaal (wendbaarheid, creativiteit, lage kosten, verbindende kracht) worden onvoldoende herkend (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). Vanuit de gedachte dat het speelveld en de spelregels geen ruimte bieden voor nieuwe initiatieven in deze marktomstandigheden is het actieteam ontslakken opgesteld.

‘Er zijn te veel regels die niemand begrijpt’

(Schultz van Haegen, 2015)

Dit actieteam wil bereiken dat gebiedsontwikkeling sneller, goedkoper en flexibeler kan. De term die zij hiervoor gebruiken is ontslakken. Bij ontslakken wordt gestreefd naar minder spelregels binnen gebiedsontwikkeling waardoor het speelveld waarin gemeente en marktpartijen samenwerken verandert. Dit actieteam helpt gemeenten bij het verminderen van de lokale remming door de vastgestelde beleidsnota's.

De gemeente Ede is één van de deelnemende gemeentes aan de pilot ontslakken. Ede heeft zich als ontslaggemeente aangemeld omdat er de politieke wil was om minder regels te stellen (Eleveld, 2014). Deze politieke wil tot het stellen van minder regels kent twee achtergronden. Allereerst moet de gemeente Ede inspelen op veranderende verhoudingen tussen gemeente, samenleving en markt (Ondernemingsraad gemeente Ede, 2014). Het idee achter deze nieuwe verhoudingen is dat de klant centraal staat, en dat je in deze vraaggestuurde markt goed moet kunnen luisteren naar de wensen van de eindgebruiker. Om deze wensen te kunnen realiseren, moeten marktpartijen ruimte krijgen om ontwikkelingen flexibel aan de marktvraag van dat moment te kunnen aanpassen. Om dit mogelijk te maken moet de gemeente een andere houding en rol aannemen (Mens, Ontslakken gemeente Ede, 2015). Ten tweede moet de gemeente Ede de komende jaren haar manier van werken nog beter organiseren en verder professionaliseren om efficiënter te werken (Ondernemingsraad gemeente Ede, 2014).

De gemeente Ede heeft in Wekerom Oost een gebied aangewezen dat dient als pilot. De pilot ontslakken leek de uitgelezen kans om gebiedsontwikkeling hier te versnellen (Eleveld, 2014). In dit gebied zijn drie ontwikkelaars actief. Door het ontslakken ontstaat een andere vorm van samenwerking tussen de gemeente en marktpartijen. De ontwikkelaars krijgen meer verantwoordelijkheid en de gemeente is minder sturend. Een van deze ontwikkelaars is De Bunte Vastgoed in Ede. Voor deze ontwikkelaar doe ik onderzoek naar de gevolgen van ontslakken op de samenwerking met de gemeente Ede in de gebiedsontwikkeling van Wekerom. Hierbij richt het onderzoek zich voornamelijk op de veranderingen in het proces van samenwerken als gevolg van ontslakken. De gevolgen van ontslakken op het samenwerkingsproces worden onderzocht aan de hand van een model uit de literatuur (zie Hoofdstuk 3.2). Hierbij wordt het samenwerkingsproces opgedeeld in het speelveld en de samenwerking en worden de gevolgen van ontslakken aan de hand van dit model opgesteld (op basis van literatuur). Vervolgens wordt dit model aangescherpt aan de hand van de bevindingen uit de praktijk tot een conceptueel model van de samenwerking. Dit wordt vergeleken met de samenwerking bij traditionele en organische gebiedsontwikkeling om de veranderingen door ontslakken te formuleren.

1.2 Probleemstelling en hoofdonderzoeksvraag

Uit de probleemanalyse blijkt dat de gemeente Ede de politieke wil heeft om minder regels te stellen en te streven naar een andere relatie met marktpartijen. Deze wil komt overeen met het gedachtegoed van het ontslakken binnen gebiedsontwikkeling. De gemeente Ede heeft zich dan ook aangemeld als ontslaggemeente met een pilotproject in Wekerom Oost. De Bunte Vastgoed treedt op als ontwikkelaar in dit gebied. Voor De Bunte Vastgoed doe ik onderzoek naar de veranderingen die het toepassen van ontslakken heeft op de samenwerking tussen de gemeente Ede en De Bunte Vastgoed. Daaruit volgt de onderstaande probleemstelling:

De samenwerking van De Bunte Vastgoed met de gemeente Ede verandert door de gebiedsontwikkeling van Wekerom Oost door middel van het ontslakken.

Het onderzoek zal zich voornamelijk richten op de veranderingen door het verminderen van de spelregels (ontslakken) op de samenwerking binnen gebiedsontwikkeling. Hierbij wordt gekeken welke veranderingen het verminderen van de spelregels heeft op het speelveld waarin gemeenten en marktpartijen samenwerken. Om de veranderingen in het speelveld en spelregels te onderzoeken wordt de 'nieuwe' aanpak vergeleken met de traditionele aanpak. Vanuit deze vergelijking wordt omschreven welke veranderingen deze 'nieuwe' vorm van samenwerken met zich meebrengt. Vanuit het bovenstaande is de volgende hoofdonderzoeksvraag opgesteld:

Hoe verandert de samenwerking tussen de gemeente Ede en De Bunte als gevolg van ontslakken?

Aan deze hoofdonderzoeksvraag wordt een aantal deelvragen gekoppeld om de hoofdonderzoeksvraag op te delen en daarmee overzichtelijker te maken. Allereerst wordt gekeken naar het speelveld en de samenwerking bij de traditionele en organische vorm van gebiedsontwikkeling. Vervolgens wordt onderzocht hoe het speelveld en de samenwerking er bij ontslakken uit komen te zien. Aan de hand hiervan wordt een procesmatig model van de samenwerking bij ontslakken opgesteld, dit model bestaat uit theorie aangescherpt door bevindingen uit de praktijk. De theorie en praktijk samen geven een model met de samenwerking bij ontslakken. Dit model wordt vergeleken met traditionele en organische gebiedsontwikkeling om de veranderingen in de samenwerking tussen de gemeente Ede en De Bunte Vastgoed te formuleren.

De onderstaande deelvragen worden behandeld:

1. *Welke vormen van gebiedsontwikkelingen zijn er, en hoe verloopt de samenwerking?*
2. *Op welke wijze wordt er samengewerkt binnen de verschillende vormen van gebiedsontwikkeling?*
3. *Wat zijn de verschillen in samenwerking binnen de verschillende vormen van gebiedsontwikkeling?*
4. *Wat is ontslakken en welke invloed heeft het op het speelveld van gebiedsontwikkeling?*
5. *Welke invloed heeft ontslakken op de samenwerking tussen gemeente en marktpartijen?*
6. *Hoe zien/ervaren gemeenten de samenwerking met marktpartijen binnen het ontslakken?*
7. *Hoe zien/ervaren marktpartijen de samenwerking met gemeenten binnen het ontslakken?*

1.3 Onderzoeksdoelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is het opleveren van een rapportage met daarin een beschrijving van de veranderingen in de samenwerking tussen de gemeente Ede en De Bunte Vastgoed binnen de gebiedsontwikkeling Wekerom Oost door ontslakken. Dit doel kan als volgt omschreven worden:

Het opleveren van een adviesrapport binnen de afstudeerperiode met de beschrijving van de impact van het ontslakken op de samenwerking tussen De Bunte Vastgoed en de gemeente Ede (in de casus Wekerom Oost).

Vanuit de doelstelling van het onderzoek kan de relevantie van het onderzoek worden opgesteld. Voor de relevantie van het onderzoek kan onderscheid worden gemaakt in praktische relevantie en theoretische relevantie. De doelstelling van het onderzoek kent enerzijds een praktische relevantie en anderzijds een theoretische relevantie.

1.3.1 Theoretische relevantie

De theoretische relevantie heeft betrekking op het aanbieden van een algemeen toepasbare theorie, deze theorie draagt bij aan het vergroten van de (wetenschappelijke) kennis (Baarda & Goede, 2006). Dit onderzoek draagt bij aan de theoretische kennisvorming van de Hogeschool Utrecht, De Bunte Vastgoed en de student. Het ontslakken is een nieuwe ontwikkeling waarnaar nog weinig tot geen onderzoek is gedaan op de Hogeschool Utrecht. De theoretische kennis uit dit onderzoek kan worden gebruikt als lesmateriaal. Voor De Bunte Vastgoed kan de theoretische informatie uit dit onderzoek gebruikt worden bij nieuwe ontwikkelgebieden waarbij wordt samengewerkt volgens de ontslakkemethode.

1.3.1 Praktische relevantie

De praktische relevantie heeft betrekking op het aanbieden van mogelijke maatregelen. Aan de hand van deze maatregelen moet het probleem dat in de praktijk speelt opgelost worden (Baarda & Goede, 2006). Zoals de definitie beschrijft, gaat het om een praktisch probleem. Het probleem dat in dit onderzoek speelt is de veranderende samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen onder invloed van ontslakken. De gemeente Ede doet mee aan het ontslakken door middel van een pilotproject in Wekerom Oost. De Bunte Vastgoed is de projectontwikkelaar in dit gebied en moet op een andere wijze gaan samenwerken met de gemeente Ede. In dit onderzoek wordt ingegaan op deze veranderende samenwerking en wordt een model over de samenwerking aan De Bunte Vastgoed aangereikt waarin staat vermeld hoe zij het samenwerkingsproces met de gemeente Ede het beste zouden kunnen inrichten.

1.4 Leeswijzer

Per hoofdstuk wordt globaal de inhoud omschreven. In het tweede hoofdstuk wordt beschreven welke methodiek wordt toegepast om tot het onderzoeksdoel te komen. Hierbij wordt ook beschreven hoe de betrouwbaarheid en validiteit gewaarborgd wordt en welke beperkingen het onderzoek kent.

In hoofdstuk drie wordt eerst ingegaan op gebiedsontwikkeling in algemene zin. Vervolgens wordt beschreven uit welke punten de samenwerking binnen gebiedsontwikkeling bestaat volgens de literatuur en wat er onder deze punten wordt verstaan. Deze beschrijving wordt gebruikt om in de volgende hoofdstukken de vormen van gebiedsontwikkeling te duiden en te vergelijken. Deze informatie zal uiteindelijk ook gebruikt worden voor het opstellen van het conceptuele model bij ontslakken. Aan de hand hiervan wordt dus eerste samenwerking binnen organische en traditionele gebiedsontwikkeling beschreven en vervolgens vergeleken.

Hoofdstuk vier gaat in op de samenwerking bij ontslakken aan de hand van de theorie en praktijk, hierbij wordt hetzelfde model gebruikt waarmee organische en traditionele gebiedsontwikkeling zijn beschreven en vergeleken. Allereerst wordt uitgelegd waarom ontslakken is ontstaan en wat ontslakken inhoudt. Vervolgens wordt aan de hand van de theorie uitgelegd wat ontslakken inhoudt. Dit wordt daarna getoetst aan de hand van ervaringen uit de praktijk. Hieruit volgen aandachtspunten en aanpassingen op de theorie. Aan de hand van de combinatie van de theorie en de aanpassingen en aandachtspunten uit de praktijk wordt het conceptuele model van ontslakken opgesteld. Dit model wordt vergeleken met dat van traditionele en organische gebiedsontwikkeling en aan de hand daarvan wordt de invloed van ontslakken omschreven.

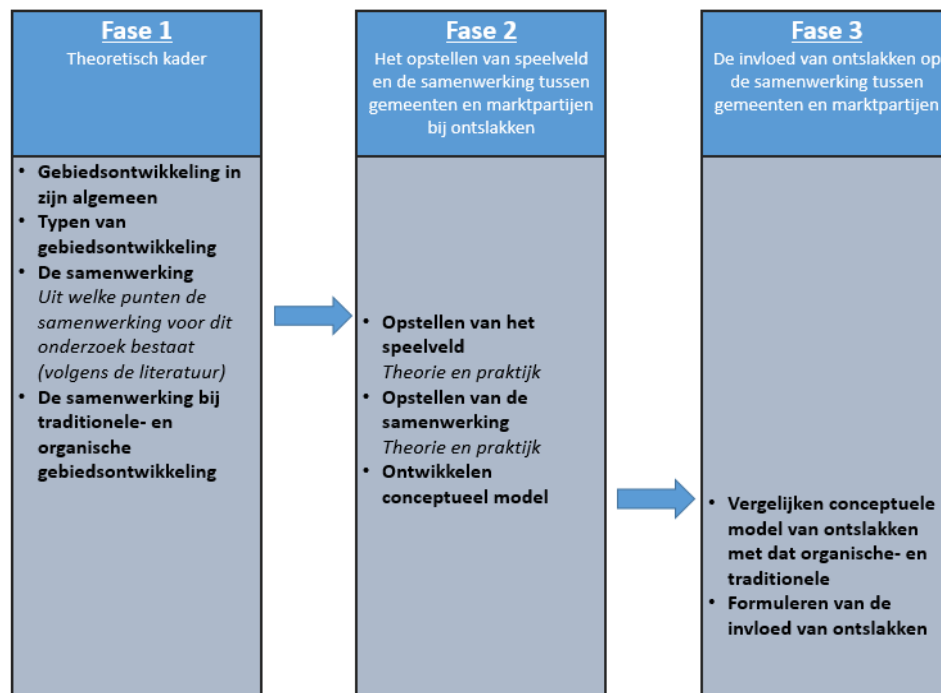
Het laatste hoofdstuk geeft de conclusie en aanbevelingen weer. Allereerst wordt de centrale vraag van het onderzoek beantwoord en vervolgens wordt in de aanbeveling een advies gegeven over vervolgstappen.

Hoofdstuk 2 Onderzoeksmethodiek

Dit hoofdstuk beschrijft welke onderzoeksmethodiek is toegepast en hoe de betrouwbaarheid en validiteit van deze methodiek worden gewaarborgd. Daarnaast wordt omschreven welke beperkingen het onderzoek kent.

2.1 Gebruikte methodiek

Het onderzoek is opgedeeld in drie fases, deze fases zijn in figuur 1 weergegeven. Per fase is in vet gedrukt aangegeven welke uitkomsten die fase oplevert en wat de overeenkomst is met de volgende fase.



Figuur 1 Onderzoeksmethodiek in fases

De eerste fase is het theoretische kader. In deze fase wordt door middel van literatuuronderzoek omschreven wat gebiedsontwikkeling en de samenwerking inhoudt. Hierbij wordt gebruikgemaakt van reeds uitgevoerd onderzoek naar gebiedsontwikkeling en de samenwerking hierbinnen. Daarnaast vindt er een oriënterend interview plaats met een expert op het gebied van ontslakken. Tijdens deze fase wordt ook gesproken met de gemeente Ede en De Bunte Vastgoed over de gebiedsontwikkeling in Wekerom Oost (de casus).

De uitkomst van deze fase is de context van gebiedsontwikkeling en een schema met daarin de samenwerking bij traditionele en organische gebiedsontwikkeling. Daarnaast geven de oriënterende interviews een beeld van de casus en van ontslakken in zijn algemeen. Dit dient als basis voor het verdere onderzoek.

In de tweede fase worden het speelveld en de samenwerking bij ontslakken onderzocht en opgesteld aan de hand van een combinatie van literatuuronderzoek en interviews. Hierbij worden theorie en praktijk gecombineerd zodat de theorie getoetst wordt. Aan de hand daarvan wordt een conceptueel model van de samenwerking opgesteld waarin de aandachtspunten en aanpassingen uit de praktijk zijn meegenomen.

In de derde fase wordt het conceptuele model van ontslakken dat in de tweede fase van het onderzoek is opgesteld vergeleken met het model van traditionele en organische gebiedsontwikkeling dat in fase 1 is opgesteld. Aan de hand hiervan wordt de invloed van ontslakken geformuleerd en antwoord gegeven op de centrale vraag.

2.2 Betrouwbaarheid & Validiteit

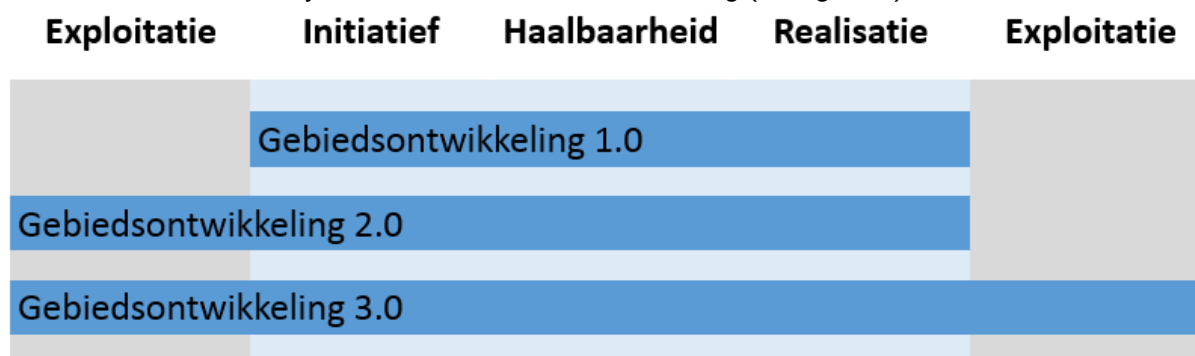
Om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te waarborgen is het noodzakelijk om op een transparante wijze tot resultaten te komen. Na het lezen van deze scriptie moet het voor de lezer helder en logisch zijn waarom tot dat resultaat is gekomen en de conclusie moet valide zijn. Dat houdt in dat de conclusie juist en volledig onderbouwd is.

Om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te vergroten zal er gebruikgemaakt worden van data-triangulatie. Dit houdt in dat er meerdere dataverzamelingsmethoden worden gebruikt om zo de betrouwbaarheid te vergroten. Om de betrouwbaarheid bij interviews te waarborgen worden minimaal twee experts benaderd om zo de antwoorden te kunnen vergelijken. Voor literatuur geldt dit eveneens; het gebruik van minimaal twee bronnen vergroot de betrouwbaarheid.

De validiteit wordt vergroot door wekelijks een bespreking te hebben met het bedrijf. Een belangrijk middel om daarbij de validiteit te waarborgen is transparantie van de onderzoeksresultaten. Hiermee wordt bedoeld dat alles inzichtelijk en duidelijk is voor alle betrokken partijen.

2.3 Beperkingen van het onderzoek

Allereerst is het belangrijk om te vermelden dat dit onderzoek zich alleen richt op de samenwerking binnen traditionele gebiedsontwikkeling (1.0) en organische gebiedsontwikkeling (2.0). Gebiedsontwikkeling 3.0 blijft buiten beschouwing omdat de samenwerking tussen gemeente en marktpartijen voornamelijk binnen de initiatief-, haalbaarheids- en realisatiefase plaatsvindt. De toevoeging van de exploitatiefase bij gebiedsontwikkeling 3.0 verandert dus niets aan de manier van samenwerken en blijft daarom ook buiten beschouwing (zie figuur 2).



Figuur 2 Vormen van gebiedsontwikkeling bron: (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012)

De samenwerking wordt onderzocht aan de hand van een model uit de literatuur (zie hoofdstuk 3.2), dit model gaat procesmatig in op de samenwerking. De communicatie en omgang wordt hierbij achterwege gelaten. Daarnaast is het belangrijk te vermelden dat ontslakken een nieuwe ontwikkeling is. Hierdoor is er nog niet veel theorie over ontslakken beschikbaar en zal informatie voornamelijk uit interviews moeten worden gehaald. Omdat het thema zo actueel is zijn er nog geen gebiedsontwikkelingen volgens de ontslakmethode volledig afgerond, het onderzoek zal dus een weergave zijn van de uitkomsten door ontslakken tot op heden.

Hoofdstuk 3 Gebiedsontwikkeling en samenwerking

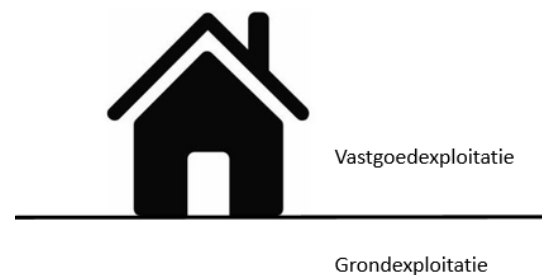
In dit hoofdstuk wordt allereerst gebiedsontwikkeling in algemene zin omschreven. Hierin worden de verschillende fases en de typen beschreven. Daarna licht ik toe hoe de samenwerking binnen gebiedsontwikkeling voor dit onderzoek wordt gezien. Vervolgens ga ik op basis hiervan verder in op de vormen van gebiedsontwikkeling en de samenwerking hierbinnen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een schematische vergelijking tussen de verschillende vormen van gebiedsontwikkeling.

3.1 Gebiedsontwikkeling

3.1.1 Algemeen en definitie

In een gebiedsontwikkeling wordt een gebied (opnieuw) ingevuld. Daarbij worden verschillende functies, zoals ondergrondse en bovengrondse infrastructuur, wonen, werken en recreatie gecombineerd (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011). Dit vraagt ook nadere aandacht voor zaken als waterberging, infrastructuur en duurzaam materiaalgebruik, omdat zij elkaar versterken bij het creëren van wijken, waarin wonen, werken en recreatie worden gecombineerd (Nozeman, 2010). Dit betekent dat gebiedsontwikkeling gekenmerkt wordt door complexe relaties tussen financiële, organisatorische en ruimtelijke factoren, waar opstal en openbare ruimte in samenhang tot ontwikkeling worden gebracht (Daamen, 2005). Bij de ontwikkeling hiervan werken verschillende partijen (zowel publiek als privaat) samen om gezamenlijk een gebied in te richten.

Gebiedsontwikkeling is in hoofdlijnen een combinatie van de vastgoedexploitatie en de grondexploitatie (zie figuur 3). De grond- en de opstalexploitatie zijn gescheiden grootheden, maar moeten in het proces wel op elkaar worden afgestemd; samenwerking en afstemming is dus noodzakelijk (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011). In de grondexploitatie worden alle werkzaamheden gevat van het verwerven, bouw- en woonrijp maken tot het verkopen van de grond. In de vastgoedexploitatie worden alle werkzaamheden gevat die na de aankoop van de grond vallen onder het realiseren van de opstal.



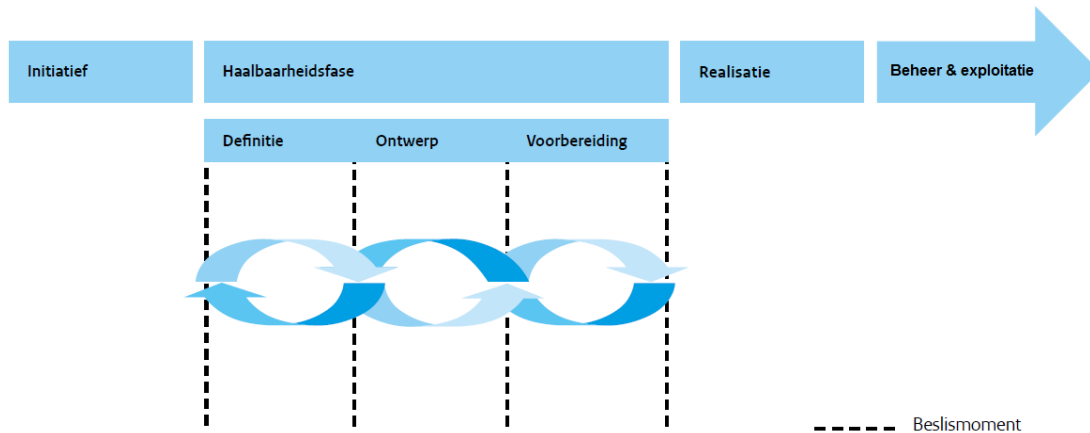
Figuur 3 Verskil grond- en vastgoedexploitatie bron: (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011) (eigen bewerking)

Gebiedsontwikkeling is een containerbegrip en kent vele definities. Voor deze scriptie wordt de onderstaande definitie van (Akroconsult, 2011) aangehouden omdat deze definitie net als de bovenstaande beschrijving aangeeft dat bij gebiedsontwikkeling verschillende functies in samenhang worden ontwikkeld, en dat op hoofdlijnen gebiedsontwikkeling bestaat uit een combinatie van grond- en opstalexploitatie en planontwikkeling (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011).

Gebiedsontwikkeling is gericht op de (her)ontwikkeling van een gebied. Daarbij worden verschillende functies, zoals ondergrondse en bovengrondse infrastructuur, wonen, werken, recreatie, parkeren, groen en water gecombineerd. Het bouw- en woonrijp maken van een gebied, de verwerving en verkoop van grond, wordt gevat in de grondexploitatie. De ontwikkeling van het vastgoed, al dan niet commercieel of door de overheid gefinancierd, wordt gevat in de opstalexploitatie. Daarnaast vindt planontwikkeling plaats ten behoeve van het bouw- en woonrijp maken en de ontwikkeling van het vastgoed.

3.1.2 Ontwikkelingsproces bij gebiedsontwikkeling

Binnen de gebiedsontwikkeling worden normaal gesproken vier fases doorlopen: initiatief, haalbaarheid, realisatie en beheer en exploitatie (zie figuur 4). Iedere fase wordt afgerond met het vastleggen van het resultaat in beslisdocumenten en contracten (Wolting, 2008). Hierin leggen de betrokken partijen de afspraken en uitgangspunten voor de volgende fase vast.



Figuur 4 Fases binnen gebiedsontwikkeling bron: (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011)

Initiatieffase

De initiatieffase is bedoeld om te onderzoeken of voor het project voldoende draagvlak is en of er geen betere alternatieven zijn (Wolting, 2008). In deze fase zijn belemmeringen in (lokale) wet- en regelgeving nog niet of nauwelijks aan de orde (Ministerie van Economische Zaken, 2015). Initiatieven voor gebiedsontwikkelingen kunnen voortkomen uit marktinitiatieven vanuit een grond- of vastgoedpositie en marktvoorstellen zonder positie (unsolicited proposal), coalitieprogramma's (van provincies of gemeenten), of uit beleidsvoornemens (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011). De initiatieffase eindigt met de conclusie dat het idee of het initiatief al dan niet haalbaar is. Op basis daarvan wordt besloten of een verdere ontwikkeling zin heeft (Nozeman, 2010).

Haalbaarheidsfase

Het nader uitwerken van het plan dat in de initiatieffase haalbaar bleek, vindt plaats in de haalbaarheidsfase: het opstellen van een programma van eisen, het maken van een ontwerp, het toetsen van dat ontwerp aan alle randvoorwaarden (Nozeman, 2010). De haalbaarheidsfase is de meest intensieve en complexe fase van de gebiedsontwikkeling. Ontslakken speelt daarom voornamelijk binnen deze fase af. In deze fase worden de plannen voor de gebiedsontwikkeling zodanig uitgewerkt dat sluitende afspraken kunnen worden gemaakt over de realisatie en de verdeling van kosten, risico's en zeggenschap tussen partijen (Wolting, 2008). De haalbaarheidsfase bestaat uit drie sub fases, elk gekenmerkt door eigen deelresultaten:

- De definitiefase: aan de kant van de overheid met als product de planologische en andere publiekrechtelijke randvoorwaarden van generieke aard;
- De ontwerpfase: aan de kant van de marktpartij met als product het ontwerp dat past binnen het resultaat van de definitiefase. De overheid werkt in deze fase de publieke onderdelen van de gebiedsontwikkeling uit;
- De voorbereidingsfase: aan de kant van de marktpartij met als product het realisatieplan als uitwerking van het ontwerp. Ook hier bereidt de overheid de onder haar verantwoordelijkheid als opdrachtgever uit te voeren werken uit (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011).

Deze splitsing is van belang omdat, zeker bij omvangrijke projecten, enorm veel activiteiten parallel plaatsvinden. In de haalbaarheidsfase wordt vaak simultaan 'gerekend en getekend'. Bij gebiedsontwikkeling is dit bij voorkeur een iteratief, zichzelf herhalend proces. Het eerste idee zal immers vaak niet haalbaar zijn. De betrokkenen moeten dan opnieuw gaan 'tekenen en rekenen'

om een haalbaar realisatieplan te krijgen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011).

Realisatiefase

De realisatiefase is gericht op de daadwerkelijke gebiedsontwikkeling zoals vastgesteld tijdens de haalbaarheidsfase. Hierbij moet de realisatie voldoen aan de wettelijke normen en is ontslakken niet van belang. Ook is bij aanvang van deze fase duidelijk wie wat en wanneer gaat doen. Het toedelen van verantwoordelijkheden, het organiseren van het (risico)management en een gestroomlijnde uitvoeringsorganisatie zijn nu van groot belang (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011).

Beheer- & exploitatiefase

In de beheerfase is de projectrealisatie afgerond. Dit betekent dat er veelal een overdracht is van het projectresultaat: de woningen naar de kopers, de winkels naar de beleggers of particuliere eigenaren, het park naar de gemeente, enzovoort. Bij parkeergarages en bedrijventerreinen gebeurt het steeds vaker dat het beheer en de exploitatie wordt overgedragen aan een private partij of onderneming. Daarmee is ook de zeggenschap overgedragen en richt de ontwikkelaar zich op nieuwe initiatieven. De meeste ontwikkelaars hebben weinig affiniteit met de exploitatiefase (Nozeman, 2010).

3.1.3 Typen gebiedsontwikkelingen

Binnen de gebiedsontwikkeling wordt in hoofdlijnen onderscheid gemaakt in drie typen gebiedsontwikkelingen. De reiswijzer gebiedsontwikkeling (2012) onderscheidt de onderstaande typen aan de hand van plek en schaal (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011). De verschillen tussen deze gebieden hebben niet alleen te maken met de locatie en functie, maar vooral ook met het huidige en toekomstige gebruik (Gellecum, 2012). In het onderstaande figuur 5 staan per type de subcategorieën, in bijlage 1 zijn de kenmerken en aanleiding uitgebreid per categorie omschreven.

Type:	Categorieën:
Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling	Centrumplannen
	Transformaties en binnenstedelijke herstructurering
	Herstructurering van woonwijk
	Herstructurering van bedrijventerrein
Nieuwe ontwikkelingen in uitleggebieden	Ontwikkeling van nieuwe woonwijken
	Ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen
Integrale gebiedsontwikkeling op regionale schaal	Gebiedsontwikkelingen op een hoger schaalniveau

Figuur 5 Typen gebiedsontwikkeling bron: (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011), (Gellecum, 2012)

3.1.4 Vormen van gebiedsontwikkeling

Door de jaren heen zijn er verschillende vormen van gebiedsontwikkeling ontstaan. De verschillende vormen worden in de volgende paragrafen beschreven. De volgende vormen van gebiedsontwikkeling zijn hierbij te onderscheiden:

- Traditionele gebiedsontwikkeling (1.0);
- Organische gebiedsontwikkeling (2.0);
- Gebiedsontwikkeling 'Nieuwe Stijl' (3.0).

De paragrafen 3.3 en 3.4 beschrijven de traditionele en organische gebiedsontwikkeling en de wijze van samenwerken bij deze vormen. Zoals in hoofdstuk 2.3 Beperkingen van het onderzoek aangegeven, gaat dit onderzoek alleen over traditionele gebiedsontwikkeling (1.0) en organische gebiedsontwikkeling (2.0). Gebiedsontwikkeling 'Nieuwe Stijl' (3.0) blijft hier buiten beschouwing omdat het toevoegen van de exploitatiefase geen verandering in de samenwerking met zich meebrengt.

3.2 De samenwerking binnen gebiedsontwikkeling

In deze paragraaf wordt toegelicht welke punten worden aangehouden in dit onderzoek voor het speelveld en de samenwerking binnen gebiedsontwikkeling. In de onderstaande figuren 6 en 7 wordt per punt toegelicht wat hieronder wordt verstaan. Deze punten zijn aan de hand van de literatuur geformuleerd en vormen de basis voor de vergelijking van de verschillende vormen van gebiedsontwikkeling. Daarnaast wordt aan de hand van deze punten de verandering op de samenwerking door ontslakken geformuleerd in het conceptueel model.

3.2.1 Het speelveld

In figuur 6 is aangegeven waaruit het speelveld bestaat en wat er onder elk punt wordt verstaan.

Het speelveld binnen gebiedsontwikkeling	
Aanpak	De aanpak omschrijft hoe het gebied wordt ontwikkeld, dit kan bijvoorbeeld geleidelijk of in één keer.
Schaal	Onder de schaal wordt de grootte van het project bedoeld, dit zou bijvoorbeeld grootschalig of kleinschalig kunnen zijn.
Plan	De wijze van sturen door de gemeente wordt omschreven bij het plan, dit zou bijvoorbeeld met een eindbeeld of juist helemaal geen eindbeeld kunnen zijn.
Wijze van organiseren	Onder de wijze van organiseren wordt de wijze van organiseren tussen de gemeente en marktpartijen verstaan. Dit zou bijvoorbeeld op projectmatige of procesmatige wijze kunnen.
Planologievormen	De planologievorm omschrijft op welke wijze de gemeente met de initiatieven uit de markt omgaat. Uitnodigen of op basis van toelating zijn hier voorbeelden van.

Figuur 6 Het speelveld binnen gebiedsontwikkeling: (Plan voor de Leefomgeving ; Urhahn Urban Design, 2012) (eigen bewerking)

3.2.2 De samenwerking

In figuur 7 is aangegeven waaruit de samenwerking bestaat en wat er onder elk punt wordt verstaan.

De samenwerking binnen gebiedsontwikkeling	
Basis voor de samenwerking	De basis voor de samenwerking geeft aan waarom gemeente en marktpartij(en) overgaan tot samenwerken. De basis zouden bijvoorbeeld eigendomsverhoudingen kunnen zijn.
Rol gemeente	De rol die de gemeente aanneemt in de samenwerking met marktpartij(en). Deze rol zou bijvoorbeeld heel actief en sturend kunnen zijn maar ook faciliterend en afwachtend.
Rol + Type ontwikkelaar	De rol die ontwikkelaars aannemen in de samenwerking, dit hangt ook af van de gemeentelijke rol. Ontwikkelaars zouden bijvoorbeeld meer ruimte kunnen krijgen door een minder actief sturende gemeente.

Figuur 7 De samenwerking binnen gebiedsontwikkeling: (Plan voor de Leefomgeving ; Urhahn Urban Design, 2012) (eigen bewerking)

3.3 Traditionele vorm van gebiedsontwikkeling

3.3.1 Algemeen

In de literatuur wordt gesproken over traditionele of integrale gebiedsontwikkeling als het gaat om de gebiedsontwikkeling van vóór de crisis. Sinds de opkomst van andere vormen van gebiedsontwikkeling wordt traditionele gebiedsontwikkeling aangeduid als: gebiedsontwikkeling 1.0.

De aanpak van gebiedsontwikkeling vóór de crisis kenmerkte zich door **grootschalige** plannen en nog grotere ambities, gedreven door een aanbodgestuurde markt (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). De vraag was zo groot dat vrijwel elk product verkoopbaar was (Lekkerkerker & Vries, 2012). Daarom werd op voorraad gebouwd, dat wil zeggen dat de afnemer van het vastgoed nog niet in beeld is (Gouman, 2014). Binnen gebiedsontwikkeling 1.0 is een projectmatige manier van werken gebruikelijk waarbij vooraf door middel van blauwdrukplanning met strakke ruimtelijke kaders het **eindbeeld** wordt vastgelegd (Gouman, 2014).

De gemeente heeft een sturende en actieve rol binnen traditionele gebiedsontwikkeling. Deze **actief sturende rol** nemen zij enerzijds in doordat alle gronden worden aangekocht en vervolgens uitgegeven aan marktpartijen en anderzijds doordat de gemeente vooraf een eindbeeld ontwikkelt en dit ook vastlegt door middel van het strak juridisch planologisch instrumentarium.

Samenwerkingsverbanden binnen gebiedsontwikkeling 1.0 bestaan vaak uit een actief sturende overheidspartij in combinatie met een grote marktpartij (projectontwikkelaars, corporaties, ontwikkelende bouwers) (Gouman, 2014). Doel hierbij is het realiseren van winst in zowel de grondexploitatie als in de vastgoedexploitatie. Ondanks grootschalige voorinvesteringen en lange terugverdientijden is deze aanpak winstgevend voor zowel publiek als privaat (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012).

De publieke en private partijen werken op projectmatige wijze samen en het samenwerkingsmodel en financiële model houden op aan het einde van de realisatiefase (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). De exploitatiefase wordt niet in de gebiedsontwikkeling meegenomen en overgelaten aan de nieuwe eigenaren binnen het gebied. Gevolg hiervan is dat de samenwerking voor de gebiedsontwikkeling wordt afgebouwd en een nieuwe samenwerking tussen de nieuwe eigenaren, spelers en betrokkenen bij het beheer en exploitatie ontstaat (Nozeman, 2010).

3.3.2 Het speelveld binnen traditionele gebiedsontwikkeling

Deze paragraaf beschrijft het speelveld waarbinnen publieke en private partijen samenwerken in gebiedsontwikkeling 1.0.

De organisatie

Vanaf 1950 kan de Nederlandse planningstraditie worden getypeerd als projectmatig, grootschalig en integraal (Plan voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012). Binnen traditionele gebiedsontwikkeling is een projectmatige manier van werken gebruikelijk. Dit betekent dat er een duidelijk begin- en eindpunt is, er is een eindbeeld, een projectleider en er worden uren geschreven op het project door de verschillende gemeentelijke afdelingen (Plan voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012). Binnen deze projectmatige werkwijze wordt door middel van blauwdrukplanning of procesplanning een vooraf vastgesteld eindbeeld gerealiseerd.

Blauwdrukplanning en procesplanning zijn kenmerkend voor de traditionele gebiedsontwikkeling en kenmerkend voor de Nederlandse ruimtelijke ordening (Boerma, 2012). Blauwdrukplanning is vanaf de Tweede Wereldoorlog tot de jaren zestig dominant geweest binnen de ruimtelijke planvorming. Blauwdrukplanning wordt gekenmerkt door een technische opvatting over planning. Hierbij staat de gedachte centraal dat de samenleving zich ontwikkelt volgens bepaalde voorspelbare factoren. Aan de hand van sociaalwetenschappelijk onderzoek konden deze voorspelbare factoren worden bepaald en vervolgens vertaald in kengetallen. Op basis van deze informatie werd de ruimtelijke planvorming vooraf vastgelegd door middel van een blauwdruk en in één keer aangepakt. Grondposities en het juridisch planologisch instrumentarium waren de twee belangrijkste instrumenten om sturing te geven aan de uitvoering van dit eindbeeld.

Met grond had de gemeente de mogelijkheid in handen om financiële verevening tussen projecten mogelijk te maken. Het planologisch instrumentarium werd ingezet om het eindbeeld ook daadwerkelijk te realiseren, toeval en verrassingen werden zoveel mogelijk uitgesloten (Boerma, 2012). Daarom werd de blauwdruk strak geregisseerd door middel van masterplannen, structuurplannen, wijkvisies en bestemmingsplannen en beleidsnota's. Plannen werden getoetst aan de hand van de optelsom van de gemeentelijke beleidsnota's, verordeningen en (bestemmings)plannen (die elkaar soms zelfs tegenspreken) (Ministerie van Economische Zaken, 2015). Dit heeft ervoor gezorgd dat er een hoge mate van rechtszekerheid was voor burgers en bedrijven, maar heeft geleid tot een zeer complex en uitgebreid stelsel van wet- en regelgeving (Boerma, 2012), het voorbeeld geeft aan hoe complex dit stelsel was.

130 nota's

Bij de voorbereiding voor een nieuw ruimtelijk plan in Zaanstad, moesten er 130 onderliggende beleidsnota's, memo's, verordeningen en dergelijke worden doorgeworsteld om te constateren of alle eerder vastgestelde eisen, uitgangspunten en ambities in het nieuwe plan een plek kregen.

(Actieteam Ontslakken
Gebiedsontwikkeling, 2013)

Procesplanning werd geleidelijk de vervanger van blauwdrukplanning. De technische planopvatting van blauwdrukplanning werd langzaam losgelaten en vervangen door een meer algemeen toepasbare besluitvormingsmethode. Er ontwikkelde zich langzamerhand een algemene theorie over planning en proces. Qua karakter veranderde er weinig; de overheid had nog steeds een dominante rol binnen het planningsproces. De behoefte aan kwaliteit nam toe waardoor de architectuur gevarieerder werd, maar de ruimtelijke ontwikkelingen als geheel bleven grootschalig, integraal en projectgericht (Boerma, 2012).

Planologievormen

De planologievorm geeft aan hoe de gemeente omgaat met initiatieven uit de markt. Binnen het speelveld van traditionele gebiedsontwikkeling zijn twee planologievormen te onderscheiden die gemeenten voornamelijk gebruikten voor het realiseren van het vooraf vastgestelde eindbeeld:

Toelatingsplanologie

In Nederland bestaat een lange traditie van toelatingsplanologie. Toelatingsplanologie was tot 1980 de sturingsfilosofie van de gemeente (Chomrikh, 2014). Toelatingsplanologie wordt gekenmerkt door een sterke sturende rol vanuit de overheid (Boerma, 2012). In grote lijnen geldt hierbij dat een overheidsorganisatie een ruimtelijk plan maakt met daarin de meest gewenste ontwikkelingen in het plangebied of een plan ontwerpt waarin de gronden in het plangebied bepaalde bestemmingen krijgen (Dammers, Verwest, Staffhorst, & Verschoor, 2004). Het uitgangspunt is dat gemeenten een ruimtelijk initiatief pas toelaten als voldaan wordt aan de door de gemeente gestelde ruimtelijke eisen (Boerma, 2012). Dit wordt ook wel het plan-led stelsel genoemd en wordt als weinig flexibel ervaren omdat de bestemming juridisch al vroegtijdig vastligt en het plan daaraan wordt getoetst (MacGregor & Ross, 1995). Vervolgens wordt de realisering van deze ontwikkelingen en de beslissing over het gebruik van de gronden grotendeels aan andere partijen overgelaten, zoals projectontwikkelaars en particulieren (Dammers, Verwest, Staffhorst, & Verschoor, 2004).

Ontwikkelingsplanologie

Na 1980 veranderde de sturingsfilosofie naar ontwikkelingsplanologie (Chomrikh, 2014). Daar waar toelatingsplanologie uitgaat van een overheid die (publiekrechtelijke) kaders stelt, gaat ontwikkelingsplanologie uit van een overheid die samen met anderen actief ontwikkelt (Plan voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012). Gemeenten werken bij ontwikkelingsplanologie meer samen met private partijen aan ruimtelijke opgaven. Daarbij gebruiken gemeenten nog steeds wel instrumenten als masterplannen en structuurplannen, maar nu vooral gericht op de ontwikkelingsmogelijkheden en minder gericht op strikte regels over wat waar wel en niet precies kan (Boerma, 2012). Ondanks het feit dat deze periode in de literatuur gekenmerkt wordt door een verschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie, blijkt in praktijk een samenhang tussen ontwikkelingsplanologie en toelatingsplanologie te zijn ontstaan. Ondanks dat met name de

financiële rol van marktpartijen bij ruimtelijke ontwikkelingen toenam, had de overheid nog in grote mate de regie over de ruimtelijke planvorming (Boerma, 2012).

3.3.3 De samenwerking binnen traditionele gebiedsontwikkeling

Deze paragraaf beschrijft op welke wijze wordt samengewerkt binnen het geschetste speelveld van traditionele gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling is te onderscheiden in de ontwikkeling van grond en de openbare ruimte, en de ontwikkeling van het vastgoed. Als de overheid **risicodragend** participeert in gebiedsontwikkeling is dit over het algemeen via de grondexploitatie. De vastgoedexploitatie wordt in het algemeen aan marktpartijen overgelaten vanwege het (financiële) risico van het realiseren en afzetten van vastgoed en behoort immers niet tot de kerntaken van de overheid (Nozeman, 2010). Samenwerkingsverbanden binnen gebiedsontwikkeling 1.0 bestaan uit een **actief sturende** overheidspartij in combinatie met een **grote professionele marktpartij** (projectontwikkelaars, corporaties, ontwikkelende bouwers) (Gouman, 2014). De samenwerking en de modellen hiervoor binnen traditionele gebiedsontwikkeling richten zich ook alleen op de grondexploitatie. Bepalend voor de samenwerkingsvorm zijn de **eigendomsverhoudingen** binnen het te ontwikkelen gebied (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011). De drie hoofdvormen wat betreft samenwerking zijn volgens Wolting (Wolting, 2008) als volgt te onderscheiden:

- De publieke grondexploitatie: traditioneel model of bouwclaimmodel
- De private grondexploitatie: concessiemodel of exploitatie-overeenkomst model
- De publiek-private grondexploitatie: joint venture.

De meest traditionele hoofdsamenwerkingsvorm (publieke grondexploitatie) wordt omschreven waarbij wordt aangegeven hoe de samenwerking eruit ziet en hoe de risico's en rollen tussen de gemeente en marktpartijen verdeeld zijn op basis van dit samenwerkingsmodel. De beschrijving van de andere (private en de publiek-private) hoofdvormen zijn in bijlage 2 terug te lezen.

Publieke grondexploitatie; het traditionele model of bouwclaimmodel

In de traditionele organisatievorm verwerft de gemeente alle gronden binnen het plangebied (actief gemeentelijk grondbeleid). Hierbij kan de gemeente gebruikmaken van haar onteigeningsbevoegdheid (Gellecum, 2012). Indien private partijen grond in het plangebied bezitten is het traditionele model in zijn zuiverste vorm niet meer mogelijk. Het bouwclaimmodel biedt daarin uitweg en neutraliseert de private grondaankopen. Private partijen dragen hun grond over aan de gemeente en krijgen daarvoor in ruil naar gelang de inbreng bouw- en woonrijpe grond terug (Wolting, 2008).

Als alle gronden in bezit zijn, maakt de gemeente deze gronden bouw- en woonrijp en geeft deze bouwrijpe kavels vervolgens uit aan marktpartijen. Deze marktpartijen kunnen binnen de grenzen van het bestemmingsplan overgaan tot ontwikkeling (Wolting, 2008). De uitgifte van deze kavels gebeurt al dan niet door middel van een selectie of door een bouwclaim. De gemeente kan via de uitgifteprijs zelf het grondexploitatie resultaat beïnvloeden. Daarnaast stelt de gemeente zelf het publiekrechtelijke kader vast door middel van het bestemmingsplan. In deze organisatievorm kiest de gemeente ervoor de plannen eerst zelf uit te werken en deze vervolgens pas op de markt te brengen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011).

Risico- en rolverdeling

De risicoverdeling wordt toegelicht aan de hand van figuur 8 met daarin per fase weergegeven welke stappen daarin doorlopen worden en welke partij per stap het risico loopt (voor de beschrijving van de private- en publiek-private hoofdvorm zie bijlage 2).

Hoofdvorm	Samenwerkingsmodel	Initiatiefase		Haalbaarheidsfase			Realisatiefase	
O = Overheid M = Marktpartij(en)		Beleidsmatig	Grondverwerving	Stedenbouw	Haalbaarheid	RO procedures	Bouwen woonrijp maken	Vastgoed
Publieke - grondexploitatie	Traditioneel	O	O	O	O	O	O	M
	Bouwclaim	O	M	O	O/M	O	O	M
Private- grondexploitatie	Concessie	O	O/M	O/M	M	O	M	M
	Exploitatie-overeenkomst	O	M	M	M	O	M	M
Publiek-private grondexploitatie	Joint venture	O	O/M	O/M	O/M	O	O/M	M

Figuur 8 Risicoverdeling bij samenwerkingsmodellen grondexploitatie bron: (Wolting, 2008)

Figuur 8 geeft verticaal de drie hoofdvormen van samenwerking weer met alle bijbehorende samenwerkingsmodellen. Horizontaal worden de fases van het ontwikkelproces weergegeven waarbij per samenwerkingsmodel wordt aangegeven bij welke partij de verantwoordelijkheid en het risico per fase ligt (hierbij staat de O voor overheid en de M voor marktpartijen).

Initiatiefase:

Initiatieven beginnen vaak bij een publiekrechtelijke beslissing op basis van het ruimtelijk beleid. De gemeente is verantwoordelijk voor het opstellen van dit beleid en binnen dit gestelde beleid kunnen private partijen en de gemeente het initiatief nemen tot ontwikkeling. Bij deze organisatievorm neemt de gemeente dit initiatief door op risico de grond te verwerven (Gellecum, 2012). Indien private partijen al grond bezitten, wordt dit overgedragen aan de gemeente op basis van het bouwclaimmodel.

Het risico van deze fase ligt dus geheel bij de gemeente. De gemeente heeft een actief grondbeleid en verwerft de grond. Doordat gronden strategisch werden aangekocht in de wetenschap dat ze met winst verkocht konden worden aan ontwikkelaars waren deze grondexploitaties zeer winstgevend (Ee, 2014).

Haalbaarheidsfase:

In deze fase stelt de gemeente een stedenbouwkundig plan op en stelt aan de hand hiervan het generieke publiekrechtelijke kader in de vorm van een bestemmingsplan vast. De gemeente kan via de uitgifteprijzen en de stedenbouwkundige opzet zelf het grondexploitatieresultaat en daarmee de haalbaarheid beïnvloeden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011). Hierbij draagt de gemeente zelf alle risico's die hiermee samenhangen (Wolting, 2008).

Het risico in deze fase ligt nog steeds geheel bij de gemeente. In feite kiest de gemeente er in dit model voor de plannen eerst zelf uit te werken en ze vervolgens pas op de markt te brengen. De marktpartijen komen pas tijdens de realisatiefase in beeld. Het door de gemeente opgestelde plan zal moeten aansluiten bij de visie van marktpartijen aangezien zij straks het afzetrisico zullen moeten gaan dragen. Hierin schuilt het risico voor de gemeente (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011).

Realisatiefase:

Tijdens de realisatiefase draagt de gemeente de verantwoording om de grond bouw- en woonrijp te maken, dit is de laatste stap in de grondexploitatie. De gemeente verkoopt of draagt (bouwclaimmodel) de bouwrijpe kavels vervolgens over aan marktpartijen die binnen de door de gemeente gestelde randvoorwaarden tot ontwikkeling overgaan. Het afzetrisico van de vastgoedproducten ligt vanaf dat moment bij marktpartijen.

3.4 Organische vorm van gebiedsontwikkeling

3.4.1 Algemeen

Gebiedsontwikkeling 2.0 oftewel organische gebiedsontwikkeling is ontstaan door de crisis in 2008. Door de grootschaligheid, risico's en de teruglopende vraag bleek gebiedsontwikkeling 1.0 niet meer realistisch. De nieuwe realiteit heeft de overheid en markt gedwongen om op een andere manier met gebiedsontwikkeling om te gaan dan gebruikelijk was. De term organische gebiedsontwikkeling wordt in deze periode vaak gebruikt (Gouman, 2014). Organische gebiedsontwikkeling kent een andere aanpak die zich kenmerkt door stapsgewijze, kleinschalige transformatie met behulp van een globaal masterplan en een lange tijdshorizon (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012).

Bij organische gebiedsontwikkeling wordt uitgegaan van de ontwikkelkracht van een gebied. Dit gebeurt in de veronderstelling dat meerdere (vaak kleinere) private initiatieven zorgen voor de geleidelijke ontwikkeling van een gebied (Gouman, 2014). Deze ontwikkeling is niet voorspelbaar en wordt vormgegeven door initiatieven uit de private sector.

De overheid treedt terug en neemt een faciliterende rol aan. De gemeente schrijft minder harde kaders voor dan bij gebiedsontwikkeling 1.0 en geeft meer vrijheid aan marktpartijen. De uiteindelijke invulling moet natuurlijk wel zoveel mogelijk voldoen aan de door de overheid gestelde kaders.

Volgens Groote staan binnen organische ontwikkeling vier bouwstenen centraal:

1. Tijd: geleidelijk groeien
Organische groei betekent ruimte bieden aan een geleidelijk groeiende en veranderende stad. Dit vraagt aandacht voor het begrip tijd binnen stedelijke ontwikkelingen.
2. Initiatief: Vraaggericht ontwikkelen
Dit betekent ruimte bieden voor nieuwe ideeën en spontane initiatieven door bewoners en ondernemers van de stad. Dit vraagt om een vraaggerichte benadering.
3. Plek: Betekenisvolle plekken
Organisch ontwikkelen betekent ruimte bieden aan een grote diversiteit van functies, meer vrijheden in het ontwikkelen en combineren van nieuw en oud.
4. Mensen: Onverwachte verbanden
Organisch ontwikkelen betekent ruimte bieden aan mensen om elkaar te ontmoeten, van waaruit onverwachte verbanden kunnen ontstaan en nieuwe ontwikkelingen kunnen plaatsvinden (Groote, 2011).

3.4.2 Het speelveld binnen organische gebiedsontwikkeling

Deze paragraaf beschrijft het speelveld waarbinnen publieke en private partijen samenwerken in gebiedsontwikkeling 2.0.

De organisatie

Organische gebiedsontwikkeling kent een andere aanpak dan traditionele gebiedsontwikkeling. Deze aanpak kenmerkt zich door stapsgewijze, **kleinschalige** aanpak met behulp van een globaal masterplan en een lange tijdshorizon. Bij deze vorm van ontwikkelen staan de initiatieven uit de samenleving voorop, hierbij neemt de overheid veel meer een faciliterende en kaderstellende rol aan (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012).

Bij organische gebiedsontwikkeling is op voorhand nog niet bekend of er initiatieven komen, van wie en hoe deze initiatieven eruit zullen zien. Doordat organische ontwikkeling afhankelijk is van initiatieven uit de markt vinden ontwikkelingen verspreid door de tijd en ruimte plaats. Gebieden worden niet meer in een keer ontwikkeld maar **geleidelijk**. Het voordeel van kleinschalig ontwikkelen is dat er snel gereageerd kan worden op de veranderende vraag en marktomstandigheden (Ee, 2014). Daarom wordt organische gebiedsontwikkeling gekenmerkt door een **procesmatige** wijze van werken (Plan voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012).

De manier van ontwerpen is ook anders bij organische ontwikkeling, een stedenbouwkundige zal niet meer vanuit een blauwdruk werken, maar meer ruimte bieden om initiatiefnemers ruimte te geven voor eigen inbreng. Door enkel de essentie van het ontwerp vast te leggen in plaats van de details, ontstaat ruimte voor huidige, toekomstige gebruikers en eigenaren om mee te groeien in de ontwikkeling van het gebied. Plannen en visies spelen op die manier een rol in het verbeelden van de mogelijkheden, en initiatiefnemers te inspireren (Plan voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012). Dit betekent minder ontwerpen, daardoor is er vooraf **geen definitief eindbeeld** voor ogen. Daarnaast stelt de gemeente minder eisen aan de invulling van een gebied om partijen te verleiden tot ontwikkeling. Het gedetailleerde bestemmingsplan waarmee de overheid strak ruimtelijk regime kan voeren maakt plaats voor het globale bestemmingsplan (Gouman, 2014).

Planologievormen

Bij organische gebiedsontwikkelingen zijn er twee planologievormen waarmee gemeenten partijen uitnodigen om tot ontwikkeling over te gaan:

Uitnodigingsplanologie

Uitnodigingsplanologie bevindt zich tussen toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie in. Bij uitnodigingsplanologie bepalen overheden op hoofdlijnen waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn met het oog op lange termijn prognoses en te beschermen waarden. Maar binnen kaders op hoofdlijnen stellen overheden zich uitnodigend en faciliterend op tegenover initiatiefnemers, zowel privaat als particulier (Rooy, 2011).

Het verschil met ontwikkelingsplanologie is dat de gemeente een meer faciliterende rol krijgt, in plaats van een regisserende rol ten opzichte van initiatiefnemers. Binnen de kaders op hoofdlijnen stellen overheden zich uitnodigend en faciliterend op tegenover initiatiefnemers. Dit betekent dat de overheid minder regels stelt en vooral deze initiatiefnemers verleidt om ruimtelijke ontwikkelingen in te vullen. Net als bij toelatingsplanologie valt de overheid terug op het publiekrechtelijk instrumentarium en laat het initiatief over aan marktpartijen. Uitnodigingsplanologie onderscheidt zich van toelatingsplanologie als de overheid actief potentiële initiatiefnemers opzoekt en aanspoort, oftewel actief uitnodigt (Boerma, 2012).

Coalitieplanologie

De kern van coalitieplanologie is een gemeenschappelijkheid van publieke en private partijen. Hierbij streven marktpartijen en gemeente naar een gemeenschappelijk belang; gebiedsontwikkeling. Oftewel, niet de planinhoud staat bij de planvorming voorop, maar meer zaken als draagvlak, contractvorming, investerings- en exploitatiebeslissingen. Het gaat hierbij meer om het flexibiliseren van investeringsstrategieën (Gellecum, 2012).

Bij coalitieplanologie handelen publieke en private partners min of meer op gelijke voet om samen tot gebiedsontwikkeling te komen. De publieke partners staan hierin garant voor de legitimiteit van de ontwikkelingen en de private partijen zorgen dat er een sluitende businesscase ontstaat. Dat is de kern van coalitieplanologie: coalities tussen zelfstandige aanspreekbare en verantwoordelijke publieke en private partijen die dicht bij de bewoners of gebruikers van een gebied staan en samen komen tot ruimtelijke plannen en programma's. Hierin ontstaat een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor het eindresultaat. Risico van coalitieplanologie is dat publieke en private partijen op elkaars stoel gaan zitten en dat moeten ze juist niet doen (Bloc, 2014).

3.4.3 De samenwerking binnen organische gebiedsontwikkeling

Deze paragraaf beschrijft op welke wijze wordt samengewerkt binnen het in het geschetste speelveld van organische gebiedsontwikkeling. Lange tijd werden ruimtelijke ontwikkelingen door gemeenten als project benaderd, met een duidelijk begin- en eindpunt. Bij organische gebiedsontwikkeling is veel meer sprake van een proces. Het is onduidelijk of en wanneer initiatieven zich aandienen en welke vorm deze initiatieven zullen aannemen (Boerma, 2012). Daarom zijn de rollen van partijen anders en zijn er geen voorgeschreven samenwerkingsvormen in de literatuur te onderscheiden. Organische gebiedsontwikkeling vraagt daarom om duidelijk maatwerk in de opzet van samenwerkingsvormen en moet per situatie worden bekeken (Suntjens, 2011).

Bij de samenwerking binnen organische gebiedsontwikkeling wordt uitgegaan van een **proces** en in hoeverre de verschillende initiatiefnemers met ieder hun eigen deelbelang **elkaar zouden kunnen versterken**. Het is hierbij belangrijk dat een gebiedsontwikkelaar als verbinder van de verschillende partijen niet mag ontbreken, aangezien de initiatieven en initiatiefnemers vooraf nog niet bekend zijn en verspreid plaatsvinden in tijd en ruimte (Suntjens, 2011). Het spelersveld bij organische gebiedsontwikkeling is daarom veel breder en wisselt voortdurend van samenstelling. Het gaat om de nieuwe rol die partijen spelen. Het gaat om maatwerk leveren en faciliteiten bieden. Maatwerk dus ook in samenwerkingsvormen. Het gaat om ondernemers, gebruikers en bewoners te enthousiasmeren om te gaan uitbreiden, investeren of zich in te zetten voor het gebied. Daarom zijn de rollen van partijen anders en zijn er geen voorgeschreven samenwerkingsvormen in de literatuur te onderscheiden (Suntjens, 2011).

Wel wordt in de literatuur de netwerkkrol van de verbindende gemeente omschreven. Hierbij hebben de gemeenten bij organische gebiedsontwikkeling een netwerkkrol waarbij zij partijen met elkaar in contact brengen en initiatiefnemers verleiden moeten worden om initiatieven te nemen (Boerma, 2012). Hierbij is het met name ook van belang om de andere typen initiatiefnemers te herkennen en erkennen. In dat licht moeten gemeenten proberen mogelijkheden te bieden, partijen met elkaar in contact te brengen en te verleiden om initiatieven te nemen (Plan voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012). Deze netwerkkrol is de basis voor de samenwerking binnen organische gebiedsontwikkeling. In de volgende alinea's wordt omschreven welke rollen publieke en private partijen hierin aannemen.

Rol van gemeente

Binnen organische ontwikkeling treedt de overheid terug, stelt zich **faciliterend** op en probeert initiatiefnemers met elkaar te verbinden en te verleiden tot het nemen van het initiatief. Hierdoor verandert de rol van de gemeente; de gemeente vervult meer een **netwerkkrol**. Om binnen deze netwerkkrol een meerwaarde te leveren aan de ontwikkeling zal de overheid niet alleen moeten optreden als projectleider, maar zal zij tevens een rol als regisseur op zich moeten nemen. Dit betekent dat de overheid sturing moet geven aan het complexe netwerk van actoren als netwerk manager. Hierin moet zij ervoor zorgen dat de samenwerking tussen de betrokken initiatiefnemers wordt bevorderd (Gellecum, 2012). Dit vraagt om de nodige communicatieve vaardigheden. Het onderhouden van contacten blijkt van belang om wederzijds vertrouwen tussen de initiatiefnemers en de gemeente op te bouwen en om verschillende potentiële initiatiefnemers aan elkaar te koppelen en daarmee initiatieven mogelijk te maken en/of onverwachte openingen en mogelijkheden te generen. Deze aanpak vraagt om een duidelijk aanspreekpunt binnen de gemeente, een gebiedsmanager die veel in het gebied aanwezig is en zowel eigenaren als gebruikers kent en daar contact mee onderhoudt (Plan voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012).

In deze netwerkkrol kan de positie van de gemeente verschillende vormen aannemen. Ten eerste is de gemeente betrokken vanuit haar publiekrechtelijke rol. Hierbij gaat het om het toetsen van de ontwikkelingen aan de gestelde ambities, de uitvoering wordt overgelaten aan marktpartijen (Suntjens, 2011). Ten tweede heeft de gemeente ook vaak een eigen (privaat) belang bij de ontwikkeling. Zo kan de gemeente een eigen belang hebben zoals het creëren van werkgelegenheid of het verbeteren van de stad. De belangrijkste en voornaamste taak van de gemeente is om bij de planvorming de publieke doelstellingen te bewaken (Gellecum, 2012).

Rol van marktpartijen

Doordat gemeenten zich faciliterend opstellen geven zij meer ruimte aan marktpartijen. Deze marktpartijen leveren expertise en creativiteit en houden zich voornamelijk bezig met het op risico ontwikkelen van vastgoed. Omdat de risico's en de complexiteit toeneemt wordt de rol van deze partijen steeds belangrijker vanwege hun specifieke marktkennis (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011).

Bij organische gebiedsontwikkeling is er sprake van nieuwe soorten initiatiefnemers dan bij traditionele gebiedsontwikkeling. De traditionele (markt)partijen die nu deelnemen aan traditionele gebiedsontwikkeling (ontwikkelaars, corporaties en beleggers) zijn de partijen met de kennis, zij blijven een belangrijke rol spelen binnen organische gebiedsontwikkeling (Suntjens, 2011). Daarnaast zijn er nieuwe **kleinere initiatiefnemers**, zoals individuele bewoners, bewonerscollectieven, kunstenaars en ondernemers. Al deze initiatiefnemers hebben hun eigen motieven en drijfveren om tot initiatief over te gaan (Plan voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012). De rol van de professionele partijen zal veranderen door het toetreden van deze nieuwe initiatiefnemers.

De belangrijkste rol van de marktpartijen is een visie of een plan voor de ontwikkeling van het gebied en deze uitwerken in een programma, ruimtelijke kader, fasering, proces-en risicobeheersing (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011). Daarnaast treden de professionele partijen hierbij op als adviseur voor de kleine partijen en individuen die initiatief nemen. Hierbij zijn de professionele partijen faciliteitenaanbieder voor overheden. Doordat nu meer nadruk ligt bij de gebruikers van het gebied, wordt van ontwikkelaars verwacht dat zij keuzes maken, plannen opstellen en de financiële haalbaarheid berekenen (Suntjens, 2011).

3.5 Schematische vergelijking traditionele en organische gebiedsontwikkeling

In deze paragraaf worden de verschillende vormen van gebiedsontwikkeling vergeleken op het gebied van het speelveld en de samenwerking hierbinnen. De vergelijking wordt aan de hand van een schema weergegeven (zie figuur 9). Belangrijk is hierbij te vermelden dat dit schema uitgaat van de twee uitersten; in de praktijk zal de middenweg gangbaar zijn. Aan de hand van dit schema wordt antwoord gegeven op de deelvragen van dit hoofdstuk in de deelconclusie.

	Traditionele gebiedsontwikkeling		Organische gebiedsontwikkeling
Het speelveld	In één keer	↔ Aanpak ↔	Geleidelijk
	Grootschalig	↔ Schaal ↔	Kleinschalig
	Eindbeeld	↔ Plan ↔	Geen definitief eindbeeld
	Projectmatig	↔ Wijze van organiseren ↔	Procesmatig
	Toelatings- en ontwikkelingsplanologie	↔ Planologievormen ↔	Uitnodigings- en coalitieplanologie
De Samenwerking	Actief/Sturend en risicodragend	↔ Rol gemeente ↔	Faciliterend en uitnodigend (netwerkrrol)
	Groot en professioneel	↔ Rol + Type ontwikkelaars ↔	Nieuwe kleine initiatiefnemers (ondersteund door traditionele partijen)
	Eigendomsverhouding	↔ Basis voor de samenwerking ↔	Elkaar zouden kunnen versterken

Figuur 9 Schema vergelijking traditionele en organische gebiedsontwikkeling bron: (Plan voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012)(eigen bewerking)

3.6 Deelconclusie

Aan de hand van dit hoofdstuk en het schema (zie figuur 9) kunnen de eerste drie deelvragen beantwoord worden.

Deelvraag 1: Welke vormen van gebiedsontwikkelingen zijn er, en hoe verloopt de samenwerking?

Deelvraag 2: Op welke wijze wordt er samengewerkt binnen de verschillende vormen van gebiedsontwikkeling?

Deelvraag 3: Wat zijn de verschillen in samenwerking binnen de verschillende vormen van gebiedsontwikkeling?

Er zijn drie vormen van gebiedsontwikkeling te onderscheiden; 1.0 traditionele, 2.0 organische gebiedsontwikkeling en gebiedsontwikkeling 3.0 'Nieuwe Stijl'. De samenwerking tussen overheid en marktpartijen is noodzakelijk om tot gebiedsontwikkeling te komen, en de samenwerking loopt gedurende de initiatief-, haalbaarheid- en realisatiefase. De wijze van samenwerken en de verschillen in de manier van samenwerken binnen de vormen van gebiedsontwikkeling worden aan de hand van het schema beschreven.

Aanpak

Bij traditionele gebiedsontwikkeling is het vooraf duidelijk wie de initiatiefnemers zijn en is er sprake van een aanbodgestuurde markt. Hierdoor wordt het gehele plangebied in één keer ontwikkeld. Doordat organische ontwikkeling afhankelijk is van initiatieven uit de markt vinden ontwikkelingen verspreid door de tijd en ruimte plaats. Gebieden worden daarom bij organische ontwikkeling niet meer in één keer ontwikkeld, maar geleidelijk.

Schaal

Traditionele gebiedsontwikkeling wordt gekenmerkt door grootschaligheid. Tussen 1950 en 2010 groeide de Nederlandse woningvoorraad met bijna vijf miljoen woningen door de enorme vraag. Om deze enorme productie te realiseren was het hele productieproces gericht op het behalen van schaalvoordelen. Bij organische gebiedsontwikkeling is er sprake van kleinschaligheid door het verdwijnen van deze enorme vraag. Daarom kent organische gebiedsontwikkeling een kleinschalige aanpak die gekenmerkt wordt door een stapsgewijze aanpak met een globaal masterplan en een lange tijdshorizon.

Plan

De uitvoering van een door de gemeente vooraf bepaald concreet eindbeeld stond centraal in traditionele gebiedsontwikkeling. Het planologisch instrumentarium werd ingezet om dit eindbeeld daadwerkelijk te realiseren. Toeval en verrassingen werden hierin zoveel mogelijk uitgesloten, wat een hoge mate van rechtszekerheid met zich meebracht voor burgers en bedrijven. De manier van ontwerpen is bij organische ontwikkeling anders; een stedenbouwkundige zal niet meer vanuit een blauwdruk werken, maar meer ruimte bieden om initiatiefnemers ruimte te geven voor eigen inbreng. Door enkel de essentie van het ontwerp vast te leggen in plaats van de details, ontstaat ruimte voor initiatiefnemers. Daardoor is er geen definitief eindbeeld bekend.

Wijze van organiseren

Bij aanvang van een traditionele gebiedsontwikkeling is duidelijk wie de initiatiefnemers zijn, welk eindbeeld gerealiseerd wordt en hoelang dit in beslag zal nemen. Daarom wordt een samenwerking aangegaan op basis van het vooraf vastgestelde project, en is de organisatie projectmatig. Omdat het bij organische ontwikkeling vooraf niet duidelijk is wie initiatief neemt en hoe dit initiatief eruitziet en ook vooraf niet duidelijk is hoelang de ontwikkeling zal duren wordt op een procesmatige wijze samengewerkt.

Planologievormen

Binnen het speelveld van traditionele gebiedsontwikkeling staat het realiseren van het vooraf gestelde eindbeeld centraal. De twee planologievormen die gemeenten hiervoor gebruiken zijn toelatings- en ontwikkelingsplanologie. Bij organische gebiedsontwikkelingen zijn er twee planologievormen waarmee gemeenten partijen uitnodigingen om tot ontwikkeling over te gaan namelijk: uitnodigings- en coalitieplanologie.

Rol van gemeente

In traditionele ontwikkeling zijn gemeenten actief betrokken en risicodragend door grondeigendom. Daarnaast schrijft de gemeente strakke kaders voor om de kwaliteit zoveel mogelijk te waarborgen. Deze kaders zijn de normen waaraan de ontwikkelaars bij het realiseren van het vastgoed moeten voldoen. Binnen organische ontwikkeling treedt de overheid terug, stelt zich faciliterend op en probeert initiatiefnemers met elkaar te verbinden en te verleiden tot het nemen van het initiatief. Hierbij schrijft de gemeente minder harde kaders voor. Hierdoor verandert de rol van de gemeente; de gemeente vervult meer een netwerkrol.

Rol en type ontwikkelaar

Grote en professionele ontwikkelaars nemen in traditionele gebiedsontwikkeling door middel van grondeigendommen een belangrijke rol in. Hierin zijn zij geheel of gedeeltelijk risicodragend in de grondexploitatie en daarnaast verantwoordelijk voor de realisatie van het vastgoed binnen de door de gemeente gestelde kaders. Kleinere en nieuwe typen initiatiefnemers in de gebiedsontwikkeling die kansen in het gebied zien nemen in organische ontwikkeling het initiatief. De traditionele partijen binnen gebiedsontwikkeling treden hierbij op als adviseurs en faciliteitenaanbieder richting overheden.

Basis voor het aangaan van de samenwerking

De basis voor het aangaan van een samenwerking binnen de traditionele vorm van gebiedsontwikkeling zijn de eigendomsverhoudingen (zowel publiek als privaat) binnen het plangebied, de samenwerking richt zich dan ook alleen op de grondexploitatie. Op basis van de eigendomsverhoudingen wordt in samenspraak gekozen voor één van de voorgeschreven samenwerkingsmodellen waarbij er drie mogelijkheden zijn:

- De publieke grondexploitatie: traditionele model of bouwclaimmodel
- De private grondexploitatie: concessiemodel of de exploitatieovereenkomst
- De publiek-private grondexploitatie: joint venture

Omdat het bij organische gebiedsontwikkeling vooraf niet duidelijk is wie initiatief neemt en hoe dit initiatief eruit ziet, zijn er geen vooraf vastgestelde samenwerkingsmodellen te benoemen. Ook is vooraf niet duidelijk hoelang de ontwikkeling zal duren daarom wordt er op een procesmatige wijze samengewerkt. Hierin is het mogelijk kunnen versterken van de deelbelangen van de verschillende initiatiefnemers de basis voor het aangaan van de samenwerking.

Aan de hand van dit hoofdstuk met daarin de vergelijking van de verschillende vormen van gebiedsontwikkeling en het speelveld en de samenwerking hierbinnen wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan op ontslakken. Hierbij wordt omschreven hoe het speelveld en samenwerking er bij ontslakken uitzien. Dit wordt vergeleken met de in dit hoofdstuk beschreven samenwerking bij traditionele en organische gebiedsontwikkeling, aan de hand van deze vergelijking wordt de invloed die ontslakken heeft het speelveld en de samenwerking geformuleerd.

Hoofdstuk 4 Ontslakken

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op ontslakken en de invloed van ontslakken op het speelveld en de samenwerking binnen de gebiedsontwikkeling. Hiervoor wordt hetzelfde model (zie hoofdstuk 3.2) aangehouden dat gebruikt is om traditionele en organische gebiedsontwikkeling te beschrijven en vergelijken. Allereerst wordt beschreven wat ontslakken in algemene zin inhoudt en waarom het is ontstaan. Vervolgens wordt aan de hand van literatuuronderzoek en praktijkervaring uit de interviews het conceptuele model voor het speelveld en de samenwerking bij ontslakken opgesteld. Aan de hand van dit conceptuele model wordt de samenwerking bij ontslakken vergeleken met traditionele en organische gebiedsontwikkeling en kan de invloed van ontslakken worden geformuleerd. Het onderstaande figuur 10 geeft de werkwijze voor dit hoofdstuk per stap weer, deze werkwijze is toegepast voor zowel het speelveld als de samenwerking.

Stap 1

Bij stap 1 wordt literatuuronderzoek gedaan naar bestaande literatuur over de samenwerking bij ontslakken. Daarnaast wordt een interview afgenomen met één van de experts en oprichters van ontslakken (Jos Feijtel).

Stap 2

De theorie uit stap 1 wordt gebundeld tot een beschrijving van de theorie en aan de hand daarvan worden de belangrijkste indicatoren opgesteld.

Stap 3

De theorie uit stap 2 wordt getoetst aan de praktijk door middel van interviews met deelnemende marktpartijen en gemeenten. Hierbij wordt gebruikgemaakt van de theoretische indicatoren uit stap 2.

Stap 4

In stap 4 worden de uitkomsten uit de praktijk vergeleken met de geschetste theorie. Hierbij zijn de opvattingen van/tussen gemeenten en marktpartijen vergeleken en geanalyseerd (zie de bijlagen 3 t/m 7 voor de totale analyse). Hieruit komen:

1. Punten die aansluiten bij de theorie.
2. Punten die aansluiten bij de theorie, maar niet goed zijn uitgevoerd. Dit zijn aandachtspunten bij de theorie.
3. Punten die niet aansluiten of niet waren opgenomen in de theorie maar wel noodzakelijk bleken. Dit zijn aanpassingen op de theorie.

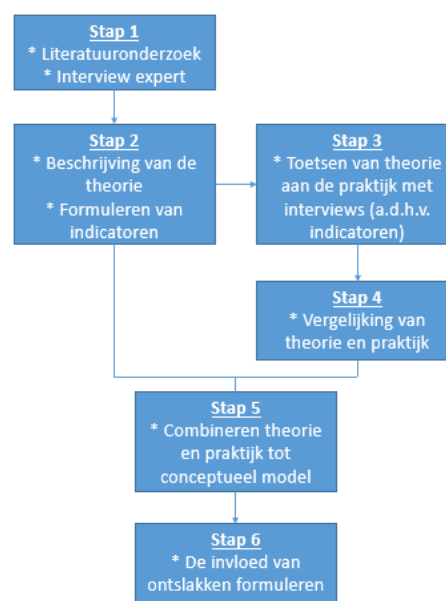
Stap 5

In stap 5 wordt de theorie die geformuleerd is in stap 3 gecombineerd met de aanpassingen en aandachtspunten uit stap 4 tot het conceptuele model van de samenwerking bij ontslakken.

Stap 6

Om de invloed van ontslakken te kunnen formuleren wordt het conceptuele model uit stap 5 vergeleken met de modellen van organische en traditionele gebiedsontwikkeling zodat daaruit de invloed van ontslakken kan worden opgesteld.

In volgende paragrafen over het speelveld (4.2) en de samenwerking (4.4) wordt per punt de bovenstaande werkwijze uitgevoerd. De bevindingen uit stap 1 t/m 4 zijn per punt op één pagina weergegeven, de bevindingen uit de theorie staan hierbij links en de bevindingen uit de praktijk staan rechts. Vervolgens worden stap 1 t/m 4 gebruikt voor het opstellen van het conceptuele model, dit model wordt vergeleken met traditionele en organische gebiedsontwikkeling. Aan de hand van deze vergelijking wordt dan de invloed van ontslakken op de samenwerking omschreven.



Figuur 10 Werkwijze per punt in stappen

4.1 Algemeen

Vanaf de jaren zeventig groeit het aantal Europese, nationale maar ook lokale regels langzamerhand uit tot een nagenoeg ondoordringbaar woud aan regels. Sectoren als water, milieu, natuur, infrastructuur en veiligheid gingen steeds sterker hun deelbelangen met eigen wetten en regels beschermen. Door de economische welvaart was hier ook reden toe. Deze bureaucratie vertraagt de besluitvorming aanzienlijk: ambtenaren van alle sectoren nemen ieder plan gedetailleerd onder de loep. Hierdoor wordt het steeds lastiger om het overzicht te bewaren (Zeeuw, 2015B).

Gebiedsontwikkeling is daarom een weerbarstig proces, ook in de tijd van enorme woningbouwproductie gestuurd door een aanbodgerichte vraag. In tijden van crisis, zoals nu, is gebiedsontwikkeling door het wegvallen van deze enorme vraag nog lastiger (Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling, 2013). Initiatieven kunnen pas tot bloei komen als het speelveld en de spelregels ook ruimte bieden voor nieuwe initiatieven. Dat is nu nog niet het geval. De huidige praktijk en regelgeving zijn ingericht op grootschalige ontwikkelingen. Alles is hierbij ingeregeld op het behalen van 'schaalvoordelen', 'meters maken', productieaantallen halen en succesformules herhalen, want dat is efficiënt en voorspelbaar (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012).

Eind 2012 is de Actieagenda Bouw gestart. Deze Actieagenda is gestart door bedrijven, kennisinstellingen en overheden voor de woning- en utiliteitsbouw. Het doel hierbij was om sterker uit de crisis te komen. Het ontslakken van gebiedsontwikkeling behoort tot één van de zeventien acties uit die Actieagenda (Binnenlands Bestuur, 2014).

Het versnellen, versimpelen, ontmantelen van regels, beleid, werkwijze, houding en gedrag om gebiedsontwikkelingen en concrete bouwprojecten toch hun doorgang te laten vinden in crisistijd. Het ontslakken richt zich daarbij in eerste instantie vooral op lokaal overheidsniveau.

Hiermee zet ontslakken zich af tegen het in de gouden jaren uitgegroeide 'woud van regels' dat een onneembare hindernis vormt (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2015). In tal van, vaak door de gemeenteraad geaccordeerde beleidsnota's, verordeningen en (bestemming-)plannen zijn regels vastgesteld. De optelsom van deze (sectorale) regels maakt projecten vaak onhaalbaar en/of duur en/of in tijd niet te doen (Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling, 2013). Het doel van ontslakken is om de weinige gebiedsontwikkelingen en bouwprojecten die er zijn te versnellen. Dat gebeurt enerzijds door de gemeentelijke regelgeving op te schonen en anderzijds door werkwijzen en houdings- en gedragsaspecten te veranderen. Voor de werkwijze van gemeenten betekent dit dat ze de reflex moeten onderdrukken om te bepalen wat wel en niet mag. Niet direct grijpen naar de regels in het bestemmingsplan en niet onmiddellijk een stedenbouwkundig plan of beeldkwaliteitsplan te laten maken, maar in plaats daarvan het initiatief centraal stellen en met gezond verstand beoordelen of het initiatief waardevol is voor de gemeente (Ministerie van Economische Zaken, 2015). Daarom staat bij de werkwijze van ontslakken niet meer de vraag 'mag het' centraal maar de vraag 'willen we het' (Zeeuw, 2014). Beoordeel eerst het investeringsinitiatief op zijn meerwaarde voor stad, wijk of buurt en toets het dan pas op beleid, regels en bestemmingsplannen (Zeeuw, 2015A). Hierdoor wordt er andersom gewerkt; er wordt afgesproken om niet meer te werken met vooraf vastgestelde regels (bestemmingsplan, parkeerregels, beeldkwaliteitsplan, et cetera) maar om op zoek te gaan naar een (betrouwbare) initiatiefnemer die een plan heeft dat meerwaarde heeft voor de gemeente en dit gezamenlijk van de grond te krijgen (Actieteam Ontslakken, 2012).

4.2 Het speelveld bij ontslakken

Om het speelveld van ontslakken te beschrijven wordt hetzelfde model aangehouden waarbij in hoofdstuk 3 traditionele en organische gebiedsontwikkeling zijn beschreven en vergeleken. Hierbij wordt eerst beschreven hoe elk punt er volgens de theorie uitziet, vervolgens wordt het belangrijkste hiervan omschreven met de daaruit volgende indicatoren. Dan wordt aan de hand van de interviews omschreven hoe gemeenten en marktpartijen deze theorie zien/ervaren. Vervolgens worden de uitkomsten uit de theorie en praktijk vergeleken en daaruit worden aanpassingen en aandachtspunten op de theorie geformuleerd. De theorie en de praktijk worden samengevoegd in het conceptuele model van het speelveld. Dit conceptuele model wordt vervolgens vergeleken met dat van traditionele en organische gebiedsontwikkeling om de invloed op het speelveld te beschrijven.

4.2.1 Aanpak

De markt is in de afgelopen jaren zodanig veranderd dat het noodzakelijk is dicht bij de marktvraag te zitten om überhaupt afzet te creëren. Afzet vormt een groot risico en daarom proberen initiatiefnemers kosten en risico's waar mogelijk te minimaliseren en behapbaar te maken door op een geleidelijke, sterk gefaseerde manier te werk gaan, om zo stap voor stap verder te komen in het project (Ministerie van Economische Zaken, 2015). Daarom hoort bij ontslakken een **geleidelijke** aanpak om te kunnen inspelen op de marktvraag en zo het afzetrisico te verminderen (Feijtel, 2015).

Daarnaast wordt er bij ontslakken minder dichtgeregeld waardoor beter kan worden ingespeeld op de veranderende markt, de **flexibiliteit** (minder dichtregelen en/of flexibel met regels omgaan) is hierin noodzakelijk. Door het minder dichtregelen bij ontslakken ontstaat de flexibiliteit om in te kunnen spelen op veranderende marktomstandigheden. Hierbij moet worden beseft dat de werkelijkheid zich niet laat plannen. De langere termijn visie kan daarin niet zo worden voorzien zoals traditioneel gebruikelijk was. De werkelijkheid van volgend jaar is hierin belangrijker om in de gaten te houden (Feijtel, 2015).

Kortom wat is volgens de theorie van belang in de aanpak:

Geleidelijk, met meer flexibiliteit (minder regels en/of flexibel mee omgaan) hierdoor is het mogelijk om beter in te spelen op de veranderende markt.

De praktijk, hoe zien gemeenten en marktpartijen de aanpak?

De theorie is getoetst door middel van interviews, de gebruikte indicatoren zijn geleidelijk en flexibiliteit. In de onderstaande tabel is samengevat hoe gemeenten en marktpartijen dit zien/ervaren (de totale analysematrixen zijn terug te lezen in de bijlagen 3 en 5). Dit is gebruikt voor de vergelijking van de theorie en praktijk en het formuleren van aandachtspunten en aanpassingen.

Gemeenten (Ede en Amersfoort)

- Flexibele en geleidelijke aanpak door het vastleggen van hoofdstructuur en verdelen van het gebied in plots.
- Flexibiliteit door een globaal bestemmingsplan
- Vroegtijdig hoofdstructuur vastleggen noodzakelijk voor techniek m.b.t. riolering, waterberging enzovoort.

Marktpartijen (Kelderman Bouw en De Bunte Vastgoed)

- In kunnen spelen op de markt door woningtypes en verkaveling zelf te kunnen bepalen.
- De mogelijkheid tot flexibiliteit en geleidelijkheid wordt gerealiseerd door middel van plots, het totaalbeeld van de ontwikkeling is noodzakelijk voor de hoofdstructuur.
- Flexibiliteit wordt beperkt door vaste plotprijs en maximaal aantal woningen.

Vergelijking theorie en praktijk, wat gaat goed, wat zijn aandachtspunten en aanpassingen op de theorie? (zie bijlage 7 voor de totale vergelijking)

1. Wat gaat er goed?

De marktpartijen krijgen de mogelijkheid om in te spelen op de veranderende markt door middel van het opdelen van het gebied in kleinere plots in combinatie met een globaal bestemmingsplan ontstaat geleidelijkheid en flexibiliteit. Binnen de vooraf vastgestelde plots kunnen zij flexibel woningtypes en de verkaveling opstellen.

2. Wat zijn belemmeringen geweest voor het uitvoeren van de theorie?

Het blijkt uit de interviews dat door grote financiële belangen van marktpartijen om het aantal woningen van de bouwclaim te halen (binnen het plangebied) de hele verkaveling al is opgesteld om te verifiëren of het wel past. Als het aantal woningen van de bouwclaim niet gehaald zou worden binnen het plangebied verviel het recht op de ontwikkeling van deze woningen. Aandachtspunt bij theorie: **Indien noodzakelijk zoek oplossingen breder dan alleen in het plangebied.**

3. Wat bleek noodzakelijk voor de uitvoering maar was niet meegenomen in de theorie?

Om geleidelijke en flexibele aanpak mogelijk te maken binnen een groot plangebied is het van belang vroegtijdig de hoofdstructuur vast te leggen voor het aanleggen van alle noodzakelijke techniek. Aan de hand van die hoofdstructuur kunnen de plots gemaakt worden waarbinnen de mogelijkheid bestaat om in te kunnen spelen op de veranderende markt. Aanpassing op theorie: **Hoofdstructuur vroegtijdig vastleggen.**

Theoretisch gezien hebben de marktpartijen flexibiliteit om te wijzigen door het globale bestemmingsplan. De flexibiliteit wordt echter beperkt doordat er een maximaal aantal woningen is geformuleerd. Daarnaast is er een vaste plotprijs en daardoor is het voor marktpartijen niet aantrekkelijk om te wijzigen, dit gaat ten koste van het resultaat.

Aanpassing op theorie: **Creëer ook financieel gezien de mogelijkheid tot flexibiliteit.**

4.2.2 Schaal

Zoals bij de aanpak ook al besproken, is om in te kunnen spelen op de veranderende markt een **kleine schaal** bij ontslakken wenselijk (Feijtel, 2015). Door steeds kleine stapje verder te komen in het project zijn risico's te minimaliseren en behapbaar te maken (Ministerie van Economische Zaken, 2015). Initiatiefnemers zullen meer naar de concrete vraag en behoefte van het moment moeten kijken. Een korte 'time to market' en dicht op de markt zitten is daarin essentieel (Feijtel, 2015).

Door de invloed van ontslakken kunnen grote traditionele masterplannen worden omgezet naar een kleinere schaal. Grote traditionele plannen waar gewerkt wordt met programmering, grondprijzen, grote samenwerkings-overeenkomsten en waar contracten zo groot en ingewikkeld zijn dat ze sleepbankers zijn geworden kunnen door middel van ontslakken worden omgezet naar 'de kleine korrel' (Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling, 2013). Hierbij wordt afgesproken voor één fase ontslakt te werken en al de vastgestelde kaders aan de kant te leggen, hierbij wordt gezamenlijk gekeken hoe deze fase tot ontwikkeling kan worden gebracht. Dit kan voor de overige fases leiden tot een **transitie** van de traditionele grote schaal naar een kleine schaal (Feijtel, 2015).

Kortom wat is volgens de theorie van belang in de schaal:

Kleinschalig (om in te kunnen spelen op de veranderende markt) of als hulpmiddel om de transitie van vastgelopen grootschalige traditionele gebiedsontwikkelingen naar een kleinere schaal te maken.

De praktijk, hoe zien gemeenten en marktpartijen de schaal?

De theorie is getoetst door middel van interviews, de gebruikte indicatoren zijn kleine schaal en transitie. In de onderstaande tabel is samengevat hoe gemeenten en marktpartijen dit zien/ervaren (de totale analysematrixen zijn terug te lezen in de bijlagen 3 en 5). Dit is gebruikt voor de vergelijking van de theorie en praktijk en het formuleren van aandachtspunten en aanpassingen.

Gemeenten (Ede en Amersfoort)

- Kleinschaligheid door het vastleggen van hoofdstructuur en verdelen van het gebied in plots.
- Transitie is mogelijk bij het vastlopen van traditionele ontwikkelingen. Door met elkaar te constateren dat met het vasthouden aan deze contracten de ontwikkeling niet van grond komt en te zoeken naar een modus waarbij ieder zijn deelbelang naar voren komt.

Marktpartijen (Kelderman Bouw en De Bunte Vastgoed)

- De kleine schaal van de plots biedt de mogelijkheid om in te kunnen spelen op de veranderende marktvraag.
- Als bij vastgelopen traditionele ontwikkelingen iedereen vasthoudt aan hetgeen op papier staat komt het nooit van de grond. Beredeneren vanuit het einddoel en daar een gezamenlijks iets van maken zou de transitie kunnen maken.

Vergelijking theorie en praktijk, wat gaat goed, wat zijn aandachtspunten en aanpassingen op de theorie? (zie bijlage 7 voor de totale vergelijking)

1. Wat gaat er goed?

Het creëren van een kleine schaal door het verdelen van het gebied in plots. Daarnaast zijn alle partijen het erover eens dat vastgelopen traditionele ontwikkelingen door alle kaders en randvoorwaarden te doorbreken (door te ontslakken) weer op gang worden geholpen. Als alle partijen vasthouden aan wat er op papier staat komt deze ontwikkeling nooit van de grond. Door met elkaar te constateren dat deze kaders belemmerend werken en gezamenlijk te zoeken naar een modus waarbij ieder zijn deelbelang terugkomt kan de transitie worden gemaakt naar een kleinschalige aanpak. Beredeneren vanuit het einddoel en dit met gezond verstand verder te brengen.

2. Wat zijn belemmeringen geweest voor het uitvoeren van de theorie?

Er bleken geen belemmeringen in de kleine schaal en voor ontslakken als hulpmiddel om de transitie naar een kleinere schaal te maken.

3. Wat bleek noodzakelijk voor de uitvoering, maar was niet meegenomen in de theorie?

Net als bij de aanpak beschreven bleek het noodzakelijk om de hoofdstructuur binnen een plangebied vroegtijdig vast te leggen voor het aanleggen van alle noodzakelijke techniek om een kleine schaal door middel van plots mogelijk te maken. Aanpassing op theorie: **Hoofdstructuur vroegtijdig vastleggen.**

4.2.3 Plan

Voor de crisis kon de gemeente het zich permitteren om elk initiatief dat niet paste binnen het eindbeeld of de blauwdruk af te wijzen. Bij ontslakken stelt de gemeente zich welwillend en open op en stelt daarbij het initiatief centraal, zonder onmiddellijk de regels af te vinken (Ministerie van Economische Zaken, 2015).

Dit betekent dat de gemeente in samenwerking met initiatiefnemers een gezamenlijke stip op de horizon beschrijft, zonder van te voren allerlei programma's van eisen, een stedenbouwkundig plan en een beeldkwaliteitsplan vast te stellen. Het uitgangspunt is dat er gaandeweg naar dat gezamenlijke eindbeeld wordt toegewerkt (Ministerie van Economische Zaken, 2015). Deze gezamenlijk stip moet daarbij gezien worden als een **langere termijn visie**, een eindbeeld blijft gewenst maar met veel meer mogelijkheden om initiatieven inpasbaar te maken (Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling, 2013). In deze visie wordt dus niet voorgeschreven wat de rooilijn is, het type woningen, de oppervlaktes van de woningen, hoeveel het er moeten zijn enzovoort. Maar wordt omschreven welke richting de gemeente op wil, bijvoorbeeld woningen of een combinatie van wonen en werken (Feijtel, 2015).

Deze lange termijn visie moet daarin niet gezien worden als het eindbeeld waar je moet uitkomen maar als een richting. De initiatiefnemer staat hierin centraal en als zijn (deel)plan past binnen de langere termijn visie wordt door middel van het uitwerken van dit deelplan een kleine stap gemaakt richting de langere termijn visie (Feijtel, 2015). Dit vraagt om een globale structuurvisie en flexibele bestemmings- en eindplannen (Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling, 2013).

Kortom, wat is volgens de theorie van belang in het plan:

Langere termijn visie met daarin een gewenste richting omschreven. Deze visie vormt een globaal eindbeeld dus geen strakke kaders als; rooilijnen, bouwhoogtes, aantallen enzovoort maar de gewenste richting wordt beschreven.

De praktijk, hoe zien gemeenten en marktpartijen het plan?

De theorie is getoetst door middel van interviews, de gebruikte indicator is langere termijn visie. In de onderstaande tabel is samengevat hoe gemeenten en marktpartijen dit zien/ervaren (de totale analysematrixen zijn terug te lezen in de bijlagen 3 en 5). Dit is gebruikt voor de vergelijking van de theorie en praktijk en het formuleren van aandachtspunten en aanpassingen.

Gemeenten (Ede en Amersfoort)

- De marktpartijen worden gestuurd door middel van een aantal fundamentele wettelijke kaders, daarnaast wordt door middel van ruime randvoorwaarden (die geen eisen maar aandachtspunten zijn) gestuurd in de verdere invulling.

Marktpartijen (Kelderman Bouw en De Bunte Vastgoed)

- Wettelijke kaders zijn noodzakelijk, alles wat daarbuiten valt zoveel mogelijk proberen los te laten.
- Als gemeente door middel van beleid de visie voor het gebied omschrijven, maar flexibel zijn in de manier waarop dat beleid wordt toegepast.

Vergelijking theorie en praktijk, wat gaat goed, wat zijn aandachtspunten en aanpassingen op de theorie? (zie bijlage 7 voor de totale vergelijking)

1. Wat gaat er goed?

Sturen door middel van grote masterplannen met eindbeelden vastgelegd in strak omlijnde bestemmingsplannen is niet aan de orde. Globale bestemmingsplannen zijn daarvoor in de plaats gekomen. Het streven is om alle wettelijke noodzakelijke kaders vast te houden en alles daar buiten zoveel mogelijk los te laten en door middel van ruime randvoorwaarden een ontwikkeling sturen, deze randvoorwaarden vormen geen eisen maar aandachtspunten.

2. Wat zijn belemmeringen geweest voor het uitvoeren van de theorie?

Het voorschrijven van een programma met daarin aantallen en de verdeling hoort niet thuis in een langere termijn visie. Daarnaast is alleen voorschrijven van nokhoogte en goothoogte niet het voorschrijven van een richting, maar al weer veel meer het voorschrijven van specifieke eisen. Aandachtspunt bij theorie: **Beperk het voorschrijven tot wettelijke kaders en een gewenste richting.**

3. Wat bleek noodzakelijk voor de uitvoering maar was niet meegenomen in de theorie?

Wettelijke kaders zijn fundamenteel voor de ontwikkeling van een gebied en moeten dus ook niet worden losgelaten. De overige kaders kunnen zeer ruim geformuleerd worden als een visie/beleid voor het betreffende gebied. Hierin horen geen aantallen vermeld. Aanpassing op theorie: **Wettelijke kaders zijn noodzakelijk, alles daarbuiten zoveel mogelijk loslaten (langere termijn visie).**

4.2.4 Wijze van organiseren

De invloed van ontslakken op de wijze van organiseren is dat wanneer een initiatiefnemer aan de gemeente kenbaar maakt dat hij een initiatief wil ontwikkelen en de gemeente ziet dat initiatief zitten omdat het meerwaarde heeft voor de stad, dan gaan de gemeente en initiatiefnemer een samenwerking aan (Ministerie van Economische Zaken, 2015).

De initiatiefnemer wordt bijgestaan door een projectleider van de gemeente die actief van begin tot eind bij het project betrokken blijft. Deze projectleider organiseert samen met de initiatiefnemer een startbijeenkomst waarbij ambtenaren vanuit de verschillende vakdisciplines aanwezig zijn. Tijdens deze bijeenkomst krijgen alle betrokkenen de kans om hun belangen en ambities in het gebied aan elkaar kenbaar te maken en daarmee een stip op de horizon te zetten (Ministerie van Economische Zaken, 2015). De organisatie richt zich op het project en is dus **projectmatig**, echter is er wel een minder gedefinieerd begin- en eindpunt zoals bij traditionele ontwikkeling (Feijtel, 2015).

Centraal in de organisatie staat dus het **gezamenlijk belang** (stip op de horizon) dat initiatiefnemer en de gemeente hebben (Feijtel, 2015). Daar werken alle betrokkenen naar toe tijdens de realisatie van het initiatief. Op deze manier ontstaat meer begrip tussen gemeente en initiatiefnemer over de wederzijdse belangen (Ministerie van Economische Zaken, 2015). De deelbelangen van beide partijen worden hierbij geaccepteerd en het gezamenlijke belang, namelijk het van de grond krijgen van het project vormt het uitgangspunt. Hierdoor ontstaat er een vorm van **commitment** tussen de partijen (Feijtel, 2015).

Kortom, wat is volgens de theorie van belang in de wijze van organiseren:

Het van de grond krijgen van het (deel) project staat centraal. De organisatie is dus projectmatig, maar met een minder gedefinieerd eind- en beginpunt. De organisatie tussen initiatiefnemer en de gemeente vindt plaats op basis van commitment en het realiseren van het gezamenlijke belang.

De praktijk, hoe zien gemeenten en marktpartijen de wijze van organiseren?

De theorie is getoetst door middel van interviews, de gebruikte indicatoren zijn projectmatig, commitment en gezamenlijk belang. In de onderstaande tabel is samengevat hoe gemeenten en marktpartijen dit zien/ervaren (de totale analysematrixen zijn terug te lezen in de bijlagen 3 en 5). Dit is gebruikt voor de vergelijking van de theorie en praktijk en het formuleren van aandachtspunten en aanpassingen.

Gemeenten (Ede en Amersfoort)

- Projectmatige samenwerking, daarbij wel afspraken maken over het proces.
- Commitment ontstaat doordat partijen zelf ook baat hebben bij de langere termijn.
- Uitgangspunt voor de samenwerking vormt het gezamenlijk belang 'het van de grond krijgen van het project'. Hierbij is het wel goed de deelbelangen te onderscheiden, maar wel samen op te trekken.

Marktpartijen (Kelderman Bouw en De Bunte Vastgoed)

- Organisatie gericht op het project.
- Commitment bij marktpartijen ontstaat doordat partijen voor langere termijn in een gebied actief zijn ontstaat een enorme druk om het goed te doen.
- De basis voor de samenwerking vormt het gezamenlijk belang. Hierbij wel accepteren van deelbelangen.

Vergelijking theorie en praktijk, wat gaat goed, wat zijn aandachtspunten en aanpassingen op de theorie? (zie bijlage 7 voor de totale vergelijking)

1. Wat gaat er goed?

In de beginfase van het project wordt vooral procesmatig afgestemd hoe met elkaar om te gaan. Naarmate het traject vordert wordt het inhoudelijker en meer gericht op het project. Het gezamenlijk belang is het van de grond krijgen van het project. Dit vormt uitgangspunt binnen de samenwerking tussen gemeente en marktpartij(en). Hierbij is het wel goed de deelbelangen te onderscheiden maar het gezamenlijk belang als uitgangspunt te houden. Het commitment bij marktpartijen ontstaat doordat zij voor langere termijn verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling. Daardoor ontstaat een enorme druk om het goed te doen omdat als de ontwikkeling en/of het product niet goed is zij de woningen niet verkopen.

2. Wat zijn belemmeringen geweest voor het uitvoeren van de theorie?

De organisatie is gericht op het van de grond krijgen van het project en dus projectmatig, echter door te veel mensen aan tafel konden te weinig procesmatige afspraken gemaakt over hoe het proces in te richten. Aandachtspunt bij theorie: **Richt de organisatie in op basis van het project, maar maak vroegtijdig afspraken hoe met elkaar om te gaan en scherp dit gaandeweg aan.**

3. Wat bleek noodzakelijk voor de uitvoering, maar was niet meegenomen in de theorie?

Als marktpartijen voor langere termijn in een gebied actief zijn vormt dit geen risico maar juist een commitment. Partijen verkopen niet meer als iets niet goed, waardoor ze juist een enorme druk voelen om het goed te doen. Aanpassing op theorie: **Commitment ontstaat door langere termijn verantwoordelijkheid.**

4.2.5 Planologievormen

Ontslakken heeft invloed op uitnodigingsplanologie en sluit aan op coalitieplanologie. Uitnodigingsplanologie is een prachtige kreet, maar een gemeente die niet eerst ontslakt, kan maar moeilijk spreken van een gastvrije uitnodiging (Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling, 2013). Hiermee wordt bedoeld dat de gebruikelijke hoeveelheid regels die bij ontslakken wordt verminderd of anders wordt benaderd dus een belangrijke invloed op de mate van **uitnodigen** door de gemeente heeft. Echter, de gemeente stelt zich bij uitnodigingsplanologie faciliterend (trekt zich terug) op tegenover initiatiefnemers om deze te verleiden tot het nemen van initiatief (Boerma, 2012). Dit initiatief wordt nog steeds getoetst door de gemeente (weliswaar met minder regels).

Wat dat betreft sluit ontslakken niet aan bij uitnodigingsplanologie. Ontslakken gaat namelijk uit van een gemeenschappelijk belang waarbij initiatiefnemers en de gemeenten op **gelijke voet met elkaar samenwerken**. Wat dat betreft sluit de wijze van samenwerken bij ontslakken meer aan op coalitieplanologie. Bij coalitieplanologie handelen publieke en private partners min of meer op gelijke voet om samen tot gebieds-ontwikkeling te komen. De publieke partners staan hierin garant voor de legitimiteit van de ontwikkelingen en de private partijen zorgen dat er een sluitende businesscase ontstaat (Bloc, 2014).

Kortom, wat is volgens de theorie van belang in de planologievormen:

Combinatie van uitnodigingsplanologie waarbij onder invloed van ontslakken minder wordt dichtgeregeld, wat uitnodigend werkt. Maar de wijze van samenwerken sluit aan bij coalitieplanologie waarbij gemeente en initiatiefnemer(s) op gelijke voet samenwerken om tot gebiedsontwikkeling te komen.

De praktijk, hoe zien gemeenten en marktpartijen de planologievormen?

De theorie is getoetst doormiddel van interviews, de gebruikte indicatoren zijn uitnodigen, en op gelijke voet met elkaar samenwerken. In de onderstaande tabel is samengevat hoe gemeenten en marktpartijen dit zien/ervaren (de totale analysematrixen zijn terug te lezen in de bijlagen 3 en 5). Dit is gebruikt voor de vergelijking van de theorie en praktijk en het formuleren van aandachtspunten en aanpassingen.

Gemeenten (Ede en Amersfoort)

- Uitnodigen door middel van het stellen van minder regels zonder hierbij terug te trekken.

Marktpartijen (Kelderman Bouw en De Bunte Vastgoed)

- Het stellen van 1 A4'tje met randvoorwaarden past bij het uitnodigen, vervolgens niet terugtrekken maar samen werken en gezamenlijk optrekken.

Vergelijking theorie en praktijk, wat gaat goed, wat zijn aandachtspunten en aanpassingen op de theorie? (zie bijlage 7 voor de totale vergelijking)

1. Wat gaat er goed?

De gemeenten willen partijen uitnodigen tot het overgaan van ontwikkelen zonder vervolgens terug te trekken. Het opstellen van 1 A4'tje met randvoorwaarden sluit hierbij aan, vervolgens niet terugtrekken, maar gezamenlijk de ontwikkeling van grond proberen te krijgen.

2. Wat zijn belemmeringen geweest voor het uitvoeren van de theorie?

Het bleek dat de ontwikkelaar een plan moest maken en de gemeente dat toetste, vervolgens moest de ontwikkelaar weer aanpassingen doen en wederom laten toetsen. Dit gaat uit van uitnodigen en terugtrekken in plaats van samenwerken. Aandachtspunt bij theorie: **Nodig uit door minder regels, trek niet terug en werk samen aan het gezamenlijk van de grond krijgen van het project.**

3. Wat bleek noodzakelijk voor de uitvoering maar was niet meegenomen in de theorie?

Het bleek dat de uitvoering aansloot bij de theorie waarbij gemeente uitnodigt door minder regels, zich niet terugtrekt maar gezamenlijk werkt aan het realiseren van het project. Daarom is er naast de geformuleerde belemmering geen noodzakelijke aanpassingen op de theorie.

4.3 Conceptueel model van het speelveld

Het onderstaande conceptuele model van het speelveld is het resultaat van de voorafgaande theoretische beschrijving, aangevuld met aanpassingen en aandachtspunten uit de praktijk. Hierin wordt het bovenstaande samengevoegd. Dit model is een leidraad hoe het speelveld bij ontslakken het best kan worden ingericht. De belangrijkste indicatoren zijn vet gedrukt.

Het speelveld binnen gebiedsontwikkeling door de invloed van ontslakken	
Aanpak	Geleidelijk , met meer flexibiliteit (minder regels en/of flexibel mee omgaan) met financieel gezien de mogelijkheid om te kunnen wijzigen. Hierdoor is het mogelijk beter in te spelen op de veranderende markt. <i>Aandachtspunt: Indien (financieel) noodzakelijk zoek oplossingen breder dan alleen het plangebied.</i>
Schaal	Kleinschalig (om in te kunnen spelen op de veranderende markt) indien het een grootschalig plangebied betreft; vroegtijdig het gebied in kleinere plots verdelen d.m.v. een hoofdstructuur. Ontslakken als hulpmiddel om de transitie van vastgelopen grootschalige traditionele gebiedsontwikkelingen naar een kleinere schaal te maken.
Plan	Wettelijke kaders zijn fundamenteel. Daarnaast zoveel mogelijk loslaten en door middel van een langere termijn visie de gewenste richting omschrijven. Deze visie vormt een globaal eindbeeld dus geen strakke kaders zoals; rooilijnen, bouwhoogtes, aantallen enzovoort maar de gewenste richting wordt beschreven. <i>Aandachtspunt: Beperk het voorschrijven tot wettelijke kaders en een gewenste richting</i>
Wijze van organiseren	Het van de grond krijgen van het (deel) project staat centraal. De organisatie is dus projectmatig , maar met een minder gedefinieerd eind- en beginpunt. De organisatie tussen initiatiefnemer en de gemeente vindt plaats op basis van commitment en het realiseren van het gezamenlijke belang . Door marktpartijen voor langere termijn verantwoordelijkheid te geven ontstaat extra commitment om het goed te doen. <i>Aandachtspunt: Richt de organisatie in op basis van het project, maar vaak vroegtijdig afspraken hoe met elkaar om te gaan en scherp dit gaandeweg het proces aan</i>
Planologievormen	Combinatie van uitnodigingsplanologie waarbij onder invloed van ontslakken minder wordt dichtgeregeld, wat uitnodigend werkt. Maar de wijze van samenwerken bij ontslakken sluit aan bij coalitieplanologie waarbij gemeente en initiatiefnemer(s) op gelijke voet samenwerken om tot gebiedsontwikkeling te komen. <i>Aandachtspunt: Nodig uit door minder regels, maar trek niet terug maar werk samen aan het gezamenlijk van de grondkrijgen van het project</i>

Figuur 11 Conceptueel model van het speelveld bij ontslakken bron: (Plan voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012) (eigen bewerking)

4.4 De invloed van ontslakken op het speelveld

Aan de hand van het bovenstaande conceptuele model (figuur 11) kan de invloed van ontslakken op het speelveld worden geformuleerd. Het bovenstaande conceptuele model wordt vergeleken met het model van organische en traditionele gebiedsontwikkeling om zo te kunnen formuleren wat de invloed van ontslakken op het speelveld is. Hierbij zijn de vet gedrukte indicatoren uit het bovenstaande conceptuele model genomen, en is de onderstaande figuur 12 als basis genomen voor het beschrijven van de invloed.

	Traditioneel	Organisch	Ontslakken
Aanpak	In één keer	Geleidelijk	Geleidelijk, flexibiliteit
Schaal	Grootschalig	Kleinschalig	Kleinschalig, transitie
Plan	Eindbeeld	Geen definitief eindbeeld	Langere termijn visie
Wijze van organiseren	Projectmatig	Procesmatig	Projectmatig, commitment, gezamenlijk belang
Planologievormen	Toelatings- en ontwikkelingsplanologie	Uitnodigings- en coalitieplanologie	Uitnodigend zoals bij uitnodigingsplanologie, maar samenwerken zoals bij coalitieplanologie

Figuur 12 Vergelijking speelveld traditionele- en organische gebiedsontwikkeling en ontslakken bron: (Plan voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012) (eigen bewerking)

Aanpak

De 'oude' traditionele aanpak wordt gekenmerkt door een aanbodgestuurde markt waarbij het gehele plangebied in één keer wordt ontwikkeld. Organische gebiedsontwikkeling is afhankelijk van initiatieven uit de markt waardoor ontwikkelingen verspreid door de tijd en ruimte plaatsvinden. Gebieden worden daarom bij organische ontwikkeling niet meer in één keer ontwikkeld, maar geleidelijk om in te kunnen spelen op de veranderende markt. Ontslakken kent net als organische gebiedsontwikkeling een geleidelijke aanpak.

De invloed die ontslakken op die aanpak heeft is het creëren van meer flexibiliteit (door minder dichtregelen en/of flexibel met regels omgaan) om nog beter te kunnen spelen op de veranderende markt. Hierbij bleek uit de praktijk dat het financieel gezien ook mogelijk moet zijn om te wijzigen in het programma.

'Laten we het eens wat vaker omkeren. Van: voor elke boom zou een kapvergunning aangevraagd moeten worden. Naar: alle bomen mogen gekapt worden behalve de bomen waarvan we hebben bepaald dat ze niet mogen worden gekapt'

(Actieteam Ontslakken
Gebiedsontwikkeling, 2013)

Schaal

Traditionele gebiedsontwikkeling van vóór de crisis kenmerkte zich door grootschalige plannen en nog grotere ambities, gedreven door een aanbodgestuurde markt (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). De vraag was zo groot dat vrijwel elk product verkoopbaar was (Lekkerkerker & Vries, 2012). Door het wegvallen van deze enorme vraag worden organische gebiedsontwikkeling en ontslakken gekenmerkt door een kleine schaal. Zoals bij de aanpak ook al besproken, is deze kleine schaal wenselijk om in te kunnen spelen op de veranderende markt (Feijtel, 2015). Door steeds kleine stapjes verder te komen in het project zijn risico's te minimaliseren en behapbaar te maken (Ministerie van Economische Zaken, 2015).

Onder invloed van ontslakken kunnen grote traditionele masterplannen (zoals traditioneel gebruikelijk) de transitie maken naar een kleinere schaal. Hierbij wordt afgesproken voor één fase ontslakt te werken en alle vastgestelde kaders terzijde te schuiven. Hierbij wordt gezamenlijk gekeken hoe deze fase tot ontwikkeling kan worden gebracht. Dit kan voor de overige fases leiden tot een transitie van de traditionele grote schaal naar een kleine schaal (Feijtel, 2015). Uit de praktijk bleek dat voor grote plangebieden het vastleggen van de hoofdstructuur (voor zaken als riolering, waterberging en dergelijke) noodzakelijk is om een kleine schaal te realiseren.

Plan

Binnen traditionele gebiedsontwikkeling is het gebruikelijk dat vooraf door middel van blauwdrukplanning met strakke ruimtelijke kaders het eindbeeld wordt vastgelegd (Gouman, 2014). Het planologisch instrumentarium werd ingezet om dit eindbeeld daadwerkelijk te realiseren. Toeval en verrassingen werden hierin zoveel mogelijk uitgesloten, wat een hoge mate van rechtszekerheid met zich meebracht voor burgers en bedrijven. De manier van plannen bij organische ontwikkeling is anders; een stedenbouwkundige zal niet meer vanuit een blauwdruk werken, maar initiatiefnemers ruimte geven voor eigen inbreng. Door enkel de essentie van het ontwerp vast te leggen in plaats van de details, ontstaat ruimte voor initiatiefnemers. Dit betekent minder ontwerpen, daardoor is er vooraf geen definitief eindbeeld voor ogen. Daarnaast stelt de gemeente minder eisen aan de invulling van een gebied om partijen te verleiden tot ontwikkeling (Gouman, 2014). Bij organische gebiedsontwikkeling zou de veronderstelling kunnen ontstaan dat de gemeente simpelweg het ene na het andere initiatief moet faciliteren wat zou kunnen leiden tot een aaneenschakeling van toevallige initiatieven (Feijtel, 2015).

De invloed van ontslakken op de manier van plannen is dat er een gezamenlijke stip op de horizon wordt gezet en nagestreefd. Deze stip is een langere termijn visie, een eindbeeld blijft gewenst maar met veel meer mogelijkheden om initiatieven inpasbaar te maken (Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling, 2013). Deze visie moet niet gezien worden als het eindbeeld waar je moet uitkomen maar meer gezien worden als een richting. Uit de praktijk bleek dat de wettelijke kaders niet moeten worden losgelaten en dat alles buiten de wettelijke kaders zoveel mogelijk moet worden losgelaten door middel van een langere termijn visie.

Wijze van organiseren

Bij traditionele gebiedsontwikkeling is een projectmatige manier van werken gebruikelijk. Dit betekent dat er een duidelijk begin- en eindpunt is, er is een eindbeeld, een projectleider en er worden uren geschreven op het project door de verschillende gemeentelijke afdelingen (Plan voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012). Bij organische ontwikkeling wordt er op een procesmatige manier gewerkt waarbij ruimte geboden wordt aan een diversiteit van initiatiefnemers en functies met ieder hun eigen deelbelang. Hierbij zouden tussen de verschillende initiatiefnemers verbanden kunnen ontstaan die mogelijk tot nieuwe ontwikkelingen leiden (Groote, 2011).

De invloed van ontslakken op de wijze van organiseren is dat er op een locatie gezamenlijk met een initiatiefnemer wordt ontwikkeld. Hierbij gaat de gemeente niet het idee van de initiatiefnemer toetsen, maar wordt afgesproken om samen te kijken hoe dit initiatief van de grond te krijgen is. De organisatie richt zich op het project en is dus projectmatig, echter er is wel een minder gedefinieerd begin- en eindpunt zoals bij traditionele gebiedsontwikkeling. Centraal in de organisatie hierbij staat het gezamenlijk belang dat initiatiefnemer en de gemeente hebben. De deelbelangen van beide partijen worden hierbij geaccepteerd en het gezamenlijke belang, namelijk het van de grond krijgen van het project vormt het uitgangspunt. Hierdoor ontstaat er een vorm van commitment tussen de partijen. Daarbij is de initiatiefnemer een veel belangrijkere partner geworden (Feijtel, 2015). Uit de praktijk bleek dat extra commitment ontstaat door marktpartijen voor langere termijn verantwoordelijk te maken voor een ontwikkeling, hetgeen prestatie verhogend werkt.

Planologievormen

Bij traditionele gebiedsontwikkeling staat het realiseren van het vooraf gestelde eindbeeld centraal. De overheid had in grote mate de regie over de ruimtelijke planvorming (Boerma, 2012). De twee planologievormen die gemeenten hiervoor gebruiken zijn: toelatings- en ontwikkelingsplanologie. Bij organische gebiedsontwikkelingen zijn er twee planologievormen waarmee gemeenten partijen uitnodigen om tot ontwikkeling over te gaan namelijk: uitnodigings- en coalitieplanologie.

'Geen wij/zij maar meer begrip tussen initiatiefnemer en gemeente.'

(Oosthoek, 2015)

Ontslakken heeft invloed op uitnodigingsplanologie en sluit aan op coalitieplanologie. Onder invloed van ontslakken worden minder regels gesteld en/of anders benaderd. Dit heeft invloed op de mate van uitnodigen door de gemeente. Echter, de gemeente stelt zich bij uitnodigingsplanologie faciliterend (trekt zich terug) op tegenover initiatiefnemers om deze te verleiden

tot het nemen van initiatief (Boerma, 2012). Dit initiatief wordt nog steeds getoetst door de gemeente (weliswaar met minder regels). Wat dat betreft sluit ontslakken niet aan bij uitnodigingsplanologie. Ontslakken gaat namelijk uit van een gemeenschappelijk belang waarbij initiatiefnemers en de gemeenten op gelijke voet met elkaar samenwerken. Wat dat betreft sluit de wijze van samenwerken bij ontslakken meer aan op coalitieplanologie.

4.5 De samenwerking bij ontslakken

Om de samenwerking bij ontslakken te beschrijven wordt hetzelfde model aangehouden, waarbij in hoofdstuk 3 traditionele en organische gebiedsontwikkeling zijn beschreven en vergeleken. Hierbij wordt eerst beschreven hoe elk punt er volgens de theorie uitziet, vervolgens wordt het belangrijkste uit de theorie omschreven met de daaruit volgende indicatoren om deze theorie te verifiëren. Dan wordt aan de hand van de interviews beschreven hoe gemeenten en marktpartijen deze theorie zien/ervaren. Vervolgens worden de uitkomsten uit de theorie en praktijk vergeleken en daaruit worden aanpassingen en aandachtspunten op de theorie geformuleerd. De theorie en de praktijk worden samengevoegd in het conceptuele model van de samenwerking. Dit conceptuele model wordt vervolgens vergeleken met dat van traditionele en organische gebiedsontwikkeling om de invloed op de samenwerking te beschrijven.

4.5.1 Basis voor het aangaan van de samenwerking

Als de belangen binnen een plangebied duidelijk zijn voor zowel de gemeente als voor initiatiefnemers, als de gedeelde ambities duidelijk zijn en als er gezamenlijk naar een einddoel wordt toegewerkt; is er in veel gevallen sprake van samenwerking die verder gaat en efficiënter is dan in de 'oude' situatie. Gemeente en initiatiefnemers helpen elkaar bij het opstellen van stukken die nodig zijn om het gebied tot ontwikkeling te brengen. In het traject wordt bekeken wie van de partijen welk plandeel het beste kan oppakken om de beste kwaliteit voor het plan te krijgen (Ministerie van Economische Zaken, 2015). De samenwerking tussen initiatiefnemer(s) en gemeente wordt aangegaan om met **gezamenlijk belang** als basis een (deel)project van de grond te krijgen. Uitgangspunt hierbij zijn vertrouwen en gemeenschappelijk belang (Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling, 2013).

Bij ontslakken gaat de gemeente op zoek naar partners om het gebied te ontwikkelen, en zoekt naar een samenwerking die voor beide partijen voordelen heeft. Dan gaat het om vertrouwen. Hierbij is het zo eenvoudig mogelijk houden van de samenwerkingsvorm belangrijk. Samenwerking tussen gemeente en bijvoorbeeld vijf marktpartijen vereist veel overleg en afstemming. Dus hou de **samenwerkingsvormen zo eenvoudig** mogelijk, probeer grote aantallen te voorkomen (Feijtel, 2015).

Kortom, wat is volgens de theorie van belang bij het aangaan van de samenwerking: *Van de grond krijgen van het project als gezamenlijk belang. Hierbij hoort een zo eenvoudig mogelijke samenwerking, want dit versimpelt het overleg en maakt het makkelijker om tot resultaat te komen.*

De praktijk, hoe zien gemeenten en marktpartijen de basis voor het aangaan van de samenwerking?

De theorie is getoetst doormiddel van interviews, de gebruikte indicatoren zijn gezamenlijk belang, en een zo simpel mogelijke samenwerkingsvorm. In de onderstaande tabel is samengevat hoe gemeenten en marktpartijen dit zien/ervaren (de totale analysematrixen zijn terug te lezen in de bijlagen 3 en 5). Dit is gebruikt voor de vergelijking van de theorie en praktijk en het formuleren van aandachtspunten en aanpassingen.

Gemeenten (Ede en Amersfoort)

- Uitgangspunt voor de samenwerking vormt het gezamenlijk belang 'het van de grond krijgen van het project'. Hierbij is het wel goed de deelbelangen te onderscheiden maar wel samen op te trekken.
- Geen ingewikkelde samenwerkingscontracten.

Marktpartijen (Kelderman Bouw en De Bunte Vastgoed)

- De basis voor de samenwerking vormt het gezamenlijk belang. Hierbij wel accepteren van deelbelangen.
- Meest elementaire punten worden op papier dicht-geregeld.

Vergelijking theorie en praktijk, wat gaat goed, wat zijn aandachtspunten en aanpassingen op de theorie? (zie bijlage 7 voor de totale vergelijking)

1. Wat gaat er goed?

Gemeenten en marktpartijen gaan een samenwerking aan met het gezamenlijk belang 'het van de grond krijgen van het project'. Dit vormt uitgangspunt binnen de samenwerking tussen gemeente en marktpartij(en).

2. Wat zijn belemmeringen geweest voor het uitvoeren van de theorie?

Het blijkt als geen echte samenwerking te worden ervaren omdat er wordt uitgegaan van wantrouwen in plaats van vertrouwen. De meest elementaire dingen worden dichtgeregeld in samenwerkingscontracten. Aandachtspunt bij theorie: **Ga uit van vertrouwen, en probeer niet alle risico's vast te leggen.**

3. Wat bleek noodzakelijk voor de uitvoering maar was niet meegenomen in de theorie?

Het gebrek aan vertrouwen in het commitment van marktpartijen werkt belemmerend op de samenwerking. Door alles dicht te regelen in samenwerkingscontracten worden deze contracten onnodig ingewikkeld. Dit vormt geen basis voor een samenwerking waarbij op basis van vertrouwen wordt gewerkt en een zo eenvoudige mogelijke samenwerkingsvorm wordt aangehouden. Aanpassing op theorie: **Ga uit van vertrouwen in plaats van wantrouwen bij samenwerking.**

4.5.2 Rol van gemeente

Voor gemeenten betekent ontslakken dat ze de reflex moeten onderdrukken om te bepalen wat wel en niet mag. Niet direct grijpen naar de regels in het bestemmingsplan, parkeerbeleid, geluidshinder enzovoort, maar in plaats daarvan het initiatief centraal stellen en met gezond verstand beoordelen of het initiatief waardevol is voor de gemeente. Als dit het geval is, dan volgt de vraag: hoe gaan wij dit passend maken en waar kunnen wij als gemeente de initiatiefnemers bij faciliteren? Waar nodig worden de regels ter discussie gesteld, omzeild of oplossingsgericht geïnterpreteerd (Ministerie van Economische Zaken, 2015).

Dus waar normaal gesproken een initiatiefnemer bij de gemeente komt met een idee dat dan wordt getoetst neemt de gemeente een andere rol aan waarbij bij voorkeur niet getoetst wordt. De gemeente gaat bij deze ontwikkeling **andersom werken**: zij stellen hierbij de centrale vraag 'willen we het' in plaats van 'mag het'. Hierbij stelt de gemeente een langere termijn visie op met daarin de richting die zij voor ogen hebben. Hierdoor ontstaat vrijheid voor de markt om met een initiatief te komen (Feijtel, 2015). Daarbij staat de initiatiefnemer meer centraal en daar laat de gemeente meer aan over zoals bijvoorbeeld: het afstemmen met de buurt, het creëren van draagvlak. Hierbij staat het gemeenschappelijk belang, namelijk 'het van de grond krijgen van het project' centraal.

Ambtenaren hebben een andere rol bij het ontslakken. Het andersom werken vraagt van ambtenaren meer creativiteit en maakt het werk inhoudelijker. Zij beoordelen plannen dus niet meer op basis van regels waarbij als het plan niet past binnen de regels zij het moeten afwijzen. Maar moeten plannen nu beoordelen op basis van; of dit plan op die plek een **meerwaarde** heeft voor de buurt en de gemeente. Het maken van grote masterplannen waarbij bijna geen rekening met de werkelijkheid wordt gehouden is daarbij verleden tijd. In samenwerking met de initiatiefnemer moeten ambtenaren het plan zodanig inpassen in de langere termijn visie dat dit geen belemmering voor volgende fases vormt. Dit vergt veel meer denkkracht en verbeeldingsvermogen (Feijtel, 2015).

Voor bestuurders is een cruciale rol weggelegd binnen het ontslakken. Bestuurders worden geacht ambtenaren de ruimte te geven voor het

De praktijk, hoe zien gemeenten en marktpartijen de rol van de gemeente?

De theorie is getoetst doormiddel van interviews, de gebruikte indicatoren zijn andersom werken, en beoordelen op meerwaarde. In de onderstaande tabel is samengevat hoe gemeenten en marktpartijen dit zien/ervaren (de totale analysematrixen zijn terug te lezen in de bijlagen 3 en 5). Dit is gebruikt voor de vergelijking van de theorie en praktijk en het formuleren van aandachtspunten en aanpassingen.

Gemeenten (Ede en Amersfoort)

- Actieve rol waarbij wordt gekeken hoe de ontwikkeling verder te helpen is, daarnaast het verminderen van regels.
- De ontwikkeling op basis van minder randvoorwaarde(n) sturen en toetsen op de meerwaarde van het plan in plaats van alle regels.

Marktpartijen (Kelderman Bouw en De Bunte Vastgoed)

- Afschaffen van regels vormt het risico van chaos, constateren dat er regelbrij gecreëerd wordt waardoor niet de kansen van de markt benut kunnen worden.
- Beleid is goed daar stem je je handelen op af maar de wijze waarop je vormgeeft aan dat beleid moet flexibel zijn.
- Als gemeenten veel meer controleren op basis van hoofdlijnen en meerwaarde. De essentiële randvoorwaarden moeten goed geregeld zijn.

Vergelijking theorie en praktijk, wat gaat goed, wat zijn aandachtspunten en aanpassingen op de theorie? (zie bijlage 7 voor de totale vergelijking)

1. Wat gaat er goed?

Actieve rol vanuit de gemeente waarbij wordt gekeken hoe de ontwikkeling verder te helpen is in plaats van te denken in regels. Voornamelijk het andersom werken is daarin belangrijk, het verminderen van de regels in mindere mate. Het afschaffen de regels vormt het risico op chaos, constateer dat deze regelbrij er is, beleid is daarin goed maar ga flexibel met dit beleid om. De ontwikkeling op basis van minder randvoorwaarden sturen maar ook toetsen op de meerwaarde van het plan in plaats van het afvinken van alle regels.

2. Wat zijn belemmeringen geweest voor het uitvoeren van de theorie?

Het bleek dat de houding met betrekking tot het oplossingsgericht denken in plaats van het regeltjes denken toch nog verschilt per medewerker binnen de gemeente. Aandachtspunt bij theorie: **Informeer betrokken medewerkers (actieteam ontslakken) voor het traject over wat er van hun verwacht wordt bij het ontslakken, indien er nog steeds tijdrovende discussies over regels ontstaan moet de bestuurder 'opgeschaald' knopen door hakken.**

3. Wat bleek noodzakelijk voor de uitvoering maar was niet meegenomen in de theorie?

Vanuit de analyse bleken de opvattingen van zowel de gemeente als marktpartijen aan te sluiten bij de theorie van het andersom werken en het toetsen op meerwaarde. Daarom zijn er dan ook geen aanpassingen in het model nodig.

beoordelen van een plan op basis van gezond verstand in plaats van op regels. De bestuurder moet ervoor zorgen dat in een vroeg stadium echte betrokkenen worden binnen gehaald. Daarnaast moet hij/zij het college en de gemeenteraad op de juiste wijze betrekken. Indien nodig moet de bestuurder bij tijdrovende discussies tussen onderlinge sectoren 'opgeschaald' knopen doorhakken (Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling, 2013).

Kortom, wat is volgens de theorie van belang voor de rol van de gemeente: *Actief betrokken met een flexibele opstelling waarbij wordt gewerkt met daarbij de vraag 'willen we het' centraal. Hierbij beoordeelt de gemeente op basis van meerwaarde en zet de gemeente zich in om gezamenlijk met initiatiefnemer(s) het (deel) project van de grond te krijgen. Zij werken hierbij dus veel samen met de initiatiefnemer(s), de initiatiefnemer staat veel meer centraal.*

4.5.3 Rol en type ontwikkelaar

Door de andere rol die de gemeente aanneemt verandert ook de rol van de ontwikkelaars. Het centraal stellen van het gezamenlijk belang vereist van ontwikkelaars ook een andere manier van werken. Het belangrijkste hierin is dat de ontwikkelaar **zich kan verplaatsen in de gemeente** en zich realiseert dat de gemeente een breder algemeen belang te vertegenwoordigen heeft (Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling, 2013).

Dit vraagt van initiatiefnemers om transparantie over wensen, kosten en winstmarges (open kaart spelen) alles bespreekbaar maken, uitmuntende marktkennis, zelf initiatief tonen door bijvoorbeeld draagvlak bij de omwonenden voor het plan te creëren, gedegen open communicatie en oog voor publiek belang (Ministerie van Economische Zaken, 2015).

Daarom vervullen professionele marktpartijen een andere rol waarbij zij een samenwerkingspartner (binnen het gezamenlijk belang) van de gemeente zijn. Dit kan zowel een kleine flexibele organisatie marktpartij zijn of een grote professionele partij (Feijtel, 2015). Daarbij krijgen zij steeds meer **verantwoordelijkheid** zoals zelf het creëren van draagvlak, bij eventuele bezwaren van omwonenden moeten zij zelf de verantwoordelijkheid nemen en het plan aanpassen (Feijtel, 2015).

Daarnaast moet een ontwikkelaar zich als samenwerkingspartner **transparant** opstellen. Om projecten (alsnog) financieel haalbaar te maken dienen alle mogelijkheden te worden bekeken (Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling, 2013). Als zowel gemeente als ontwikkelaar zich transparant opstellen als dit nodig is kan er gezamenlijk gezocht worden naar een oplossing (Feijtel, 2015).

Kortom, wat is volgens de theorie van belang in de rol en het type ontwikkelaar: *Een samenwerkingspartner voor de gemeente die zowel groot en professioneel kan zijn als klein en flexibel. Van groot belang is dat zij veel kennis heeft van de markt. Daarnaast is het belangrijk dat zij zich kan verplaatsen in de gemeente en het besef heeft dat ze met hun project een bijdrage levert aan het algemene belang van de gemeente. Zij moet hier verantwoordelijkheid in dragen en transparant zijn om gezamenlijk naar oplossingen te zoeken.*

De praktijk, hoe zien gemeenten en marktpartijen de rol en het type ontwikkelaar?

De theorie is getoetst door middel van interviews, de gebruikte indicatoren zijn verplaatsen in de gemeente, verantwoordelijkheid en transparant zijn. In de onderstaande tabel is samengevat hoe gemeenten en marktpartijen dit zien/ervaren (de totale analysematrixen zijn terug te lezen in de bijlagen 3 en 5). Dit is gebruikt voor de vergelijking van de theorie en praktijk en het formuleren van aandachtspunten en aanpassingen.

Gemeenten (Ede en Amersfoort)

- Ontwikkelaars krijgen meer verantwoordelijkheden, belangrijk daarbij is rekening te houden met het algemeen belang dat de gemeente vertegenwoordigt en de gemeente mee te nemen in de planvorming om te kunnen toetsen op meerwaarde.
- Door transparant en open te zijn kan er gezamenlijk worden gewerkt naar oplossingen.

Marktpartijen (Kelderman Bouw en De Bunte Vastgoed)

- Het maatschappelijke belang van de gemeente hebben de marktpartijen nog veel meer omdat ze voor langere termijn in het gebied actief zijn. Als het niet goed is, verkopen ze niet daardoor is de kwaliteit gewaarborgd.
- Meer verantwoordelijkheden zou goed zijn, dit creëert bij marktpartijen de wil om het goed te doen.
- Transparant zijn is geen probleem zolang door de overheid begriipt dat bedrijven winst moeten maken.

Vergelijking theorie en praktijk, wat gaat goed, wat zijn aandachtspunten en aanpassingen op de theorie? (zie bijlage 7 voor de totale vergelijking)

1. Wat gaat er goed?

Ontwikkelaars krijgen meer verantwoordelijkheden, het is hierbij voor ontwikkelaars belangrijk rekening te houden met het algemene belang dat de gemeente vertegenwoordigt. Marktpartijen ervaren dat maatschappelijke belang nog veel meer omdat als het product van onvoldoende kwaliteit is, ze niet verkopen. Als ontwikkelaars voor langere tijd in het gebied actief zijn willen ze dit risico niet lopen, daardoor is verantwoordelijkheid hoog en de kwaliteit gewaarborgd. De marktpartijen geven aan dat transparant zijn, indien nodig, geen probleem is zolang de overheid begrijpt dat bedrijven winst moeten maken om te kunnen bestaan. Als zowel de gemeente als de marktpartijen transparant en open zijn, kan er gezamenlijk worden gezocht naar een oplossing.

2. Wat zijn belemmeringen geweest voor het uitvoeren van de theorie?

Vanuit de analyse sluiten de opvattingen van zowel de gemeente als marktpartijen aan bij de theorie en zijn er wat betreft het verplaatsen in het algemene belang, de verantwoordelijkheid en transparantie dan ook geen aandachtspunten.

3. Wat bleek noodzakelijk voor de uitvoering maar was niet meegenomen in de theorie?

Belangrijk voor de gemeente om te kunnen toetsen op meerwaarde is dat de gemeente vroegtijdig betrokken wordt om in dat gezamenlijke traject te kunnen bijsturen. Indien de ontwikkelaar de planontwikkeling voor zichzelf houdt is het voor gemeente niet meer mogelijk bij te sturen. Aanpassing op theorie: **Betrek de gemeente vroegtijdig bij de planvorming.**

4.6 Conceptueel model over de samenwerking

Het onderstaande conceptuele model van de samenwerking is het resultaat van de voorafgaande theoretische beschrijving, aangevuld met aanpassingen en aandachtspunten uit de praktijk. Hierin wordt het bovenstaande samengevoegd. Dit model is een leidraad hoe samenwerking bij ontslakken het best kan worden ingericht. De belangrijkste indicatoren zijn daarin vet gedrukt.

De samenwerking binnen gebiedsontwikkeling door de invloed van ontslakken	
Basis voor de samenwerking	Van de grond krijgen van het project als gezamenlijk belang . Hierbij hoort een zo eenvoudig mogelijke samenwerking waarbij uit wordt gegaan van vertrouwen in plaats van wantrouwen. Dit versimpelt het overleg en maakt het makkelijker om tot resultaat te komen.
Aandachtspunt:	<i>Ga uit van vertrouwen, probeer niet alle risico's vast te leggen.</i>
Rol gemeente	Actief betrokken met een flexibele opstelling waarbij andersom wordt gewerkt met daarbij de vraag 'willen we het' centraal. Hierbij beoordeelt de gemeente op basis van meerwaarde en zet de gemeente zich in om gezamenlijk met een initiatiefnemer(s) het (deel)project van de grond te krijgen. Zij werken hierbij dus veel samen met de initiatiefnemer(s), de initiatiefnemer staat veel meer centraal.
Aandachtspunt:	<i>Informeel betrokken medewerkers (actieteam ontslakken) voorafgaand aan het traject over wat er van hen verwacht wordt bij het ontslakken, indien er nog steeds tijdrovende discussies over regels ontstaan moet de bestuurder 'opgeschaald' knopen doorhakken.</i>
Rol + Type ontwikkelaar	Een samenwerkingspartner voor de gemeente die zowel groot en professioneel kan zijn als klein en flexibel. Van groot belang is dat zij veel kennis hebben van de markt. Daarnaast is het belangrijk dat zij zich kunnen verplaatsen in de gemeente en het besef hebben dat ze met hun project een bijdrage leveren aan het algemene belang van de gemeente. Het betrekken van de gemeente in de planvorming is noodzakelijk voor gemeente om te kunnen beoordelen op meerwaarde. Ontwikkelaars moeten hier verantwoordelijkheid in dragen en indien nodig transparant zijn om gezamenlijk naar oplossingen te kunnen zoeken.

Figuur 13 Conceptueel model van de samenwerking bij ontslakken bron: (Plan voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012) (eigen bewerking)

4.7 De invloed van ontslakken op de samenwerking

Aan de hand van het bovenstaande conceptuele model (figuur 13) kan de invloed van ontslakken op de samenwerking worden geformuleerd. Het bovenstaande conceptuele model wordt vergeleken met het model van organische en traditionele gebiedsontwikkeling om zo te kunnen formuleren wat de invloed van ontslakken op de samenwerking is. Hierbij zijn de vet gedrukte indicatoren uit het bovenstaande conceptuele model genomen en is het onderstaande figuur 14 als basis genomen voor het beschrijven van de invloed.

	Traditioneel	Organisch	Ontslakken
Basis voor de samenwerking	Eigendomsverhoudingen	Elkaar zouden kunnen versterken	Gezamenlijk belang, zo eenvoudig mogelijke samenwerkingsvorm
Rol gemeente	Actief/Sturend en risicodragend	Faciliterend en uitnodigend (netwerkrol)	Andersom werken, beoordelen op meerwaarde
Rol + Type ontwikkelaar	Groot en professioneel	Nieuwe kleine initiatiefnemers (ondersteund door traditionele partijen)	Verplaatsen in de gemeente, verantwoordelijkheid, transparant

Figuur 14 Vergelijking samenwerking traditionele- en organische gebiedsontwikkeling en ontslakken bron: (Plan voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012) (eigen bewerking)

Basis voor de samenwerking

De samenwerking en de modellen binnen traditionele gebiedsontwikkeling richten zich alleen op de grondexploitatie. Bepalend voor de samenwerking zijn de eigendomsverhoudingen binnen het te ontwikkelen gebied (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011). Bij organische gebiedsontwikkeling vormen de verschillende initiatiefnemers met allemaal hun eigen deelbelangen (die elkaar zouden kunnen versterken) de basis voor het aangaan van een samenwerking.

In tegenstelling tot traditionele en organische gebiedsontwikkelingen is bij ontslakken het gemeenschappelijk belang de basis voor het aangaan van de samenwerking. Als de belangen binnen een plangebied duidelijk zijn voor zowel de gemeente als voor initiatiefnemers en als gezamenlijk naar een einddoel wordt toegewerkt is er in veel gevallen sprake van samenwerking die verder gaat en efficiënter is dan in de 'oude' situatie. Gemeente en initiatiefnemers helpen elkaar bij het opstellen van stukken die nodig zijn om het gebied tot ontwikkeling te brengen (Ministerie van Economische Zaken, 2015). De samenwerking tussen initiatiefnemer(s) en gemeente wordt aangegaan om met gezamenlijk belang als basis een (deel)project van de grond te krijgen. Uitgangspunt hierbij zijn vertrouwen en gemeenschappelijk belang (Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling, 2013). Bij ontslakken gaat de gemeente op zoek naar partners om het gebied te ontwikkelen en zoekt naar een samenwerking die voor beide partijen voordelen heeft. Hierbij is het zo eenvoudig mogelijk houden van de samenwerkingsvorm belangrijk. Samenwerkingen tussen gemeente en bijvoorbeeld vijf marktpartijen vereist veel overleg en afstemming. Dus hou de samenwerkingsvormen zo eenvoudig mogelijk, probeer te veel partijen te voorkomen (Feijtel, 2015). Uit de praktijk bleek dat er in samenwerkingscontracten te veel wordt uitgegaan van wantrouwen waardoor alles alsnog werd dichtgeregeld en deze contracten onnodig ingewikkeld worden. Daarom is het van belang uit te gaan van vertrouwen in plaats van wantrouwen in de samenwerking(contracten).

Rol gemeente

De gemeente heeft een sturende en actieve rol binnen traditionele gebiedsontwikkeling. Deze actief sturende rol neemt zij in door het aankopen van gronden(waardoor de overheid ook risicodragend is). Deze gronden worden vervolgens uitgegeven aan marktpartijen. Daarnaast stuurt de gemeente doordat zij vooraf een eindbeeld ontwikkelt en dit ook vastlegt door middel van het strak juridisch planologisch instrumentarium. Binnen de door gemeente gestelde kaders en normen kunnen de ontwikkelaars het vastgoed realiseren. Bij organische ontwikkeling treedt de overheid terug, stelt zich faciliterend op en probeert initiatiefnemers met elkaar te verbinden en te verleiden tot het nemen van het initiatief. Hierbij schrijft de gemeente minder harde kaders voor om initiatiefnemers uit te nodigen, initiatieven worden alsnog getoetst. Daarnaast vervult de gemeente een netwerkrol waarbij de gemeente ervoor zorgt dat de samenwerking tussen de betrokken initiatiefnemers wordt bevorderd (Gellecum, 2012).

Ontslakken heeft invloed op de rol van de gemeente, als bij traditionele en organische gebiedsontwikkeling een initiatiefnemer bij de gemeente komt met een idee dat dan wordt getoetst. Bij ontslakken neemt de gemeente een andere rol aan waar bij voorkeur niet getoetst wordt. De gemeente gaat bij deze ontwikkeling andersom werken: zij stellen hierbij de centrale vraag 'willen we het' in plaats van 'mag het'. Het andersom werken maakt dat ambtenaren initiatieven niet meer beoordelen op basis van regels, waarbij als het plan niet past binnen de regels zij het afwijzen. Maar beoordelen plannen nu of het plan op die plek een meerwaarde heeft voor de buurt en de gemeente (Feijtel, 2015).

'Later ontdekte een ambtenaar van de gemeente dat de gemeentelijke parkeernorm als regel helemaal niet bestaat. De parkeernorm is alleen een richtlijn.'

(Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015)

Rol + Type ontwikkelaar

Grote en professionele ontwikkelaars nemen in traditionele gebiedsontwikkeling door middel van grondeigendommen een belangrijke rol in. Hierin zijn zij geheel of gedeeltelijk risicodragend in de grondexploitatie en daarnaast verantwoordelijk voor de realisatie van het vastgoed binnen de door de gemeente gestelde kaders (Gouman, 2014). Bij organische gebiedsontwikkeling is er sprake van nieuwe soorten initiatiefnemers dan bij traditionele gebiedsontwikkeling. De traditionele (markt)partijen die deelnemen aan traditionele gebiedsontwikkeling (ontwikkelaars, corporaties en beleggers) zijn de partijen met de kennis, zij blijven een belangrijke rol spelen binnen organische gebiedsontwikkeling (Suntjens, 2011). Daarnaast zijn er nieuwe kleinere initiatiefnemers, zoals individuele bewoners, bewonerscollectieven, kunstenaars en ondernemers. Deze nieuwe typen initiatiefnemers zien kansen in het gebied en nemen het initiatief. De rol van de professionele partijen zal veranderen door het toetreden van deze nieuwe initiatiefnemers, zij treden hierbij op als adviseurs en faciliteitenaanbieder richting overheden (Plan voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012).

Ontslakken heeft invloed op rol van ontwikkelaars, deze rol verandert door de andere rol die de gemeente aanneemt. Het centraal stellen van het gezamenlijk belang vereist van ontwikkelaars een andere manier van werken. Het belangrijkste hierin is dat de ontwikkelaar zich realiseert dat de gemeente een breder algemeen belang te vertegenwoordigen heeft en zich kan verplaatsen in dat belang (Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling, 2013). Professionele marktpartijen vervullen een andere rol waarbij zij een samenwerkingspartner (binnen het gezamenlijk belang) van de gemeente zijn. Dit kan zowel een kleine flexibele organisatie marktpartij zijn of een grote professionele partij (Feijtel, 2015). Daarbij krijgen zij steeds meer verantwoordelijkheid zoals bijvoorbeeld het creëren van draagvlak (Feijtel, 2015). Dat ontwikkelaars optreden als samenwerkingspartner van de gemeente vraagt van initiatiefnemers om transparantie over wensen, kosten en winstmarges en alles bespreekbaar maken (Ministerie van Economische Zaken, 2015). Daarbij bleek uit de praktijk dat ontwikkelaars de gemeente vroegtijdig in de planvorming moet betrekken om het toetsen op meerwaarde voor de gemeente mogelijk te maken.

4.8 Deelconclusie

Aan de hand van de voorafgaande theoretische beschrijving aangevuld met ervaringen uit de praktijk is het conceptueel model voor het speelveld en de samenwerking bij ontslakken opgesteld. De praktijkervaring van gemeenten en marktpartijen is gebruikt om de theorie te verifiëren, aan de hand hiervan zijn aandachtspunten bij en aanpassingen op de theorie geformuleerd. De aandachtspunten en aanpassingen worden beschreven, de totale visie/ervaring van de marktpartijen en gemeenten zijn terug te lezen in de bijlagen 3,5 en 7. Op basis van het conceptuele model is vergeleken met traditionele en organische gebiedsontwikkeling en daaruit geformuleerd welke invloed ontslakken op het speelveld en de samenwerking heeft.

Deelvraag 4: *Wat is ontslakken en welke invloed heeft het op het speelveld van gebiedsontwikkeling?*

Deelvraag 5: *Welke invloed heeft ontslakken op de samenwerking tussen gemeente en marktpartijen?*

Deelvraag 6: *Hoe zien/ervaren gemeenten de samenwerking met marktpartijen binnen het ontslakken?*

Deelvraag 7: *Hoe zien/ervaren marktpartijen de samenwerking met gemeenten binnen het ontslakken?*

Eind 2012 is de Actieagenda Bouw gestart. Deze Actieagenda is gestart door bedrijven, kennisinstellingen en overheden voor de woning- en utiliteitsbouw. Het doel hierbij was om sterker uit de crisis te komen. Ontslakken behoort tot één van de zeventien acties uit die Actieagenda (Binnenlands Bestuur, 2014). Het doel van ontslakken is: het versnellen, versimpelen en

ontmantelen van regels, beleid, werkwijze, houding en gedrag om gebiedsontwikkelingen toch van de grond te krijgen in crisistijd. Ontslakken zet zich af tegen het in gouden jaren uitgegroeide 'woud van regels' dat een onneembare hindernis vormt (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2015). Voor gemeenten betekent ontslakken dat ze de reflex moeten onderdrukken om te bepalen wat wel en niet mag. Niet direct grijpen naar de regels, maar in plaats daarvan het initiatief centraal stellen en met gezond verstand beoordelen of het initiatief waardevol is voor de gemeente. Als dit het geval is, dan volgt de vraag: hoe gaan wij dit passend maken en waar kunnen wij als gemeente de initiatiefnemers bij faciliteren? Waar nodig worden de regels ter discussie gesteld, omzeild of oplossingsgericht geïnterpreteerd (Ministerie van Economische Zaken, 2015). Hierdoor wordt er andersom gewerkt; er wordt afgesproken om niet meer te werken met vooraf vastgestelde regels maar om op zoek te gaan naar een (betrouwbare) initiatiefnemer die een plan heeft dat meerwaarde heeft voor de gemeente en dit gezamenlijk van de grond te krijgen (Actieteam Ontslakken, 2012).

De invloed op het speelveld

De invloed die ontslakken op de aanpak heeft is het creëren van meer flexibiliteit (door minder dichtregelen en/of flexibel met regels omgaan). Daarnaast kunnen grote traditionele masterplannen (zoals traditioneel gebruikelijk) de transitie maken naar een kleinere schaal door middel van ontslakken.

De invloed op de manier van plannen is dat er een gezamenlijke stip op de horizon wordt gezet die wordt nagestreefd. Deze stip is een langere termijn visie, een eindbeeld blijft gewenst maar met veel meer mogelijkheden om initiatieven inpasbaar te maken (Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling, 2013). Hierbij gaat de gemeente niet het idee van de initiatiefnemer toetsen, maar wordt afgesproken om samen te kijken hoe dit initiatief van de grond te krijgen is. Dit heeft als gevolg dat de wijze van organiseren verandert; er wordt gezamenlijk met een initiatiefnemer ontwikkeld. De organisatie is projectmatig, echter, er is wel een minder gedefinieerd begin- en eindpunt. Centraal in de organisatie staat het gezamenlijk belang dat initiatiefnemer en de gemeente hebben; het van de grond krijgen van het project, dit vormt het uitgangspunt. Hierdoor ontstaat er een vorm van commitment tussen de partijen.

Ontslakken heeft invloed op uitnodigingsplanologie en sluit aan op coalitieplanologie. Onder invloed van ontslakken worden minder regels gesteld en/of anders benaderd. Dit heeft invloed op de mate van uitnodigen door de gemeente. Echter, de gemeente stelt zich bij uitnodigingsplanologie faciliterend (trekt zich terug) op tegenover initiatiefnemers om deze te verleiden tot het nemen van initiatief (Boerma, 2012). Dit initiatief wordt nog steeds getoetst door de gemeente. Wat dat betreft sluit ontslakken niet aan bij uitnodigingsplanologie. Ontslakken gaat namelijk uit van een gemeenschappelijk belang waarbij initiatiefnemers en de gemeenten op gelijke voet met elkaar samenwerken.

Aanpassingen en aandachtspunten op het speelveld aan de hand van ervaringen uit de praktijk.

Aan de hand van ervaring en visie van marktpartijen en gemeenten op het speelveld van ontslakken zijn de onderstaande aandachtspunten bij en aanpassingen op de theorie gebleken (Voor de totale tabellen van marktpartijen en gemeenten zie de bijlagen 3, 5 en 7) Deze punten zijn gebruikt om het model aan te scherpen:

- Zoek, indien noodzakelijk, oplossingen breder dan alleen in het plangebied.
- Creëer ook financieel gezien de mogelijkheid tot flexibiliteit.
- Leg de hoofdstructuur vroegtijdig vast.
- Beperk het voorschrijven tot wettelijke kaders en een gewenste richting.
- Geef richting met de noodzakelijke wettelijke kaders, laat alles daarbuiten zoveel mogelijk los (langere termijn visie).
- Richt de organisatie in op basis van het project, maar maak vroegtijdig afspraken hoe met elkaar om te gaan en scherp dit gaandeweg aan.
- Commitment ontstaat door langere termijn verantwoordelijkheid.

- Nodig uit door minder regels, trek niet terug, maar werk samen aan het gezamenlijk van de grond krijgen van het project.

De invloed op de samenwerking

Bij ontslakken is het gemeenschappelijk belang de basis voor het aangaan van de samenwerking. Als de belangen binnen een plangebied duidelijk zijn voor zowel de gemeente als voor initiatiefnemers wordt er gezamenlijk naar een einddoel toegewerkt (Ministerie van Economische Zaken, 2015). Bij ontslakken gaat de gemeente op zoek naar partners om het gebied te ontwikkelen, en zoekt naar een samenwerking die voor beide partijen voordelen heeft. De samenwerking tussen initiatiefnemer(s) en gemeente wordt aangegaan om met gezamenlijk belang als basis een (deel)project van de grond te krijgen.

Ontslakken heeft invloed op de rol van de gemeente, bij ontslakken neemt de gemeente een andere rol aan waar bij voorkeur niet getoetst wordt. De gemeente gaat bij deze ontwikkeling andersom werken: zij stellen hierbij de centrale vraag 'willen we het' in plaats van 'mag het'. Hierbij worden plannen niet meer beoordeelt op regels maar of het plan meerwaarde heeft voor de buurt en gemeente (Feijtel, 2015).

Door de andere rol van gemeente heeft ontslakken ook invloed op rol van ontwikkelaars, deze rol verandert. Het centraal stellen van het gezamenlijk belang vereist van ontwikkelaars een andere manier van werken. Het belangrijkste hierin is dat de ontwikkelaar zich realiseert dat de gemeente een breder algemeen belang te vertegenwoordigen heeft en zich kan verplaatsen in dat belang (Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling, 2013). Professionele marktpartijen vervullen een andere rol waarbij zij een samenwerkingspartner (binnen het gezamenlijk belang) van de gemeente zijn. Daarbij krijgen zij steeds meer verantwoordelijkheid zoals bijvoorbeeld het zelf creëren van draagvlak (Feijtel, 2015). Dat ontwikkelaars optreden als samenwerkingspartner van de gemeente vraagt van initiatiefnemers om transparantie over wensen, kosten en winstmarges (open kaart spelen) alles bespreekbaar maken (Ministerie van Economische Zaken, 2015).

Aanpassingen en aandachtspunten op de samenwerking aan de hand van ervaringen uit de praktijk

Aan de hand van ervaring en visie van marktpartijen en gemeenten op de samenwerking bij ontslakken zijn de onderstaande aandachtspunten bij en aanpassingen op de theorie gebleken. Voor de totale tabellen van marktpartijen en gemeenten zie de bijlagen 3, 5 en 7). Deze punten zijn gebruikt om het model aan te scherpen:

- Ga uit van vertrouwen en probeer niet alle risico's vast te leggen.
- Ga bij samenwerking uit van vertrouwen in plaats van wantrouwen.
- Informeer betrokken medewerkers (actieteam ontslakken) voor het traject over wat er van hen verwacht wordt bij het ontslakken, indien er nog steeds tijdrovende discussies over regels ontstaan moet de bestuurder 'opgeschaald' knopen doorhakken.
- Betrek de gemeente vroegtijdig in de planvorming.

Hoofdstuk 5 Conclusie en aanbeveling

In de voorafgaande hoofdstukken is door middel van de deelconclusies antwoord gegeven op de deelvragen van het onderzoek. De conceptuele modellen van het speelveld (zie hoofdstuk 4.3) en de samenwerking (zie hoofdstuk 4.6) vormen de basis van het antwoord op de centrale vraag van het onderzoek. Aan de hand van deze modellen is vergeleken met de andere vormen van gebiedsontwikkeling en geformuleerd wat er verandert door ontslakken. Vervolgens worden er aanbevelingen gegeven voor een mogelijk vervolgonderzoek. Dit is een advies aan de Bunte Vastgoed.

5.1 Beantwoording centrale deelvraag

Het doel van het onderzoek was om te komen tot een advies aan De Bunte Vastgoed over de veranderingen in de samenwerking tussen de gemeente Ede en De Bunte Vastgoed door ontslakken. De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Hoe verandert de samenwerking tussen de gemeente Ede en De Bunte als gevolg van ontslakken?

De beantwoording van deze centrale vraag wordt opgedeeld. Allereerst worden de veranderingen in het speelveld en de samenwerking bij ontslakken geformuleerd en daarna wordt voor zowel de gemeente Ede als De Bunte Vastgoed aangegeven wat er verandert cq verwacht wordt voor Wekerom Oost.

Hoe verandert het speelveld bij ontslakken

De aanpak bij ontslakken is net als bij organische ontwikkeling geleidelijk. De invloed die ontslakken op die aanpak heeft is het creëren van meer flexibiliteit (door minder dichtregelen en/of flexibel met regels omgaan). Hierbij moet het financieel gezien ook flexibel zijn (prijzen veranderen mee met programma), zodat het voor marktpartijen mogelijk is om te wijzigen zonder dat dit ten koste gaat van het resultaat. Om in te kunnen spelen op de concrete vraag kent ontslakken naast de geleidelijke en flexibele aanpak een kleine schaal. Om deze kleine schaal, geleidelijke en flexibele aanpak binnen een groot plangebied, te kunnen creëren kan gezamenlijk door marktpartijen en gemeente het gebied verdeeld worden in kleinere plots door middel van het vastleggen van de hoofdstructuur. Binnen deze kleinere plots kan dan de kleine schaal, geleidelijkheid en flexibiliteit voor de marktpartijen worden gecreëerd. Het vastleggen van deze hoofdstructuur is noodzakelijk voor de technische uitwerking van riolering, kabels en leidingen enzovoort.

Indien de kaders bij vastgelopen traditionele gebiedsontwikkelingen sleepankers vormen voor het tot stand komen van het project kan onder invloed van ontslakken de transitie gemaakt worden naar een kleinere schaal. Hierbij wordt bij een deelproject afgesproken al deze kaders los te laten en het anders aan te pakken. Hierbij staat 'willen we het' centraal in plaats van 'mag het'.

Het plan wordt gestuurd op basis van de fundamentele wettelijke kaders, alles daarbuiten wordt zoveel mogelijk losgelaten. Naast deze wettelijke kaders stuurt de gemeente door middel van een langere termijn visie waarin geen strakke kaders met een eindbeeld staan maar alleen de gewenste richting. Dit vraagt ook om een globaal en flexibel bestemmingsplan.

Gemeente en marktpartijen werken samen om de initiatieven die passen binnen deze langere termijn visie van de grond te krijgen. Het gezamenlijk belang van het van de grond krijgen van het project vormt hierbij uitgangspunt voor de organisatie. Deze organisatie is dan ook projectmatig maar daarbij worden in de beginfase vooral procesmatige afspraken gemaakt over hoe met elkaar om te gaan. Deze afspraken worden gaandeweg het proces aangescherpt en concreter. Hierbij is de initiatiefnemer een belangrijkere partner geworden en wordt op basis van gezamenlijk belang en commitment samengewerkt. Door marktpartijen meer verantwoordelijkheden te geven en voor langere termijn betrokken te maken ontstaat er bij deze partijen extra commitment om tot een optimaal resultaat te komen.

Deze vorm van samenwerken sluit aan bij coalitieplanologie, daarnaast heeft ontslakken invloed op uitnodigingsplanologie. Bij ontslakken wordt minder dichtgeregeld waarmee gemeenten marktpartijen uitnodigen en verleiden tot het nemen van initiatief. Hierbij trekt de gemeente zich vervolgens terug en toetst de initiatieven, daarom sluit ontslakken qua samenwerken meer aan bij coalitieplanologie want daarbij trekt de gemeente niet terug maar werkt samen met initiatiefnemer(s) aan de ontwikkeling.

Hoe verandert de samenwerking bij ontslakken

Het aangaan van samenwerking bij ontslakken begint bij het commitment tussen initiatiefnemer(s) en de gemeente om het project van de grond te krijgen omdat dit een gezamenlijk belang heeft. Hierbij hoort een zo eenvoudig mogelijke samenwerking waarbij wordt uitgegaan van vertrouwen in plaats van wantrouwen. Het opnemen van risico's in samenwerkingscontracten maakt het onnodig ingewikkeld, een zo eenvoudig mogelijke samenwerkingsvorm versimpelt het overleg en maakt dat het makkelijker is om tot resultaat te komen.

Door het ontslakken verandert de rol die de gemeente aanneemt, het gezamenlijk optrekken met marktpartijen vraagt om een actieve en flexibele houding van de gemeente. Hierbij is het verminderen van regels en/of hier flexibel mee om gaan belangrijk, maar de houding, gedrag en cultuur zijn hierin nog veel belangrijker. Bij ontslakken gaat een gemeente andersom werken en de vraag 'willen we het' centraal stellen in plaats van 'mag het'. Daarbij gaat de gemeente bij voorbaat niet meer toetsen, maar gaat de gemeente samen met de initiatiefnemer kijken hoe ze het gemeenschappelijk belang, namelijk het van de grond krijgen van het project kunnen realiseren als het project meerwaarde voor de gemeente heeft. Hierbij is het van belang de betrokken ambtenaren voor het traject te informeren wat er van hen wordt verwacht (eventueel door het actieteam ontslakken). Indien zij dan nog blijven vasthouden aan regels en dit tot tijdrovende discussies leidt, moet de bestuurder ingrijpen en 'opgeschaald' knopen doorhakken.

De initiatiefnemer staat hierbij veel meer centraal en daar laat de gemeente ook meer aan over zoals bijvoorbeeld het creëren van draagvlak. Dit alles vraagt om meer creativiteit en denkracht van ambtenaren. Deze ruimte moeten ambtenaren krijgen van bestuurders. Indien onnodig lang tussen verschillende sectoren gediscussieerd wordt moet de bestuurder hierin 'opgeschaald' knopen doorhakken.

Door de andere rol die de gemeente aanneemt verandert ook de rol van de marktpartijen. Het centraal stellen van het gemeenschappelijk belang en het andersom werken van gemeente vergt van marktpartijen het besef dat zij met hun plan bijdragen aan het algemeen breder belang van de gemeente en ze moeten zich hierin kunnen verplaatsen. Doordat gemeenten niet meer achteraf gaan toetsen op basis van regels is het voor marktpartijen van belang om de gemeenten mee te nemen in hun planvorming. Er moet tijdig bijgestuurd kunnen worden zodat het voor gemeenten mogelijk is om te beoordelen op meerwaarde. Hierin zijn marktpartijen een samenwerkingspartner van de gemeente geworden en krijgen zij meer verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld het zelf creëren van draagvlak in de buurt. Door ontwikkelaars voor langere tijd verantwoordelijk te maken en meer verantwoordelijkheid te geven ontstaat er bij hen extra commitment om tot een optimaal resultaat te komen. Daarnaast moeten zij zich indien nodig open en transparant opstellen om gezamenlijk naar een oplossing te zoeken indien zich problemen voordoen.

De beoogde veranderingen voor de partijen in Wekerom Oost

Op basis van de veranderingen in het speelveld en de samenwerking zoals hiervoor beschreven zijn de beoogde veranderingen voor de Gemeente Ede en De Bunte Vastgoed geformuleerd. Waarom beoogde veranderingen? De ontwikkeling van Wekerom Oost gaat pas over minimaal 5 jaar van start.

Beoogde veranderingen voor de Gemeente Ede

- Deel gezamenlijk met De Bunte Vastgoed het plangebied in plots door middel van het vastleggen van de hoofdstructuur. Hierdoor wordt een geleidelijke aanpak en een kleine schaal mogelijk.
- Creëer flexibiliteit binnen de plots en het plangebied door middel van een globaal bestemmingsplan.
- Zorg voor een flexibele grondprijs, zodat deze zich aanpast aan het programma.
- Stuur het plan op basis van wettelijke kaders, stel daarnaast een langere termijn visie op met daarin alleen een gewenste richting omschreven voor het plangebied.
- Zet het van de grond krijgen van het project als gezamenlijk belang centraal in de samenwerking, richt de organisatie in op basis van het project, maar maak afspraken over het proces en scherp dit gaandeweg aan.
- Maak De Bunte Vastgoed een samenwerkingspartner binnen het proces.
- Geef De Bunte Vastgoed voor langere termijn verantwoordelijkheid en meer verantwoordelijkheden binnen de ontwikkeling.
- Nodig uit door minder regels te stellen, trek niet terug, maar werk gezamenlijk met De Bunte Vastgoed aan de ontwikkeling.
- Hou de samenwerking en het samenwerkingscontract zo eenvoudig mogelijk, ga uit van vertrouwen in plaats van wantrouwen en probeer niet alle risico's op te nemen in het contract.
- Werk andersom met de vraag 'willen we het', toets plannen niet meer op basis van alle regels maar kijk of het plan meerwaarde heeft voor Wekerom Oost en span je dan gezamenlijk met De Bunte Vastgoed in om dit te kunnen realiseren.

Beoogde veranderingen voor De Bunte Vastgoed

- Gezamenlijk met de gemeente Ede vroegtijdig het plangebied opdelen in plots door middel van het vastleggen van de hoofdstructuur om een geleidelijke aanpak en kleine schaal mogelijk te maken.
- Door het opdelen van het gebied in plots ontstaat geleidelijkheid en een kleine schaal en in combinatie met een globaal bestemmingsplan ontstaat flexibiliteit om in te kunnen spelen op de concrete vraag.
- Meer ruimte voor creativiteit doordat er door de gemeente op minder punten wordt gestuurd. Het plan moet voldoen aan alle wettelijke kaders, en daarnaast moet het passen binnen de gewenste richting zoals geformuleerd in de langere termijn visie van de gemeente op het gebied.
- Het van de grond krijgen van het project als gezamenlijk belang staat centraal in de samenwerking. De organisatie is op basis van het project, maar maak afspraken over het proces en scherp deze gaandeweg aan.
- Stel je op als samenwerkingspartner van de gemeente en daarbij horen meer verantwoordelijkheden en voor langere termijn verantwoordelijk. Bijvoorbeeld je bent zelf verantwoordelijk voor het creëren van draagvlak of het aanleggen van openbaar gebied.
- Betrek de gemeente in de planvorming zodat zij tijdig kunnen bijsturen en het mogelijk is om te beoordelen op meerwaarde in plaats van op regels.
- Verplaats je in de gemeente en besef dat de gemeente verantwoordelijk is voor het algemene belang binnen het project.
- Stel je transparant op indien er (financiële) problemen zijn zodat er gezamenlijk met de gemeente gezocht kan worden naar oplossingen.

5.2 Aanbevelingen

In de vorige paragraaf zijn de veranderingen door ontslakken en het beoogde effect hiervan voor gemeente Ede en De Bunte Vastgoed gepresenteerd. In deze paragraaf worden de aanbevelingen gegeven. Aanbevelingen voor vervolgstappen door De Bunte Vastgoed, vervolgens aanbevelingen voor een vervolgonderzoek en als laatste aanbevelingen op welke manier het onderzoek sterker kan worden gemaakt.

- De Bunte Vastgoed wordt aanbevolen het conceptuele model toe te passen (In Wekerom West) en daarbij rekening te houden met de beschreven veranderingen op de samenwerking.
- Evalueer het conceptuele model na het volledig afronden van de testpilot in Wekerom West waarbij deels ontslakt wordt gewerkt. Op basis van deze evaluatie kan het model worden aangescherpt voor Wekerom Oost waarbij volledig ontslakt zal worden gewerkt.
- Pas het conceptuele model (het aangescherpte model n.a.v. de evaluatie Wekerom West) toe op een andere ontslak gebiedsontwikkeling zodat gevalideerd kan worden of het daadwerkelijk het beoogde effect op de samenwerking heeft.
- Aanbevolen wordt om een vervolgonderzoek te doen waarbij de samenwerking bij een traditioneel, organisch en ontslakproject wordt vergeleken op basis van de praktijk.
- Onderzoek na afloop van een aantal pilotprojecten wat de ervaringen uit de praktijk zijn en bekijk aan de hand daarvan wat voor invloed ontslakken op gebiedsontwikkeling heeft.
- Door het uitvoeren van meer interviews met meer verschillende marktpartijen en gemeenten en het uitvoeren van meerdere pilots ontstaat een breder beeld.
- Het onderzoek wordt sterker door de verschillende expertises binnen gemeente en marktpartijen te interviewen over de ervaringen cq veranderingen voor wat betreft hun specifieke expertise.
- Tot slot is er voor dit onderzoek voornamelijk procesmatig onderzocht welke veranderingen ontslakken op de samenwerking heeft, daar kunnen de veranderingen op het gebied van communicatie en omgang met elkaar aan worden toegevoegd.

Literatuur

- Actieteam Ontslakken. (2012, januari 1). *Praktische zaken over het Ontslakken van gebiedsontwikkeling*. Opgehaald van ontslakkengemeenten: <http://ontslakkengemeente.nl/?p=37>
- Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling. (2013). *Ontslakken van gebiedsontwikkeling, wenken voor sneller, goedkoper en flexibeler acteren*. Delft: Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling.
- Akroconsult. (2011). *Gebiedsontwikkeling, valt het stil of slaan we de handen ineen?* Den Haag: Akroconsult.
- Arcadis. (2007). *Grondexploitatiewet; de gevolgen van de grondexploitatiewet voor de dagelijkse praktijk*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Baarda, D., & Goede, M. d. (2006). *Basisboek Methoden en Technieken*. Houten: Wolters-Noordhoff Groningen.
- Binnenlands Bestuur. (2014). *Weg met de regelreflex*. Amsterdam: Binnenlands Bestuur.
- Bloc. (2014, september). *De blijvertjes van de nieuwe planologie*. Opgehaald van bloc: <http://www.bloc.nl/wp-content/uploads/2014/09/Artikel-De-blijvertjes-van-de-nieuwe-planologie.pdf>
- Boerma, M. (2012). *Ruimte voor spontane orde*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Brand, J. v., Gelder, E. v., & Sandick, H. v. (2008). *Handreiking grondexploitatiewet*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Chomrikh, N. (2014). *Ontslakken binnen gebiedsontwikkeling Amersfoort*. Amersfoort.
- Daamen, T. (2005). *De kost gaat voor de baat uit*. Amsterdam: SUN Uitgeverij.
- Dammers, E., Verwest, F., Staffhorst, B., & Verschoor, W. (2004). *Ontwikkelingsplanologie; Lessen uit de praktijk*. Rotterdam, Den Haag: NAI Uitgevers, Ruimtelijk Planbureau.
- Ee, S. v. (2014). *Veranderende grondexploitatiemodellen*. Almere.
- Gellecum, H. v. (2012). *De publieke private samenwerking binnen integrale gebiedsontwikkeling*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Gouman, W. (2014). *Revolutie in gebiedsontwikkeling: van 1.0 naar nieuwe stijl*. Amsterdam.
- Hof, v. d. (2009). Ondernemen met complexe regelgeving. *Lectoraat Gebiedsontwikkeling en Recht Saxion*, 10-13.
- Lekkerkerker, J., & Vries, S. d. (2012). *RUIMTEVOLK JAARBOEK 2012 Nieuw eigenaarschap in de ruimtelijke ordening*. Arnhem: Ruimtevolk.
- MacGregor, B., & Ross, A. (1995). *Master or servant? The changing role of the development plan in the British planning system*. Liverpool: Liverpool University Press.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2011). *De reiswijzer gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2015). *Wil en Wet*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Economische Zaken. (2015). *Ontslakken doe je zo!* Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012). *Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Nozeman, E. (2010). *Handboek Projectontwikkeling*. Doetinchem: Reed Business.
- Ondernemingsraad gemeente Ede. (2014). *Met andere ogen kijken: "Veranderen en bezuinigen"*. Ede: Ondernemingsraad gemeente Ede.
- Oosthoek, P. (2015). *Ontslakken doe je zo!* Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Plan voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design. (2012). *Vormgeven aan de spontane stad: belemmingen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*. Den Haag, Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving; Urhahn Urban Design.
- Rooy, P. v. (2011). Uitnodigingsplanologie als sociaal-cultureel perspectief . *buildingbusiness*, 1-5.
- Schultz van Haegen, M. (2015, 5 31). De nieuwe omgevingswet. *Algemeen Dagblad*, p. 25.
- Suntjens, R. (2011). *De blauwdruk voorbij*. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2015, januari 19). *Veel meer mogelijke met een andere mindset*. Opgehaald van Vereniging van Nederlandse Gemeenten: <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/recht/goede-regels-gerichte-service-beter-en-concreter/nieuws/veel-meer-mogelijk-met-andere-mindset>
- Wolting, B. (2008). *PPS en gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Zeeuw, F. (2014, April 6). *Ontslakken: "open deuren" blijken vaak helemaal niet open*. Opgeroepen op 12 9, 2014, van gebiedsontwikkeling: <http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/10693-ontslakken-open-deuren-blijken-vaak-helemaal-niet-open>
- Zeeuw, F. (2015A, April 12). *Gouden Krokodil voor Ontslakteam*. Opgehaald van Gebiedsontwikkeling.nu: <http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/28199-gouden-krokodil-voor-ontslakteam>
- Zeeuw, F. (2015B). *Tempo maken*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Zeeuw, F. (Regisseur). (2015C). *Videocollege: anders omgaan met regels* [Film].

Interviews

Eleveld, M. (2014, Oktober). Ede ontslakt. (M. Bayer, Interviewer)

Feijtel, J. (2015, 3 23). Ontslakken van gebiedsontwikkeling. (D. Verweij, Interviewer)

Groote, W. (2011, apri). Organische gebiedsontwikkeling. (R. Suntjens, Interviewer)

Grutters, Y. (2015, 3 31). Ontslakken gemeente Amersfoort. (D. Verweij, Interviewer)

Jong, K. d. (2015, 4 25). Ervaringen ontslakken. (D. Verweij, Interviewer)

Koopman, H. (2015, 4 22). Ervaringen ontslakken. (D. Verweij, Interviewer)

Leden, R. v. (2015, 4 9). Ontslakken gemeente Ede. (D. Verweij, Interviewer)

Mens, J. H. (2015, 2 24). Ontslakken gemeente Ede. (D. Verweij, Interviewer)

Mens, J. H. (2015, 4 23). Ontslakken gemeente Ede. (D. Verweij, Interviewer)